

contenga una regulación suficiente, si bien incompleta, de las conductas ilícitas y las sanciones aplicables, ya que tal regulación no sana las insuficiencias atribuibles a la propia Ley que le sirve de cobertura, en atención al cumplimiento de la reserva constitucional de Ley». Declarando luego que «distinto es el supuesto en que la norma reglamentaria postconstitucional se limita, sin innovar el sistema de infracciones y sanciones en vigor, a aplicar este sistema preestablecido al objeto particularizado de su propia regulación material. No cabe entonces hablar propiamente de remisión normativa en favor de aquella disposición, puesto que la remisión implica la potestad conferida por la norma de reenvío de innovar, en alguna medida, el ordenamiento por parte de quien la utiliza. En realidad, se trata más bien de una reiteración de las reglas sancionadoras establecidas en otras normas más generales, por aplicación a una materia singularizada incluida en el ámbito genérico de aquéllas». Doctrina ésta que ha sido recogida en resoluciones posteriores tales como SSTC 101/1988 y 29/1989, entre otras, y que, además se acepta aquí por las partes como punto de partida.

3. La única cuestión controvertida, pues, consiste en determinar si la Orden de 3 de abril de 1979 innovó, en el aspecto concreto que aquí interesa, el sistema sancionatorio anterior a la entrada en vigor de la Constitución o si, por el contrario, se limitó a reiterar las normas vigentes aplicándolas o especificándolas para una materia concreta. En este punto, mientras que el recurrente considera que la citada Orden innova el sistema sancionatorio previsto en el Decreto-ley 16/1977 y en el Decreto 444/1977, el Abogado del Estado entiende que la infracción ya se contemplaba en las normas preconstitucionales.

Las Resoluciones administrativas impugnadas sancionan la falta del correspondiente permiso de explotación de las máquinas recreativas, al amparo de lo dispuesto en el art. 45.10 de la Orden de 3 de abril de 1979 [son infracciones muy graves: 10) la explotación de máquinas de los tipos A, B y C sin obtener el correspondiente permiso de explotación, en forma distinta a lo previsto en el mismo o si éste ha caducado]. A la vista de las normas preconstitucionales apuntadas puede afirmarse que tal conducta no se hallaba tipificada como infracción administrativa. El art. 4.1 del Decreto-ley 16/1977, se limitaba a conceder una habilitación genérica para que en el futuro se dictasen «las disposiciones complementarias que sean precisas para la consecución de las finalidades perseguidas por el presente Real Decreto-ley, determinando las sanciones administrativas que puedan imponerse para corregir las infracciones de aquéllas». Tal remisión a la futura regulación reglamentaria no satisface las exigencias del art. 25.1 de la Constitución, como ya tuvo ocasión de señalar este Tribunal en la citada STC 42/1987, dados los amplísimos términos en que se formula. Por otra parte, el art. 10 del Real Decreto 444/1977 tipificaba en su apartado primero una serie de infracciones entre las que no se contempla la falta del permiso de explotación de las máquinas recreativas; en su apartado segundo se limitaba a establecer las sanciones aplicables para tales infracciones y las que en un futuro se prevean por los reglamentos particulares que se dicten en ejecución del Real Decreto; y en el apartado tercero (modificado por el Real Decreto 2.709/1978, de 14 de octubre) se contenía una nueva remisión a futuras normas reglamentarias para que en ellas se «determinaran concretamente las infracciones, sanciones aplicables y el procedimiento para ellas».

Caducada, tras la entrada en vigor de la Constitución, la habilitación contenida en esa norma, el Abogado del Estado se basa en la previa tipificación del ilícito administrativo ahora sancionado, según un complejo proceso interpretativo, a saber: El art. 2, apartado cuarto, del Real Decreto 444/1977, establece la necesidad de previa autorización administrativa para la explotación pública de todo tipo de juegos que se realicen mediante máquinas o aparatos automáticos, previsión que, a su juicio, hay que poner en relación con lo dispuesto en el art. 10.2 de la citada norma en cuya virtud «las infracciones de lo dispuesto en el presente Real Decreto» podrán ser sancionadas en los términos previstos en ese mismo apartado; así pues y de esta última frase el representante del Estado deduce que el apartado segundo del art. 10 del

citado Real Decreto, en su inciso inicial, no hace sino tipificar una nueva infracción en términos genéricos, por remisión a todo incumplimiento de las disposiciones contenidas en el citado Real Decreto. Tal interpretación no es admisible, pues si bien es cierto que el citado Real Decreto ya sometía a la necesidad de previa autorización administrativa la explotación pública de juegos mediante máquinas, ello se reducía a una genérica regulación encaminada a definir este tipo de juegos y los requisitos necesarios para su utilización y explotación, pero sin que la falta de esta autorización encuentre su correlato en el catálogo de infracciones previstas en el art. 10.1. Y el apartado segundo de este art. no puede ser interpretado en el sentido señalado, dado que se limita a prever y tipificar las sanciones que, en su caso, pueden imponerse a las infracciones previamente contempladas allí, y a las que en un futuro se contengan en los reglamentos particulares que se dicten en ejecución del mismo Real Decreto. Así, cuando el inciso inicial del apartado segundo del art. 10 señala «las infracciones de lo dispuesto en el presente Real Decreto», ha de entenderse que se refiere a aquellas infracciones expresamente tipificadas en el apartado primero del mismo precepto y no, como pretende el Abogado del Estado, a cualquier incumplimiento de las disposiciones de todo el Real Decreto, pues ello implicaría la posibilidad de sancionar conductas que no han sido previamente tipificadas como infracción, lo cual entra en abierta contradicción con la garantía material del principio de legalidad, en cuya virtud nadie puede ser sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan infracción administrativa según la legislación vigente en aquel momento. Otra cosa es, claro está, que el funcionamiento no autorizado permita la clausura de las instalaciones pues en este caso, no se trata de la imposición de sanción alguna, sino de imposibilitar una actuación al margen del derecho.

Por todo lo expuesto, y una vez rechazado que la conducta sancionada estuviera tipificada como infracción administrativa en las normas preconstitucionales, la inclusión *ex novo* de esta conducta como tal infracción en la Orden de 3 de abril de 1979 y posteriormente en el Real Decreto 1.794/1981, de 24 de julio, sólo pudo operarse utilizando una habilitación ya caducada y, en consecuencia, la sanción aplicada carece de la cobertura legal exigida por el art. 25.1 de la Constitución. Procede, pues, conceder el amparo solicitado por tal motivo.

4. La estimación de este motivo hace superfluo (como ya se puso de manifiesto en STC 207/1990, fundamento jurídico 1.º, inciso final) el examen de los restantes en que se funda la demanda, pues en cuanto referidos a la resolución judicial posterior han quedado sin objeto al anularse los actos administrativos cuya revisión constituía el objeto de la misma.

#### FALLO

En atención a lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

#### Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado y, en consecuencia, anular las Resoluciones del Ministerio del Interior de 3 de febrero y de 7 de junio de 1982, en cuya virtud se imponía al recurrente la multa de 550.000 pesetas por infracción muy grave prevista en el art. 45.10 del Reglamento Provisional de Máquinas Recreativas y de Azar de 3 de abril de 1979.

Publiquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid a veinticinco de noviembre de mil novecientos noventa y uno.—Francisco Rubio Llorente.—Eugenio Díaz Eimil.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Jose Luis de los Mozos y de los Mozos.—Alvaro Rodríguez Berrejo.—Firmados y rubricados.

#### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 524/1989, interpuesto por el Procurador de los Tribunales don José Manuel Dorremocha Aramburu, en representación de don Francisco Javier Garmendia Martínez, don Pedro Aulestia Urrutia, don Javier Jesús María Marquiegui Candina, doña María del Coro Garmendia Galvete, don Pablo Ángel Ruiz de Gordejuela Urquijo, don Mario Onandia Natxiondo, don Martín Auzmendi Allerbe, don Javier Gurruchaga Aizpeolca y don Francisco Javier

**30856** Sala Segunda. Sentencia 220/1991, de 25 de noviembre. Recurso de amparo 524/1989. Contra acto del Gobierno vasco por el que se dio respuesta negativa, a través de la Mesa del Parlamento, a pregunta formulada por Euskadiko Ezkerra sobre destino de gastos reservados. Supuesta vulneración de los derechos a recibir información veraz y a ejercer sin limitación la función parlamentaria.

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Rubio Llorente, Presidente; don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Alvaro Rodríguez Berrejo y don José Gabaldón López, Magistrados, ha pronunciado

Olaberri Zazpe, asistidos del Letrado don Fernando Campo Antoñanzas, contra acto del Gobierno vasco por el que dio contestación, a través de la Mesa del Parlamento, en propuestas formuladas por Euskadiko Ezquerria sobre destino de gastos reservados. Han sido partes, el Gobierno vasco, representado por el Letrado don Agustín Pérez Barrios, y con posterioridad, por el también Letrado don Mikel Legarde Uriarte, y el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Eugenio Díaz Eimil, quien expresa el parecer de la Sala.

### I. Antecedentes

1. El 17 de marzo de 1989 se presentó en el Juzgado de Guardia y el día 20 se registró en este Tribunal un escrito de don José Manuel Dorremocha Aramburu, Procurador de los Tribunales, quien, en nombre y representación de don Francisco Javier Garmendia Martínez, don Pedro Aulestia Urrutia, don Javier Jesús María Marquiegui Cardina, doña María del Coro Garmendia Galvete, don Pablo Ángel Ruiz de Gordejuela Urquijo, don Mario Onandía Natxiondo, don Martín Auzmendi Allerbe, don Javier Gurruchaga Aizpeolea y don Francisco Javier Olaberri Zazpe, interpone recurso de amparo contra la contestación dada por el Gobierno vasco a las preguntas formuladas, a través de la Mesa del Parlamento vasco, sobre el destino de los gastos reservados habilitados en los Departamentos de Interior y Presidencia en los Presupuestos Generales de 1988 y 1989. Se invocan los arts. 23.1 y 20.1 d) de la Constitución.

2. La demanda se funda en los siguientes antecedentes:

a) El 8 de febrero de 1989 se publicaron en el «Boletín Oficial» del Parlamento vasco las preguntas formuladas por los parlamentarios de Euskadiko Ezquerria, don Javier Garmendia Martínez y don Martín Auzmendi Allerbe, referentes al destino de los gastos reservados de los Departamentos de Interior y Presidencia de la Comunidad Autónoma habilitados en los Presupuestos Generales de 1988 y 1989.

b) Admitidas a trámite y remitidas para su contestación a la Comisión de Instituciones e Interior, fueron incluidas en el orden del día 23 de febrero de 1989. Las preguntas fueron respondidas por el Consejero de Interior del Gobierno vasco don José Manuel Lasa Jáuregui y por el Secretario de la Presidencia don Jon Azua Mendía, en el sentido de denegar la información solicitada debido al carácter secreto de los gastos reservados según la propia Ley que los aprueba.

3. Como fundamentos jurídicos, los recurrentes formulan las siguientes alegaciones:

En primer lugar sostiene que su recurso es de los comprendidos en el art. 43 de LOTC, por interponerse contra un acto de miembros del Gobierno vasco y no de un acto parlamentario que pueda considerarse incluido entre los *interna corporis*, exentos del control jurisdiccional.

A tal efecto, cita y comenta la STC 118/1988 con el objeto de oponerse, *ad cautelam*, ante la alegación que de contrario pudiera hacerse para defender la irrecorribilidad del acto que se impugna con base en el concepto de los actos de naturaleza parlamentaria, característica de las relaciones Gobierno-Parlamento.

Sentado ello, alega que contra el acto impugnado no se abre la vía contencioso-administrativa, tal y como puso de manifiesto la Sentencia de la antigua Sala Quinta del Tribunal Supremo de 9 de junio de 1987, según la cual el acto del Gobierno por el cual se deniega información a un parlamentario es de naturaleza política sujeto a control parlamentario, pero excluido de la jurisdicción contencioso-administrativa.

En segundo término y como cuestión de fondo, alegan vulneración de los derechos reconocidos en los arts. 23.1 y 20.1 d) de la Constitución, dedicando una extensa argumentación para fundamentar dicha denuncia, que, en síntesis, puede resumirse en la forma siguiente:

a) El derecho a la participación política que reconoce el art. 23.1 C.E. incluye el de los ciudadanos miembros de una Asamblea Legislativa Autonómica, bien individualmente, bien a través de los grupos parlamentarios en su función de control del ejecutivo (art. 25 del Estatuto de Autonomía), la cual comprende un conjunto de actividades encaminadas a garantizar una información exhaustiva del Parlamento. En lo que respecta a las preguntas (arts. 140 y siguientes del Reglamento de la Cámara), entienden los actores que el Gobierno está obligado a darles respuesta, y el incumplimiento de tal obligación significa una directa violación del derecho a participar en los asuntos públicos de los parlamentarios e, indirectamente, de todos los ciudadanos. Sostener que la falta de respuesta sólo tiene consecuencias de índole parlamentaria es pervertir el sistema parlamentario, ya que la función de control político se ejerce fundamentalmente por la oposición, que, por principio, es minoritaria y no tiene posibilidades de ganar una moción de censura.

Asimismo, el principio de publicidad de las decisiones gubernamentales refrenda la tesis anterior. Este principio, básico para un Estado de Derecho democrático, lo recoge la Constitución en su art. 105 b) (acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos), y constituye un medio imprescindible para garantizar el derecho a la participación reconocido en el art. 23.1 C.E. Es importante destacar a este respecto que la Ley estatal de Secretos Oficiales, en su art. 10.2, permite a los miembros del Congreso de los Diputados y del Senado el acceso

a la información sobre materias clasificadas. Sería paradójico que no se aplicara el mismo principio en el marco autonómico, cuyo ámbito competencial es notablemente más restringido que el estatal.

Sin embargo, los Presupuestos Generales del País Vasco de 1988 y 1989 prevén determinadas habilitaciones para gastos reservados sin que los artículos que los regulan establezcan un régimen jurídico concreto. Pero, aun si se admite que la Comunidad Autónoma vasca tiene competencia para calificar como reservadas ciertas materias (lo que es discutible, pues sólo la seguridad y defensa del Estado justifican el secreto en el ámbito estatal), el carácter secreto de las mismas no se extiende al Parlamento.

En suma, la denegación de información a los Diputados que formulan una pregunta vulnera el derecho a la participación en los asuntos públicos, concretado en recibir información que recaben del ejecutivo por vía reglamentaria. La respuesta proporcionada por los miembros del Gobierno vasco reduce dicho derecho a límites irreconocibles y vulnera, por tanto, su contenido esencial.

b) También consideran violado los recurrentes el derecho a recibir información veraz que reconoce el art. 20.1 d) C.E. Recuerdan los preceptos de los Convenios Internacionales que lo reconocen, así como diversas Sentencias de este Tribunal, de las que se desprende que se trata de un derecho del que son titulares todos los miembros de la colectividad, que es un derecho esencial para la comunicación pública libre, pilar de una sociedad libre y democrática. Sin perjuicio del papel esencial de los medios de comunicación en el acercamiento a las fuentes de información, es a los miembros del Parlamento y a sus grupos a quienes incumbe constitucionalmente la demanda de información sobre el ejecutivo. La obstaculización de la información a los miembros del Parlamento bloquea la difusión de la misma a todos los ciudadanos y al conjunto de la sociedad.

Solicitan que se reconozca que la obstrucción a la información denunciada ha significado la violación de dos derechos mencionados, así como que se les restablezca en su derecho disponiendo la necesidad de que se dé contestación a las peticiones de información que formularon.

En el suplico de la demanda se pide que se declare haberse cometido las violaciones denunciadas y se restablezca a los recurrentes en su derecho a participar en los asuntos públicos y a recibir información veraz, disponiendo la necesidad (sic) de que por el Gobierno vasco se dé contestación a las peticiones de información que están en el origen del recurso de amparo.

4. El 19 de junio se dictó providencia admitiendo el recurso a trámite y el 18 de septiembre se tuvo por personado y parte en el mismo el Gobierno vasco, representado por el Letrado don Agustín Pérez Barrio, y se concedió a éste y a los recurrentes y al Ministerio Fiscal el plazo común de veinte días para que alegaran lo que estimaran pertinente, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 52.1 de la LOTC.

5. Los recurrentes presentaron escrito en el que se limitan a ratificar íntegramente el contenido de la demanda, haciendo suyas todas las alegaciones efectuadas y suplicando que se tenga por evacuado en tiempo y forma el traslado conferido.

6. El Gobierno vasco solicitó que se dicte Sentencia desestimando el recurso por concurrir las causas de inadmisibilidad previstas en el art. 50.1, apartados c) y a), de la LOTC, o, subsidiariamente, por no existir vulneración de los derechos reconocidos por los arts. 20.1 d) y 23 de la Constitución.

Después de hacer precisiones sobre la distinción entre «petición de información», a su juicio regulada en el art. 12.1 del Reglamento del Parlamento vasco, y «preguntas», objeto de contemplación en el art. 140 del mismo Reglamento, alega la concurrencia de las causas de inadmisibilidad referidas.

Sobre la primera de ellas, establecida en el art. 50.1 c) de la LOTC, por carecer manifiestamente la demanda de contenido constitucional, aduce que la actuación del Gobierno vasco, que se impugna, no es una disposición, acto jurídico o vía de hecho que pueda ser objeto del recurso de amparo, según el art. 41.2 de la LOTC, sino una actuación de naturaleza política, cuyo control posible es el derivado del sector del ordenamiento jurídico que regula las funciones de control parlamentario, según declara la STS de 9 de junio de 1987.

Conforme a ello, el Gobierno vasco considera que no es admisible el recurso de amparo, pero para el supuesto de que este Tribunal entendiéndose lo contrario y estimase procedente el recurso previsto en el art. 43 de la LOTC, se opondría a su admisibilidad el no haberse agotado la vía judicial previa.

En relación con esta segunda causa se cita la STC 1/1988, en la que se declara el carácter subsidiario del recurso de amparo, que impide admitir un recurso directo, en el que no se han utilizado precisamente los medios de impugnación ante la jurisdicción ordinaria, establecidas por el ordenamiento procesal. En contra de ello, considera el Gobierno vasco que carece de relevancia alguna que el Tribunal Supremo hubiese declarado, en su Sentencia de 9 de junio de 1987, su falta de jurisdicción para conocer de recurso promovido contra un acto de gobierno que deniega información a un parlamentario, puesto que, además de tratarse de supuestos diferentes —en aquel caso, solicitud amparada en el art. 12.1 del Reglamento del Parlamento vasco, y en el presente, pregunta formulada por el cauce del art. 140 del propio Reglamento—, la

jurisprudencia no es fuente de derecho que pueda dispensar del cumplimiento de un presupuesto de procedibilidad exigido por el ordenamiento jurídico procesal.

A las anteriores consideraciones se añade la alegación de falta de legitimación de los demandantes para interponer el recurso de amparo, porque sólo son titulares de dicha legitimación, según el art. 43, en relación con el art. 46.1 b) de la LOTC, quienes hayan sido parte en el proceso judicial previo y en el caso de autos no se cumple este requisito, sino que se ha acudido directamente a este Tribunal Constitucional.

Sobre la cuestión de fondo se exponen extensos razonamientos sobre la diferencia cualitativa que existe entre solicitudes de información y preguntas y la naturaleza y condición de ejercicio de los derechos reconocidos en los arts. 20.1 d) y 23 de la Constitución, llegando a la conclusión, después de comentar la doctrina establecida en diversas Sentencias del Tribunal Constitucional -6/1981, 86/1982, 105/1983, 168/1986, 28/1984, 10/1983, 32/1985 y 161/1988-, de que no ha existido vulneración de los referidos derechos.

7. El Ministerio Fiscal, coincidiendo con la defensa del Gobierno vasco, solicitó la denegación del amparo por concurrir la causa de inadmisibilidad del art. 50.1 a), en relación con el 43.1 de la LOTC, por falta de agotamiento de los recursos utilizables en la vía judicial procedente, alegando en su fundamento que se ha acudido directamente a la vía del amparo constitucional, sin agotar antes el recurso judicial previo, en relación con el cual no puede aducirse que no exista, puesto que, en todo caso, será de aplicación la Ley 62/1978, según declara el ATC 227/1985, cualquiera que sea la naturaleza jurídica del acto recurrido, ya que, a pesar de lo dispuesto en el art. 2 b) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, después de la promulgación de la Constitución no existe acto alguno del Gobierno o de la Administración que se encuentre exento del control jurisdiccional, como se desprende de lo dispuesto en los arts. 103, 106 y 53.2 de la Constitución y establece el ATC 731/1985.

8. Por escrito presentado en fecha 10 de abril del corriente año don Mikel Legarda Uriarte, Letrado del Gobierno vasco, comunicaba a este Tribunal que dictadas las SSTC 181/1989 y 196/1990, sobrevenidas con posterioridad a la fecha en que las partes habían evacuado sus escritos de alegaciones en el presente recurso, alegaba que la doctrina constitucional en ellas contenida, referida al derecho fundamental del art. 23.2 de la Constitución Española, habían, en su opinión, influido en la cuestión objeto del presente litigio, haciendo una glosa minuciosa y detenida de la jurisprudencia constitucional contenida en las referidas Sentencias en relación con el presente proceso.

El Tribunal ordenó por providencia de 18 de abril del corriente año incorporar aquel escrito a las actuaciones, dando traslado a la parte recurrente y al Ministerio Fiscal para que en término de cinco días alegasen lo pertinente, siendo cumplimentado tal trámite por la parte recurrente, discrepando de la interpretación dada por la representación del Gobierno vasco a la jurisprudencia sentada en las Sentencias que citaba, solicitando la desestimación, por las razones que alegaba de la pretensión deducida de adverso.

El Ministerio Fiscal emitió informe en el sentido de darse por instruido del escrito, oponiéndose al mismo y reiterando el suplico de su escrito de alegaciones.

9. Por providencia de 24 de julio de 1991 se señaló para deliberación y votación el día 11 de noviembre siguiente, quedando concluida en el día de hoy.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de amparo se interpone por nueve miembros del Parlamento vasco, componentes del Grupo Parlamentario de Euzkadi Euzkerria, contra la contestación que dio el Gobierno vasco, por medio del Consejero del Interior y el Secretario de la Presidencia, a la solicitud de información sobre el destino de determinados gastos, habilitados como «reservados» en los Presupuestos de los años 1988 y 1989, solicitada por dos de dichos parlamentarios. El Consejero del Interior se expresó en los siguientes términos: «Los gastos reservados tienen el carácter de secreto, precisamente por la propia Ley que los aprueba, es decir, es el propio Parlamento, expresión de la voluntad popular, quien declara la naturaleza secreta del destino de los mismos; y por su Señoría se me pide la vulneración de esa decisión mayoritaria, que comprenderá, no estoy dispuesto a hacerlo; no sólo por mi capricho, sino desde el respeto y acatamiento de una Ley nacida de la voluntad democráticamente expresada»; y el Secretario de la Presidencia se limitó a ratificar dicha contestación.

En el recurso se alega vulneración de los derechos a participar en los asuntos públicos y a recibir libremente información veraz, respectivamente garantizados por los arts. 23.1 y 20.1 d) de la Constitución, a lo cual se oponen el Gobierno vasco, comparecido como parte demandada, y el Ministerio Fiscal, quienes alegan, en primer término, la inadmisibilidad del recurso por concurrir, según ambos, la causa de falta de agotamiento de la vía judicial procedente, prevista en el art. 50.1 a), en relación con el 43.1, de la LOTC, y además, según el Gobierno vasco, la de carencia manifiesta en la demanda de contenido constitucional, establecida en el art. 50.1 c) de la misma Ley, y la falta de legitimación

de los demandantes por no tener la condición de parte en el proceso judicial procedente, según dispone el art. 46.1 b) de la Ley citada; causas de inadmisibilidad que, por su carácter formal, requieren solución prioritaria.

2. El análisis de la primera de dichas causas de inadmisibilidad requiere determinar previamente cuál es el poder público del que procede el acto recurrido, pues de ello depende el régimen jurídico aplicable en cuanto que, de las tres clases de amparo constitucional que respectivamente regulan los arts. 42, 43 y 44 de la LOTC, solamente en los dos últimos se exige el agotamiento de la vía judicial previa, requisito que es improcedente en la primera de ellas, la cual se accede de manera directa como excepción al carácter subsidiario que, en los otros dos supuestos, ostenta el recurso de amparo, ante el Tribunal Constitucional.

En el caso contemplado no puede abrigarse duda alguna que nos hallamos ante un recurso de amparo del art. 43, extremo éste sobre el cual las partes procesales, incluido el Ministerio Fiscal, están de acuerdo, coincidiendo todas ellas, sin discrepancia alguna en la postura que en tal sentido se adopta en la demanda, según la cual «el presente recurso de amparo es pertinente a tenor de lo dispuesto en el art. 43 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en relación con el art. 41 del citado texto legal, por cuanto el acto denegatorio de la información pedida procede del Gobierno» -fundamento I de Derecho procesal-, y «resulta pertinente aquí traer a colación la doctrina expuesta por el Tribunal Constitucional en Sentencia de la Sala Primera núm. 118/1988, de 20 de junio, a tenor de la cual la negativa a facilitar por parte de miembros del Gobierno vasco la información solicitada por los parlamentarios de Euzkadi Euzkerria, sería plenamente incardinable en los supuestos que el art. 43 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional considera susceptibles de recurso de amparo» -fundamento II de Derecho procesal-; afirmaciones que se completan añadiendo, en este mismo fundamento jurídico, que «lo anteriormente expuesto se dice *ad cautelam*, porque puede que de adverso se sostenga que no estamos ante un acto de Gobierno susceptible de recurso por la vía del art. 43 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, sino ante un acto de naturaleza parlamentaria, característico de las relaciones Gobierno-Parlamento», y que se sale así «al paso de una eventual oposición a la admisión del presente recurso, a cobijo de la doctrina de los *interna corporis acta*».

Tal unánime coincidencia de las partes sobre el origen gubernativo del acto recurrido y, por tanto, sobre la incardinación del recurso de amparo en el citado art. 43 es de insoslayable aceptación, puesto que, en efecto, la impugnación se dirige contra un acto emanado de miembros del Gobierno vasco y no contra un acto parlamentario que se recurra por el cauce del art. 42, siendo por ello igualmente inevitable, una vez comprobado que el recurso de amparo se interpone de manera directa, sin haber previamente acudido al proceso judicial procedente, estimar que, en principio, se ha incurrido en la falta de agotamiento de la vía judicial a que se refiere el art. 43.1 de la LOTC.

Parece, por lo tanto, que debiera declararse la inadmisibilidad del recurso prevista en el art. 50.1 a), en relación con el 43.1 citado, de la propia LOTC; sin embargo, tal inicial impresión no puede conducirnos a decretar esa inadmisibilidad, porque frente a ella debe considerarse que la regla general del carácter subsidiario del recurso de amparo significa que el agotamiento procesal que condiciona su apertura se produzca en relación con la vía judicial «procedente» -art. 43.1- o con todos los recursos «utilizables» -art. 44.1 a)-, y, por lo tanto, carece de sentido alguno exigir el cumplimiento de ese presupuesto formal, cuando es de imposible cumplimiento por no existir vía judicial «procedente» o recursos «utilizables» susceptibles de ser agotados. Lo contrario sería, en tales supuestos, condenar a la demandante de amparo, de manera irremisible, a la inadmisibilidad, hubiere o no intentado agotar una vía judicial «improcedente» o un recurso «inutilizable», puesto que si lo intentara incurriría en extemporaneidad por carecer de eficacia interruptiva del plazo de interposición del amparo la utilización de la vía o recurso judicial improcedente o inutilizable, y si no lo intentara incidiría de acogerse la tesis del Gobierno vasco y del Ministerio Fiscal, en la falta de agotamiento que éstos propugnan, haciendo, por lo tanto, imposible el acceso a esta jurisdicción constitucional, conclusión que es manifiestamente inaceptable.

El caso presente es uno de esos supuestos excepcionales en el que la interposición directa del amparo no determina su inadmisibilidad, pues la violación de derechos fundamentales se imputa a un acto -negativa del Gobierno vasco a facilitar la información solicitada por los parlamentarios vascos- ante el cual la Ley no concede medio de impugnación ante los Jueces en cuanto que, por su naturaleza política, está excluido del control de la jurisdicción contencioso-administrativa o de cualquier otra de orden distinto, siendo por lo tanto improcedente el imponer a los recurrentes de amparo que acudan a los órganos judiciales en demanda de una revisión para la cual carecen éstos de jurisdicción, y que se manifiesta, por lo tanto, innecesaria por inútil. Así lo tiene declarado la jurisprudencia del Tribunal Supremo y así también lo ha establecido este Tribunal Constitucional en las SSTC 45/1990 y 196/1990, cuya doctrina damos aquí por reproducida en orden a declarar que no existe vía judicial que agotar y, por ello, la interposición

directa del recurso de amparo no incurre, desde esta perspectiva procesal, en causa de inadmisibilidad por tal razón.

3. Lo anteriormente expuesto conduce a rechazar también la causa de inadmisibilidad del art. 50.1 a), en relación con el 44.1 c), de la LOTC, por cuanto la falta de invocación se alega como consecuencia de la falta de agotamiento, cuya desestimación presupone necesariamente que la invocación no es exigible por no existir vía judicial previa en la que pueda hacerse. Igual destino desestimatorio debe tener la inadmisibilidad por falta manifiesta de contenido constitucional que previene el art. 50.1 c) de la LOTC, puesto que esa causa solamente opera en el trámite del art. 50.3 de la misma Ley, careciendo de sentido alguno alegarla una vez superado dicho trámite, ya que, en virtud de ello, el contenido constitucional de la pretensión del demandante de amparo pasa a constituir el fondo de la cuestión a dilucidar.

4. La desestimación de las causas de inadmisibilidad nos sitúa ante el problema de fondo que, según se deja dicho, consiste en determinar si la contestación negativa del Gobierno vasco a facilitar la información solicitada por los parlamentarios demandantes, en uso de la facultad que les confiere el art. 12.1.º del Reglamento de la Cámara Vasca de 11 de febrero de 1983, vulnera los derechos fundamentales de participación política y a recibir información veraz, garantizados respectivamente por los arts. 23 y 20.1 e) de la Constitución.

La primera reflexión que dicho problema suscita es la de que la doctrina de los *interna corporis acta* no guarda relación de clase alguna con el debate de fondo planteado en este proceso, puesto que esa doctrina sólo puede tener aplicación en los recursos de amparo promovidos contra decisiones o actos sin valor de Ley, emanados de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas, o Autónomas, y ya se dejó establecido que el presente amparo se dirige contra un acto del Gobierno vasco, que precisamente por este origen no puede resultar afectado por la referida doctrina, aunque haya sido invocada, o más bien aludida, por los demandantes, en cuanto que lo ha sido con el exclusivo propósito de oponerse a una eventual alegación de inadmisibilidad del recurso; aspecto este que ha sido ya objeto de examen y resolución en el anterior fundamento jurídico. Debemos, por tanto, excluir del ámbito de este recurso toda consideración a la antedicha doctrina.

A la anterior reflexión hay que añadir una segunda, consistente en que la cuestión de fondo debe ser abordada partiendo de la idea rectora de que el acto gubernativo recurrido ha sido adoptado frente a los recurrentes en su cualidad de miembros de una Asamblea Legislativa, es decir, de parlamentarios, y no en consideración a su condición de ciudadanos; en atención a aquella cualidad, que es la de que los demandantes hacen valer en este recurso, el único derecho fundamental que puede haber vulnerado el acto recurrido es el garantizado por el art. 23 de la Constitución, a través del cual pretenden que se les proteja en la efectividad de su función parlamentaria, que estiman integrada en el derecho a participar en los asuntos públicos reconocido en dicho art. 23. Excluido este derecho fundamental, los demás que garantiza la Constitución sólo podrían venir afectados si el acto recurrido excediera de ese ámbito parlamentario en el que desenvuelve sus efectos y tuviese alguna clase de relación con la condición de ciudadanos que, obviamente, también ostentan los demandantes, pero que en este recurso es totalmente ajena a la cuestión planteada, determinando que aquí no podamos apreciar vulneración constitucional que no venga referida al mencionado art. 23 de la Constitución.

En consecuencia, procede también excluir la posibilidad de que el derecho a recibir información veraz, reconocido en el art. 20.1 c) de la propia Constitución, haya sido lesionado por el acto recurrido; puesto que en palabras de la STC 159/1986, es éste un derecho que tiene como características esenciales estar dirigido a los ciudadanos en general al objeto de que puedan formar sus convicciones, ponderando opiniones divergentes e incluso contradictorias y participar así en la discusión relativa a los asuntos públicos; es decir, se trata de un derecho que nada tiene que ver con los controles políticos que las Leyes atribuyen a las Asambleas Legislativas y a sus miembros sobre la acción de gobierno, en el seno de sus relaciones institucionales con el Poder Ejecutivo.

En resumen, la invocación del art. 20.1 c) carece de fundamentación válida, constituyendo en realidad un olvido de que el derecho de recibir información veraz que garantiza ese precepto constitucional es un derecho de libertad, que no consiste en ser convertido en un derecho de prestación, como implícitamente pretenden los demandantes.

5. En relación con el derecho protegido por el art. 23 de la Constitución, la solución viene presidida por las siguientes premisas, extraídas de la doctrina que en esta materia han establecido, entre otras, las SSTC 32/1985, 161/1988, 45/1990 y 196/1990 y el ATC 426/1990: a) el derecho fundamental reconocido en el art. 23 de la Constitución es un derecho de configuración legal, correspondiendo a la Ley -concepto en el que se incluyen los Reglamentos Parlamentarios- ordenar los derechos y facultades que correspondan a los distintos cargos y funciones públicas, pasando aquellos, en virtud de su creación legal, a quedar integrados en el *status* propio de cada cargo con la consecuencia de que podrán sus titulares defender, al amparo del art. 23.2 de la C.E.,

el *ius inofficium* que consideren ilegítimamente constreñido; b) el citado derecho constitucional garantiza no sólo el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, sino también a mantenerse en ellos sin perturbaciones ilegítimas y a que no se les impida desempeñarlos de conformidad con lo que la Ley disponga; c) cuando se trata de una petición de amparo deducida por representantes parlamentarios en defensa del ejercicio de sus funciones la aplicación del art. 23 engloba, de manera inseparable, los dos números de los que consta; d) los actos a través de los cuales se articulan las peticiones de información y preguntas de los parlamentarios a los miembros del Gobierno y, en general, todos aquellos que produzcan en el ámbito de las relaciones entre Gobierno y Parlamento, incluidos los autonómicos, agotan normalmente sus efectos en el campo estrictamente parlamentario, dando lugar, en su caso, al funcionamiento de los instrumentos de control político, que excluye, generalmente, tanto la fiscalización judicial como la de este Tribunal Constitucional, al que no le corresponde el control de cualquier clase de alteraciones o irregularidades que se produzcan en las relaciones políticas o institucionales entre Legislativo y Ejecutivo; e) sin embargo, la doctrina general anterior no excluye que, excepcionalmente, en el desarrollo de esa clase de relaciones pueda vulnerarse el ejercicio del derecho fundamental que a los parlamentarios les garantiza el art. 23 de la C.E., bien por el Ejecutivo, bien por los propios órganos de las Cámaras, si se les impide o coarta el ejercicio de la función parlamentaria. Es importante destacar que esto no supone constitucionalizar todos los derechos y facultades que constituyen el Estatuto del parlamentario, sino tan sólo aquellos que pudiéramos considerar pertenecientes al núcleo esencial de la función representativa parlamentaria, como son, principalmente, los que tienen relación directa con el ejercicio de las potestades legislativas y de control de la acción del Gobierno, debiendo, además, sostenerse que, mientras los obstáculos al ejercicio de las facultades que integran la función parlamentaria provenientes de los propios órganos de las Cámaras son, en principio, susceptibles de revisión en amparo, las respuestas o actuaciones del Ejecutivo en réplica a tal ejercicio constituyen, también en principio, ejercicio de las funciones gubernamentales propias, susceptibles de control político y parlamentario -y, en última instancia, electoral-, pero no revisables, en general, desde consideraciones de corrección jurídica, so riesgo de pretender una judicialización inaceptable de la vida política, no exigida en modo alguno por la Constitución, y poco conveniente con el normal funcionamiento de la actividad política de las Cámaras Legislativas y del Gobierno.

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

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

#### FALLO

En atención a lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Denegar el amparo solicitado.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid a veinticinco de noviembre de mil novecientos noventa y uno.-Francisco Rubio Llorente.-Eugenio Díaz Eimil.-Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.-José Luis de los Mozos y de los Mozos.-Alvaro Rodríguez Bertrijo.-José Gabaldón López.-Firmados y rubricados.