

## SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**25986** *Pleno. Sentencia 165/2023, de 21 de noviembre de 2023. Recurso de amparo 7813-2021. Promovido por doña Concepción Gamarra Ruiz-Clavijo y otros cuatro diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso respecto de la resolución de la presidenta de la Cámara rechazando su petición de amparo parlamentario. Supuesta vulneración del derecho al ejercicio de las funciones representativas: denegación de acceso a los expedientes de indulto correspondientes a nueve condenados «en el juicio del procés» beneficiados por la medida de gracia. Voto particular.*

ECLI:ES:TC:2023:165

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y las magistradas y magistrados doña Inmaculada Montalbán Huertas, don Ricardo Enríquez Sancho, doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don César Tolosa Tribiño y doña Laura Díez Bueso, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

## SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 7813-2021, promovido por doña Concepción Gamarra Ruiz-Clavijo, don Guillermo Mariscal Anaya, doña Isabel María Borrego Cortés y don Carlos Rojas García, diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, y don Jaime Eduardo de Olano Vela, diputado y abogado, en su condición de comisionado; todos ellos representados por el procurador de los tribunales don Manuel Sánchez-Puelles y González-Carvajal, contra el acuerdo de la presidenta del Congreso de los Diputados de 13 de septiembre de 2021. Han intervenido el Congreso de los Diputados y el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente el magistrado don Ricardo Enríquez Sancho.

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito registrado en este tribunal el día 9 de diciembre de 2021, el procurador de los tribunales, don Manuel Sánchez-Puelles y González-Carvajal, en nombre y representación de doña Concepción Gamarra Ruiz-Clavijo, don Guillermo Mariscal Anaya, doña Isabel María Borrego Cortés y don Carlos Rojas García, diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, y don Jaime Eduardo de Olano Vela, diputado y abogado, en su condición de comisionado, interpuso recurso de amparo contra el acuerdo de la presidenta del Congreso de los Diputados de 13 de septiembre de 2021 por el que, según la demanda, «se rechaza ofrecer amparo a los diputados del Grupo Parlamentario Popular, conforme a lo solicitado por los mismos mediante escrito de 10 de septiembre de 2021, en la obtención de informes y documentos solicitados al Gobierno, en el ejercicio de su función representativa, en fecha de 23 de junio de 2021, y en particular ante la denegación por el Gobierno del acceso a la referida información, relativa en concreto a '[t]odos los informes y documentos que integran los expedientes de indulto correspondientes a los nueve

presos condenados en el juicio del proceso que han sido beneficiados por la concesión de los correspondientes indultos en el Consejo de Ministros de 22 de junio de 2021'».

Al recurso se acompañan escritura de poder general para pleitos; certificación del secretario general del Congreso de los Diputados acreditativa de la condición actual de diputados del Grupo Parlamentario Popular de los recurrentes; declaración de voluntad, apoderamiento y firmas al efecto de los diputados y diputadas para la interposición del recurso de amparo ante el comisionado, don Jaime Eduardo de Olano Vela; y el acuerdo impugnado, de la presidenta del Congreso de los Diputados de 13 de septiembre de 2021, con sus antecedentes: solicitud de informes-documentos al Gobierno, presentada por los recurrentes a través de la Presidencia del Congreso de los Diputados el 23 de junio de 2021; respuesta del Gobierno, de 2 de septiembre de 2021; escrito de amparo de los recurrentes ante la Presidencia del Congreso, de 10 de septiembre; y escrito de la presidenta del Congreso al ministro de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática.

2. Sucintamente expuestos, los hechos en que se basa la pretensión de amparo son los siguientes:

a) El 23 de junio de 2021, los diputados ahora recurrentes en amparo solicitaron al Ministerio de Justicia y a la Presidencia del Gobierno, «para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias» y «al amparo de lo establecido en el artículo 7 del Reglamento» del Congreso de los Diputados (en adelante, RCD), «[t]odos los informes y documentos que integran los expedientes de indulto correspondientes a los nueve presos condenados en el juicio del proceso, que han sido beneficiados por la concesión de los correspondientes indultos en el Consejo de Ministros de 22 de junio de 2021».

b) El Gobierno respondió a dicha solicitud el 2 de septiembre de 2021, en los siguientes términos:

«En relación con la petición de información realizada, en virtud del artículo 7 del Reglamento del Congreso de los Diputados, se informa de que no es posible dar acceso a los expedientes solicitados, dado que los mismos contienen circunstancias personales, familiares y sociales, así como datos de ilícitos penales que no se pueden divulgar sin contar con el consentimiento expreso del afectado (art. 15.1 segundo párrafo Ley 19/2013 y art. 10.1 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales), o bien transcurridos los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del patrimonio histórico español)».

c) El 10 de septiembre de 2021, los diputados recurrentes en amparo dirigieron a la mesa del Congreso de los Diputados un escrito solicitando:

«El amparo de la presidenta del Congreso para que se dirija al Gobierno, instándole a responder completamente a la solicitud de todos los informes y documentos que integran los expedientes de indulto correspondientes a los nueve presos condenados en el juicio del proceso, que han sido beneficiados por la concesión de los correspondientes indultos en el Consejo de Ministros de 22 de junio de 2021».

d) Mediante escrito de 13 de septiembre de 2021, objeto del presente recurso de amparo, la presidenta del Congreso de los Diputados contestó a dicha solicitud manifestando lo siguiente:

«No se trata en este caso de que el Gobierno no haya enviado su contestación en el plazo reglamentariamente establecido al efecto, sino de un supuesto distinto en el que manifiesta su disconformidad o insatisfacción con la contestación remitida por el Gobierno, por entenderla insuficiente o inadecuada, lo que conlleva una valoración que [a] esta Presidencia no corresponde realizar más allá de un examen liminar que permita constatar que por el Gobierno se ha dado respuesta a la iniciativa presentada.

Realizado dicho examen liminar, no considera esta Presidencia que el Gobierno haya dejado sin contestación su solicitud de informe sino que, al amparo de lo dispuesto en el artículo 7 del Reglamento, aquel manifiesta las razones fundadas en Derecho que impiden facilitar la información solicitada, sin perjuicio de la valoración que el contenido de la respuesta le merezca como destinataria de la misma.

Ello no obstante, adjunto le remito copia del escrito que con esta misma fecha he trasladado al ministro de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, a los efectos oportunos, al tiempo que me permito señalar a su señoría la posibilidad reglamentaria de solicitar del Gobierno una aclaración o de plantear nuevas iniciativas para su contestación.

En todo caso, si su señoría optase por alguna de las opciones que le señalo, le ruego me mantenga informado sobre cualquier circunstancia que se produjera en relación con las iniciativas que VE planteo».

e) La presidenta del Congreso de los Diputados, como había indicado en el documento anterior, remite en la misma fecha otro escrito al ministro de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, comunicándole que los diputados, ahora recurrentes, han solicitado amparo de la Presidencia del Congreso ante la contestación remitida por el Gobierno a la anterior solicitud; y señalando, en términos parecidos a los dirigidos a los diputados, que:

«No se trata en este caso de que el Gobierno no haya enviado su contestación en el plazo reglamentariamente establecido, sino de un supuesto distinto en el que los diputados manifiestan su disconformidad o insatisfacción con la información remitida por el Gobierno, por entenderla insuficiente o inadecuada, lo que conlleva una valoración que a esta Presidencia no corresponde realizar más allá de un examen liminar que permita constatar que por el Gobierno se ha dado respuesta a la iniciativa presentada, manifestando, al amparo de lo dispuesto en el artículo 7 del Reglamento, las razones fundadas en Derecho que impiden facilitar la información solicitada.

Ello no obstante, y ante las consideraciones que formulan los señores diputados en su escrito, le traslado el mismo a los efectos oportunos, con el ruego de que traslade a esta Presidencia las consideraciones que, en su caso, estime pertinentes».

3. La demanda de amparo alega, como motivo único, la vulneración del derecho fundamental al ejercicio del cargo representativo conforme a la ley (art. 23.2 CE). A tal efecto, expone la doctrina sobre el art. 23.2 CE, subrayando que el ejercicio de la función de control al Gobierno forma parte del núcleo del *ius in officium* (STC 208/2003, de 1 de diciembre), y argumenta que la decisión cuestionada no ampara a los recurrentes en el ejercicio de su derecho de solicitar documentación al Gobierno, vulnerando este derecho por las siguientes razones:

A) En primer lugar, el acuerdo incumple los términos en los que se reconoce a los parlamentarios el derecho a contar con la información y documentación que el Gobierno les niega.

El derecho fundamental que consagra el art. 23.2 CE es un derecho de configuración legal (entre otras, STC 17/2019, de 11 de febrero). Se aduce que, en el presente caso, el acuerdo recurrido renuncia a amparar a los diputados en su ejercicio de la función de control de la acción de gobierno de conformidad con el ordenamiento jurídico, sin requerir del Gobierno la oportuna aportación de los informes y documentos esenciales para dicha función. Según la demanda, la denegación por el Gobierno de la documentación requerida se fundamenta en razones arbitrarias y la actuación de la presidenta también carece de fundamentación, lo que contraviene, a su juicio, la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 181/1989, de 3 de noviembre, FJ 3, y 203/2001, de 15 de octubre, FJ 4).

La demanda expone que tanto el art. 109 CE como los arts. 7 y 44.1 RCD reconocen el derecho de los diputados a disponer de documentación, «que debe ser recabada al

efecto por la Presidencia del Congreso mediante los oportunos requerimientos al Gobierno».

Explica que la vulneración del art. 23.2 CE se produjo inicialmente por el Gobierno al no remitir la documentación relevante, incumpliendo flagrantemente lo establecido en el art. 7 RCD y en el art. 109 CE al amparo de los que podrán recabar «la información y ayuda que precisen del Gobierno y de sus Departamentos», habiendo interpretado el Tribunal Constitucional que «el derecho ex art. 23.2 comprende tanto el de solicitar una determinada información de las administraciones públicas como el de obtenerla» (STC 203/2001). Sin embargo, es la decisión de la presidenta de la Cámara objeto del presente recurso la que profundiza y sostiene dicha vulneración inicial del derecho de los recurrentes producida por el Gobierno.

El escrito cita, además, la jurisprudencia del Tribunal Supremo que, en su sentencia núm. 210/2016, de 5 de abril, afirma: «[q]ue la sociedad pueda estar adecuadamente informada sobre los indultos otorgados por el Gobierno a personas condenadas por sentencia firme, la identidad de esas personas y los delitos que habían cometido, responde a un interés público, enlazado con el derecho a la libertad de información y al control de los poderes públicos propio de las sociedades democráticas», lo que en aquel caso justificaba «el tratamiento inicial de los datos que supone indexar las páginas web donde tales indultos son publicados y mostrarlos en la página de resultados de un buscador generalista de Internet».

A continuación, el recurso analiza la motivación de la negativa gubernamental a remitir la información solicitada por los recurrentes en amparo, asumida a su juicio por la presidenta de la Cámara, señalando que:

a) El Gobierno centra su negativa en el carácter personal de los datos, así como en la necesidad de consentimiento expreso del afectado, sin que conste, en ningún caso, que haya sido solicitado al o a los afectados el consentimiento expreso al que alude para negar dicha información. Ello desconoce la jurisprudencia del Tribunal Supremo al respecto «con el fin de despachar sin mayor esfuerzo argumentativo la solicitud realizada», y desemboca en una motivación manifiestamente pobre y que no satisface las exigencias expuestas en aras de garantizar el correcto ejercicio de la función parlamentaria.

b) Por otra parte, la respuesta del Gobierno alude a las circunstancias «personales, familiares y sociales» que pueden contenerse en los informes y documentos integrantes del expediente. Aspectos que, explica la demanda, no son del interés de los recurrentes, que pretenden conocer las razones por las cuales el Gobierno ha considerado merecedores del indulto a sus beneficiarios. Por lo demás, se obvia la posibilidad, si fuera necesario, de recabar el consentimiento de los sujetos afectados o, en su defecto, de procurar la «supresión de los datos de identificación para asegurar en todo momento la protección del honor e intimidad personal y familiar», como preveía ya un acuerdo del Pleno del Consejo General del Poder Judicial de 18 de junio de 1997.

c) Además, sostiene la demanda, aunque la documentación requerida no se encuentra protegida por la Ley Orgánica de protección de datos de carácter personal, como afirma el Gobierno, la importancia de la función parlamentaria es tal que, incluso si pudiese incluirse en la categoría de los secretos oficiales, la Ley 9/1968, de 5 de abril, que los regula dispone que «[l]a declaración de 'materias clasificadas' no afectará al Congreso de los Diputados ni al Senado, que tendrán siempre acceso a cuanta información reclamen, en la forma que determinen los respectivos Reglamentos y, en su caso, en sesiones secretas» (art. 10.2), llevándose la entrega de dicha información conforme a lo estipulado por la resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 11 de mayo de 2004.

Para la demanda, en suma, la vulneración del derecho al ejercicio de la función representativa o *ius in officium* del art. 23.2 CE es palmaria al haberse impedido (no amparando a los diputados) el derecho a ejercer el cargo representativo «de conformidad con lo que la Ley disponga» (STC 208/2003).

B) La denunciada vulneración del art. 23.2 CE resulta también de la interpretación restrictiva que, a juicio de los demandantes, hace el acuerdo impugnado al limitar el ejercicio pleno de la función representativa, contradiciendo la doctrina establecida en la STC 90/2005, de 18 de abril. De los arts. 7 y 44 RCD la demanda infiere que, en la medida en que el derecho a la información y documentación «se encauza a través de los órganos parlamentarios, corresponde a los mismos un deber de salvaguardar dicho derecho», de modo que si, como en este caso, renuncian a ampararlo, se menoscaba la función parlamentaria y, con ella, el derecho fundamental al ejercicio del cargo representativo del art. 23.2 CE.

Sostienen los recurrentes que la presidenta del Congreso de los Diputados, al aceptar sin reservas la negativa infundada del Gobierno a conceder el acceso a la información solicitada, mediante una interpretación excesivamente restrictiva de sus propias facultades a este respecto (ex arts. 109 CE y 7 RCD), coarta el ejercicio de la función representativa y no respeta la doctrina constitucional (con cita, entre otras, de las SSTC 177/2002, de 14 de octubre; 208/2003, de 1 de diciembre, y 90/2005, de 18 de abril).

C) Finalmente, estima la demanda que el acuerdo vulnera asimismo el art. 23.2 CE por la ausencia de motivación suficiente y adecuada de la negativa a amparar a los recurrentes ante la infundada negativa del Gobierno a remitir la documentación solicitada. Con apoyo en las SSTC 208/2003 y 90/2005, se afirma que la presidenta del Congreso tenía que motivar suficiente y adecuadamente su decisión, al ser esta limitativa de los derechos de los diputados; motivación de la que, a juicio de los recurrentes, carece el acuerdo objeto del presente recurso.

En definitiva, expone la demanda que, ante la solicitud de que reclamase al Gobierno la documentación solicitada, la presidenta de la Cámara alega:

a) Que solo le corresponde un examen liminar de la contestación del Gobierno, constatando que se ha dado respuesta a la solicitud, aunque esta sea negativa e infundada.

b) Que en tal contestación el Gobierno «manifiesta las razones fundadas en Derecho que impiden facilitar la información solicitada»; razones que, según se ha expuesto, no justifican para los demandantes de amparo la no remisión de la documentación.

Además, subraya la demanda, la presidenta sugiere a los recurrentes otras posibilidades reglamentarias, como solicitar al Gobierno una aclaración o plantear nuevas iniciativas para su contestación, obviando que, a juicio de los demandantes, es a ella «a quien corresponde ex art. 7 RCD, conducir tal requerimiento y garantizar su resultado».

Por todo ello, en definitiva, la demanda solicita que se otorgue el amparo solicitado y, en su virtud, se declare vulnerado, por el acuerdo controvertido, el derecho de los recurrentes al ejercicio del cargo representativo o *ius in officium* del artículo 23.2 CE; revocando dicho acuerdo tras declarar su nulidad «y exigiendo de la Presidencia del Congreso el requerimiento al Gobierno de la aportación íntegra de la información solicitada».

D) La demanda justifica la especial trascendencia constitucional del recurso invocando dos de los supuestos previstos en la STC 155/2009, de 25 de junio:

a) El recurso trasciende del caso concreto porque plantea una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica o tiene consecuencias políticas generales [FJ 2 g)]. Expuesto en términos muy sumarios, es indiscutible la relevancia política del objeto del amparo, que es la negativa de la Presidencia del Congreso a amparar la solicitud de información en relación con una determinada actuación del Gobierno de indudable trascendencia social, como es la concesión de los indultos. Dicho desamparo a los diputados en su labor de control al Gobierno constituye una cuestión

relevantísima, dotada de consecuencias políticas generales, lo que justifica la necesidad de un pronunciamiento de este Tribunal Constitucional. La cuestión concreta que se plantea en este recurso trasciende del mismo, por cuanto la alegada vulneración –la falta de remisión de los expedientes– ha impedido el correcto ejercicio por el Congreso de su labor de control al Gobierno, integrante indudable de la función representativa amparada en el artículo 23.2 CE. Además, la general repercusión política de la decisión resulta de la general afectación que produciría en perjuicio de los representantes la consolidación del criterio de la presidenta respecto de los «límites» de su propia facultad de requerir al Gobierno y a la administración información y documentación conforme al art. 109 CE.

b) El recurso plantea un problema o una faceta de un derecho fundamental susceptible de amparo sobre el que no existe doctrina del Tribunal Constitucional [FJ 2 a)]. En concreto, se aduce que el recurso plantea entre otras, al menos, las siguientes cuestiones que no han sido objeto de pronunciamiento por el Tribunal Constitucional:

(i) En primer lugar, si vulnera el derecho fundamental al ejercicio del cargo representativo –art. 23.2 CE–, y concretamente el *ius in officium* de los parlamentarios que la Presidencia del Congreso renuncie a analizar si la negativa del Gobierno a facilitar una determinada información sobre su actividad, solicitada por aquellos por los cauces reglamentariamente establecidos, se encuentra fundada en Derecho o no, por interpretar que sus facultades se limitan, ex arts. 109 CE y 7 RCD, a «un examen liminar que permita constatar que por el Gobierno se ha dado respuesta a la iniciativa presentada». Más concretamente, si se vulneraría dicho derecho fundamental en aquellos casos en que la respuesta del Gobierno negativa al acceso contravenga el ordenamiento jurídico, incluso si aparece revestida de una apariencia de argumentación jurídica.

(ii) Por otro lado, si puede entenderse desde una perspectiva general o particular que la negativa del Gobierno a conceder a los parlamentarios acceso a los expedientes solicitados, y especialmente la permisividad de la Presidencia del Congreso ante esa negativa, vulneran el derecho fundamental de aquellos a ejercer su cargo representativo conforme a la ley –*ius in officium*–, al coartar evidente e indudablemente, sus prerrogativas inalienables para el correcto ejercicio de la función de control al Gobierno ex art. 66.2 CE. En especial, si se vulneraría el derecho fundamental si, aun alegándose por el Gobierno razones de protección de datos, resultase que la información en cuestión es de relevancia pública, o bien no se ha intentado por el Gobierno, de forma previa a la negativa a aportar la documentación, recabar el consentimiento o eliminar los datos personales.

Lo que pretende la demanda es, pues, que el Tribunal Constitucional establezca doctrina aplicable a aquellos casos en que la Presidencia del Congreso deba amparar a los parlamentarios cuya solicitud de información ha sido rechazada por el Gobierno sin base en Derecho, o en que «el contenido de los expedientes de indulto no sea remitido a los parlamentarios pese a su expresa solicitud al efecto, minimizando las posibilidades por los mismos de control [a]l Gobierno en este concreto ámbito».

4. Por providencia de 9 de mayo de 2022, la Sala Primera acordó proponer la avocación del presente recurso de amparo al Pleno, el cual, mediante nueva providencia de 2 de junio de 2022, acordó recabar el conocimiento del mismo y admitirlo a trámite, apreciando que en él concurre una especial trascendencia constitucional [art. 50.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC)] porque plantea un problema o afecta a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina de este tribunal [STC 155/2009, FJ 2 a)].

Por ello, y en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 LOTIC, se acordó dirigir atenta comunicación a la presidenta del Congreso de los Diputados a fin de que, en el plazo de diez días, remita certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes al acuerdo de 13 de septiembre de 2021, con remisión de copia de la demanda para conocimiento de dicha Cámara, a efectos de su personación en el presente proceso constitucional en el citado plazo.

5. Mediante escrito registrado en este tribunal el día 15 de junio de 2022, la presidenta del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo adoptado por la mesa de la Cámara, a fin de trasladar al Tribunal Constitucional la documentación solicitada y personarse en el procedimiento, correspondiendo la representación y defensa de la Cámara a la letrada de las Cortes Generales directora de la asesoría jurídica de la Secretaría General de la Cámara.

6. Por diligencia de ordenación de 21 de junio de 2022, la Secretaría de Justicia del Pleno dispuso dar vista de las actuaciones, por un plazo común de veinte días, al Ministerio Fiscal y a las partes personadas, para que pudieran presentar las alegaciones que estimaran pertinentes.

7. Mediante escrito registrado el 22 de julio de 2022, la letrada de las Cortes Generales, actuando en nombre y representación del Congreso de los Diputados, interesó la desestimación del recurso de amparo conforme a las siguientes alegaciones:

a) En primer lugar, subraya que el amparo que se solicita se refiere solamente al acuerdo de la presidenta del Congreso de los Diputados, y no a la contestación del Gobierno; la cual, por tanto, no puede discutirse por esta vía, y hubiera debido cuestionarse, en su caso, ante la jurisdicción contencioso-administrativa, conforme reiterada jurisprudencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo. Menciona, en este sentido, diversas resoluciones, y cita expresamente la STS 175/2022, de 10 de febrero, FJ 4, para recordar que, según otro auto anterior de 20 de julio de 2021, «el criterio ya fijado anteriormente en el ámbito autonómico es aplicable en el ámbito nacional y [...] –una vez que los órganos de gobierno del Congreso de los Diputados han dado curso al requerimiento de información– la falta de respuesta no puede ser considerada una actuación imputable a la Cámara. Tan es así que la Sala acordó acceder a la petición de la letrada de las Cortes Generales de tener al Congreso de los Diputados por apartado del recurso contencioso-administrativo, desde el momento en que no puede ser considerado parte demandada».

En ese marco, y con cita de la STC 57/2011, de 3 de mayo, se destaca también que la mesa, a la hora de calificar las solicitudes de información por parte de los diputados, ejerce «esencialmente, un examen de la viabilidad formal» de las mismas, que presenta las características de un *ius ut procedatur*, obligando a los órganos parlamentarios a dar curso a la solicitud de información, ya que carecen de facultades para efectuar un «control de oportunidad sobre la conveniencia o inconveniencia de hacer llegar a la administración [...] la solicitud de información» formulada por los parlamentarios (STC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 8).

b) En segundo término, y a partir de la dicción del artículo 7 RCD, apunta que quien tiene que entregar la documentación o dar las razones fundadas en Derecho que lo impidan es siempre la administración requerida, no el Congreso, que no tiene esa documentación. Por tanto, la única intervención de la Cámara se limita a la admisión o (excepcionalmente) inadmisión de la solicitud, y a un acto puramente reglado de comunicación o traslado en un doble sentido: de la solicitud al Gobierno, y de la contestación gubernamental al parlamentario. La Cámara, pues, no decide contestar o no, ni controla materialmente el contenido de la contestación, al igual que no decide, en su caso, contestar inadecuadamente. Sus órganos no son competentes para analizar o examinar la contestación del Gobierno, o para requerir al Gobierno una determinada respuesta que satisfaga los intereses de los solicitantes: si la solicitud de información es admitida, la responsabilidad se traslada al Gobierno de la Nación, y el eventual control de la respuesta del Gobierno ya no corresponde a los órganos parlamentarios, sino a los tribunales, «ya sean de la jurisdicción contencioso-administrativa o, en su caso, de la constitucional si la impugnación afectara a una actuación de un órgano parlamentario».

En cuanto a la solicitud de amparo a la Presidencia, es un procedimiento no previsto en el Reglamento, cuyo origen se encuentra en una costumbre que comenzó como práctica parlamentaria poco después de aprobarse la Constitución española, y que no

pretende sustituir la obligación gubernamental de contestar a la solicitud de información. Por el contrario, contribuye a la defensa de la facultad de los diputados mediante una actuación no prevista en el Reglamento que pretende dar a los solicitantes una nueva oportunidad para que el Gobierno les conteste, transmitiéndole los motivos que expresan en su escrito de amparo. Es, pues, «lógicamente imposible» que vulnere su derecho a solicitar la información.

La representación del Congreso revisa después la evolución de la jurisprudencia en esta materia. Resalta que, en un primer momento (STC 220/1991, de 25 de noviembre), se admitió la vía del recurso de amparo contra la decisión del órgano de gobierno de la administración correspondiente, excluyendo la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa por considerar dichos actos (de acuerdo con el Tribunal Supremo: SSTS, Sala de lo Militar, Sección Primera, de 9 de junio de 1987 y de 15 de noviembre de 1988) como actos políticos o de gobierno. Sin embargo, y según muestran las sentencias antes mencionadas, la jurisprudencia posterior ha declarado la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa, al pronunciarse sobre diversos aspectos (documentación afectada por secreto sumarial, documentación concebida para uso interno, documentación carente de soporte escrito o en fase de elaboración, motivación inadecuada...), fallando en ocasiones a favor de las administraciones correspondientes por estimar que concurrían razones fundadas en Derecho que impedían entregar la documentación solicitada.

c) El escrito explica a continuación el origen y las modalidades de la práctica, hoy ya devenida en costumbre parlamentaria, por la que, «ante la no contestación de una pregunta escrita y de una solicitud de informe o ante la disconformidad de los diputados respecto a la contestación remitida por el Gobierno, se solicitaba el amparo de la mesa o de la Presidencia de la Cámara». En este último caso, y apelando habitualmente al artículo 32.2 RCD (según el cual «[c]orresponde al presidente cumplir y hacer cumplir el Reglamento, interpretándolo en los casos de duda y supliéndolo en los de omisión»), detalla el escrito los «tres tipos de contestaciones» de la Presidencia a la solicitud de amparo, y las fórmulas utilizadas para ello, que varían en función de las circunstancias del caso (falta de respuesta; disconformidad de los solicitantes con una respuesta manifiestamente insuficiente, por error o por remitirse a un formato inadecuado; y disconformidad de los solicitantes con una respuesta en la que no hay un error manifiesto). En todo caso, se destaca que este mecanismo no es un recurso interno equiparable a las solicitudes de reconsideración frente a las decisiones de la mesa (art. 31.2 RCD), que pueden afectar a los derechos del diputado y son susceptibles de recurso de amparo constitucional. Es una medida de ayuda de la Presidencia orientada a favorecer a los parlamentarios en el ejercicio de su función, y que suele versar sobre actuaciones de otros órganos, por lo que cualquier posible vulneración de derechos de los parlamentarios no sería imputable a la propia Presidencia. Por todo lo cual, entiende la representación del Congreso que no concurre uno de los requisitos del amparo (existencia de una violación del derecho fundamental alegado), ni el elemento de imputación que vincularía la violación del derecho al acto que se impugna.

En definitiva, a juicio de la letrada la demanda mezcla y confunde dos cuestiones distintas, como si la presidenta fuera la responsable de la contestación del Gobierno, o tuviese la facultad de controlar el cumplimiento de este, requiriéndoselo imperativamente en caso de incumplimiento. La presidencia no tiene tales facultades, ni el artículo 7 RCD implica el derecho a una contestación determinada (STC 220/1991, FJ 5). En el caso, la presidencia apreció que el Gobierno había contestado, si bien no aportó la información solicitada, indicando unas razones fundadas en Derecho que a ella no corresponde juzgar.

Por ello, amparó a los diputados solicitantes remitiendo copia de su escrito al ministro competente a los efectos oportunos y con el ruego de que trasladara a la presidencia las consideraciones que, en su caso, estime oportunas. Pero la presidencia no es «una especie de defensora universal de los diputados [...] que tiene una obligación de conceder o lograr todo lo que los diputados solicitan»: una vez producida la contestación

gubernamental, los órganos parlamentarios pueden contribuir a la defensa del diputado, pero no resolver el eventual conflicto con el Gobierno, y la presidencia de la Cámara «no es un órgano jurisdiccional que pueda otorgar amparos o fiscalizar la actuación del Gobierno».

En todo este procedimiento, los órganos de la Cámara únicamente pueden infringir el ordenamiento al inicio de la tramitación de la iniciativa, si la inadmiten injustificadamente. Pero, una vez admitida la solicitud, la responsabilidad se traslada al Gobierno, y lo único que en su caso podría hacer la Cámara sería plantear un conflicto entre órganos constitucionales, algo que es competencia del Pleno y no de los parlamentarios individuales, que tampoco pueden exigirlo.

En consecuencia, en el caso los recurrentes confunden un amparo parlamentario con un amparo constitucional, pretendiendo que la presidencia tenga la obligación de proceder contra el Gobierno cuando los diputados no estén de acuerdo con el contenido de la información remitida. Con ello exceden también el alcance del artículo 7 RCD, que solo prevé que la presidencia opere de cauce entre ambas partes: los recurrentes exigen que requiera al Gobierno la aportación íntegra de la información, facultad que no se puede deducir de dicho precepto y que, adicionalmente, no resolvería el conflicto, en tanto el incumplimiento de la obligación por parte del Gobierno podría persistir, y solo el Tribunal Supremo o el Tribunal Constitucional podrían exigirle una contestación adecuada.

Por consiguiente, la presidencia defiende en todo caso los derechos de los diputados solicitantes, si bien lo hace respetando la lógica constitucional e institucional a la que debe sujetar su actuación: aun cuando entienda que la solicitud no se ha dejado sin contestar, el escrito de amparo en que los solicitantes exponen sus razones se traslada al Gobierno, para que se le comuniquen las consideraciones que, en su caso, se estimen oportunas. No se niega que la contestación sea incorrecta, sino que se analiza la existencia de razones que aparentemente puedan justificarla, remitiéndose al Gobierno las valoraciones de los diputados e incluso informando a estos de otras posibilidades de actuación. Lo que en ningún caso puede hacer es asegurar la efectiva satisfacción del derecho pretendidamente vulnerado y restablecer el supuesto perjuicio provocado, porque ello supondría exigir a la presidencia de la Cámara una intervención parecida a la del Tribunal Constitucional, que no le corresponde.

d) La anterior argumentación lleva a descartar la supuesta vulneración del derecho alegada en la demanda: la solicitud de información fue admitida y tramitada por la mesa de la Cámara y, una vez recibida la contestación del Gobierno y solicitado el amparo de la presidencia, esta respondió ajustándose a la costumbre parlamentaria en esta materia. No «convalida», «afianza» ni «sanciona» la decisión del Gobierno, como denuncia la demanda, sino que se limita a apreciar que dicha contestación incluye razones fundadas en Derecho que, por lo menos superficialmente, pueden justificar la negativa del Gobierno, sin juzgar definitivamente la cuestión ni denegar el amparo, sino protegiendo a los diputados conforme a la práctica habitual. Vuelve a actuar de nexo o de órgano de interlocución entre los diputados y el Gobierno, pero no puede requerir la información en los términos pretendidos por los solicitantes, porque ello hubiera excedido tanto de sus facultades como de la propia configuración del derecho de los diputados, según resulta de los arts. 32 y 7 RCD.

Analiza a continuación la respuesta del Gobierno, a los meros efectos de defender la contestación de la presidencia de la Cámara ante el amparo solicitado. Y constata que se invocan diversos preceptos legales referidos al tratamiento de datos de carácter personal que, «como primera aproximación, guardan relación con lo solicitado». Añadiendo que «[l]a presidencia de la Cámara no conoce el contenido exacto de los expedientes solicitados y, sin poder verificarlo, tiene que aceptar, por respeto institucional», la argumentación del Gobierno, ya que de otra manera se estaría excediendo en su función. Descarta la aplicabilidad de la doctrina sentada en las SSTC 181/1989 y 210/2016, invocadas por los recurrentes, en tanto la primera no resolvía sobre un amparo presidencial sino sobre una resolución interpretativa que

limitaba el derecho de los diputados a solicitar y acceder a la información solicitada; y la segunda versaba sobre un asunto completamente diferente, como era el «derecho al olvido digital» y la retirada en un motor de búsqueda en Internet de un enlace a la publicación de un indulto en el «Boletín Oficial del Estado», publicación que es legalmente obligatoria a diferencia de lo que ocurre con los informes y documentos que integran los expedientes de los indultos, que es lo que solicitan los parlamentarios. Y recuerda, por el contrario, la STS 195/2022 que resolvió –desestimando el recurso, y respaldando pues la fundamentación del Gobierno para denegar la solicitud– lo que considera como «un caso parecido al presente»: una petición parlamentaria de información referida a un expediente penitenciario. Concluye así que se trata de aspectos cuya resolución correspondería, en todo caso, al órgano jurisdiccional competente, en un proceso concreto cuyo objeto fuese la decisión del Gobierno, y ajenos por tanto a la decisión de la Presidencia de la Cámara aquí controvertida.

e) La ya observada configuración del mecanismo del amparo presidencial permite también descartar, a juicio de la representación de la Cámara, el segundo de los motivos de impugnación invocados. En efecto, no cabe hablar de una interpretación restrictiva de las normas que supongan una limitación del ejercicio de los derechos de los parlamentarios cuando, como aquí, no hay tal limitación, sino un mecanismo exclusivamente dirigido a proteger y facilitar el ejercicio del derecho: la presidencia emite un criterio liminar sobre la contestación del Gobierno porque tiene esa facultad, pero no impide que el diputado solicite de nuevo la información o le pida aclaración; es más, le comunica las vías reglamentarias para hacerlo y da al Gobierno una nueva oportunidad de respuesta. Por el contrario, si hubiese requerido al Gobierno la documentación, como pretendían los recurrentes, habría supuesto una práctica contra Reglamento, vulnerando tanto el art. 7 como el art. 32 RCD.

f) Por último, se rechaza asimismo la alegada ausencia de motivación del acuerdo impugnado, recordando la reiterada jurisprudencia constitucional conforme a la cual la motivación no ha de ser exhaustiva y pormenorizada, pudiendo ser sucinta y concisa. En el caso, estima la letrada que la motivación no era en rigor necesaria, porque no existe limitación alguna de los derechos de los parlamentarios; a pesar de lo cual el acuerdo presenta una estructura lógica, que explica sucesivamente los motivos de la decisión, partiendo del supuesto de hecho (disconformidad de los diputados solicitantes), para aclarar el alcance del examen que puede efectuar la presidencia («liminar que permita constatar que se ha dado respuesta»), explicar por qué no considera que la solicitud no ha sido contestada (se manifiestan las «razones fundadas en Derecho» para no aportar la documentación), y dar cuenta de que se han remitido al Gobierno las observaciones de los solicitantes, informando a estos de otras posibilidades reglamentarias como pedir una aclaración o plantear una nueva iniciativa al Gobierno, y pidiéndoles que mantengan informada a la presidencia sobre cualquier circunstancia sobrevenida a este respecto.

El escrito finaliza reiterando que la actuación de la presidenta, objeto único de este recurso, no vulneró el derecho de los recurrentes; sin perjuicio de señalar la existencia de otras vías para controlar al Gobierno, tanto generales (preguntas, interpelaciones o comparecencias) como específicas (con particular referencia a las comparecencias previstas en la disposición adicional de la Ley de 18 de junio de 1870, reguladora de la gracia de indulto, para presentar los datos del informe semestral que el Gobierno debe remitir al Congreso «sobre la concesión y denegación de indultos»). Por tanto, aunque el artículo 7 RCD no pueda servir en este caso para obtener la información requerida, existen otras vías parlamentarias que garantizan el control parlamentario del Gobierno, también en esta materia.

8. El Ministerio Fiscal, por escrito registrado el 15 de septiembre de 2022, interesa se dicte sentencia estimando el recurso de amparo interpuesto, declarando vulnerado el derecho de representación política del artículo 23.2 CE de los demandantes, en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus

representantes, y declarando la nulidad del acuerdo de 13 de septiembre de 2021 de la presidenta del Congreso de los Diputados, objeto de impugnación.

a) Tras una minuciosa exposición de los antecedentes y del contenido de la demanda, subraya el escrito que, en principio, la obligación de motivar la negativa es del Gobierno y no se exige del órgano de la Cámara otra obligación que trasladar la respuesta al solicitante de la información sin que pueda fiscalizar la respuesta de la administración. Ello no obstante, afirma que debe examinarse el acuerdo controvertido «y la respuesta dada por el Gobierno para fundamentar la negativa a facilitar la información ya que aquel acuerdo entra a valorar las razones aducidas por el Gobierno a tal fin y las hace suyas».

El análisis arranca recordando la doctrina constitucional sobre el contenido y protección del *ius in officium* del parlamentario, sintetizada en la STC 168/2021, de 5 de octubre, FJ 3 B) a); así como la consiguiente obligación de los órganos parlamentarios de interpretar restrictivamente, y de forma motivada, todas aquellas normas que puedan suponer una limitación de los «derechos o atribuciones que integran el status constitucionalmente relevante del representante público» [STC 208/2003, de 1 de diciembre, FJ 4 b)]. A continuación, revisa igualmente los pronunciamientos de este tribunal sobre el derecho de información de los parlamentarios (regulado en el caso del Congreso por el art. 7 de su Reglamento), destacando que es un derecho individual de los diputados, por más que su ejercicio «quede condicionad[o] a su admisión por la mesa y a su tramitación *ad extra* a través del presidente de la Cámara» (STC 57/2011, FJ 4). Un derecho que «comprende tanto el de solicitar una determinada información de las administraciones públicas como el de obtenerla de estas. 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'» (STC 203/2001, FJ 3).

b) A partir de esas consideraciones, subraya el fiscal que «[l]a cuestión es determinar si la obligación del órgano de la Cámara [...] se agota con dar trámite a toda solicitud de información que sea acorde a las disposiciones del Reglamento de la Cámara o los órganos de gobierno de la Cámara, en este caso, la Presidencia [...] pueden fiscalizar la respuesta» del Gobierno. A este respecto, recuerda nuevamente la doctrina constitucional, citando en primer lugar la STC 220/1991, de 25 de noviembre, FJ 5, que concluía afirmando que «[n]o corresponde a este Tribunal Constitucional» decidir si la negativa gubernamental a informar «es políticamente oportuna, sino tan solo 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 CE, que no comprende el derecho a una respuesta con un concreto contenido, puesto que el cauce de control de tal actuación gubernamental es el de la acción política de dichos parlamentarios; ya se deja dicho que lo contrario sería suplantarse dicha acción política por la que este tribunal, con manifiesto exceso en el ejercicio de su función y competencias e indebida desnaturalización del ámbito del art. 23, extendiéndolo más allá de los límites que le son propios». Sin embargo, recuerda el escrito, la STC 196/1990, de 29 de noviembre, matizaba esa afirmación al señalar que «[a] este tribunal no le corresponde el control de cualesquiera alteraciones o irregularidades que se produzcan, dentro del ámbito parlamentario, en las relaciones políticas o institucionales entre Legislativo y Ejecutivo, pero sí le compete ciertamente el conocimiento y, en su caso, la reparación de las lesiones de derechos fundamentales que excepcionalmente tengan lugar en dicho campo» (FJ 6).

c) Tras revisar esos antecedentes doctrinales, el escrito resume lo sucedido en el supuesto controvertido, señalando que «[l]a mesa remitió la solicitud de información y ha sido el Gobierno el que no la ha satisfecho. La intervención de la presidenta de la Cámara, conforme al art. 7 [...] RCD, es trasladar la respuesta del Gobierno al diputado solicitante de la información. En consecuencia, en principio, se puede concluir que

ninguna lesión del derecho de información de los diputados se habría producido por estos dos órganos de gobierno de la Cámara».

Añade que «[e]l Reglamento no contiene previsión alguna que habilite a la Presidencia del Congreso de los Diputados a valorar la respuesta negativa del Gobierno y las razones de esta, sino que impone al Gobierno manifestar las razones fundadas en que fundamenta su negativa 'para su más conveniente traslado al solicitante'». Así pues, «[e]l destinatario de la información no es la Presidencia de la Cámara sino el diputado que solicitó la información por lo que la relación que el derecho de información genera lo es entre el Gobierno y el diputado [...], lo que supone que la valoración de la conducta del Gobierno corresponda al diputado y no a los órganos de gobierno de la Cámara de manera que la fiscalización de la conducta del Gobierno no le correspondería a la Presidencia». Algo, además, lógico: «malamente puede el órgano de la Cámara valorar 'las razones fundadas' del Gobierno cuando no dispone de la documentación e información solicitada y, por tanto, carecería de elementos para valorar[las]». De ahí que el examen de la negativa del Gobierno por parte de la presidencia de la Cámara solo pueda ser «de carácter liminar», esto es, «un análisis de los requisitos que establece el precepto reglamentario sin llevar a cabo un examen material de los motivos alegados por el Gobierno para denegar la información solicitada. Reglamentariamente no le era exigible a la Presidencia de la Cámara respuesta alguna».

Adicionalmente, se apunta que «[e]n todo caso, la jurisprudencia del Tribunal Supremo habilita a los diputados, frente a la negativa del Gobierno a facilitar la información o documentación solicitada a través de la Cámara legislativa, a entablar recurso contencioso-administrativo, en el caso, ante el Tribunal Supremo que valorará la razonabilidad de la respuesta del Gobierno [...], circunstancia esta que no es objeto de recurso».

d) Dicho todo lo anterior, a juicio del Ministerio Público el acuerdo impugnado «ha venido a validar la contestación dada por el Gobierno»: al declarar «que este 'manifiesta las razones fundadas en Derecho que impiden facilitar la información solicitada', [...] hace suyas estas razones para afirmar que el Gobierno» ha cumplido lo previsto en el art. 7 RCD, «valorando así la respuesta gubernamental», por más que el acuerdo niegue que le corresponde tal valoración. A partir de esa constatación, «dado que el acuerdo de la Presidencia de la Cámara [...] ha valorado y validado la existencia de las 'razones fundadas' en la contestación del Gobierno, procede analizar, por tanto, si el acuerdo está motivado y es respetuoso con el derecho del art. 23.2 CE de los diputados recurrentes». Lo que lleva, a su vez, a «analizar los motivos del Gobierno para denegar la información solicitada», motivos que el acuerdo impugnado asumió para dar respuesta a la solicitud de amparo.

A tal efecto, reflexiona el fiscal sobre la noción de «razones fundadas», aplicando al caso los argumentos que, con referencia al derecho de reunión, hacía la STC 193/2011, de 12 de diciembre. Considera que implican, en primer lugar, una «exigencia de motivación» que aporte las razones que han llevado al Gobierno a concluir que no puede facilitar la información interesada por los diputados a través de la Cámara. Y no basta una simple motivación, sino que ha de estar «fundada», en el sentido de valorar si se produce una afectación grave y desproporcionada respecto de otros derechos fundamentales o bienes protegidos por nuestra Constitución, ya que «solo razones convincentes pued[e]n justificar el sacrificio del derecho del artículo 23.2 CE, en cuyo núcleo esencial se integra la facultad» parlamentaria de solicitar información a las administraciones públicas.

Tales razonamientos conducen a afirmar que, ciertamente, «el Gobierno viene obligado a ponderar la existencia de otros bienes y derechos constitucionales, como son los protegidos por el derecho a la protección de datos de carácter personal del art. 18.4 CE» que invoca en su contestación. Ahora bien, «las razones expuestas por los diputados recurrentes hubieran permitido paliar la injerencia en el derecho fundamental de los afectados como habilita la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, mediante la disociación de aquellos datos que fueran de carácter personal, familiar, social o

estuvieran referidos a ilícitos penales, además, que bien pudo el Gobierno recabar, previamente a su respuesta, el consentimiento a los afectados, lo que supone la existencia de alternativas a poder facilitar la información solicitada y más cuando, como indican los recurrentes, su solicitud de información estaba referida no a estas circunstancias, sino a las razones de la concesión de los indultos». En conclusión, «al hacer suyas las razones fundadas del Gobierno, el acuerdo impugnado, y por los argumentos expuestos, lesiona el derecho de los diputados recurrentes de representación política del art. 23.2 CE», haciendo procedente la estimación del amparo solicitado.

9. Por medio de diligencia de 19 de septiembre de 2022 de la Secretaría de Justicia del Pleno, se hace constar que han formulado escrito de alegaciones la letrada de las Cortes Generales, en nombre y representación del Congreso de los Diputados, y el Ministerio Fiscal, quedando el recurso de amparo pendiente para deliberación cuando por turno corresponda.

10. Mediante escrito dirigido al presidente del Tribunal Constitucional, de fecha 26 de enero de 2023, el magistrado don Juan Carlos Campo Moreno elevó al Pleno, al amparo de lo previsto en los artículos 217 y 221 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, su petición de abstención en diversos procedimientos, entre ellos el que aquí se tramita, recurso de amparo 7813-2021). El Pleno, por ATC 29/2023, de 7 de febrero, acordó estimar justificada la abstención, apartándole, pues, definitivamente del conocimiento de este recurso.

11. Por providencia de 21 de noviembre de 2023, se señaló ese mismo día para la deliberación y votación de la presente sentencia.

## II. Fundamentos jurídicos

### 1. Objeto del recurso y pretensiones de las partes.

a) El presente recurso de amparo, interpuesto de conformidad con el art. 42 LOTC por la representación de cuatro miembros del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados, tiene por objeto la impugnación del acuerdo de la presidenta de dicha Cámara de 13 de septiembre de 2021 por el que, a juicio de los recurrentes, «se rechaza ofrecer amparo a los diputados del Grupo Parlamentario Popular» respecto a «la obtención de informes y documentos solicitados al Gobierno, en el ejercicio de su función representativa», y en particular ante la denegación por el Gobierno del acceso a «todos los informes y documentos que integran los expedientes de indulto correspondientes a los nueve presos condenados en el juicio del procés que han sido beneficiados por la concesión de los correspondientes indultos en el Consejo de Ministros el 22 de junio de 2021».

Como expone con mayor detalle el antecedente 2 de esta sentencia, el acuerdo impugnado se inserta en el procedimiento parlamentario iniciado por los diputados que ahora solicitan amparo el 23 de junio de 2021, cuando solicitaron al Ministerio de Justicia y a la Presidencia del Gobierno, «para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias», y al amparo de lo establecido en el art. 7 RCD, «los informes y documentos que integran los expedientes de indulto» relacionados en el párrafo anterior. En su respuesta, fechada el 2 de septiembre de 2021, el Gobierno señaló que «no es posible dar acceso a los expedientes solicitados, dado que los mismos contienen circunstancias personales, familiares y sociales, así como datos de ilícitos penales que no se pueden divulgar sin contar con el consentimiento expreso del afectado» (invocando en sustento de su posición los arts. 15.1, segundo párrafo, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y el 10.1 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales), «o bien transcurridos los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del patrimonio histórico español».

A la vista de esta contestación, los diputados recurrentes solicitaron, mediante escrito dirigido a la mesa el 10 de septiembre de 2021, «[e]l amparo de la presidenta del Congreso para que se dirija al Gobierno, instándole a responder completamente a la solicitud de todos los informes y documentos» requeridos. Dicha solicitud fue respondida por la presidenta del Congreso de los Diputados mediante el acuerdo de 13 de septiembre de 2021, objeto del presente recurso de amparo, manifestando lo siguiente:

«No se trata en este caso de que el Gobierno no haya enviado su contestación en el plazo reglamentariamente establecido al efecto, sino de un supuesto distinto en el que manifiesta su disconformidad o insatisfacción con la contestación remitida por el Gobierno, por entenderla insuficiente o inadecuada, lo que conlleva una valoración que [a] esta Presidencia no corresponde realizar más allá de un examen liminar que permita constatar que por el Gobierno se ha dado respuesta a la iniciativa presentada.

Realizado dicho examen liminar, no considera esta Presidencia que el Gobierno haya dejado sin contestación su solicitud de informe sino que, al amparo de lo dispuesto en el artículo 7 del Reglamento, aquel manifiesta las razones fundadas en Derecho que impiden facilitar la información solicitada, sin perjuicio de la valoración que el contenido de la respuesta le merezca como destinataria de la misma.

Ello no obstante, adjunto le remito copia del escrito que con esta misma fecha he trasladado al ministro de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, a los efectos oportunos, al tiempo que me permito señalar a su señoría la posibilidad reglamentaria de solicitar del Gobierno una aclaración o de plantear nuevas iniciativas para su contestación.

En todo caso, si su señoría optase por alguna de las opciones que le señalo, le ruego me mantenga informado sobre cualquier circunstancia que se produjera en relación con las iniciativas que VE plantee.»

Paralelamente, tal y como anuncia este acuerdo, en otro escrito de esa misma fecha la presidenta del Congreso comunicó al ministro de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática que los diputados autores de la solicitud de información, a la vista de la contestación del Gobierno, habían pedido el amparo de la Presidencia de la Cámara, manifestando «su disconformidad o insatisfacción» con dicha contestación «por entenderla insuficiente o inadecuada, lo que conlleva una valoración que a esta Presidencia no corresponde realizar». Por lo tanto, le da traslado del escrito con «las consideraciones que formulan los señores diputados [...] a los efectos oportunos, con el ruego de que traslade a esta Presidencia las consideraciones que, en su caso, estime pertinentes».

b) A la vista de tales antecedentes, parece necesario delimitar con precisión el objeto del recurso: como subraya la representación procesal del Congreso de los Diputados, el amparo que se solicita se refiere solamente al acuerdo de la presidenta de la Cámara, y no a la contestación del Gobierno; la cual, por tanto, no puede discutirse por esta vía, debiendo cuestionarse, en su caso, ante la jurisdicción contencioso-administrativa, conforme reiterada jurisprudencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo. En consecuencia, nuestro enjuiciamiento ha de ceñirse a dicho acuerdo, cuyo control en su caso ha de respetar escrupulosamente los principios de autonomía parlamentaria y división de poderes. La contestación del Gobierno, pues, solo podrá ser aquí tenida en cuenta, en su caso, en la medida en que pueda considerarse que integra el acuerdo controvertido, excusando cualquier examen de las —abundantes— alegaciones expresamente referidas a la misma en la demanda.

c) El recurso considera que el citado acuerdo de la presidenta ha vulnerado el *ius in officium* de los actores, tal y como viene configurado por el Reglamento de la Cámara; incumpliendo además su obligación de proteger el ejercicio de ese derecho mediante una interpretación restrictiva, y adecuadamente motivada, de las normas limitadoras del mismo. Todo ello, al permitir que el Gobierno denegase la información y documentación

solicitada por los diputados, en el ejercicio de la facultad que expresamente les reconoce el artículo 7 del Reglamento del Congreso de los Diputados, según el cual:

«1. Para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias, los diputados, previo conocimiento del respectivo grupo parlamentario, tendrán la facultad de recabar de las administraciones públicas los datos, informes o documentos que obren en poder de estas.

2. La solicitud se dirigirá, en todo caso, por conducto de la Presidencia del Congreso y la administración requerida deberá facilitar la documentación solicitada o manifestar al presidente del Congreso, en plazo no superior a treinta días y para su más conveniente traslado al solicitante, las razones fundadas en Derecho que lo impidan».

Por su parte, la representación del Congreso de los Diputados interesa la desestimación del recurso de amparo; al contrario que el Ministerio Fiscal, el cual insta su estimación por entender que el acuerdo cuestionado vulnera el *ius in officium* de los recurrentes, solicitando la declaración de nulidad del mismo.

## 2. Especial trascendencia constitucional del recurso.

La especial trascendencia constitucional de este recurso no ha sido cuestionada. No obstante, conforme a la STEDH de 20 de enero de 2015, asunto *Arribas Antón c. España*, § 46, exigencias de certeza y buena administración de justicia obligan a exponer los criterios empleados por este tribunal (STC 96/2015, de 25 de mayo, FJ 1). La demanda fue admitida, como señala *supra* el antecedente 4, porque el recurso plantea un problema o afecta a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina de este tribunal [STC 155/2009, FJ 2 a)]. Concretamente, y como también acaba de explicarse, en este caso se plantea la posible vulneración del *ius in officium* de los parlamentarios por parte de la Presidencia de la Cámara, al no adoptar la medida de amparo solicitada por ellos, consistente en que «se dirija al Gobierno, instándole a responder completamente a la solicitud de todos los informes y documentos» inicialmente requeridos.

## 3. Consideraciones previas: Doctrina constitucional sobre el derecho fundamental de participación política.

En primer lugar, y puesto que el presente recurso de amparo invoca el derecho fundamental de participación política del art. 23 CE y su ejercicio por representantes parlamentarios, conviene recuperar la sólida doctrina constitucional sobre el contenido de tal derecho y sus límites, ampliamente desarrollada en la STC 159/2019, de 12 de diciembre, y recientemente resumida en la STC 38/2022, de 11 de marzo, con cita de numerosas decisiones anteriores.

Se reitera en esta última, por una parte, que el derecho reconocido en el art. 23.2 CE, «es un derecho de configuración legal, cuyo contenido se extiende al acceso y permanencia en el ejercicio del cargo público, así como a desempeñarlo de acuerdo con la ley, sin constricciones o perturbaciones ilegítimas, correspondiendo establecer su delimitación, sentido y alcance a los reglamentos parlamentarios», si bien no configura «un genérico derecho, con la condición de fundamental, al respeto de todas y cada una de las prescripciones de aquellos reglamentos». Consiguientemente, «el derecho de los representantes, y en particular su *ius in officium*, solo podrá considerarse violado si las aducidas contravenciones de las normas internas de las asambleas afectan al núcleo de los derechos y facultades de los representantes o, en otros términos, a su estatuto constitucionalmente relevante; normas internas, en fin, para cuya aplicación cuentan los órganos de las Cámaras con un margen de interpretación que el Tribunal no puede dejar de reconocer» [FJ 4 A)].

Este margen de interpretación de los órganos de las cámaras aparece vinculado al reconocimiento constitucional del principio de autonomía parlamentaria (art. 72.1 CE). Un principio que, según afirma la misma STC 38/2022, de 11 de marzo, en su fundamento

jurídico 3, «se fundamenta en la necesidad de sustraer el Parlamento de posibles intromisiones de otros poderes del Estado que puedan afectar al desempeño de las funciones parlamentarias. Se trata de un mecanismo protector del órgano parlamentario, tradicional en nuestra historia constitucional y común en Derecho comparado, que no supone huida del derecho, sino la existencia de un derecho propio elaborado por las Cámaras, o adoptado mediante importación selectiva o remisión a otras normas»; y que se concreta, entre otras esferas, en «la autonomía normativa, que comporta, en lo que ahora es de interés, el reglamento parlamentario, así como sus normas interpretativas y acuerdos de los órganos de las Cámaras».

En cuanto al alcance de este principio, allí mismo se reitera –siempre citando resoluciones anteriores– que «el principio de autonomía parlamentaria [...] dota a la asamblea legislativa de una esfera de decisión propia que únicamente puede ser sometida a la fiscalización de este tribunal en la medida en que por un acto de la Cámara se apliquen de manera desigual las normas que rigen su vida interior (art. 23.2 CE), o cuando del mismo resulte una lesión de la función representativa constitucionalmente encomendada a los parlamentarios que pueda repercutir en el derecho a la participación política de sus representados (art. 23.2 CE en relación con su párrafo primero). Solo cuando esto ocurre, lo interno (*interna corporis acta*) produce efectos externos y lo estrictamente parlamentario adquiere relevancia constitucional. En todo lo demás, el estatuto jurídico de los parlamentarios se configura ‘con arreglo a lo dispuesto en las leyes’ (art. 23.2 CE), esto es, según la regulación jurídica que la propia Cámara aprueba en el ejercicio de su facultad de autonormación constitucionalmente reconocida».

En ese marco, pues, «no cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del *ius in officium* resulta lesivo del derecho fundamental, pues solo poseen relevancia constitucional, a estos efectos, los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, siendo vulnerado el artículo 23.2 CE si los propios órganos de las asambleas impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de representantes» [FJ 4 A)].

Por otra parte, también este tribunal ha declarado reiteradamente que el derecho de los parlamentarios a obtener información, regulado por el artículo 7 RCD, se integra con naturalidad en dicho «núcleo de la función representativa parlamentaria», configurándose como un derecho individual de los diputados cuyo ejercicio queda condicionado «a su admisión por la mesa y a su tramitación *ad extra* a través del presidente de la Cámara» (STC 57/2011, de 3 de mayo, FJ 4), y que «comprende tanto el de solicitar una determinada información de las administraciones públicas como el de obtenerla de estas», encuadrándose pues en las relaciones institucionales entre Ejecutivo y Legislativo y pudiendo, por tanto, ser lesionado tanto por el Ejecutivo como por los propios órganos parlamentarios (STC 203/2001, de 15 de octubre, FJ 3).

4. La solicitud de amparo a la Presidencia de la Cámara y el derecho de información de los parlamentarios.

Ciertamente, como acaba de decirse, no es discutible que el derecho de los parlamentarios a obtener información por parte de las administraciones públicas, y con él su derecho fundamental a ejercer su función representativa, pueden verse lesionados tanto por los órganos del Ejecutivo como por los de la propia Cámara parlamentaria.

Ahora bien, el presente procedimiento tiene por único objeto un acto parlamentario (el acuerdo de la presidenta del Congreso dictado en respuesta a la solicitud de amparo por parte de los recurrentes), quedando al margen del mismo la respuesta del Gobierno denegatoria de la documentación requerida. Nuestro enjuiciamiento, pues, ha de limitarse a dicho acto parlamentario.

La solicitud de amparo a la Presidencia no es un recurso interno equiparable, como subrayan las alegaciones de la representación procesal del Congreso de los Diputados, a las solicitudes de reconsideración frente a las decisiones de la mesa. Y la distinción afecta a la propia naturaleza de ambos actos: las solicitudes de reconsideración están

expresamente previstas en el art. 31.2 RCD para algunas decisiones de la mesa (específicamente, las adoptadas en el ejercicio de sus funciones de calificación y tramitación de escritos y documentos parlamentarios «con arreglo al Reglamento»), y deben ser resueltas por la misma, «oída la junta de portavoces, mediante resolución motivada», en tanto pueden afectar a los derechos del diputado, siendo susceptibles de recurso de amparo constitucional.

Por el contrario, la denominada solicitud de amparo es un mecanismo no previsto reglamentariamente, originado en la práctica parlamentaria y que pretende favorecer a los miembros de la Cámara en el ejercicio de su función, especialmente cuando afecta – como ocurre en este caso – a actuaciones de otros órganos. En consecuencia, tal mecanismo (incluyendo los «acuerdos de la Presidencia» que responden a esas solicitudes de amparo) se dirige «a la defensa de la facultad de los diputados mediante una actuación no prevista en el Reglamento»; actuación que suele justificarse invocando la genérica facultad de «cumplir y hacer cumplir el Reglamento, interpretándolo en los casos de duda y supliéndolo en los de omisión», atribuida a la Presidencia por el art. 32.2 RCD. Concretamente, en el ámbito aquí considerado relativo a la facultad parlamentaria de solicitar información de las administraciones públicas, el art. 7 RCD se limita a precisar que ha de hacerse «por conducto de la Presidencia» de la Cámara; y el acuerdo presidencial «pretende dar a los solicitantes una nueva oportunidad para que el Gobierno les conteste», para lo cual se le transmiten los motivos expresados por los solicitantes de la información en su escrito de amparo.

Por consiguiente, la propia naturaleza del acuerdo impugnado dificulta que pueda resultar lesivo para el «núcleo duro» del *ius in officium* de los parlamentarios: tratándose de un acto (inserto en un procedimiento) que no está legalmente (o, por mejor decir, reglamentariamente) previsto, difícilmente puede contravenir un «estatuto jurídico de los parlamentarios» que, como acaba de recordarse, «se configura ‘con arreglo a lo dispuesto en las leyes’ (art. 23.2 CE), esto es, según la regulación jurídica que la propia Cámara aprueba en el ejercicio de su facultad de autonormación constitucionalmente reconocida».

Obviamente, la ausencia de ese marco legal o reglamentario reduce –como mínimo– las posibilidades de su contravención y, por tanto, dificulta su posible fiscalización por este tribunal, ampliando correlativamente el margen de interpretación atribuido a los órganos parlamentarios por el principio de la autonomía parlamentaria. De esta manera, conforme a la doctrina expuesta, solo cabría apreciar la lesión del derecho fundamental en aquellos supuestos en que «los propios órganos de las asambleas impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de representantes».

Tal apreciación, pues, obliga a analizar si el acto cuestionado incurre en alguno de tales supuestos. Comenzando por el último de ellos, la letrada de las Cortes Generales ha argumentado –sin que ninguna de las demás partes del procedimiento lo discuta– que los acuerdos de la Presidencia del Congreso se ciñen a unos modelos ya acuñados por la práctica, diferenciándose en función de las diversas posibilidades de respuesta (o no respuesta) gubernamental ante las solicitudes de información por parte de los parlamentarios; lo cual permite descartar cualquier lesión por contrariar la igualdad entre los mismos.

Similar conclusión se impone al considerar el segundo de los supuestos lesivos admitidos por nuestra doctrina. Porque, como igualmente resalta la representación procesal de la Cámara, el derecho a la información de los parlamentarios regulado en el artículo 7 RCD atribuye un derecho frente al Ejecutivo, cuya respuesta denegatoria no es susceptible de enjuiciamiento por esta vía. Por tanto, solo secundariamente podría atribuirse una eventual lesión a los órganos parlamentarios en esta sede. Y, como reconoce el propio Ministerio Fiscal, «[l]a mesa remitió la solicitud de información y ha sido el Gobierno el que no la ha satisfecho. La intervención de la presidenta de la Cámara, conforme al art. 7 [...] RCD, es trasladar la respuesta del Gobierno al diputado solicitante de la información. En consecuencia, en principio, se puede concluir que

ninguna lesión del derecho de información de los diputados se habría producido por estos dos órganos de gobierno de la Cámara».

A partir de esa constatación, que no discute ninguna de las partes en este procedimiento, los recurrentes y el propio Ministerio Público reprochan al acuerdo presidencial aquí recurrido que «profundiza y sostiene» la violación denunciada, al «validar» las razones gubernamentales (que «hace suyas») para denegar la documentación requerida. Reproche difícilmente aceptable en abstracto, por referirse a un instrumento específicamente configurado para reforzar la solicitud de información. Es verdad que ese refuerzo podría haberse articulado, al menos hipotéticamente, de formas muy distintas, y desde luego más incisivas. De hecho, así ocurre en algunas Cámaras autonómicas donde, ya sea por expresa previsión reglamentaria (arts. 7, 8 y 219 del Reglamento del Parlamento de Cataluña), ya por mera consolidación de una práctica (como en el Parlamento Vasco), operan mecanismos que permiten a los parlamentarios cuestionar las razones por las que se les deniega el acceso a la información solicitada, forzando una valoración (en ambos casos, por parte de la mesa de la Cámara) que precede a una actuación más contundente. Así, el Reglamento del Parlamento de Cataluña dispone que si la mesa «considera que debe permitirse el acceso a la información, debe comunicar su decisión a la autoridad responsable para que la cumpla de forma inmediata», previendo, si ello resulta insuficiente, otras consecuencias institucionales (preguntas al Gobierno, comparecencias de la autoridad que ha denegado la información, propuestas de resolución o, incluso, aplicación del régimen sancionador de la legislación de transparencia: arts. 8 y 9).

En el caso del Congreso de los Diputados, la ausencia de condicionamientos reglamentarios (más allá de la reiterada exigencia *ex art. 7 RCD* de que la solicitud se haga «por conducto de la Presidencia») ha dotado a los órganos de la Cámara de un margen de actuación y configuración igualmente amplio en este punto, que en la práctica ha cristalizado en un mecanismo diferente, y sin duda menos incisivo. De esta manera, y una vez constatada la existencia de una respuesta con una mínima apariencia de estar jurídicamente fundada, la Presidencia no entra a valorar si es correcta o no, limitándose a trasladar al Gobierno la valoración que de ella hacen los solicitantes, facilitando así la eventual reconsideración de su decisión inicial y solicitando que se comuniquen a la Presidencia las consideraciones que, en su caso, se estimen oportunas; a la vez que sugiere a los parlamentarios posibles vías reglamentarias (solicitar una aclaración, o plantear nuevas iniciativas) que permitan insistir en la petición inicialmente denegada.

En definitiva, como afirma la representación del Congreso de los Diputados, la Presidencia de la Cámara ha de defender los derechos de los diputados respetando la lógica constitucional e institucional a la que debe sujetarse. Por más que los demandantes consideren que, en tanto el derecho a la información se encauza a través de los órganos parlamentarios, corresponde a los mismos un deber de salvaguardar dicho derecho de modo que la documentación debe ser recabada por la Presidencia mediante los oportunos requerimientos al Gobierno, se subraya que la Presidencia no es un órgano jurisdiccional que pueda otorgar amparos o fiscalizar la actuación del Gobierno. Por tanto, no puede asegurar la efectiva satisfacción del derecho pretendidamente vulnerado y restablecer el supuesto perjuicio provocado, porque ello exigiría una intervención que no le corresponde.

Tal argumentación general se ve confirmada al observar que, en el caso concreto, el contenido del acuerdo impugnado se ajusta a un modelo previamente estandarizado y, por ello mismo, independiente de quiénes sean los solicitantes, cuáles los destinatarios de la solicitud y qué información concreta se solicita. A falta, una vez más, de un fundamento reglamentario que permita exigir una intervención más incisiva de la Presidencia, no es posible estimar que el acuerdo adoptado en este caso exceda del margen de actuación concedido a los órganos parlamentarios al interpretar, conforme al principio de autonomía parlamentaria, la reglamentación existente en este punto. Todo lo cual lleva a desestimar las alegaciones de los recurrentes y, con ellas, el presente recurso.

## FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido desestimar el recurso de amparo interpuesto por los diputados doña Concepción Gamarra Ruiz-Clavijo, don Guillermo Mariscal Anaya, doña Isabel María Borrego Cortés y don Carlos Rojas García, contra el acuerdo de la presidenta del Congreso de los Diputados de 13 de septiembre de 2021.

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

Dada en Madrid, a veintiuno de noviembre de dos mil veintitrés.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—Inmaculada Montalbán Huertas.—Ricardo Enríquez Sancho.—María Luisa Balaguer Callejón.—Ramón Sáez Valcárcel.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—Concepción Espejel Jorquera.—María Luisa Segoviano Astaburuaga.—César Tolosa Tribiño.—Laura Díez Bueso.—Firmado y rubricado.

*Voto particular que formulan los magistrados don Ricardo Enríquez Sancho y don Enrique Arnaldo Alcubilla, la magistrada doña Concepción Espejel Jorquera y el magistrado don César Tolosa Tribiño, respecto de la sentencia pronunciada por el Pleno del Tribunal en el recurso de amparo número 7813-2021*

Preliminar.

Uno de los magistrados que suscriben este voto particular ha redactado como ponente la sentencia aprobada en este recurso, siguiendo el criterio expresado por la mayoría del Tribunal, pero junto a los demás magistrados que también manifestaron su discrepancia con esa decisión, expone los criterios por los que, a nuestro juicio, el recurso de amparo debió ser estimado, todo ello de acuerdo con el art. 90.2 LOTC y, obvio es decirlo, con absoluto respeto a la decisión mayoritaria del Tribunal.

No podemos compartir ni la fundamentación ni el fallo de la sentencia porque, como desarrollaremos a continuación, forma parte del núcleo esencial del *ius in officium* de los diputados el ejercicio del derecho de control al Gobierno, respecto del cual es instrumental el de solicitar de aquel la información que necesiten; la Presidencia del Congreso de los Diputados ha de tener una posición activa en la tutela de ese derecho, como corresponde a su posición institucional que implica la protección de las minorías en el Parlamento; por eso, frente a la negativa del Gobierno a remitir la información solicitada por los diputados, la práctica ha reconocido, en ausencia de una específica previsión en el Reglamento del Congreso, una petición de amparo ante la Presidencia de la Cámara; y en el presente caso los motivos que acompañan al acuerdo del Gobierno no pueden calificarse como razonables porque, aunque el derecho al acceso a la información no puede considerarse absoluto, existen mecanismos suficientes para conciliar el derecho de los condenados indultados a su intimidad personal con el de los diputados a conocer las razones por los que los indultos fueron concedidos. Ello sin perjuicio de señalar que no se alcanza a comprender en qué medida resultaba afectado el derecho a la intimidad de los indultados en un caso en el que ya se habían hecho públicas tanto las condenas que les fueron impuestas como sus circunstancias personales.

1. Fundamento de la sentencia aprobada por la mayoría.

La sentencia aprobada por la mayoría apoya su fallo desestimatorio en la pretendida insuficiencia de la regulación contenida en el Reglamento del Congreso de los Diputados para imponer a la presidenta del Congreso, en el supuesto de hecho del que trae causa este recurso de amparo, otra obligación que la de trasladar al Gobierno la petición de información que le habían manifestado los diputados recurrentes.

Según la sentencia, del art. 7.2 RCD no se deriva para la Presidencia del Congreso otra obligación que la indicada. No alcanza a la valoración de las razones que el Gobierno ha dado para denegar la información solicitada. En consecuencia, la resolución impugnada no infringe la legalidad parlamentaria, ni afecta al núcleo de la función representativa de los diputados recurrentes.

Disentimos de esta interpretación de la legalidad parlamentaria por las razones que expondremos a continuación.

## 2. El derecho de información de los diputados.

La facultad de solicitar información constituye «un aspecto particular de la función de control genéricamente atribuida a las Cortes Generales en el art. 66.2 CE» (STC 203/2001, de 15 de octubre, FJ 3), hasta tal punto importante que, según doctrina reiterada de este tribunal forma parte del núcleo esencial del *ius in officium* de los parlamentarios cuando es reconocida por el reglamento de la Cámara correspondiente (SSTC 32/2017, de 27 de febrero, FJ 5, y 58/2023, de 23 de mayo, FJ 3, entre otras muchas). Ello es así, entre otras razones, porque se erige en instrumento para el mejor cumplimiento de la función parlamentaria de control de la acción del Gobierno, por lo que forma parte del derecho fundamental que garantiza el art. 23.2 CE.

El ejercicio de este derecho de información, que comprende tanto el derecho a solicitarla como el derecho a obtenerla (SSTC 203/2001, FJ 3, y 58/2023, FJ 3, por todas), puede ser lesionado tanto por el Ejecutivo, como por los propios órganos rectores de las Cámaras. Por ello, la posibilidad de que los parlamentarios interesados puedan impugnar ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa la respuesta dada por el Gobierno a su solicitud de información no excluye que aquellos puedan acudir en amparo ante este tribunal ex art. 42 LOTC contra lo que consideran una insuficiente actuación de la Presidencia de la Cámara en defensa de sus derechos como parlamentarios.

Siendo el derecho de información de los diputados un aspecto particular de la función de control al Gobierno, las funciones de la Presidencia del Congreso no pueden reducirse a las de actuar como mero correo que recibe las peticiones de los diputados y la contestación del Ejecutivo, sino que ha de analizar la contestación del Gobierno y, en caso de negativa de este a proporcionar la información solicitada y de ausencia de razones fundadas que justifiquen esa negativa (como ha sucedido en el caso que nos ocupa), debe adoptar una posición activa en defensa de los derechos de los diputados que ejercitan su derecho de información. A ello nos referiremos seguidamente.

## 3. Funciones de la Presidencia de la Cámara.

Ciertamente, el único precepto que de manera directa afecta en este caso a la Presidencia del Congreso de los Diputados en su papel de intermediadora entre los diputados que piden información al Gobierno y este, que debe responder a esa petición, es el art. 7.2 RCD, que establece que «[l]a solicitud se dirigirá, en todo caso, por conducto de la Presidencia del Congreso y la administración requerida deberá facilitar la documentación solicitada o manifestar [a la Presidencia] del Congreso, [...] las razones fundadas en Derecho que lo impidan». Pero de ello no se desprende, como desacertadamente entiende la sentencia de la que disentimos, que la función de la Presidencia de la Cámara deba limitarse a actuar como un simple buzón que recibe y reparte las peticiones de unos y la contestación del otro.

La sentencia de la que ahora discrepamos se olvida de la doctrina constitucional de acuerdo con la cual los órganos de gobierno y dirección de la Cámara han de velar por los derechos de los diputados. En este sentido se ha pronunciado el Tribunal en las SSTC 94/2018, de 17 de septiembre, FJ 5; 139/2018, de 17 de diciembre, FJ 5; 17/2019, de 11 de febrero, FJ 3, y 53/2021, de 15 de marzo, FJ 5. También en la reciente STC 93/2023, de 12 de septiembre, FJ 3 b), el Tribunal afirmó que los órganos de la Cámara han de ejercer su función de velar por los derechos de los diputados. Función

que, según se afirmó en ese momento, ha de estar presente en los asuntos sometidos a la consideración de los órganos de la Cámara que comporten una restricción de los derechos de los diputados, como en el caso que ahora se resuelve, cuando les sea denegada una documentación solicitada al amparo del art. 7 RCD, que puede limitar el derecho de información.

A nuestro entender, la necesidad de que los órganos de las Cámaras velen por los derechos de los diputados es una función en sí misma inherente a su posición institucional y por ello todas sus decisiones deben atender a esta finalidad. No en vano la tradición constitucional comparada ha considerado a la Presidencia del Parlamento un órgano de garantía de los derechos de los parlamentarios, de todos los parlamentarios, pero especialmente de los de la minoría. Por eso, la posición institucional de la Presidencia del Congreso de los Diputados, por encima de las partes que se enfrentan en el debate político, le confiere un estatuto de neutralidad acorde con su misión garante de los derechos de la totalidad de los miembros de la Cámara, que expresa el pluralismo político (art. 1.1 CE) y que es la representación de la soberanía nacional (arts. 1.2 y 66.1 CE).

Todos los órganos de la Cámara, y muy en particular y por lo que concierne al presente caso su Presidencia, han de amparar los derechos de los diputados en el ejercicio de su función de control al Gobierno, por lo que en el seno del Congreso de los Diputados deben establecerse las garantías necesarias para su tutela, de especial importancia la de aquellos que están en la minoría de la Cámara. Y eso, aunque esta función no esté prevista en las normas parlamentarias, al ser inherente a la naturaleza de ese órgano en una forma de gobierno parlamentaria.

Por ello, aunque esta protección presidencial no está expresamente prevista en el Reglamento del Congreso de los Diputados, con base en su art. 32, tal como afirma la representación del Congreso de los Diputados, se ha consolidado una costumbre parlamentaria que admite una solicitud de amparo ante la Presidencia por parte de los diputados solicitantes de información al Gobierno, cuando este no haya remitido los informes o documentos requeridos en el plazo reglamentario o cuando los diputados consideren que la documentación requerida no se ajusta a los términos solicitados.

Sobre la Presidencia de la Cámara pesa, en suma, la obligación de adoptar una posición activa en defensa de aquellos parlamentarios que vean desatendidas por el Gobierno sus peticiones de información o documentación, dada la inescindible relación entre dichas solicitudes y el ejercicio de la función de control del Gobierno que corresponde al Parlamento.

La Presidencia de la Cámara, en su función de velar por los derechos de los diputados, no puede conformarse con aceptar acríticamente una negativa del Ejecutivo a facilitar la información requerida por los diputados solicitantes, sino que deberá llevar a cabo un análisis detenido de la contestación del Gobierno y, en su caso, adoptar las medidas necesarias para proteger los derechos de aquellos. Dicho deber se podría concretar en el requerimiento de la Presidencia de la Cámara al Gobierno instándole a dar satisfacción a la solicitud de información, no solo en los casos de omisión, sino también cuando las razones esgrimidas por aquel en apoyo de la negativa sean, por su carácter infundado o arbitrario, atentatorias del derecho de los parlamentarios (en un sentido similar, STC 181/1989, de 3 de noviembre). También en el requerimiento, en su caso, para que se module la información solicitada atendiendo a otros intereses en presencia.

#### 4. Aplicación de la doctrina al presente caso.

La aplicación de la doctrina general antes enunciada hubiera debido conducir a la estimación del presente recurso de amparo, por vulneración del derecho de participación política de los diputados recurrentes (art. 23.2 CE).

Frente a la negativa del Gobierno a entregar la información solicitada por los diputados recurrentes, relativa a «todos los informes y documentos que integran los expedientes de indulto correspondientes a los nueve presos condenados en el juicio del procés, que han sido beneficiados por la concesión de los correspondientes indultos en

el Consejo de Ministros de 22 de junio de 2021», por impedirlo, a su entender, el derecho a la protección de datos personales de los indultados, la presidenta del Congreso de los Diputados desestimó la petición de amparo presentada por los diputados recurrentes manifestándoles que el Gobierno ya había contestado y que su competencia se limitaba a realizar un examen liminar que permitiera constatar que aquel había dado respuesta a la solicitud de información y documentación presentada.

Esta contestación de la presidenta del Congreso de los Diputados incorpora una motivación que no puede considerarse ni suficiente ni adecuada para la preservación del derecho garantizado en el art. 23.2 CE. Ha supuesto un desconocimiento del derecho de información de los diputados y no ha respondido a los términos en que la Presidencia de la Cámara ha de ejercer su función de velar por los derechos de los diputados. La negativa a facilitar la información requerida solo puede ser excepcional en el sistema parlamentario y no puede despacharse con una argumentación genérica y banal, pues se está impidiendo el derecho fundamental de los parlamentarios a controlar la acción del Gobierno, del que es instrumental el derecho a obtener la información necesaria para llevar a cabo ese control, como se ha dicho.

No cabe duda de que el derecho de los parlamentarios a solicitar información no es un derecho absoluto. De hecho, el propio art. 7.2 RCD hace referencia a las razones fundadas en Derecho que impidan la remisión de información. Ahora bien, la Presidencia del Congreso de los Diputados debería haber realizado una interpretación restrictiva de dichos límites y haber considerado si en lugar de una denegación absoluta del acceso a la información solicitada era posible un acceso parcial o limitado a dicha información, tal y como, por otra parte, puso de manifiesto el Ministerio Fiscal.

Sin embargo, el acuerdo de la Presidencia asume acríticamente la justificación ofrecida por el Gobierno, sin tomar en consideración la eventual existencia de medidas que permitieran conciliar en términos razonables la pretensión de los recurrentes y la posición del Gobierno en relación con los derechos de los afectados. En este sentido, como entiende el Ministerio Fiscal, se podía haber paliado la injerencia en el derecho fundamental de protección de datos de los afectados, como habilita la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, mediante la disociación de aquellos datos que fueran de carácter personal (art. 15.4). Ello sin perjuicio de que difícilmente puede justificarse la denegación del acceso a la información respecto de los datos personales que ya fueran manifiestamente públicos con anterioridad. Máxime teniendo en cuenta que lo que los diputados recurrentes reclamaban no era en modo alguno la información acerca de las circunstancias personales de los condenados y luego indultados, sino que lo que les interesaba conocer a los recurrentes de amparo eran las razones por las cuales el Gobierno ha tenido a bien considerar que los distintos sujetos eran merecedores del indulto, que es una cuestión diferente, ajena al derecho de protección de datos personales, y referida al ámbito de decisión que es propio del Gobierno y, en cuanto tal, susceptible de control por los diputados.

Por todo ello consideramos que la sentencia de la que discrepamos hubiera debido apreciar que el acuerdo impugnado de la presidenta del Congreso de los Diputados vulneró el derecho de los diputados recurrentes al ejercicio del cargo público parlamentario garantizado por el art. 23.2 CE, y en consecuencia se debió estimar el recurso de amparo.

Madrid, a veintiuno de noviembre de dos mil veintitrés.—Ricardo Enríquez Sancho.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—Concepción Espejel Jorquera.—César Tolosa Tribiño.—Firmado y rubricado.