



INFORME SOBRE LA LEGITIMACIÓN PARA FORMULAR PREGUNTAS ORALES AL PRESIDENTE DEL GOBIERNO DE CANARIAS Y LAS FACULTADES DE LA MESA DE LA CÁMARA EN RELACIÓN CON SU ADMISIÓN A TRÁMITE EX ART. 171 DEL REGLAMENTO DE LA CÁMARA.

Antecedentes

Con fecha 10 de noviembre de 2015 (RE núm. 4.664), el Grupo Parlamentario Podemos ha dirigido a la atención del Letrado-Secretario General de la Cámara escrito por el cual solicita la elaboración de un informe relativo a la interpretación jurídica adecuada que haya de darse al art. 171 del Reglamento de la Cámara, en cuanto a quiénes son los sujetos con legitimación suficiente para formular preguntas orales (POP) dirigidas al Presidente del Gobierno de Canarias para su debate en el seno del Pleno de la Cámara, esto es, si se configuran como iniciativas que corresponden en exclusiva al portavoz de un Grupo Parlamentario, o si bien lo son de los diputados individualmente considerados.

A partir de lo señalado, y siguiendo instrucciones del Ilmo. Sr. Letrado-Secretario General de la Cámara, se solicita la elaboración de un informe jurídico relativo a la cuestión suscitada, razón por la cual, en cumplimiento de dicha solicitud, y en aplicación de la Circular de la Secretaría General de la Cámara 1/2012, de 9 de marzo, se eleva a la consideración del Ilmo. Letrado-Secretario General, para su eventual asunción, el presente

INFORME

I.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS.

1.- El art. 171 del Reglamento del Parlamento de Canarias dispone lo siguiente:

1. En el orden del día de las sesiones plenarias ordinarias de cada mes, se incluirán un máximo de cuatro preguntas de especial interés general para la Comunidad Autónoma, dirigidas al Presidente del Gobierno por los diputados con la firma del portavoz de su grupo.

2. Los escritos que contengan las citadas preguntas tendrán que presentarse ante la Mesa de la Cámara con una anticipación mínima de seis días al de celebración del Pleno correspondiente, salvo cuando se trate de preguntas de carácter urgente, en cuyo caso se estará a lo dispuesto en el artículo 170.3 del presente Reglamento.

3. Las preguntas que no hubieran sido incluidas en el orden del día o que por cualquier otra causa no hayan podido ser sustanciadas, deberán ser reiteradas, en su caso, para su tramitación en la siguiente sesión que corresponda.

2.- Dicho precepto aparece sistemáticamente incorporado al Capítulo II (“De las preguntas”), incluido éste en el Título XI del Reglamento de la Cámara (“De las interpelaciones y preguntas”).

En este sentido, es evidente que las POP al Presidente del Gobierno de Canarias constituyen, junto con el resto de las modalidades reglamentariamente previstas de preguntas, así como con las interpelaciones, mecanismos puestos a disposición de los diputados y grupos parlamentarios de la Cámara para ejercitar la función de control político del Gobierno de Canarias, función que el art. 13, letra c) del EAC encomienda al Parlamento de Canarias.



Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que la función de control parlamentario pertenece al núcleo de la función representativa parlamentaria y está protegida por el art. 23 de la CE. Así, en el ATC 215/2000, FJ 2º indica lo siguiente:

“Es indudable que la función de control político del Gobierno que corresponde a los parlamentarios forma parte del núcleo esencial de su condición de representantes y que, por ello mismo, **las normas parlamentarias que instrumentan y ordenan el ejercicio de esa función deben aplicarse por igual a todos los miembros de la Cámara, sin que se obstaculice indebidamente su ejercicio**. Por tanto, cuando ello ocurra, los parlamentarios afectados pueden interponer recurso de amparo frente a los actos o resoluciones que indebidamente les impidan ejercer su mandato de representación, pues en tales casos la quiebra de la legalidad parlamentaria conlleva una consecuente vulneración del derecho fundamental que reconoce el art. 23.2 de la Constitución, en los términos que ya quedan expuestos”.

Igualmente, el Alto Intérprete constitucional ha señalado en la STC 107/2011, FJ 4º lo siguiente:

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

3.- Por otro lado, hay que traer a colación las líneas maestras de la extensa jurisprudencia constitucional dictada en relación con el alcance y los límites a las facultades de las Mesas de las Cámaras legislativas en orden a la admisión a trámite de iniciativas parlamentarias, señalando al respecto que ha de ser siempre una operación formal cuando la legalidad aplicable no impone límites materiales a la iniciativa, de forma que la Mesa ha de optar en todo caso por la interpretación de la legalidad que resulte más favorable a la eficacia de los derechos fundamentales consagrados por el art. 23 CE (STC 191/2013 FJ 3º y también SSTC 177/2002 FJ 3º y 88/2012 FJ 2º, entre otras muchas):

“Este Tribunal, al analizar la relación entre las decisiones que pueden adoptar las Mesas de las Cámaras en el ejercicio de su potestad de calificación y de admisión a trámite de escritos, por una parte, y el ius in officium, por otra, declara que las Cámaras son el instrumento que sirve para el ejercicio del derecho de participación del ciudadano en los asuntos públicos por medio de representantes, no sus Mesas, que cumplen una función jurídico-técnica de ordenar y racionalizar el funcionamiento de las Cámaras para su mayor eficiencia como foro de debate y participación. De ese modo, afirma que es acorde con la Constitución atribuir a la Mesa de las Cámaras la función de controlar la regularidad legal de los escritos parlamentarios, siempre que ese examen, realizado en contraste con la regulación parlamentaria, no encubra un juicio sobre la oportunidad de la iniciativa en los casos en que este juicio esté atribuido a la Cámara parlamentaria. En este contexto, **este Tribunal tiene declarado que el Reglamento parlamentario puede permitir que la Mesa extienda su examen de las iniciativas más allá de la estricta verificación de sus requisitos formales, siempre que se refieran a iniciativas que vengan limitadas materialmente por la Constitución, el bloque de la constitucionalidad o el Reglamento parlamentario pertinente; pero que si la legalidad aplicable no impone límite**



material alguno a la iniciativa, la verificación de su admisibilidad ha de ser siempre formal (STC 88/2012, de 7 de mayo, FJ 2). Finalmente, en estos casos “ha de tenerse presente el principio de interpretación más favorable a la eficacia de los derechos fundamentales, que ha sido afirmado por este Tribunal, en concreto, en relación con el art. 23 CE ... y **que conlleva que al revisar los actos relativos al ejercicio de dicho derecho fundamental los actores jurídicos opten por la interpretación de la legalidad más favorable a la eficacia de tales derechos**” (STC 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3)”.

Entrando, más específicamente, en el análisis de la jurisprudencia del TC sobre la admisión a trámite de preguntas por parte de las Mesas de las Cámaras, aquél ha señalado que es admisible la negativa de la Mesa a tramitar una pregunta parlamentaria cuando el acuerdo de la misma no se base en una manifiestamente irrazonable interpretación de las normas constitucionales y parlamentarias. Así, el ATC 125/2005, FJ 2º, señaló lo siguiente:

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

4.- A partir de lo señalado y del análisis de la literalidad del art. 171 del actualmente vigente Reglamento del Parlamento de Canarias debemos deducir que sí compete legítimamente a la Mesa, en uso de sus facultades de calificación y admisión a trámite de escritos e iniciativas parlamentarias (ex art. 28.1.4º RPC), controlar que una POP, si va dirigida al Presidente del Gobierno, cuente junto a la firma del diputado autor de la misma, con la firma del portavoz del respectivo grupo parlamentario, dado que esa exigencia viene expresamente impuesta por el citado precepto reglamentario. Pero –más allá de otras verificaciones, en concreto, la determinación de si a la vista de su contenido la POP plantea o no una cuestión de “especial interés para la Comunidad Autónoma de Canarias”- de estar estampada en el correspondiente escrito de formulación de la POP ambas firmas (del diputado impulsor y del portavoz) habrá de viabilizarse la iniciativa, sin que la Mesa pueda imponer otros requisitos formales que, hoy por hoy, no prevé el RPC. De lo contrario, se lesionaría el derecho de los diputados del Parlamento de Canarias a hacer uso de esa iniciativa (facultad integrada en el *ius in officium* y constitucionalmente garantizada) y quedaría abierta la vía del recurso de amparo del art. 42 LOTC.

5.- La exigencia, impuesta por el RPC exclusivamente a esta modalidad de POP, de que el escrito de formulación de la pregunta incorpore, junto a la firma del diputado, la del portavoz del respectivo grupo parlamentario, plantea la interrogante de si estamos ante una iniciativa individual en sentido estricto (naturaleza que, indudablemente, poseen las demás modalidades de preguntas reguladas en el RPC) o si, por el contrario, constituyen un supuesto sui generis caracterizado por su naturaleza compleja, en cuanto que aglutina en un mismo actos dos voluntades concurrentes de igual relevancia y peso.

Para despejar esta duda debemos empezar recordando que la contrafirma del portavoz aparece exigida en otras iniciativas parlamentarias de índole individual. Así, el art. 125.2 RPC,



en relación con las enmiendas al articulado a un proyecto de ley (precepto igualmente aplicable a las proposiciones de ley) dispone lo siguiente:

“Las enmiendas al articulado podrán ser presentadas por los diputados y grupos parlamentarios, en escrito dirigido a la Mesa de la Comisión, que las calificará y resolverá sobre su admisibilidad. Las enmiendas presentadas por diputados individualmente **precisarán la firma del portavoz del grupo, a los meros efectos de conocimiento**”.

Igualmente, el art. 135.1 RPC, relativo a los sujetos que pueden formular proposiciones de ley, indica que RPC señala que esa facultad (entre otros) corresponde a **“un diputado con la firma del portavoz de su grupo”**.

Desde nuestro punto de vista, dejando a salvo el supuesto citado previsto por el art. 125.2 RPC (en el que existe una mención expresa al alcance de la intervención del portavoz del grupo concretándose que lo es “a los meros efectos de conocimiento”), en aquellos otros casos reglamentariamente contemplados en los que un diputado ha de contar para el ejercicio de una iniciativa parlamentaria con la firma del portavoz de su grupo y sin que se especifique el alcance de dicha intervención, nos encontraremos ante iniciativas que, pese a tener un origen individual, en realidad constituyen el producto final de una suma de dos voluntades concurrentes e imprescindibles: la del diputado promotor y la del portavoz respectivo. Y esto es lo que ocurre tanto en el caso previsto por el art. 135.1 RPC como en el propio art. 171 RPC que ahora analizamos. De esta forma, la firma del portavoz garantiza la asunción por éste, y en nombre del grupo parlamentario al que representa, tanto de la oportunidad como del contenido de la correspondiente POP.

Nótese cómo esa situación es, además, coherente con el hecho de que la limitación que el propio apartado 1º del art. 171 RPC incorpora, en orden a señalar un número máximo de POP al Presidente regional (en principio, 4) afecta al grupo parlamentario correspondiente y no a cada uno de los diputados. Dicho de otra forma, la preceptiva firma del portavoz implica la voluntad del grupo parlamentario de que sea esa POP (y no otra que hubiera sido elaborada por otros diputados de su grupo parlamentario) la que agote el cupo de POP al Presidente que corresponde a dicho grupo para un determinado Pleno, todo ello en función de los criterios que hayan sido acordado por los órganos parlamentarios (Mesa y Junta de Portavoces) competentes (en este sentido, el acuerdo de la Mesa, de 14 de julio de 2015, amplía a 6 las POP atribuyendo a cada uno de los seis Grupos de la Cámara la posibilidad de formular una).

Por tanto, y en resumen, el ejercicio de la facultad de promover POP dirigidas al Presidente del Gobierno de Canarias no es un derecho exclusivo ni de los diputados ni de los portavoces de los grupos parlamentarios en que éstos se integran, sino el resultado final de un ejercicio concurrente de facultades reglamentarias que habrán de confluir para que la pregunta esté en condiciones de ser admitida a trámite por la Mesa si, adicionalmente, ésta considera que cumple con el requisito adicional de, a la vista que su contenido, abarca una cuestión de especial interés para la Comunidad Autónoma de Canarias.

6.- La imposición de un requisito añadido (p. ej. exigir la contrafirma del Presidente del grupo parlamentario), hoy no previsto en el art. 171 RPC para la formulación de POP al Presidente del Gobierno de Canarias sólo sería posible mediante la modificación del propio Reglamento del Parlamento de Canarias. Efectivamente, dada la claridad de literalidad del precepto (*in claris non fit interpretatio e interpretatio cessat in claris*), se estima que no estamos en presencia de una laguna reglamentaria que quepa colmar a través de una Resolución interpretativa dictada



al amparo de las previsiones del art. 28.1.7º RPC. En este sentido, al ser claro y terminante el RPC en esta cuestión, una hipotética Resolución no sería viable, porque iría en contra del Reglamento de la Cámara, al que el resto de la normativa intraparlamentaria está infraordenada, y supondría, de facto, reformar el RPC por una vía inadecuada.

Efectivamente, las Resoluciones de la presidencia o Mesa, los usos parlamentarios y las restantes normas o resoluciones intraparlamentarias encuentran su límite inmediato en el Reglamento de la Cámara. Así lo ha señalado el TC, al precisar en su STC 190/2009 FJ 4º lo siguiente:

“Consecuencia de todo ello es que los usos parlamentarios, al igual que el resto de las normas o resoluciones intraparlamentarias dictadas por los órganos de dirección de las Cámaras, tienen su límite inmediato en el Reglamento mismo; así, la práctica parlamentaria efectivamente instaurada en el seno de la Cámara no puede resultar tan restrictiva que impida u obstaculice desproporcionadamente las facultades reconocidas a los parlamentarios en el ejercicio de sus funciones constitucionalmente garantizadas, entre las que se encuentran, como hemos reiterado ya, el control del Gobierno (STC 177/2002, de 14 de octubre, FJ 7). En definitiva, los usos parlamentarios son eficaces para la regulación del modo de ejercicio de las prerrogativas parlamentarias, pero no pueden restringir su contenido reconocido en la norma reglamentaria”.

Es cierto, también lo ha reconocido el propio TC, que hay un margen de interpretación legítimamente atribuido a los órganos rectores de las Cámaras, pero siempre y cuando no se lesionen derechos fundamentales. Así, el ATC 262/2007, FJ 2º señalaba:

“Finalmente, de nuestra doctrina también se deriva que los órganos parlamentarios y, sobre todo, los órganos rectores de las Cámaras disponen de un margen en la interpretación de la legalidad parlamentaria que este Tribunal no puede desconocer. La autonomía parlamentaria amparada constitucionalmente (art. 72 CE) y la propia naturaleza del art. 23.2 CE como derecho de configuración legal obligan, en efecto, a limitar nuestro control a los supuestos de actuaciones parlamentarias lesivas de derechos fundamentales susceptibles de amparo y, en particular, de los reconocidos en dicho precepto. Así, éste fue el criterio seguido en la STC 64/2002, de 11 de marzo, relativa a la negativa de la Mesa del Congreso de los Diputados a considerar constituido el Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Galego (BNG) en la Legislatura anterior. Pero también lo ha sido en la más frecuente jurisprudencia sobre la admisión a trámite de las iniciativas parlamentarias que la propia normativa parlamentaria somete a requisitos de tipo material [por todas, SSTC 40/2003, de 25 de febrero, FJ 2, y 78/2006, de 13 de marzo, FJ 3 a)]. Como en tantos otros ámbitos, el empleo de un canon de control de este tipo supone **reconocer a los órganos parlamentarios un margen de interpretación de la normativa que rige su actuación que no puede ser ignorado por este Tribunal. Ello no obsta, como es lógico, a que dicha interpretación no deba ser censurada en los casos en que la misma conlleve una vulneración de los derechos fundamentales susceptibles de amparo.** El que en la STC 64/2002, de 11 de marzo, hayamos reconocido que el art. 23.2 CE obliga a los órganos parlamentarios a motivar las decisiones que restringen los derechos fundamentales reconocidos en su seno (FJ 4), o a **interpretar restrictivamente las normas que puedan suponer una limitación a los mismos** (FJ 2) no contradice lo anterior, puesto que estos deberes tienen su base constitucional en los propios derechos fundamentales. Son las propias Cámaras, pues, las que deben interpretar la legalidad parlamentaria, sin que dicha interpretación pueda ser controlada por este Tribunal al margen de los derechos fundamentales y, significativamente, del art. 23.2 CE”.



Tampoco sería posible, para establecer un requisito adicional al margen de lo que prevé la literalidad del RPC vigente, apelar a un pretendido uso o costumbre parlamentario. Al respecto habría que decir que el uso no genera normas con rango de ley (STC 119/1990, FJ 5º: “Aun aceptando la hipótesis de un uso normativo preexistente, es evidente que tal uso no genera normas con rango de ley”). E, igualmente, la STC 190/2009, FJ 4º ha señalado lo siguiente:

“Ciertamente, los usos parlamentarios han constituido tradicionalmente, y siguen constituyendo, un importante instrumento normativo dentro del ámbito de organización y funcionamiento de las Cámaras. Así ha venido a reconocerlo este Tribunal, al afirmar que **estos usos parlamentarios “siempre han sido consustanciales al régimen parlamentario** y, por ende, al Estado de Derecho” (STC 206/1992, de 27 de noviembre, FJ 3). Ahora bien, **ello no quiere decir que tales usos parlamentarios hayan de tener necesariamente el mismo valor que las propias normas del Reglamento parlamentario aprobadas por el Pleno de la Cámara**, máxime cuando, como ocurre en el presente caso, se trata de prácticas parlamentarias surgidas al amparo de un concreto precepto del propio Reglamento al objeto de interpretar el sentido y la finalidad del mismo”.

A ello podría añadirse que la práctica, para ser admisible, debería ser unívoca, pues la existencia de antecedentes contradictorios excluye la existencia de un uso parlamentario consolidado (STC 89/2005 FJ 6º); y que no es suficiente un único precedente para que haya un uso parlamentario (STC 149/1990 FJ 5º).

A mayor abundamiento, y como era previsible, lo que acreditan los precedentes consultados de la presente y de la anterior legislatura es, precisamente, tanto que no se viene exigiendo junto a la firma del diputado autor de la POC y la del portavoz, otra firma adicional, como que siempre se exige la estampación de la firma de este último, sin la cual no es posible tramitar la iniciativa.

II.- CONCLUSIONES.

1) El art. 171.1 RPC exige, para admitirlas a trámite, que las POP dirigidas al Presidente del Gobierno vayan firmadas tanto por el diputado promotor de la iniciativa como por el portavoz del grupo parlamentario correspondiente.

A partir de esta exigencia es posible considerar a estas iniciativas como un acto complejo, resultado de una suma de dos voluntades concurrentes y que, por tanto, no son producto de un derecho exclusivo ni del diputado ni del portavoz del respectivo grupo parlamentario.

2) No es posible que sin mediar una modificación expresa del art. 171.1 RPC, se imponga un requisito formal adicional al señalado en el núm. 1 anterior.

Este es el parecer del letrado informante que somete al de V.I o a cualquier otro mejor fundado en Derecho.

Santa Cruz de Tenerife, 15 de noviembre de 2015.

V.B. Ilmo. Sr. Letrado-Secretario-General