

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

14926 *Pleno. Sentencia 58/2023, de 23 de mayo de 2023. Recurso de amparo 3908-2020. Promovido por el grupo parlamentario Vox-Actúa Baleares del Parlamento de las Illes Balears respecto de los acuerdos adoptados por la mesa del Parlamento de las Illes Balears en respuesta a su solicitud de visitas a centros educativos. Supuesta vulneración del derecho al ejercicio de las funciones representativas: limitación del ejercicio del derecho de visita al horario no lectivo que responde al legítimo propósito de no alterar el normal funcionamiento del servicio. Voto particular.*

ECLI:ES:TC:2023:58

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, don Juan Carlos Campo Moreno y doña Laura Díez Bueso, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 3908-2020, promovido por el grupo parlamentario Vox-Actúa Baleares del Parlamento de las Illes Balears contra el acuerdo de la mesa del Parlamento de las Illes Balears de 19 de febrero de 2020 por el que se desestima la petición de reconsideración del acuerdo de 29 de enero de 2020 sobre solicitud de visitas a centros educativos. Ha comparecido el Parlamento de las Illes Balears. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente la magistrada doña María Luisa Segoviano Astaburuaga.

I. Antecedentes

1. El grupo parlamentario Vox-Actúa Baleares del Parlamento de las Illes Balears, representado por el procurador de los tribunales don Antonio Ortega Fuentes, bajo la dirección de la letrada doña Marta Castro Fuertes, interpuso recurso de amparo contra los acuerdos mencionados en el encabezamiento de esta sentencia mediante escrito registrado en el tribunal el 7 de agosto de 2020.

2. El recurso tiene su origen en los siguientes antecedentes:

a) El grupo parlamentario Vox-Actúa Baleares presentó el 4 de septiembre de 2019 ante la mesa del Parlamento de las Illes Balears un escrito registrado con el núm. 6453-2019 con el siguiente contenido: «Según dispone el artículo 15.5 del Reglament del Parlament de les Illes Balears, los diputados podrán acceder a las dependències [sic] públicas para cumplimiento de su función parlamentaria. Es por ello que solicito la visita a los centros públicos educativos de Mallorca». Por escrito de 12 de septiembre de 2019, siguiendo la recomendación de la mesa, designó cincuenta y dos centros educativos a visitar.

La mesa, en sesión celebrada el 18 de septiembre de 2019, informó al portavoz del grupo parlamentario peticionario que, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el art. 15.5 del Reglamento del Parlamento de las Illes Balears (RPIB), la Presidencia del Parlamento comunicó la solicitud a la Consejería de Educación, Universidad e Investigación del Gobierno de las Illes Balears, para que señalara el día y hora de la visita, así como el tiempo y la forma en que podría hacerse efectiva.

b) La Consejería, mediante escrito de 24 de septiembre de 2019, solicitó al presidente del Parlamento, con la finalidad de poder sugerir, si es el caso, el día y hora para realizar las visitas, que se comunicara el motivo de la visita con el fin de garantizar que la visita permitiera un normal funcionamiento del servicio, así como las visitas que se pretendían realizar, el número de personas que formarían el grupo visitante y las dependencias a las que se pretendía acceder, todo ello para poder determinar si quedaría garantizado el normal funcionamiento del servicio.

La mesa del Parlamento, en sesión celebrada el 2 de octubre de 2019 y a la vista del anterior escrito, acordó comunicar a la consejería que le corresponde a esta, conforme a lo previsto en el art. 15.5 RPIB, la determinación de las condiciones de tiempo y forma en que deberán llevarse a cabo las visitas a los centros educativos solicitadas por el portavoz del grupo parlamentario Vox-Actúa Balears, siempre que se garantice el normal funcionamiento del servicio; mientras que el presidente del Parlamento actúa como interlocutor de los diputados que han solicitado la visita, para su puesta en contacto, sin ninguna otra intervención.

El grupo parlamentario solicitante, mediante escrito de 2 de octubre de 2019, manifestó que «solicita las fechas y horas para visitar los centros educativos pedidos en el escrito 4725-2019» y la mesa, en sesión celebrada el 9 de octubre de 2019, acordó darse por enterada de este escrito e informar que el Parlamento ya ha enviado su solicitud a la Consejería y se está a la espera de su contestación.

c) La Consejería, mediante escrito de 10 de octubre de 2019, solicitó al presidente del Parlamento que requiriera a los diputados peticionarios que indicaran el motivo de las visitas, cuántas pretenden realizar, el número de personas que formarían parte del grupo visitante y a qué dependencias de los centros se pretende acceder, para poder determinar si quedaría garantizado el normal funcionamiento del servicio en el desarrollo de las eventuales visitas; lo que se hizo efectivo mediante acuerdo de la mesa del Parlamento de 23 de octubre de 2019.

El grupo parlamentario solicitante, mediante escrito de 15 de noviembre de 2019, manifestó que «[] la motivación de las visitas viene dada en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 15.5 del Reglamento de este Parlamento y, por tanto, no es otro que el cumplimiento de nuestra labor parlamentaria», expresando su voluntad de «no interferir en el normal desarrollo del servicio» en el transcurso de las visitas. Se especificaron las dependencias a visitar («zonas comunes, laboratorios, salones de actos, salas de profesores, bibliotecas, patios y algunas aulas»), «siempre sin interrumpir el normal funcionamiento de las clases» y las personas que formarían parte de la visita (el portavoz del grupo y otros dos diputados del mismo). El escrito fue trasladado a la consejería por acuerdo de la mesa del Parlamento de 20 de noviembre de 2019.

d) La Consejería, mediante escrito de 17 de diciembre de 2019, comunicó al presidente del Parlamento que solo se puede autorizar la visita a centros docentes públicos, no a los privados. Respecto de los públicos señaló que, «con la finalidad de no interferir en el normal desenvolvimiento del servicio las visitas se han de realizar fuera del horario lectivo, con un máximo de dos representantes del grupo parlamentario solicitante, acompañados por un miembro del equipo directivo del centro y por el inspector de zona correspondiente». Asimismo, se indica que en el mes de enero de 2020 la Consejería se pondrá en contacto con el grupo parlamentario «para determinar el calendario y el horario de las visitas, una vez que se haya comunicado a los directores de los centros afectados». El escrito fue trasladado al grupo parlamentario por acuerdo de la mesa de 19 de diciembre de 2019.

El grupo parlamentario, mediante escrito de 13 de enero de 2020 dirigido a la mesa del Parlamento, reiteró la solicitud de visita a los centros docentes, precisando que debe realizarse en horario lectivo, pues «de lo contrario no podemos cumplir con nuestra función ya que estaríamos visitando una dependencia pública donde no se desarrolla servicio alguno, educativo en este caso, vulnerándose el derecho que nos asiste como diputados». En el escrito, con invocación del art. 15.5 RPIB, se alegaba que el derecho de información de los diputados es un derecho amparado en el art. 23.2 CE y se solicitaba que «se dé máxima urgencia a nuestra petición de visita a los centros educativos públicos solicitados, en horario lectivo, para poder realizar nuestra función parlamentaria legalmente reconocida; indicándonos días y horas de visita a la mayor brevedad; y se dejen de poner trabas al ejercicio del derecho que asiste a los diputados de Vox-Actúa Baleares a visitar las dependencias públicas».

e) La Consejería, mediante escrito de 13 de enero de 2020 dirigido a la mesa del Parlamento, comunicó las condiciones de realización de las visitas a centros educativos públicos, señalando que, para no interferir en el normal funcionamiento de las actividades escolares, las visitas se realizarían fuera del horario lectivo, con un máximo de dos representantes del grupo parlamentario solicitante, acompañados de un miembro del equipo directivo del centro y del inspector de zona correspondiente. También se hacía referencia a que la visita se circunscribiría a las dependencias que considerase oportuno la dirección del centro y se indicaban las fechas y horas para la visita a cuatro de los centros educativos solicitados, indicando que, a medida que se gestionasen las visitas a los otros centros comprendidos en el listado de la solicitud, se informaría de las fechas y horas correspondientes de cada visita.

El grupo parlamentario, mediante escrito de 14 de enero de 2020 dirigido a la mesa del Parlamento, manifestó su disconformidad con la restricción que se le imponía para las visitas, al impedir que tengan lugar en horario lectivo, y reiteró lo solicitado en su escrito del día anterior, insistiendo en que las visitas a los centros se han de hacer en horario lectivo ya que, de lo contrario, no podría verificarse el funcionamiento del servicio educativo y se estaría restringiendo la función parlamentaria de control del Ejecutivo por parte de los diputados del grupo parlamentario.

La Consejería, mediante escrito de 24 de enero de 2020 dirigido a la mesa del Parlamento, comunicó la decisión de suspender las visitas a centros educativos solicitadas, señalando que la necesidad de no interferir en el normal desenvolvimiento del servicio impedía modificar las condiciones establecidas para las visitas fuera del horario lectivo.

f) La mesa del Parlamento, en sesión celebrada el 29 de enero de 2020, acordó comunicar al grupo parlamentario peticionario que la Consejería titular del servicio es el órgano competente para determinar el tiempo y la forma en que se ha de producir la visita a los centros educativos de manera que no se altere el funcionamiento del servicio, de conformidad con lo establecido en el art. 15.5 RPIB, destacando que la Consejería ya dio respuesta a la solicitud de visita en su escrito de 13 de enero de 2020, en el que se programaba la visita a varios centros y se indicaba que a medida que se fuera gestionando la visita a los demás centros de la lista, se iría informando de la fecha y horario de las visitas. Igualmente, se dio por enterada del escrito de la Consejería de 24 de enero de 2020 por el que comunicaba la suspensión de las visitas a varios centros que ya estaban programadas dando traslado de esa comunicación al grupo parlamentario peticionario.

El grupo parlamentario, mediante escrito de 6 de febrero de 2020, solicitó la reconsideración del citado acuerdo pidiendo que, dando cumplimiento al art. 15.5 RPIB, se atendiese sin más demora la solicitud de visita a los centros educativos y reiterando, con invocación del art. 23 CE, la necesidad de que la visita se hiciera en horario lectivo para poder apreciar el desarrollo del servicio público y que las visitas no iban a interferir en el normal funcionamiento y desarrollo del servicio ni en el derecho a la educación de los alumnos y la libertad de enseñanza de profesores.

g) La mesa del Parlamento por acuerdo de 19 de febrero de 2020 puso de manifiesto que, desde el punto de vista formal, el escrito presentado no es una solicitud de reconsideración, a la vista del art. 32.1, apartados 4 y 5, RPIB, sino que debe calificarse como una queja dirigida a la mesa sobre las peticiones de visita a los centros educativos públicos. No obstante, entrando a la cuestión de fondo, se señala en el acuerdo que el marco normativo de referencia es el art. 15.5 RPIB, en el que se prevén dos modalidades de visita, una de las cuales se concierta de manera mediata a través de solicitud al Parlamento y que en esa modalidad es el titular del servicio el que determina el tiempo y forma de las visitas, de manera que se permita el normal funcionamiento del servicio, lo que se ve reforzado por la posibilidad reglamentaria que tiene el Gobierno de denegar la visita a determinadas dependencias, siempre que lo justifique en razones fundamentadas. En el acuerdo también se incide en que esta interpretación del art. 15.5 RPIB es la realizada respecto de otras vistas solicitadas por ese mismo y otros grupos parlamentarios sin generar ningún tipo de problemas y que la mesa y el Parlamento han hecho una aplicación del precepto de manera que pudiera favorecer la mayor efectividad del derecho.

3. El grupo parlamentario demandante de amparo solicita que se estime el recurso por vulneración de su derecho al ejercicio del cargo parlamentario (art. 23.2 CE) para cuyo restablecimiento considera necesaria la declaración de nulidad de los acuerdos parlamentarios impugnados.

La invocación del art. 23.2 CE se fundamenta en que se ha negado al grupo parlamentario el ejercicio de la función de control del Gobierno autonómico, al impedirle la visita en horario lectivo a los centros docentes públicos que había solicitado conforme a lo previsto en el art. 15.5 RPIB, en contra de la jurisprudencia constitucional sobre la función de control de la acción de gobierno establecida en la STC 124/2018, de 14 de noviembre, en la que se integra el derecho a visitar las dependencias de los servicios públicos reconocido reglamentariamente como conformador del estatuto del cargo.

A esos efectos, destaca que este derecho se pretendió ejercitar de acuerdo con lo dispuesto en el art. 15.5, tercer párrafo, RPIB, mediante el amparo del presidente y de la mesa del Parlamento, pero que se vio privado de él al denegarse la visita a los centros públicos en horario lectivo a pesar de que dicho precepto, al referirse a que «[l]as visitas se harán en tiempo y forma para permitir el normal funcionamiento del servicio», está dando por supuesto que el servicio (en este caso el servicio docente) se encuentra en funcionamiento durante las visitas, de modo que se pueden modular estas para producir las menores perturbaciones en la actividad propia de ese servicio público. También se incide en que la finalidad de las visitas era comprobar que el funcionamiento del servicio cumplía las previsiones constitucionales, estatutarias y legales, haciendo referencia a la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que señala que debe garantizarse un mínimo del 25 por 100 para la enseñanza en lengua castellana, para lo que resultaba absolutamente imprescindible examinar el desarrollo del servicio público docente en horario lectivo.

El grupo parlamentario recurrente aduce, asimismo, que los acuerdos impugnados han realizado una interpretación restrictiva del ejercicio del derecho de visita que es desproporcionada en cuanto a la exigencia de que se desarrollara fuera del horario lectivo y carece de la necesaria motivación, ya que se afirma apodícticamente que resulta imprescindible para no alterar el funcionamiento del servicio, no atisbándose la razón para que dos diputados no pudieran visitar un centro docente en horario lectivo, acompañados del director del centro y del inspector de zona.

Por último, en la demanda se argumenta que la restricción de la función de control es imputable a los órganos de la Cámara, ya que (i) la Presidencia del Parlamento, sin motivación alguna, afirma que corresponde al titular del servicio público el determinar el tiempo y forma de la visita, cuando esa potestad, en garantía del respeto a las minorías y de la salvaguarda de la función de control de gobierno, corresponde a la Cámara; y (ii) la mesa del Parlamento no ha ejercido la potestad reglamentaria de calificar si las razones ofrecidas por el Gobierno para denegar la visita a determinadas dependencias se

consideran o no fundamentadas, limitándose a darse por enterada y a aceptar la restricción aducida por el Gobierno autonómico.

En la demanda se afirma que el recurso tiene especial trascendencia constitucional porque plantea una cuestión jurídica que pudiera tener unas consecuencias políticas generales y una cuestión novedosa sobre la que no hay jurisprudencia constitucional como es la obligación de protección por parte de la mesa de un Parlamento del derecho de información de los diputados y las consecuencias de la pasividad o apoyo al Gobierno en detrimento del derecho de los parlamentarios.

4. La Sección Segunda del Tribunal, por providencia de 15 de marzo de 2021, acordó admitir a trámite el recurso de amparo apreciando que concurre una especial trascendencia constitucional [art. 50.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC)] porque el recurso puede dar ocasión al Tribunal para aclarar o cambiar su doctrina como consecuencia de un proceso de reflexión interna [STC 155/2009, FJ 2 b)] y el asunto suscitado trasciende del caso concreto porque pudiera tener unas consecuencias políticas generales [STC 155/2009, FJ 2 g)]; y dirigir atenta comunicación al Parlamento de las Illes Balears para la remisión de testimonio del expediente y que se tuviera por emplazado en el recurso de amparo.

5. La Secretaría de Justicia de la Sala Primera del Tribunal, por diligencia de ordenación de 12 de abril de 2021, tuvo por recibido el testimonio del expediente y por personado al Parlamento de las Illes Balears y acordó dar vista de las actuaciones a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, por plazo común de veinte días, a fin de que, conforme con lo previsto en el art. 52 LOTIC, pudieran presentar alegaciones.

6. El Ministerio Fiscal, mediante escrito registrado el 2 de junio de 2021, presentó sus alegaciones interesando la desestimación del presente recurso de amparo.

El Ministerio Fiscal pone de manifiesto que el derecho de acceso a las dependencias públicas regulado en el art. 15 RPIB debe ser considerado, conforme a la jurisprudencia constitucional (STC 203/2001, de 15 de octubre), una manifestación adicional del derecho de información, integrado en el estatuto del diputado con carácter instrumental de la función parlamentaria de control de la acción de gobierno. En relación a ello, el Ministerio Fiscal destaca, en análisis de la redacción del art. 15 RPIB y de la interpretación que de su apartado quinto se hace en los acuerdos impugnados sobre la intervención de los órganos parlamentarios en esa concreta acción de control de gobierno, en el sentido de que corresponde a la consejería titular del servicio determinar el tiempo y la forma en que se ha de producir la visita a los centros educativos, de manera que no se altere el funcionamiento del servicio, que si bien es una interpretación que está debidamente motivada, se trata de «una motivación formalista, que no responde a las exigencias de una motivación material acorde con la efectividad del derecho parlamentario reconocido».

A esos efectos, el Ministerio Fiscal alega que el considerar que solo el órgano ejecutivo titular del servicio tiene competencias para fijar las condiciones de la visita, sin que los diputados o la mesa del Parlamento, a través de la Presidencia, que hace suya la solicitud de los parlamentarios, tengan ninguna facultad para poder establecer las condiciones en que se desea ejercer el derecho de visita para el desempeño de la función parlamentaria, es vaciar de todo contenido el cauce de intervención del órgano de representación de la Cámara al que acuden los diputados, en el marco de las relaciones institucionales que el ejercicio del derecho de información supone entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, del que el derecho de los diputados a visitar las dependencias públicas constituye manifestación adicional. Es, por tanto, una interpretación restrictiva del derecho contraria a una interpretación *favor libertatis*.

El Ministerio Fiscal, no obstante, concluye que dicha interpretación y su aplicación en el presente caso no ha implicado la vulneración alegada del derecho al ejercicio del cargo parlamentario, toda vez que el grupo parlamentario recurrente en ningún momento –tampoco en la solicitud de reconsideración– precisó la finalidad de las visitas

pretendidas, limitándose a señalar que venía dada por el cumplimiento de la labor parlamentaria, pero sin concretar la razón por la que reclamaba que las visitas tuviesen lugar durante el horario lectivo o por qué el establecerlas fuera del horario lectivo haría ineficaz el derecho de información ejercitado. Dicha actitud es la determinante de que la mesa careciera de los datos e información necesarios para poder realizar un mínimo control en la tramitación de la solicitud y valorar adecuadamente la fundamentación de la decisión de la consejería de autorizar solo las visitas fuera del horario lectivo. Por ello, no cabe atribuir a los acuerdos impugnados la vulneración del derecho de visitas de los diputados del grupo parlamentario recurrente, que integran el núcleo del *ius in officium* de la función parlamentaria.

7. El Parlamento de las Illes Balears formuló alegaciones por escrito registrado el 13 de mayo de 2021 instando la desestimación del recurso.

Se argumenta que el objeto del recurso no puede extenderse a la comunicación de la Consejería de suspensión de las visitas programadas, contenida en el acuerdo de la mesa de 19 de febrero de 2020, ya que es un extremo no impugnado previamente en vía parlamentaria.

El Parlamento niega que se haya producido la vulneración alegada, ya que, si bien reconoce que el derecho de visita regulado en el art. 15.5 RPIB es una manifestación del derecho de información que se inserta en el derecho fundamental de participación política (art. 23.2 CE) formando parte del *ius in officium* de los parlamentarios, afirma que los acuerdos impugnados no han impedido el ejercicio de la función de control de gobierno. Destaca que fue la ausencia de manifestación alguna por parte del grupo parlamentario recurrente en cuanto a su preferencia de fecha y hora de las visitas solicitadas, la que determinó que fuera la consejería titular del servicio público la que concretara los términos de la visita, de lo que se dio cumplimiento traslado a fin de que se pudieran realizar las visitas en cuestión. De ello concluye que ni la Presidencia ni la mesa del Parlamento han puesto obstáculos al ejercicio por los diputados del derecho reconocido en el art. 15.5 RPIB, sino que, al contrario, han actuado diligentemente ante la petición del grupo parlamentario en su labor de intermediación. A esos efectos, incide en que (i) la intervención de los órganos de la Cámara tiene en este caso un mero carácter formal, reglado y accesorio respecto de la solicitud del diputado de ejercer su derecho de acceso a las dependencias públicas, quedando circunscrita al examen de la viabilidad formal de la petición; y (ii) la Consejería, de acuerdo con lo previsto en el art. 15.5, párrafo tercero *in fine*, RPIB, puede modular la visita a determinadas dependencias por razones debidamente motivadas, que comprenden no solo razones fundadas en Derecho, sino también otras justificadas en situaciones de hecho, ya sean referidas a casos de imposibilidad material, ya a motivos de conveniencia, prudencia, agenda u otros.

El Parlamento rechaza que resulte esencial, como alega el grupo parlamentario recurrente, que las visitas a los centros educativos públicos tengan lugar durante el horario lectivo, poniendo de manifiesto que es en la demanda de amparo cuando, por primera vez, se especifica la finalidad que inspiraba su solicitud de visita, por lo que su omisión en el expediente parlamentario impidió valorar la necesidad de que se llevase a cabo durante el horario lectivo. En relación con ello, concluye que ha sido la imprecisa y confusa solicitud del grupo parlamentario la que ha propiciado que se haya visto frustrada su pretensión de visitar determinados centros docentes públicos, sin que pueda pretenderse que la Presidencia y la mesa del Parlamento actúen de manera ajena a las funciones que les corresponden.

8. La parte demandante de amparo presentó sus alegaciones el 12 de mayo de 2022 ratificándose en lo expuesto en su escrito de demanda.

9. El Pleno, por providencia de 28 de octubre de 2021, acordó a propuesta del presidente recabar para sí el conocimiento del presente recurso de amparo.

10. El magistrado don Enrique Arnaldo Alcubilla declinó realizar la ponencia y el presidente, por acuerdo de 9 de marzo de 2023, decidió designar como nueva ponente a la magistrada doña María Luisa Segoviano Astaburuaga.

11. Por providencia de 23 de mayo de 2023 se señaló ese mismo día para deliberación y votación de la presente sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso.

El objeto del presente recurso es determinar si ha vulnerado el derecho de representación política (art. 23.2 CE) del grupo demandante de amparo el acuerdo de la mesa del Parlamento de las Illes Balears de no controvertir la posición del Gobierno de las Illes Balears de que el derecho de acceso a las dependencias de los centros educativos públicos de la comunidad autónoma, solicitado al amparo del art. 15.5 RPIB, se ejercitara en horario no lectivo, fundamentado en la necesidad de no interferir en el normal funcionamiento del servicio en el desarrollo de las eventuales visitas a realizar, a pesar de la voluntad expresa del citado grupo parlamentario de que se verificara en horario lectivo.

El Tribunal no va a pronunciarse en relación con la comunicación parlamentaria realizada al grupo demandante de amparo contenida en los acuerdos impugnados sobre suspensión de las visitas ya programadas, ya que carece de cualquier tipo de alegación autónoma al respecto en la demanda de amparo que, como instrumento rector, es donde se fija definitivamente el objeto del amparo y, por tanto, los límites del deber de congruencia de este tribunal (así, por ejemplo, STC 104/2019, de 16 de septiembre, FJ 2). Lo mismo sucede en relación con cualquier pretensión respecto de la actuación –por acción u omisión– de la Presidencia del Parlamento de las Illes Balears contra la que en el encabezamiento o en el suplico de la demanda de amparo no se deduce ninguna queja ni se le imputa ninguna vulneración del art. 23.2 CE.

Igualmente, en atención a la vía impugnatoria elegida, que es la del art. 42 LOTC reservada para «las decisiones o actos sin valor de Ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, o de sus órganos», tampoco ningún pronunciamiento cabe realizar sobre la decisión y las razones que hayan podido llevar al Gobierno de las Illes Balears a establecer que las visitas solicitadas debían desarrollarse en horario no lectivo.

2. Especial trascendencia constitucional.

El presente recurso de amparo, en los términos ya expuestos en la providencia de admisión a trámite, tiene especial trascendencia constitucional porque puede dar ocasión al Tribunal Constitucional para aclarar o cambiar su doctrina como consecuencia de un proceso de reflexión interna [STC 155/2009, FJ 2 b)] y asimismo porque el asunto suscitado trasciende del caso concreto porque pudiera tener unas consecuencias políticas generales [STC 155/2009, FJ 2 g)].

El Tribunal aprecia que, al margen de la especial configuración de los recursos de amparo de origen parlamentario, que se promueven siempre sin haber contado la parte demandante con una vía judicial previa en la que defender los derechos fundamentales que se dicen infringidos (así, SSTC 110/2019, de 2 de octubre, FJ 1, o 97/2020, de 21 de julio, FJ 2), el presente recurso permite aclarar su jurisprudencia en la materia. En efecto, si bien el Tribunal ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la función de los órganos de las asambleas legislativas de velar por los derechos de los parlamentarios cuando desarrollan la labor de control de la acción de gobierno, no hay una específica jurisprudencia constitucional sobre la concreta facultad prevista en los reglamentos parlamentarios del derecho de los diputados de acceso a instalaciones públicas para el cumplimiento de su función parlamentaria y cuál es el alcance de las funciones de los órganos parlamentarios en relación con su ejercicio.

3. La jurisprudencia constitucional sobre el derecho de representación política (art. 23.2 CE) y su proyección al derecho de acceder a las dependencias públicas previsto en el art. 15.5 RPIB.

La jurisprudencia constitucional desde la temprana STC 5/1983, de 4 de febrero, FJ 3, ha reiterado que el art. 23.2 CE, que reconoce el derecho de los ciudadanos «a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes», no solo garantiza el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, sino también a que los que hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos y los desempeñen de conformidad con lo que la ley disponga.

En atención al ámbito objetivo otorgado a ese derecho, la jurisprudencia constitucional ha establecido que resultaría vulnerado si los órganos de las asambleas parlamentarias impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad entre representantes; incidiendo, por un lado, en que este derecho es de configuración legal, en el sentido de que compete a los reglamentos parlamentarios fijar y ordenar los derechos y atribuciones que a los representantes políticos corresponden, de modo que una vez creados quedan integrados en el *status* propio del cargo; y, por otro, en que no cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del *ius in officium* resulta lesivo del derecho fundamental, pues solo poseen relevancia constitucional los que incidan en el núcleo de su función representativa parlamentaria, como son, principalmente, los que tienen relación directa con el ejercicio de las potestades legislativas y de control de la acción del Gobierno (así, por ejemplo, SSTC 159/2019, de 12 de diciembre, FFJJ 4 y 5; 69/2021, de 18 de marzo, FFJJ 4 y 5, o 137/2021, de 29 de junio, FFJJ 3 y 4).

El carácter de configuración legal del derecho de representación política debe ser puesto en relación con el principio de autonomía parlamentaria reconocido por el art. 72.1 CE, que, según jurisprudencia constitucional reiterada, incluye como una de sus manifestaciones la autonomía normativa, que comporta, no solo una esfera de decisión propia de las asambleas legislativas en relación con la elaboración de su reglamentación interna, sino también el reconocimiento de que sus órganos están dotados de un margen de interpretación suficiente de dicha reglamentación (así, STC 115/2019, de 16 de octubre, FJ 4). Esa autonomía interpretativa cuenta con ciertos límites derivados, por un lado, de la subordinación del órgano interpretador a la labor de creación normativa del Pleno de la asamblea, lo que impide innovaciones que contradigan los contenidos de las disposiciones legales o reglamentarias en la materia (así, SSTC 44/1995, de 13 de febrero, FJ 3, o 226/2004, de 29 de noviembre, FJ 2, en relación con la aprobación de normas parlamentarias interpretativas); y, por otro, de la eventual afectación que pueda tener en el ámbito del derecho de representación política, lo que determina que debe hacerse una exegesis restrictiva de las normas limitativas de los derechos o atribuciones que integran el estatuto constitucionalmente relevante del representante público y motivar las razones de su aplicación (así, por ejemplo, SSTC 151/2017, de 21 de diciembre, FJ 7, o 159/2019, de 12 de diciembre, FJ 5). A esos efectos, también la jurisprudencia constitucional ha destacado el papel interpretativo y complementario en la aplicación del derecho escrito que desempeñan las prácticas o usos parlamentarios en la precisión del sentido y alcance de alguna o algunas de sus normas, incluidas la que regulan el ejercicio de las prerrogativas parlamentarias, aun con el límite inmediato de la propia normativa parlamentaria, cuyo contenido no pueden restringir (así, por ejemplo, SSTC 57/2011, de 3 de mayo, FJ 7; 224/2016, de 19 de diciembre, FJ 4; 71/2017, de 5 de junio, FJ 5, o 38/2022, de 11 de marzo, FJ 5).

Por otra parte, en lo que se refiere a la determinación del núcleo de la función representativa parlamentaria vinculado con el ejercicio de las potestades de control de la acción del Gobierno, la jurisprudencia constitucional ha señalado que «los instrumentos de control pueden ser mecanismos de información, mecanismos que pueden activar e impulsar un control de la acción del Gobierno y que, en último término, pueden poner en marcha los instrumentos de exigencia de responsabilidad política» [STC 124/2018, de 14 de noviembre, FJ 7 c)]. A esos efectos, el Tribunal ha sostenido que el derecho a solicitar

y obtener información que obre en poder de la administración pública, para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias, forma parte del núcleo esencial del *ius in officium* de los parlamentarios cuando es reconocido por el reglamento de la asamblea legislativa correspondiente (SSTC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 7; 181/1989, de 3 de noviembre, FJ 5; 203/2001, de 15 de octubre, FJ 3, y 32/2017, de 27 de febrero, FJ 5). En ese contexto, la jurisprudencia constitucional ha establecido que estos instrumentos de control comprenden tanto el derecho a solicitar la información como el derecho a su obtención, lo que determina que su ejercicio se encuadre en las relaciones institucionales entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo y que, por tanto, eventualmente pueda ser lesionado por ambos (así, STC 203/2001, de 15 de octubre, FJ 3).

En el presente caso, el Tribunal considera, lo que no ha sido controvertido por ninguna de las partes en este procedimiento, que el derecho previsto en el art. 15.5 RPIB de acceso de los diputados a las dependencias públicas queda integrado, en la concreta regulación que incorpora dicho precepto, en el núcleo del *ius in officium* de la función parlamentaria de los diputados del Parlamento de las Illes Balears. En efecto, el art. 15 RPIB, dentro de la regulación de los derechos de los diputados, dedica sus cuatro primeros apartados al derecho a solicitar y obtener información y documentación de las administraciones públicas, en particular de la autonómica. El apartado quinto, por su parte, regula el derecho de acceder a las dependencias públicas con la siguiente redacción:

«Los diputados pueden acceder a las dependencias públicas.

Para el cumplimiento de su función parlamentaria pueden concertar visitas con los responsables de las dependencias públicas.

También pueden, a efectos de visitar una dependencia del Gobierno de las Illes Balears, ponerlo en conocimiento de la mesa del Parlamento. En este caso, la Presidencia del Parlamento lo comunicará a la consejería o a la entidad afectada señalando el día y la hora de la visita. El Gobierno podrá denegar por razones fundamentadas la visita a determinadas dependencias.

Las visitas se harán en tiempo y forma para permitir el normal funcionamiento del servicio».

De ese modo, este derecho se configura reglamentariamente como una manifestación adicional del derecho a conocer determinados hechos y situaciones relativos a la actividad de las administraciones públicas, que es la finalidad específica del más amplio derecho de los parlamentarios a recabar de las administraciones públicas los datos, informes o documentos que obren en poder de estas para poder desarrollar una labor de fiscalización efectiva de la acción del Gobierno (STC 203/2001, de 15 de octubre, FJ 3).

Por tanto, tomando en consideración la jurisprudencia constitucional expuesta, cabe concluir que en el presente caso la labor de control que corresponde desarrollar a esta jurisdicción de amparo, bajo la invocación del art. 23.2 CE, se extiende, siempre con el debido respeto a la autonomía normativa e interpretativa parlamentaria, a verificar si los acuerdos impugnados, en la medida en que incidan sobre el núcleo esencial del *ius in officium* de los parlamentarios, han incorporado una motivación expresa, suficiente y adecuada, en aplicación de las normas a las que está sujeto el órgano parlamentario, a partir de la cual se pueda determinar que la decisión adoptada en relación con la concreta iniciativa de control al Gobierno que se pretendía ejercitar por el grupo parlamentario demandante de amparo entraña en sí misma el desconocimiento de esa facultad o se manifiesta desprovista de razonabilidad en atención al fin institucional propio de la función que quiso ejercerse y los motivos aducidos para adoptar la decisión impugnada en amparo (SSTC 74/2009, de 23 de marzo, FJ 3; 44/2010, de 26 de julio, FJ 4, y 32/2017, de 27 de febrero, FJ 5).

4. Aplicación de la jurisprudencia constitucional a las decisiones parlamentarias recurridas en este amparo.

A) Consideraciones fácticas: El Tribunal destaca como consideraciones fácticas relevantes para la resolución del presente recurso, que ya han sido expuestas más detenidamente en los antecedentes de hecho de esta resolución, las siguientes:

a) El grupo parlamentario demandante de amparo solicitó el acceso a centros educativos públicos dependientes de la administración autonómica de las Illes Balears. Esta solicitud se cursó de conformidad con el párrafo tercero del art. 15.5 RPIB, esto es, a través de la intermediación de los órganos del Parlamento. La petición inicial de 4 de septiembre de 2019 se limitaba a establecer como justificación de la solicitud el cumplimiento de la función parlamentaria.

La Consejería de Educación, Universidad e Investigación del Gobierno de las Illes Balears, una vez que le fue comunicada por la Presidencia del Parlamento la solicitud y fue requerida para señalar el día y hora de la visita, instó en sucesivas ocasiones mediante escritos de 24 de septiembre y de 10 de octubre de 2019 al grupo parlamentario solicitante, por vía de la Presidencia de Parlamento, que identificara, entre otros, el motivo de las visitas pretendidas con el fin de poder determinar si quedaría garantizado el normal funcionamiento del servicio. El grupo parlamentario demandante de amparo dio respuesta a la primera petición mediante escrito de 2 de octubre de 2019, remitiéndose a su escrito inicial de solicitud, y a la segunda petición mediante escrito de 15 de noviembre de 2019, manifestando que «[] la motivación de las visitas viene dada en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 15.5 del Reglamento de este Parlamento y, por tanto, no es otro que el cumplimiento de nuestra labor parlamentaria».

El grupo parlamentario demandante de amparo, con ocasión de que mediante escrito de la Consejería de 17 de diciembre de 2019 le fue comunicada la decisión de que las visitas se desarrollarían fuera del horario lectivo para no interferir en el normal funcionamiento de las actividades escolares, lo que fue reiterado mediante escrito de la consejería de 13 de enero de 2020, puso de manifiesto en sendos escritos de 13 y de 14 de enero de 2020 su disconformidad con esta decisión señalando que en esas condiciones no se podría verificar el funcionamiento del servicio educativo y se estaría restringiendo la función parlamentaria de control del Ejecutivo por parte de los diputados del grupo parlamentario. Esa misma argumentación fue reiterada en el escrito de reconsideración de 6 de febrero de 2020, incidiendo en la necesidad de poder apreciar el desarrollo del servicio público.

b) La mesa del Parlamento intermedió en todo momento en la comunicación entre el grupo parlamentario solicitante y la Consejería responsable de los centros educativos a los que se pretendía acceder por dicho grupo parlamentario. En esa labor de intermediación, además, en relación con la determinación de los días y horarios de visitas, la mesa del Parlamento ya puso de manifiesto al grupo parlamentario recurrente, mediante acuerdo de 8 de septiembre de 2019, que, de conformidad con la regulación del art. 15.5 RPIB, se comunicaría su solicitud de visitas a la Consejería para que fuera esta la que señalara el día y hora de la visita, así como el tiempo y la forma en que podrá hacerse efectiva. Del mismo modo, también la mesa del Parlamento puso en conocimiento de la Consejería responsable, mediante acuerdo de 2 de octubre de 2019, que, de conformidad con el art. 15.5 RPIB, la decisión sobre la fijación de los días y horario de las visitas correspondía a dicha consejería.

c) La motivación utilizada por la mesa del Parlamento en el acuerdo de 29 de enero de 2020 para justificar su decisión fue la de incidir en que, de conformidad con lo previsto en el art. 15.5 RPIB, el titular del servicio a visitar es el órgano competente para determinar el tiempo y la forma en que se ha de producir la visita de manera que no se altere el funcionamiento del servicio y no el propio solicitante.

Esa justificación se amplió en el acuerdo de 19 de febrero de 2020 reiterando que, de acuerdo con la modalidad de visita prevista en el párrafo tercero del art. 15.5 RPIB, que es por la que había optado el grupo parlamentario recurrente, corresponde al titular del

servicio determinar el tiempo y forma de las visitas ponderando la eventual perturbación al normal funcionamiento del servicio, tal como se deriva de la posibilidad reglamentaria que tiene el Gobierno de denegar la visita a determinadas dependencias, siempre que lo justifique en razones fundamentadas. Por último, se apelaba a que esa interpretación de la normativa sobre acceso a dependencias públicas era la que había sido aplicada respecto de otras vistas solicitadas por este mismo y otros grupos parlamentarios sin que hubieran existido objeciones al respecto.

B) Consideraciones jurídicas: El Tribunal aprecia que los acuerdos parlamentarios impugnados no han vulnerado el derecho de representación política del grupo parlamentario demandante de amparo por las siguientes razones:

a) La visita de diputados autonómicos a los centros públicos docentes de las Illes Balears, solicitada a la mesa del Parlamento por el grupo parlamentario demandante de amparo del art. 15.5 RPIB, constituye un instrumento reglamentario para el ejercicio por los diputados de la función de control de la acción del Gobierno balear estrechamente relacionado con el derecho a la información reconocido en el propio art. 15 RPIB. Por tanto, se trata de un derecho que, a partir de su concreta configuración legal en el art. 15.5 RPIB, queda integrado en el *status* propio del cargo de diputado formando parte del núcleo esencial del derecho fundamental garantizado por el art. 23.2 CE.

En ese sentido, el Tribunal confirma que la decisión parlamentaria impugnada, al incidir en el núcleo esencial del *ius in officium* de los diputados autonómicos balears, es susceptible de control por esta jurisdicción de amparo bajo la invocación del derecho de representación política conforme al parámetro de constitucionalidad establecido por la jurisprudencia constitucional en la materia.

Por tanto, resulta preciso analizar, en atención a las alegaciones formuladas en la demanda de amparo, en primer lugar, la interpretación realizada en las resoluciones parlamentarias impugnadas sobre la posición institucional y la intervención que en el desarrollo del derecho de los diputados a acceder a las dependencias públicas tienen los órganos del Parlamento y de la administración autonómica, respectivamente; y, en segundo lugar, la decisión de la mesa de no controvertir en este caso que las vistas se desarrollaran en horario no lectivo.

b) Los acuerdos impugnados contienen una motivación específica sobre la interpretación y el alcance del art. 15.5 RPIB en lo que se refiere a la posición institucional y la intervención que en el desarrollo del derecho de los diputados a acceder a las dependencias públicas tienen los órganos del Parlamento y de la administración autonómica, respectivamente, conforme a la cual correspondería al Parlamento, entre otras, una labor de intermediación entre los diputados solicitantes y la administración pública concernida y a esta la de señalar el día y hora de la visita, así como el tiempo y la forma en que podría hacerse efectiva.

Esa interpretación de la mesa del Parlamento (i) aparece fundamentada en la expresa previsión del art. 15.5 RPIB de que el Gobierno podrá denegar por razones fundamentadas la visita a determinadas dependencias y de que las visitas se harán en tiempo y forma para permitir el normal funcionamiento del servicio; (ii) fue hecha valer reiteradamente y de manera expresa por la mesa del Parlamento tanto frente al grupo parlamentario como frente a la propia administración autonómica incluso antes de que se produjera la controversia sobre la procedencia de que las visitas se desarrollaran o no en horario lectivo; y (iii) es una interpretación que, como reconoce la propia mesa del Parlamento en el acuerdo impugnado, conforma una práctica parlamentaria aplicada reiteradamente en el contexto de otras solicitudes de acceso a dependencias públicas autonómicas, cursadas tanto por el grupo parlamentario ahora demandante de amparo como por otros, que no ha generado hasta la actualidad ninguna controversia.

En atención a lo expuesto, el Tribunal considera que los acuerdos impugnados no solo han dado cumplimiento formalmente al deber de motivación de este tipo de decisiones sino que, además, tomando en consideración la autonomía parlamentaria para interpretar la reglamentación interna que le resulta de aplicación, dicha

interpretación responde materialmente a los parámetros constitucionales. En efecto, para este tribunal es relevante constatar que la interpretación de la mesa se fundamentó, por un lado, en criterios sistemáticos que atendían a la globalidad de la regulación de este derecho en el art. 15.5 RPIB, en el que se incluye el reconocimiento de una potestad del Gobierno para denegar por razones fundamentadas la visita a determinadas dependencias y la obligación de que las visitas se harán en tiempo y forma para permitir el normal funcionamiento del servicio; y, por otro, en criterios lógicos, vinculados a que el cumplimiento de la obligación de que las visitas se desarrollen de manera que se permita el normal funcionamiento del servicio solo puede ser valorado de manera más inmediata por el propio titular del servicio público concernido.

En ese sentido, el Tribunal concluye que se trata de una interpretación por parte de la mesa del Parlamento que resulta respetuosa con los parámetros constitucionales impuestos por el art. 23.2 CE para este tipo de decisiones, ya que (i) aparece subordinada a la previsión del art. 15.5 RPIB en tanto que no implica ninguna innovación que contradiga su contenido; (ii) en sí misma considerada, no resulta limitativa del derecho de acceso a las instalaciones públicas autonómicas, por tratarse de aspectos formales de su ejercicio que, en su caso, solo quedará afectado con la decisión que se adopte en relación con las condiciones de tiempo, lugar y forma que puedan imponerse, con independencia del competente para adoptarlas; (iii) atiende a criterios de proporcionalidad entre el fin institucional propio de la función de control de la acción de gobierno mediante estas visitas y el interés constitucional de permitir un normal funcionamiento de los servicios públicos; y (iv) no deja desprotegidos a los diputados en el ejercicio de este derecho frente a la decisión que pudiera adoptar la administración pública autonómica al respecto toda vez que, como se incide en el acuerdo impugnado, cualquier decisión al respecto debe estar basada en razones fundamentadas y, por tanto, sometida a un eventual control de esa razonabilidad en caso de controversia.

El Tribunal también considera relevante destacar, en atención a la importancia que tienen las prácticas y los usos parlamentarios, en tanto que evidencian una aplicación igualitaria de la normativa parlamentaria y una aquiescencia general, por un lado, que el grupo parlamentario recurrente no controvertió esa interpretación sobre la posición y el papel institucional a desarrollar por los órganos del Parlamento y de la administración pública autonómica ni formuló objeción alguna al respecto en las diversas ocasiones en que, antes de adoptarse ninguna decisión sobre el momento en que debían producirse las visitas a los centros docentes, la mesa del Parlamento la hizo expresa en sus acuerdos dentro de este mismo expediente; y, por otro, que la mesa ya destacó en el acuerdo impugnado que esa interpretación había sido aplicada en ocasiones anteriores sin mayores problemas en relación con otras solicitudes de visitas por parte de ese mismo grupo parlamentario y otros sin que dicha afirmación haya sido rebatida por el grupo parlamentario recurrente.

En definitiva, por las razones expuestas, el Tribunal rechaza que la interpretación realizada del art. 15.5 RPIB en las resoluciones parlamentarias impugnadas sobre la posición institucional y la intervención que en el desarrollo del derecho de los diputados a acceder a las dependencias públicas tienen los órganos del Parlamento y de la administración autonómica, respectivamente, vulnere el art. 23.2 CE.

c) El Tribunal aprecia que la aplicación al caso de esta interpretación del art. 15.5 RPIB realizada por la mesa y especialmente en lo referido a la decisión de no controvertir la condicionalidad establecida por la administración pública autonómica de que el derecho de acceso a las dependencias de los centros educativos públicos se hiciera en horario no lectivo tampoco resulta lesiva del art. 23.2 CE.

El Tribunal considera que no cabe excluir que una decisión de esas características pudiera resultar lesiva del *ius in officium* de los diputados autonómicos baleares cuando, en atención a los concretos motivos por los que se pretende ejercer este derecho de acceso a las instalaciones públicas, la prohibición o condicionalidad impuesta por la administración autonómica evidencie una restricción u obstáculo irrazonable o desproporcionado de esa medida de control. Sin embargo, en atención a las

circunstancias concurrentes en este recurso se concluye que en este caso la condicionalidad responde a parámetros de racionalidad y proporcionalidad.

Como ha sido destacado anteriormente y es un aspecto en el que inciden tanto las alegaciones del Parlamento de las Illes Balears como las del Ministerio Fiscal, el grupo parlamentario demandante de amparo no precisó en la solicitud de acceso a las instalaciones de los centros educativos el propósito de su visita, limitándose a señalar que la motivación venía dada por el cumplimiento de la labor parlamentaria. Esa misma actitud se mantuvo cuando, antes de fijarse las condiciones de las visitas, fue instado hasta en dos ocasiones por la administración educativa autonómica –oficios de 24 de septiembre y de 10 de octubre de 2019– a que identificara, entre otros, el motivo de las visitas pretendidas con el fin de poder determinar si quedaría garantizado el normal funcionamiento del servicio. Incluso con posterioridad a que se le comunicara que las visitas se realizarían fuera del horario lectivo para garantizar el normal funcionamiento del servicio –oficios de 17 de diciembre de 2019 y de 13 de enero de 2020–, el grupo parlamentario demandante de amparo mostró su disconformidad con dicha decisión señalando que en esas condiciones no se podría verificar el funcionamiento del servicio educativo, pero sin expresar los aspectos del funcionamiento del servicio que se pretendían someter a control con las visitas.

Solo con ocasión de la presentación de la demanda de amparo que ha dado lugar al presente recurso es cuando, por primera vez, el grupo parlamentario precisó que la finalidad perseguida con la solicitud de visita de sus diputados a los centros educativos públicos era la de comprobar que el funcionamiento del servicio cumplía las previsiones constitucionales, estatutarias y legales, haciendo referencia a la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que señala que debe garantizarse un mínimo del 25 por 100 para la enseñanza en lengua castellana, para lo que resultaba absolutamente imprescindible examinar el desarrollo del servicio público docente en horario lectivo.

Pues bien, este tribunal considera que responde a parámetros de racionalidad y proporcionalidad el entender que, en atención a la concreta regulación establecida en el art. 15.5 RPIB, la correcta identificación de la finalidad de la visita era un presupuesto lógico para que la administración autonómica pudiera efectuar la valoración reglamentaria sobre una eventual alteración del normal funcionamiento del servicio derivado de la visita a efectuar y, en coherencia con ello, para que la mesa del Parlamento pudiera adoptar cualquier tipo de decisión al respecto. Ciertamente, el art. 15.5 RPIB no exige expresamente que el ejercicio de este derecho de visita quede vinculado a una manifestación de la finalidad pretendida con la visita a desarrollar. Sin embargo, en la medida en que se contempla como uno de los condicionantes legales de esta función de control el permitir el normal funcionamiento del servicio, no se puede excluir que en defecto de una mínima indicación de la finalidad de la visita para que la administración pública y la mesa pondere en qué medida puede desarrollarse el derecho de visita del modo en que menor incidencia se produzca en el servicio público, pueda optarse por aquella modalidad que minimice cualquier alteración del normal funcionamiento, que es lo que ha acontecido en el presente caso.

En definitiva, no se aprecia una vulneración del art. 23.2 CE de los diputados recurrentes una vez acreditado que el condicionante del ejercicio del derecho de visita a que se desarrollara en horario no lectivo se fundamentó en una causa establecida reglamentariamente –no alterar el normal funcionamiento del servicio– que fue valorada tanto por la administración autonómica para establecerla como por la mesa del Parlamento para no controvertirla a partir de la información que estuvo dispuesto a aportar el grupo parlamentario demandante de amparo y que no permitía una ponderación más concreta para determinar la necesidad de que la visita se desarrollara en el horario lectivo en el que el normal funcionamiento del servicio pudiera ser alterado.

Por todo lo expuesto, el Tribunal declara que los acuerdos de la mesa del Parlamento de las Illes Balears que se impugnan en este recurso de amparo no han vulnerado el derecho fundamental de los diputados del grupo parlamentario recurrente

proclamado en el art. 23.2 CE y que, en consecuencia, el presente recurso de amparo debe ser desestimado.

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 el Grupo Parlamentario Vox-Actúa Baleares del Parlamento de las Illes Balears.

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

Dada en Madrid, a veintitrés de mayo 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.—Juan Carlos Campo Moreno.—Laura Díez Bueso.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el magistrado don Enrique Arnaldo Alcubilla a la sentencia del Pleno que resuelve el recurso de amparo núm. 3908-2020, al que se adhieren los magistrados don Ricardo Enríquez Sancho y don César Tolosa Tribiño, y la magistrada doña Concepción Espejel Jorquera

Con respeto a la opinión de los magistrados y las magistradas que han conformado la mayoría del Pleno y en uso de la facultad que me confiere el art. 90.2 LOTC, manifiesto mi discrepancia con la fundamentación y el fallo de la sentencia que resuelve el presente recurso de amparo. Por las razones defendidas en su momento durante la deliberación y que expongo a continuación considero que la demanda de amparo hubiera debido ser estimada, declarando la vulneración del derecho del Grupo Parlamentario Vox-Actúa Baleares del Parlamento de las Illes Balears al ejercicio del cargo público parlamentario con los requisitos que señalan las leyes y sin perturbaciones ilegítimas (art. 23.2 CE).

Considero, en efecto, que los acuerdos de la mesa del Parlamento de las Illes Balears, impugnados en amparo por la vía del art. 42 LOTC, vulneraron el *ius in officium* propio del cargo de parlamentario protegido por el art. 23.2 CE, porque vinieron a impedir a los diputados del grupo parlamentario recurrente el ejercicio de la función de control del Gobierno balear, al dar por buena la negativa de este a permitir que estos diputados realizasen la visita en horario lectivo a los centros docentes públicos de Baleares, diputados que lo habían solicitado al amparo de lo previsto en el art. 15.5 del Reglamento del Parlamento de las Illes Balears (en adelante, RPIB), transcrito en el fundamento jurídico 3 de la sentencia. La vulneración es imputable a la mesa de la Cámara, pues el art. 15.5 RPIB atribuye a este órgano parlamentario (que no representa a la mayoría, sino al conjunto de los diputados) —en garantía del principio democrático, del respeto a las minorías y de la salvaguarda de la nuclear función de control del Ejecutivo autonómico— la potestad de verificar si las razones ofrecidas por el Gobierno para denegar la visita a determinados centros educativos se consideran o no fundamentadas. La mesa del Parlamento de las Illes Balears no ha ejercido esa potestad en defensa del derecho de los diputados, velando por su efectividad, sino que se ha limitado a aceptar acriticamente la infundada limitación al derecho de visitas impuesta por el Ejecutivo balear, escudándose en una interpretación formalista y restrictiva de lo dispuesto en citado art. 15.5 RPIB, que deja este derecho vacío de contenido.

No cabe duda —y así se reconoce en la sentencia— de que el derecho de acceso de los diputados a las dependencias públicas reconocido por el art. 15.5 RPIB integra el núcleo del *ius in officium* de la función parlamentaria de los diputados del Parlamento de las Illes Balears. Esta premisa no ha sido controvertida por ninguna de las partes en el proceso constitucional.

Por tanto, el Reglamento de la Cámara, al que compete regular y ordenar los derechos y atribuciones que los diputados ostentan, ha creado en su art. 15.5 RPIB en favor de los diputados del Parlamento de las Illes Balears un derecho individual a visitar las dependencias públicas del Ejecutivo autonómico, en la forma y con los requisitos que el mismo precepto señala. Se trata de un derecho directamente conectado con el derecho a la información, integrado en el estatuto propio del cargo de diputado y que afecta al núcleo de la función representativa, en la medida en que se erige en instrumento para el mejor cumplimiento de la función parlamentaria de control de la acción del Gobierno autonómico, por lo que forma parte del derecho fundamental que garantiza el art. 23.2 CE (SSTC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 7; 181/1989, de 3 de noviembre, FJ 5; 203/2001, de 15 de octubre, FJ 3, y 32/2017, de 27 de febrero, FJ 5). Como este tribunal ha tenido ocasión de recordar, siendo «poliédrica» la función parlamentaria de control del Ejecutivo, «los instrumentos de control pueden ser mecanismos de información, mecanismos que pueden activar e impulsar un control de la acción del Gobierno y que, en último término, pueden poner en marcha los instrumentos de exigencia de responsabilidad política» [STC 124/2018, de 14 de noviembre, FJ 7 c)]. Y es que, en definitiva, el control de la actuación gubernamental tiene como premisa necesaria la información que los diputados obtienen, entre otras vías, a través del acceso a los documentos e informes que solicitan al Gobierno o de las visitas a dependencias públicas, como también de las respuestas a las preguntas parlamentarias o de las comparecencias en Pleno o Comisión de los miembros del Gobierno o de otras autoridades o funcionarios.

Siendo esto así, no cabe extraer consecuencias desfavorables para el derecho de visita de los parlamentarios balears, reconocido por el art. 15.5 RPIB, y que integra por ello el núcleo esencial del derecho fundamental de aquellos garantizado por el art. 23.2 CE, por la circunstancia de que el grupo parlamentario recurrente en amparo no precisara inicialmente en su solicitud de acceso a los centros educativos el propósito de la visita. Frente a lo que se sostiene en la sentencia, no es necesario que el diputado que desea ejercer el derecho de acceso a determinadas dependencias públicas revele su propósito al formular su solicitud de visita para que la mesa de la Cámara pueda actuar en consecuencia. Al reconocer el art. 15.5 RPIB el derecho de los diputados a acceder a las dependencias públicas, para el cumplimiento de su función parlamentaria, ese precepto no exige al diputado solicitante que concrete el propósito de la visita que desea realizar, por lo que no es admisible una interpretación restrictiva del ejercicio ese derecho, exigiendo un requisito no establecido en la norma. No han, pues, de motivar, de explicar por qué solicitan un documento en poder de la administración o la razón de una pregunta o una interpelación o de una visita a una dependencia pública, por cuanto los diputados están pura y simplemente ejerciendo sus funciones parlamentarias. Así pues, no puede verse restringido ese derecho por la circunstancia de que el grupo parlamentario recurrente no hubiera precisado la concreta razón por la que solicitaba que las visitas a los centros docentes públicos tuviesen lugar durante el horario lectivo.

Lo expuesto resulta corroborado por la reciente reforma del Reglamento del Parlamento de las Illes Balears, de 28 de marzo de 2023 («Bulletí Oficial de les Illes Balears» núm. 47, de 13 de abril de 2023), que, entre otros preceptos, modifica el art. 15, para, en lo que atañe al derecho de acceso a las dependencias públicas, exigir al diputado que en su solicitud manifieste «las condiciones de tiempo y forma en las que propone llevar a cabo la visita». Sin duda la pendencia del presente recurso de amparo no ha sido enteramente ajena a la decisión de reformar el art. 15 RPIB en el sentido indicado, reforma, por cierto, de la que no se hace eco la sentencia a pesar de su trascendencia para dar respuesta al presente recurso.

Atendida la redacción del art. 15.5 RPIB aplicable al presente caso, lo relevante es que el portavoz del grupo parlamentario recurrente, al contestar al requerimiento efectuado por la mesa de la Cámara –requerimiento que no formuló *ex officium* sino tras la primera respuesta del Gobierno balear– para que especificase el motivo de la visita a los centros docentes, las personas que formarían parte de la misma y las dependencias

que deseaba visitar, manifestó que el motivo era el cumplimiento de la labor parlamentaria que corresponde a los diputados; indicó quiénes formarían parte de la visita (el propio portavoz y otros dos diputados del grupo parlamentario); cuándo y cómo deseaban realizar las visitas (durante el horario lectivo) y las concretas dependencias del centro a visitar («zonas comunes, laboratorios, salones de actos, salas de profesores, bibliotecas, patios y algunas aulas»); asimismo expresó la voluntad de no interrumpir el normal funcionamiento de las clases.

Con tales precisiones resulta innegable que la Consejería competente del Ejecutivo autonómico tenía a su disposición todos los elementos de juicio para resolver, conforme determina el tercer párrafo del citado art. 15.5 RPIB, si procedía aceptar o «denegar por razones fundamentadas la visita». No de otro modo lo entendió la Consejería que, tras la respuesta del portavoz del grupo parlamentario demandante al requerimiento efectuado, a instancias de aquella, por la mesa del Parlamento de las Illes Balears en su reunión de 23 de octubre de 2019, comunicó al presidente de la Cámara con fecha 13 de enero de 2020 que, para no interferir en el normal funcionamiento de las actividades escolares, las visitas habrían de realizarse fuera del horario lectivo, con un máximo de dos representantes del grupo parlamentario solicitante, acompañados de un miembro del equipo directivo del centro y del inspector de zona correspondiente, y circunscritas a las dependencias del centro que considerase oportuno la dirección del mismo. En la misma comunicación la Consejería señalaba las fechas y horas para la visita a cuatro de los centros educativos solicitados, indicando que, a medida que se gestionasen las visitas a los otros centros comprendidos en el listado de la solicitud, se informaría de las fechas y horas correspondientes de cada visita.

Es decir, la negativa por parte de la Consejería del Gobierno balear a que las visitas se llevasen a cabo durante el horario lectivo es por completo ajena al motivo último por el que los diputados desearan realizar esas visitas (verificar el cumplimiento por el Ejecutivo autonómico de las prescripciones en materia educativa impuestas por los preceptos constitucionales y estatutarios, según se afirma en la demanda de amparo). La reiteración por el grupo parlamentario recurrente de que las visitas se realizaran durante el horario lectivo dio lugar a que finalmente la Consejería, por escrito de 24 de enero de 2020, suspendiese las visitas programadas, por estimar que no se pueden llevar a cabo durante el horario lectivo sin interferir en el «normal desenvolvimiento del servicio docente». No es cierto, pues, que la pretendida inconcreción de la solicitud del grupo parlamentario recurrente sea la que a la postre propiciase que se viera frustrada su pretensión de visitar determinados centros docentes públicos de las Illes Balears, como sostiene la sentencia de la que disiento.

Sin duda los acuerdos de la mesa del Parlamento de las Illes Balears de 29 de enero y de 19 de febrero de 2020 impugnados en amparo incorporan una motivación expresa – que ha quedado transcrita en la sentencia^o en aplicación de las normas a las que está sujeta la mesa en el ejercicio de su función de admisión y calificación de los escritos y documentos de índole parlamentaria, como exige la reiterada doctrina constitucional al respecto (por todas, SSTC 74/2009, FJ 3; 44/2010, FJ 4, y 32/2017, FJ 6). Cuestión distinta es que esa motivación pueda reputarse, además, de suficiente y adecuada para la preservación del derecho fundamental garantizado por el art. 23.2 CE, motivación, pues, que es exigible sea reforzada, pues está en juego el ejercicio de este derecho que nuclea la democracia representativa, y para el que la mesa justifica su entero sacrificio de motivación suficiente y adecuada. Así pues, esta elemental exigencia no se cumple en el presente caso.

En efecto, conforme a lo señalado en el acuerdo de la mesa del Parlamento de las Illes Balears de 19 de febrero de 2020, el derecho de acceso a las dependencias públicas que reconoce el art. 15.5 RPIB (en su redacción anterior a la reforma de 28 de marzo de 2023) a los diputados balears prevé dos modalidades de visita. La primera es la que se lleva a cabo por vía de concertación directa entre los diputados interesados y los responsables de las dependencias públicas a visitar (párrafo segundo del art. 15.5 RPIB). La segunda, que fue la elegida en el supuesto que nos ocupa por el portavoz del

Grupo Parlamentario Vox-Actúa Baleares, es aquella en que la visita se concierta de manera mediata, mediante solicitud del diputado interesado a la mesa del Parlamento; en este caso el presidente de la Cámara comunicará la petición del diputado a la consejería o entidad titular de la dependencia a visitar, señalando el día y la hora de la visita (párrafo tercero del art. 15.5 RPIB). Por cierto, que tras la reforma reglamentaria, de la que nos hemos hecho eco *ut supra*, solo se admite esta segunda forma.

Habiendo elegido el portavoz del grupo parlamentario recurrente la vía mediata o indirecta para el ejercicio del derecho de visita, la mesa del Parlamento consideró que no le correspondía asumir otro papel que el de mero interlocutor con la consejería competente del Gobierno autonómico. Una «labor de intermediación», entre los diputados que pretenden ejercer su derecho de acceso a las dependencias públicas y la administración autonómica, la denomina la sentencia de la que disiento, como si se tratara de un mero correo que recibe una solicitud y traslada una respuesta, lo que comporta una deformación de la posición institucional del órgano rector de la Cámara que ostenta la representación colegiada de la misma. En fin, este entendimiento de las funciones de la mesa de la Cámara no satisface las exigencias de una motivación material acorde con la efectividad del derecho reconocido a los diputados por el art. 15.5 RPIB, que viene así a quedar hueco y vaciado de contenido.

Admitir que la mesa de la Cámara pueda limitarse a actuar como mero intermediario entre los diputados que desean ejercer su derecho de visita y la Consejería titular de las dependencias a visitar implica permitir que, con el refugio de ese papel de simple enlace que la sentencia le atribuye, la mesa se desentienda de su obligación de velar por los derechos de los diputados en relación con el ejercicio de sus funciones de control de la acción gubernamental del Ejecutivo autonómico; pues el acceso a las dependencias públicas, al igual que el acceso a la información, constituye sin duda un instrumento idóneo para llevar a cabo esa función parlamentaria de control. Por ello, entender, como hace la sentencia, que solo la Consejería titular del servicio tiene competencias para fijar las condiciones de la visita, reduciéndose la mesa del Parlamento a actuar como canal de comunicación («de intermediación», en los términos de la sentencia) entre los diputados y la Consejería, supone vaciar de todo contenido el cauce de intervención del órgano de gobierno de la Cámara por el que los diputados han optado para hacer efectivo su derecho de acceso a las dependencias públicas, que el art. 15.5 RPIB les reconoce y que integra por ello el estatuto propio del cargo de diputado, formando parte del núcleo esencial del derecho fundamental garantizado por el art. 23.2 CE.

La mesa del Parlamento de las Illes Balears no ha preservado el derecho de los diputados, pues se ha limitado a asumir acríticamente las condiciones fijadas por la Consejería. Ha omitido la mesa de la Cámara toda consideración acerca de si, teniendo en cuenta las circunstancias del caso, la Consejería ha ejercido la facultad de denegar o suspender las visitas solicitadas ofreciendo para ello razones fundadas, como previene el párrafo segundo del art. 15.5 RPIB. La Consejería exigió que las visitas se realizasen fuera del horario lectivo, «con la finalidad de no interferir en el normal funcionamiento del servicio». Con ello aludía a lo dispuesto en el cuarto párrafo del art. 15.5 RPIB («[l]as visitas se harán en tiempo y forma para permitir el normal funcionamiento del servicio»), pero sin ofrecer un razonamiento que justificara por qué la realización de las visitas a los centros educativos en horario lectivo podría perturbar o impedir el normal funcionamiento del servicio docente. Por ello, no debió la mesa de la Cámara conformarse con esa exigencia, impuesta por la Consejería del Gobierno balear, exigencia desproporcionada por cuanto comporta el sacrificio absoluto del derecho de los parlamentarios de visitar las dependencias públicas que forma parte del derecho de información, que es instrumental para el ejercicio de la función de control sobre la actuación del Gobierno.

La mesa del Parlamento de las Illes Balears, en fin, no efectuó ponderación alguna al no valorar la pertinencia de adoptar alguna medida dirigida a posibilitar la efectividad del derecho de visitas de los diputados, «para el cumplimiento de su función parlamentaria» (párrafo segundo del art. 15.5 RPIB), ante la oposición de la Consejería del Gobierno balear titular de las dependencias públicas que se pretendían visitar, de modo análogo a

lo que expresamente se establece en relación con las peticiones de información en el art. 15.4 RPIB para aquellos casos en que, a juicio del diputado, la administración incumpla o cumpla defectuosamente con lo requerido (en tal caso el diputado podrá formular su queja ante la mesa de la Cámara, que adoptará las medidas que considere oportunas y necesarias para garantizarle el acceso a la información solicitada, según dispone el precepto).

Por todo ello, estimo que la fundamentación de los acuerdos de la mesa del Parlamento de las Illes Balears impugnados en amparo desconoce el fin institucional propio del derecho de visita reconocido por el art. 15.5 RPIB y conduce, en definitiva, a vaciar de contenido ese derecho, que integra, como la propia sentencia reconoce, el núcleo del *ius in officium* de la función parlamentaria de los diputados balears. En consecuencia, debió apreciarse por este tribunal que los acuerdos impugnados vulneraron el derecho fundamental de los diputados del grupo parlamentario recurrente proclamado en el art. 23.2 CE, que garantiza el ejercicio de las funciones propias de la actividad parlamentaria sin perturbaciones ilegítimas.

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