

EL DERECHO A LA INFORMACION DE LOS DIPUTADOS:
EL ARTICULO 7 DEL REGLAMENTO DE LAS
CORTES VALENCIANAS

ENRIQUE SORIANO HERNÁNDEZ (*)

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.-II. EL ARTÍCULO 109 DE LA CONSTITUCIÓN.-III. EL DERECHO A LA INFORMACIÓN DE LOS PARLAMENTARIOS.-IV. ¿ES UN DERECHO INDIVIDUAL DE LOS DIPUTADOS?.-V. CONTENIDO DEL ARTÍCULO 7 DEL RCV.-VI. DATOS, INFORMES O DOCUMENTOS: OBJETO DEL DERECHO DE LOS DIPUTADOS.-VII. PROCEDIMIENTO PARA EL REQUERIMIENTO DE DATOS E INFORMES O DOCUMENTOS.

(*) Letrado Cortes valencianas.

I. INTRODUCCIÓN

«El Parlamento pierde posiciones en el entramado institucional del Estado asistencial», afirma LUIS M.^a CAZORLA. Seguidamente, este autor matiza, señalando que tras un período en el que se venía poniendo en duda la capacidad del Parlamento para hacer frente a la realidad social, el Parlamento recupera su posición de centralidad.

La legitimidad material sustentada en la capacidad de satisfacer las necesidades de los ciudadanos, deja paso, tras la crisis del Estado asistencial, a otro modelo de legitimidad: la democrática. *«No hay dentro de la organización política contemporánea otra forma de legitimación, capaz de proporcionar un fundamento verdadero, más que la democrática, es decir, basada en que los gobernados expresen sus deseos a través del voto, cuya expresión máxima se encuentra en el Parlamento...»* (1).

El carácter central del Parlamento, en tanto que órgano en el que se plasma de forma inmediata la voluntad popular del territorio al que representa, supone una posición de supremacía en relación al conjunto de los poderes. Esa posición se

(1) CAZORLA, LUIS M.^a, «Las Cortes Generales ¿Parlamento Contemporáneo?». Ed. Civitas, Madrid, 1985, pág. 29.

proyecta en las funciones que éste desarrolla, aunque éstas se puedan ver desvirtuadas por las funciones que han ido asumiendo otros poderes, sobre todo el Ejecutivo.

El centro de los desajustes se encuentra habitualmente en las relaciones que el Parlamento mantiene con el Ejecutivo (2). En un sistema como el nuestro, basado en el principio de la mayoría, las relaciones se alteran por una relación Gobierno-mayoría que la sustenta, frente a oposición-minoría parlamentaria presente en la Cámara.

En la relación Gobierno-Parlamento existen dos momentos fundamentales: la formación inicial del Gobierno y el cese del mismo. *«En medio de los dos momentos se desarrolla una amplia serie de técnicas de larga vida, ya mediante las cuales el Parlamento influye o determina... la acción del Gobierno»* (3).

Los procedimientos parlamentarios son siempre multifuncionales, y el análisis de la función de control no puede reducirse, en consecuencia, a procedimientos determinados, sino como objeto la totalidad de la actuación parlamentaria.

La información se plantea tanto como *«presupuesto objetivo de la correcta y libre formación de su voluntad institucional como medio indispensable para que los Diputados de la oposición puedan enjuiciar con seriedad la acción política del Gobierno y de la mayoría que lo respalda»* (4).

La información obtenida no sólo puede servir para actuaciones que se desarrollan en sede parlamentaria, sino también puede ser utilizada para conocer la situación real de la Admi-

(2) CAZORLA, LUIS M.^a, «Las Cortes Generales ¿Parlamento Contemporáneo?». Ed. Civitas, Madrid, 1985, pág. 33.

(3) COBREROS, E., El «Status» Parlamentario como Derecho Fundamental, garantizado por el artículo 23.2 de la CE Estudios sobre la Constitución Española de 1978. Ed. Civitas, Madrid, 1991.

(4) EMBID IRUJO, A., «El Control Parlamentario del Gobierno en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional», *RVAP*, núm. 31.

nistración o sectores económicos y sociales en aras a la elaboración de futuros programas electorales o planes de acción política.

II. EL ARTÍCULO 109 DE LA CONSTITUCIÓN

La necesidad de información para los miembros de las Cámaras legislativas es uno de los problemas más acuciantes hoy en día, así se ha llegado a destacar *«que la insuficiencia de la información y asesoramiento de las Asambleas legislativas coloca a éstas en una situación de inferioridad respecto del Gobierno, que cuenta en cambio con la ayuda de sus expertos y funcionarios, ...»* (5).

El constituyente apreció la necesidad de la información para el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas los miembros de las Cámaras Parlamentarias, llegando a plasmarse en el artículo 109 que establece: *«las Cámaras y sus Comisiones podrán recabar a través de los Presidentes de aquéllas, la información y ayuda que precisen del Gobierno y sus departamentos y de cualesquiera autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas.»*

La inclusión de un precepto de estas características, inexistente en el derecho constitucional comparado, es consecuencia del sistema parlamentario que nuestra Constitución instaura. En dicho sistema, a diferencia de los de tipo presidencialista que prima la separación de poderes, el Parlamento ocupa un papel central que adquirió en la transición política española.

La inclusión del artículo 109 en el Título V de la Constitución Española, relativo a las relaciones entre el Gobierno y las

(5) LAVILLA RUVIRA, J. J., «Congreso de los Diputados y demás poderes públicos: Información, control y responsabilidad». *Estudios sobre la Constitución española*. Ed. Cívitas, Madrid, 1991.

Cortes Generales, ha sido criticada por algunos autores (6) al considerar que quizá hubiese sido más apropiada su incardinación en el título que la Constitución dedica a las Cortes Generales, puesto que no necesariamente la información que se requiere es siempre del Ejecutivo de la Nación, sino que como el precepto indica, se puede dirigir a cualesquiera autoridades del Estado.

Los sujetos capacitados para solicitar esta información son las Comisiones y las Cámaras. Los Presidentes de las Cámaras, son los órganos facultados para recabar la información y ayuda que precisen, siendo presupuesto para el ejercicio de este derecho el que se haya adoptado válidamente el acuerdo.

Los destinatarios del artículo 109 únicamente son quienes ostenten la condición de «autoridad». Pensamos que para la delimitación de ese concepto puede ser útil la definición que establece el artículo 119 del Código Penal, en los siguientes términos: «el que por sí solo o como individuo de alguna corporación o Tribunal tuviere mando o ejerciere jurisdicción propia.» Así pues, toda persona que por sí sola o colegiadamente ostenta poder público, puede ser el sujeto pasivo del derecho a la información.

El precepto se refiere a capacidad de «recabar». Cabría entender por tal concepto el alcanzar o conseguir lo que se desea, o más concretamente, lo que se precisa para llevar a buen término la actividad parlamentaria (7). El artículo 109 dispone que las Cámaras y Comisiones podrán «obtener»; resulta indudable que se deja al arbitrio de los mismos, no de los destinatarios de dicho derecho, la determinación y el alcance de la información.

(6) Entre otros, GALVEZ MONTES, J., en *Comentarios a las Leyes Políticas*. CE de 1978. Dir. Oscar Alzaga (Ed. Edersa, 1985), señala que este precepto «contempla relaciones con otros órganos públicos que no integran el Gobierno... estimó que su localización correcta estaría en el Capítulo I del Título III, justamente a continuación del artículo 76».

(7) Diccionario de la Real Academia de la Lengua española.

El artículo 109 establece la necesidad de que las Cámaras o Comisiones precisen de aquel auxilio, bien de forma efectiva o en previsión de futuras necesidades. La existencia o no de una necesidad es de índole subjetiva y, como tal, sólo puede ser apreciada por las Cortes Generales.

A diferencia de lo que sucede en la Constitución, nos encontramos que en los Estatutos de Autonomía no aparece un precepto semejante al artículo 109. Sin embargo, en la mayoría de las leyes relativas al Gobierno y a la Administración de la Comunidad sí existe un apartado destinado a las relaciones entre el Parlamento y el Ejecutivo, estableciéndose en las mismas la obligación del Gobierno de prestar al Parlamento la información y ayuda que precise el legislativo comunitario.

Dentro de este grupo de normas cabe realizar algunas distinciones. Así nos encontramos que en la Ley catalana, Ley 3/82, de 25 de marzo (8), se realice una redacción semejante al artículo 109, al igual que sucede con la Ley gallega de la Junta y del Presidente.

Las leyes autonómicas que siguieron en el tiempo a la Ley andaluza 6/83, de 21 de julio, del Gobierno y de la Administración (9), incluyen apartados relativos a las relaciones Gobierno-Parlamento, establecen con precisión la obligación para el Gobierno de proporcionar al Parlamento la información o ayuda que precisen. Algunas de estas leyes, como la de Castilla-La Mancha, Ley 3/84, de 26 de abril, sobre régimen jurídico del Gobierno y de la Administración de la Junta de Comunidades (10), establecen la obligación de facilitar cuanta documentación sea solicitada en los términos que establezca el Reglamento.

(8) ALBERTO ARCE, J. C., «Legislación Institucional de las CCAA». Duque. Ed. La Ley, 1989, artículo 92.

(9) ALBERTO ARCE, J. C., «Legislación Institucional de las CCAA». Duque. Ed. La Ley, 1989, artículo 52.c.

(10) ALBERTO ARCE, J. C., «Legislación Institucional de las CCAA». Duque. Ed. La Ley, 1989, artículo 27.1.

Una excepción a este supuesto general se encuentra en la Ley Foral Navarra, Ley 23/83, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración (11), que se limita a realizar una remisión a lo establecido en la Ley de Amejoramiento del Fuero Navarro.

El ámbito subjetivo a que estas leyes extienden la obligatoriedad de prestar auxilio e información a los Parlamentos Autónomos es más restrictivo que en el precepto constitucional. Si el artículo 109 establece cualesquiera autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas, las leyes de las Comunidades limitan el ámbito subjetivo a la Comunidad Autónoma.

En el caso valenciano, siguiendo la línea diseñada por este conjunto de normas, nos encontramos que la Ley del Gobierno valenciano dedica el Título III a las relaciones entre el Consell y las Cortes valencianas. Dentro de este Título, el artículo 51 en su apartado 2.º establece: «*el Gobierno proporcionará a las Cortes valencianas la información y ayuda que éstas precisen a través de sus miembros, autoridades y funcionarios de la Generalitat Valenciana*» (12).

La Ley valenciana, al igual que el resto de las leyes análogas de las CCAA, opera una transformación. No es la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma la que regula las relaciones Ejecutivo-Legislativo, como sí hace la Constitución en el artículo 109 para las relaciones entre el Gobierno de la nación y las Cortes Generales. Siendo la Ley de Gobierno quien regula esta relación y no la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma. Está estableciendo una norma de actuación que sólo vincula al Gobierno valenciano.

(11) ALBERTO ARCE, J. C., «Legislación Institucional de las CCAA». Duque. Ed. La Ley, 1989, artículo 16.

(12) AGUILÓ LUCIA, LUIS, *Legislación Básica de la Comunidad Autónoma valenciana*. Ed. Tecnos, 1990.

El artículo 109 alcanza al Gobierno y sus departamentos, así como cualesquiera autoridades del Estado y Comunidades Autónomas, mientras que la Ley de Gobierno valenciano tiene necesariamente un ámbito más limitado. El objeto de su regulación es exclusivamente el Consell de la Generalitat Valenciana, de ahí que no pueda referirse más que al Consell, si bien incluye no sólo a los miembros del mismo sino a las autoridades y funcionarios de la Generalitat Valenciana. La mención final a la Generalitat Valenciana quizá sea un exceso por parte de la Ley 5/83, puesto que el artículo 9 del Estatuto de Autonomía establece: *«que el conjunto de instituciones de la Generalitat Valenciana constituye la Generalitat Valenciana incluyéndose dentro de la misma las Cortes, el Presidente, el Consell y demás instituciones que determine el presente Estatuto»* y algunas de éstas no son dependientes del Consell. Ese exceso en la Ley del Gobierno puede dar a entender, erróneamente, la supeditación de tales institución al Gobierno valenciano.

Como se ha podido comprobar, tanto en el precepto constitucional, artículo 109, como en los artículos que encontramos de las Leyes de Gobierno y de Administraciones de Comunidades Autónomas, se hace referencia a las Cámaras o a órganos de éstas, pero en ningún momento se menciona a los parlamentarios individualmente considerados. ¿Cabría entender que nos encontramos ante un derecho diferente cuando nos referimos a la capacidad de los Diputados para solicitar documentación o formular preguntas? El que entre los sujetos intervinientes no se encuentren los parlamentarios, no implica necesariamente que éstos estén fuera del ámbito de estos preceptos, sino que podría tratarse de la plasmación de ese derecho que tienen las Cámaras y las Comisiones.

III. EL DERECHO A LA INFORMACIÓN DE LOS PARLAMENTARIOS

El derecho de la información y documentación por parte de los Diputados viene establecida dentro de los derechos relativos a los Diputados, si bien antes hemos buscado el anclaje constitucional en el artículo 109 de la Constitución, dentro del

título relativo a las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales, cabe enmarcarlo dentro de uno de los derechos fundamentales que se encuentran en el Título I Capítulo II de la Constitución. El Tribunal Constitucional en su Sentencia 161/88, de 20 de septiembre, en relación a un caso planteado en las Cortes de Castilla-La Mancha, señaló que: *«el artículo 12.2 del Reglamento citado crea a favor de los parlamentarios castellano-manchegos un derecho individual a recabar, en la forma y con los requisitos que el mismo Reglamento establece, información a la Administración Regional, el cual por venir integrado en el status propio del cargo de Diputado, se inserta y forma parte del derecho fundamental que garantiza el artículo 23.2 de la Constitución.»* (FJ 7.º).

Según el Tribunal Constitucional, este precepto *«garantiza no sólo el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, sino también que los que hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos sin perturbaciones ilegítimas y los desempeñen de conformidad con lo que la Ley disponga (STC 32/85 de 6 de marzo), ya que en otro caso la Norma Constitucional perdería toda eficacia si respecto el acceso a la función o cargo público en condiciones de igualdad, su ejercicio podrá resultar mediatizado o impedido sin remedio jurídico.»* El precepto vulnerado en el supuesto de negar la información solicitada por la Cámara, sería el artículo 23 en su apartado 2.º que reconoce a todos los ciudadanos el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señale la Ley.

El Tribunal Constitucional señala en diversas sentencias (13), entre las que cabe destacar la 181/89, de 3 de noviembre, que:

«El derecho fundamental del artículo 23.2 de la Constitución es un derecho de configuración legal, por lo que compete a la Ley —al Reglamento del Parlamento de Cataluña en este caso— establecer los derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos y funciones públicos, derechos y facultades que así quedan integra-

(13) STC 161/88, FJ 7; 24/90, FJ 2; 25/90, FJ 6; 26/90, FJ 4.

dos en el status propio de cada cargo y que configuran la legitimación de su titular para reaccionar en sede jurisdiccional, por vulneración de esa Norma Constitucional frente al desconocimiento o menoscabo de los mismos.»

Nos encontramos ante un supuesto de delimitación legal del contenido de un derecho fundamental, lo que PÉREZ LUÑO denomina desconstitucionalización del *status* jurídico positivo de los derechos fundamentales, que, si puede tener la ventaja de una mayor flexibilidad para incorporar derechos que sucesivamente estimen básicos, tiene el grave inconveniente de privar a estos derechos de su función de Grundwerte, de sistema objetivo de valores jurídicos a respetar por todos los sectores del ordenamiento jurídico positivo (14). En suma, el contenido del artículo 23 dependerá en cada momento de lo que dispongan las normas que lo regulen.

PÉREZ LUÑO para identificar el contenido esencial de los derechos fundamentales señala (15) la existencia de tres teorías fundamentales:

– *La teoría positivista*, el contenido esencial se vincula a la protección normativa de los intereses defendidos por el derecho, mirando siempre a la tutela de la voluntad o autonomía individual frente a posibles intromisiones del Estado.

– *La teoría de los valores* que ha tendido a identificar el contenido esencial con el núcleo objetivo intrínseco de cada derecho, como entidad previa a la reglamentación legislativa.

– *La teoría institucional* que se refiere a la dimensión institucional que define el sentido, alcance y condiciones del ejercicio de los derechos fundamentales. Por ello, la protección del contenido esencial debe entenderse como una garantía institucio-

(14) PÉREZ LUÑO, «Los Derechos Fundamentales». Ed. Tecnos, Madrid, 1989.

(15) PÉREZ LUÑO, «Los Derechos Fundamentales». Ed. Tecnos, Madrid, 1989, pág. 77 y sigs.

nal que hace referencia a los fines objetivamente establecidos por la Constitución y en función de los cuales, precisamente, se reconocen los derechos y libertades fundamentales.

El Tribunal Constitucional en Sentencias como la 118/88, Auto 614/88, distingue dentro del *status* parlamentario entre normas de dimensión constitucional y normas que no implican una conculcación del artículo 23.2 de la Constitución.

El Auto 614/88 nos señala una vía de identificación que parece corresponderse con la tercera de las teorías indicadas al establecer que no lesiona el derecho fundamental alegado: *«Decisiones que por no condicionar la labor continuada de los parlamentarios y los grupos afectados, no podrían ser consideradas lesivas de sus funciones amparadas en el 23.2 de la CE, sin reducir drásticamente la autonomía colectiva de las Cámaras.»*

El derecho fundamental contenido en el artículo 23.2 de la Constitución, según establece la STC 161/88, *«es un derecho de configuración legal como de forma inequívoca expresa el último inciso del precepto y en su consecuencia compete la Ley comprensiva de los Reglamentos el ordenar los derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos y funciones públicas. Una vez creadas por las normas legales tales derechos y facultades, éstos quedan integrados en el status propio de cada cargo, con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del artículo 23.2 de la CE, defender ante los órganos judiciales el ius in officium que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado por actos del poder público incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren los titulares del cargo.»* (FJ 7.º).

El derecho de los Diputados de recabar datos, informes o documentos que obren en poder de las administraciones públicas, se integra en el *status* del Diputado, puesto que la norma competente para delimitar y desarrollar el artículo 23 de la CE, el reglamento parlamentario, así lo establece. En el caso valenciano, el artículo 7 del RCV determina la posibilidad de ejercer dicho derecho.

A tenor de lo establecido, puede entenderse por facultad la posibilidad de actuación que el derecho concede a una persona por encontrarse dentro de una situación jurídica determinada, es decir, se tratará de las posibilidades de actuación que le concede el RCV o los Reglamentos de las Cámaras respectivas a los Diputados en tanto que miembros de dicha Cámara.

IV. ¿ES UN DERECHO INDIVIDUAL DE LOS DIPUTADOS?

La Sentencia 161/88 del Tribunal Constitucional, en su FJ 7.º, señalaba:

«El artículo 12.2 del Reglamento citado crea a favor de los parlamentarios castellano-manchegos un derecho individual a recabar, en la forma y con los requisitos que el mismo Reglamento establece, información a la Administración Regional, el cual por venir integrado en el status propio del cargo de Diputado, se inserta y forma parte del derecho fundamental que garantiza el artículo 23.2 de la Constitución.»

A partir de dicha afirmación LAVILLA (16) mantiene que se trata, en todo caso, de un derecho individual de todos los parlamentarios. Sin embargo, hay diferencias entre el Reglamento que fue tomado como base en la Sentencia arriba referida y el Reglamento valenciano. En el caso del Reglamento castellano-manchego el artículo 12.2 no hace referencia a la necesidad de *previo conocimiento de su Grupo parlamentario*. Lo mismo ocurre en los Reglamentos de Cataluña, Aragón, Canarias y Navarra.

En el caso del Reglamento valenciano, al igual que sucede en el resto de Reglamentos de Parlamentos Autonómicos y en el Congreso y el Senado, el Diputado requiere el *previo conocimiento del respectivo Grupo parlamentario*.

(16) *Obra cit.*, pág. 2208.

En este segundo grupo existe un requisito para el ejercicio de ese derecho: **el previo conocimiento del respectivo Grupo parlamentario**. Esto nos lleva a cuestionarnos que se trate de un derecho individual del parlamentario y, por tanto, ejercitable libremente. Quizá la respuesta adecuada es la de E. MANCISIDOR (17) cuando apunta que en este bloque de reglamentos se trataría de una *«facultad de ejercicio individual restringido o condicionado»*.

Cabría plantearse si para cumplir el requisito del *«previo conocimiento»* bastaría con una comunicación del Diputado al Grupo parlamentario. No parece que ésta sea la práctica cotidiana en la gestión parlamentaria en la que sí es una constante la necesidad del «visto bueno» por parte del portavoz del Grupo parlamentario al que pertenece el Diputado. Más bien parece que el Reglamento con esta exigencia está dotando al Grupo parlamentario de mecanismos para permitirle diseñar una estrategia de conjunto.

Una de las funciones que se puede atribuir a los Grupos parlamentarios es la racionalización de la vida parlamentaria, aún a riesgo de que ello suponga que cada vez más los Diputados vayan careciendo de funciones individualmente.

La STC 32/85 FJ 2.º y la STC 119/90 señalan que:

«La inclusión del pluralismo político como valor jurídico fundamental (artículo 1.1 de la CE) y la consagración constitucional de los partidos políticos como expresión de tal pluralismo, cauces para la formación y manifestación de la voluntad popular o instrumentos fundamentales para la participación política de los ciudadanos (artículo 6 CE), dotan de relevancia jurídica (y no sólo política) a la adscripción política de los representantes y que hacen que, en consecuencia, esa adscripción no pueda ser ignorada ni por las normas infraconstitucionales que regulen la estructura interna del órgano en que tales representantes se integran, ni por el órgano

(17) MANCISIDOR, E., «El derecho de los parlamentarios a recabar información». *RVAP*, núm. 24, 1989, pág. 181.

mismo, en las decisiones que adopte en el ejercicio de la facultad de organización que es consecuencia de su autonomía.»

El ejercicio del derecho contemplado en el artículo 7 del RCV precisa de la intervención de un órgano de la Cámara, el Presidente. Al igual que sucede con el Reglamento del Congreso de los Diputados, se atribuye al Presidente de la Cámara la función de transmisor de la instancia formulada por el Diputado.

La función del Presidente de la Cámara parece limitarse a la de transmitir, en tanto que órgano de comunicación con otras instituciones, ya que el Presidente ostenta, a tenor de lo dispuesto en el artículo 28 del RCV, la representación de la Cámara.

La STC 161/88, FJ 7.º, señala:

«La facultad que aquí consideramos no se realiza mediante meros actos de propuesta a través de los que un Parlamentario, o un grupo de ellos, insta a la Cámara para que haga suya determinada iniciativa, pues no es el órgano parlamentario el que recaba la información, sino alguno o algunos de sus miembros, a título individual, por más que tal decisión, en sí perfecta, quede condicionada a su 'admisión' por la Mesa y a su tramitación ad extra a través del Presidente de la Cámara.»

En el caso valenciano, ni tan siquiera como sucede en otros reglamentos parlamentarios, no se da el requisito de su tramitación por la Mesa al objeto de proceder a la calificación de este tipo de escritos.

El Presidente de la Cámara sólo tiene, según el RCV, la potestad para apreciar si las solicitudes de información efectuadas por los Diputados reúnen todos los requisitos que el RCV exige. En consecuencia, no se da traslado de la petición de información hasta no haberse cumplimentado el requisito del «visto bueno» del Grupo parlamentario al que pertenece el Diputado; pero carece de la potestad de concretar o modificar la iniciativa formulada por el Diputado. Si la actuación del Pre-

sidente es la de mero órgano de relación ante los miembros del Legislativo y las Administraciones públicas no cabrá, en modo alguno, calificarlo como acto parlamentario, sino a lo sumo, acto del parlamentario que ejercita un derecho que le ha sido otorgado por el RCV, aunque condicionado por el Grupo parlamentario respectivo.

Situación distinta será la de aquéllos Reglamentos parlamentarios que requieren una intervención directa de la Mesa y del Presidente en la calificación de los escritos, aunque, como hemos señalado, el Tribunal Constitucional parece entender que se trata de un acto del parlamentario.

V. CONTENIDO DEL ARTÍCULO 7 DEL RCV

El precepto indicado señala que los Diputados tendrán la facultad de recabar de las Administraciones públicas datos, informes o documentos que obren en poder de éstas.

Recabar significa conseguir con instancias o reclamaciones lo que se desea. Los Diputados tienen la facultad, la capacidad, de conseguir lo que desean. Y, consecuentemente, las autoridades a las que se dirige, la obligación de atenderla. Al no tratarse de pretender o solicitar, sino alcanzar y conseguir aquello que se desea. *«El concepto en cuestión dispone que las Cámaras y las Comisiones podrán obtener, resulta indudable que se deja al arbitrio de las mismas, no de los destinatarios la actualización de aquella posibilidad contemplada por el legislador constituyente.»* En el ámbito que nos ocupamos serán los Diputados, con los requisitos que los reglamentos de las Cámaras establezcan, quienes poseen la capacidad de obtener aquello a lo que les habilita el artículo 7.

En cuanto a los sujetos pasivos, los obligados a facilitar la información, a tenor de lo que establece el artículo 7 del RCV, son las Administraciones públicas en su conjunto. ¿Las Administraciones públicas a las que se refiere es sólo la Administración

de la Generalitat Valenciana, o también las Administraciones del Estado y la Local?

Por lo que se refiere a la Administración de la Generalitat Valenciana, es decir, a la Administración subordinada al Consell de la Generalitat Valenciana, no cabe duda que los Diputados de las Cortes valencianas están capacitados para requerir de la misma, y obtener, la información que consideren oportuna, puesto que se encuentran en una relación de dependencia respecto del Parlamento que es el representante de la soberanía popular en el ámbito de la Comunidad Valenciana. Esta Administración no solamente será la Administración territorial, sino que también es extensible a la llamada Administración institucional: organismos autónomos y empresas públicas dependientes de la Generalitat Valenciana. Fuera de este supuesto, en donde se contemplarían relaciones con el Organismo de Gobierno de la Generalitat Valenciana, cabría plantearse si el RCV está legitimado para establecer obligaciones a autoridades extracomunitarias, o si el Reglamento estaría extralimitando, puesto que en tanto que norma interna *corporis* se excedería de la potestad de organización del Parlamento Autonómico.

Las Administraciones locales no son entes subordinados a la Comunidad Autónoma, sino que gozan de autonomía. A ello se añade un entrecruzamiento de competencias del Estado y de la Comunidad Valenciana, sin embargo, cabría señalar que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 55.c y 56.1 y 2 de la Ley 7/85 Reguladora de las Bases de Régimen Local, las entidades locales están obligadas a facilitar información a las Comunidades Autónomas, por lo que sería posible que a través del Gobierno valenciano se requiriese la documentación de los mismos.

Además en el caso valenciano nos encontramos con que el artículo 6 de la Ley 2/83 de 4 de octubre por la que se declaran de interés general las funciones propias de las Diputaciones Provinciales establece que: «*Para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana y de esta Ley, el Consell, bien directamente en todo*

caso o bien a través de las Consellerías según lo establece el párrafo 2.º del artículo 5, podrá recabar de las Diputaciones Provinciales toda información que considere necesaria y efectuar cuantas comprobaciones considere oportunas.»

Mediante este mecanismo los Diputados valencianos también tendrán acceso, mediante el Gobierno, a la información y documentación que precisen. El título habilitante, aquí reseñado, tiene un carácter más concreto que el anterior, y sólo será utilizable cuando el objeto perseguido por el Diputado esté en relación con algunos de los supuestos que esta Ley 2/83 regula.

El tercero de los tres apartados es la Administración del Estado, la Administración Central. El artículo 2.º de la Ley del Proceso Autonómico establece:

«El Gobierno y, en su caso, las Cortes Generales, podrán recabar de los órganos de las Comunidades Autónomas la información que precise sobre la actividad que éstas desarrollen en ejercicio de sus propias competencias. Las informaciones obtenidas por este medio podrán ser utilizadas por todas las Comunidades Autónomas que también podrán solicitar de la Administración del Estado la información que precisen para el adecuado ejercicio de sus competencias.»

Por otra parte, la Ley 17/83 relativa a los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas en su artículo 8 señala: *«El Delegado del Gobierno facilitará al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma y, a través de él, a su **Asamblea legislativa**, la información que precise para mejor ejercicio de sus competencias.»* En ambos casos nos encontramos que, en base al principio de colaboración interadministrativa e interinstitucional, el Parlamento de la Comunidad Autónoma puede acceder a información de la Administración Central, siempre y cuando ésta tenga como objetivo el mejor cumplimiento de sus competencias.

Finalmente cabría plantearse, en orden al concepto de Administración pública, si también se incluiría dentro de la mis-

ma la Administración de Justicia. Diversos autores (18) señalan que si el artículo 117 de la CE establece la independencia de los jueces y magistrados, sometidos únicamente al imperio de la Ley; el artículo 13 la Ley del Poder Judicial, por otra parte, establece que: «*todos están obligados a respetar la independencia de los jueces y magistrados.*» En consecuencia, los representantes de la soberanía popular deben someterse a la independencia de los jueces y magistrados.

En el concepto de Administración de Justicia cabe distinguir entre lo que es la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, y por otra parte, la Administración Judicial o gestión que comprendería las decisiones sobre los medios materiales, personales, administrativos y económicos del funcionamiento de Juzgados y Tribunales. Es en este segundo sentido, quizá sea posible, en algunos casos, la intervención de la Administración de las Comunidades Autónomas y, no sería desdeñable la posibilidad de requerir información necesaria para el ejercicio de las competencias que sobre Administración de Justicia tuvieran encomendadas la Comunidad Autónoma, bien por ser necesaria la intervención del Parlamento, o bien que los parlamentarios pudieran ejercer algún tipo de control sobre la actuación que viene desarrollando el Gobierno de la Generalitat.

El artículo 7 del Reglamento del Congreso de los Diputados, no menciona al Gobierno entre los sujetos que pueden ser objeto de requerimiento por los Diputados. LAVILLA (19) como posible motivo a la no mención, señala la existencia de otro mecanismo que permite a los Diputados dirigirse al Gobierno y obtener así información. Este es el de las preguntas, previstas en el artículo 143 y sigs. del RCV, que pueden ser orales o escritas y, que el Diputado puede individualmente formular al Gobierno y a cada uno de los Consellers.

(18) LAVILLA, obra *cit.* F. SANTAOLALLA, «Derecho Parlamentario Español». 2.^a Ed. Espasa-Calpe, Madrid, 1990.

(19) LAVILLA, obra *cit.*

El artículo 40 del RCV, relativo a la capacidad conferida a las Comisiones Parlamentarias de recabar información, establece que por medio del Presidente de las Cortes, podrán acceder a *«la información y documentación que precisen del Consell, de los servicios de la propia Cámara de cualesquiera autoridades de la Generalitat Valenciana y de sus entes locales. Asimismo podrán solicitar información y documentación de las autoridades del Estado respecto de las competencias atribuidas a la Generalitat Valenciana, cuyos servicios todavía no se hubiesen transferido.»* Este artículo, a diferencia del anterior, no hace una mención genérica a las Administraciones públicas, sino que detalla quiénes son los sujetos a los que se le puede dirigir, así se refiere directamente al Consell, es decir, Gobierno valenciano, a los servicios de la Cámara, y a cualesquiera autoridades de la Generalitat Valenciana y de sus entes locales. Enumera todas aquellas posibilidades que vendrían derivadas del artículo 7, así incluye, expresamente, a los servicios de la Cámara y excluye, por tanto, a lo que sería la administración burocrática de la Generalitat Valenciana, al no establecer los órganos inferiores de la Administración valenciana, sino a las autoridades de la misma. Asimismo, hace una referencia explícita a las entidades locales, que como ya hemos señalado, era una cuestión que cabría poner en duda, a tenor del carácter autónomo de estos entes locales. Finalmente, en este ámbito reseñar la expresa mención a las autoridades del Estado, si bien limitando esta capacidad respecto a las competencias que la Generalitat tiene atribuidas y cuyos servicios no se hubiesen transferido.

En orden a los sujetos pasivos contenidos en el artículo 7, al establecer que los Diputados pueden requerir informes, documentos o datos de la Administración Pública: ¿sería este concepto comprensivo sólo de la Administración pública en sentido estricto, o alcanzaría a instituciones dependientes de las propias Cortes, pero que vienen realizando funciones instrumentales respecto a las que tiene encomendadas las Cortes valencianas? Estos serían los supuestos de la Sindicatura de Cuentas contemplados en el artículo 59, cuyo objeto es el control económico-presupuestario de la actividad financiera de la Generalitat Valenciana, así como el Síndico de Agravios estable-

cido en el artículo 24 del Estatuto de Autonomía, cuya función es la de ser un alto comisionado de las Cortes valencianas para velar por los derechos reconocidos en el Título I de la Constitución española en el ámbito competencial y territorial de la Comunidad Autónoma.

Estas dos instituciones han sido desarrolladas por dos normas de las Cortes valencianas, por una parte en el caso de la Sindicatura de Cuentas por la Ley 6/85 modificada por la 10/88 y en el caso del Síndico de Agravios creada por Ley 11/88 de 26 de diciembre.

Estas instancias, en tanto que fueron diseñadas como instrumentos para el mejor desempeño de las funciones encomendadas a las Cortes valencianas, parece lógico que les alcance la potestad de la que están dotados los Diputados. En todo caso, parece oportuno el sometimiento a los procedimientos de relación con dichas instituciones contenidas en las normas creadas por las Cortes.

VI. DATOS, INFORMES O DOCUMENTOS. OBJETO DEL DERECHO DE LOS DIPUTADOS

La utilización de términos tales como datos, informes o documentos parece dar a entender que el legislador lo que quiso es dotar a los Diputados de una amplia capacidad para requerir y obtener todo tipo de información. En este sentido, cabe mencionar la precisión de LAVILLA RUVIRA (20), cuando señala como una guía eficaz la definición de documento contenida en el artículo 49 de la Ley de Patrimonio Histórico-Artístico Español, al que se refiere como *«toda expresión en lenguaje natural o convencional y cualquier otra expresión gráfica, sonora o en imagen, recogidas en cualquier tipo de soporte material, incluso los soportes informáticos»*.

(20) LAVILLA, obra *cit.*

El artículo 7 establece que esos datos, informes o documentos deben obrar en poder de éstas. La Administración a la cual se dirigen no tiene la obligación de crear unos informes acorde con las precisiones o con los requerimientos que desea el Diputado, sino que éstos ya deben de haber sido realizados previamente por la Administración a la cual se dirigen. Ello también significará que únicamente podrá facilitar aquellos informes o documentos que estén en poder de éstas, no los que pueda adquirir de otras Administraciones, en cuyo caso parece que sería necesario que el Diputado hiciera constar a qué Administración se refiere, especialmente en los supuestos en que hemos indicado anteriormente, tales como la Administración del Estado o la Administración Local, pues en caso contrario la Administración de la Generalitat, en el caso valenciano, podría obviar el requerimiento que le ha sido realizado por un Diputado de las Cortes valencianas.

Como ya se ha indicado, parece fuera de toda duda la incapacidad de requerir documentación de la Administración de Justicia cuando ésta desarrolla la función de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, dada la necesidad de respetar, a tenor de lo preceptuado en la Constitución, la independencia de jueces y magistrados.

Por otra parte, tampoco parece que alcance el derecho de los Diputados a obtener aquellos documentos e informes que únicamente fuera preparatorios de la formación de la voluntad política o administrativa que todavía no ha recaído, puesto que ello supondría que se está excediendo de su competencia, al intervenir en funciones que no le corresponden.

En el caso de la legislación valenciana, no encontramos ningún supuesto semejante al de la Ley de Secretos Oficiales, por lo que las limitaciones que se pudieran derivar del mismo no existen. Asimismo, carecemos de una norma semejante a la que existe en el artículo 14.2 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, según el cual el derecho a la información del Diputado queda excluido en relación con las «*actuaciones o ma-*

terias en que el funcionario se halla obligado por Ley a guardar secreto».

El derecho a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen es un derecho que puede entrar en colisión con el derecho de los Diputados a recabar información, datos o documentos, en este sentido será necesario recurrir a la Ley reguladora del derecho al honor, a la intimidad e imagen. El artículo 7 de la LO 1/82, establece una relación de lo que se consideran intromisiones ilegítimas en el derecho al honor regulado por la Constitución en su artículo 18. El artículo 8, establece que no se reputará con carácter general *«intromisiones ilegítimas las actuaciones autorizadas o acordadas por la autoridad competente de acuerdo con la Ley ni cuando predomine un interés histórico científico o cultural relevante»*. En consecuencia, concluye CARLOS DA SILVA OCHOA (21) que cabría *«a la vista del título autorizador contenido en los Reglamentos, los Parlamentos podrían solicitar información que afectase al honor, a la intimidad y a la imagen de los particulares sin que el envío de tal documentación supusiera intromisión ilegítima a los derechos de los mismos»*.

En relación a este aspecto, la STC 161/88, en su FJ 9, en relación a un supuesto en donde la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha denegó una solicitud de información a unos Diputados ante el eventual peligro de atentar contra la intimidad de las personas, declaró que *«esto en todo punto es inadecuado para impedir el ejercicio constitucional de los actores, ya que el mero riesgo anunciado sin concreción alguna por la Mesa, no puede fundamentar la inadmisión en cuanto que no corresponde a la misma, en este trámite, la tarea materialmente jurisdiccional, de ponderar los eventuales derechos de terceros y el ejercitado por los demandantes para terminar negando el de éstos en atención a **supuestos atentados** futuros a los de aquéllos»*.

(21) Obra cit.

VII. PROCEDIMIENTOS PARA EL REQUERIMIENTO DE DATOS E INFORMES O DOCUMENTOS

El artículo 7 del RCV establece *«la solicitud se dirigirá, en todo caso, por conducto de Presidencia de las Cortes, ...»*. Como se ha señalado anteriormente, la intervención del Presidente y de otros órganos de la Cámara, en su caso, en el supuesto que nos ocupa, es en principio meramente formal. En este orden, en el Congreso de los Diputados, al igual que sucede en las Cortes valencianas, entre las funciones que tiene atribuidas la Mesa de las Cortes se encuentra, en nuestro caso es en el artículo 27.1.6 *«calificar con arreglo al Reglamento los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos»*. Y el artículo 31.1.4 y 5 del Reglamento del Congreso corresponde el examen formal de los documentos parlamentarios.

El TC en Sentencia 161/88 en su FJ 8, ha señalado en relación a esta materia que *«la expresada facultad de los parlamentarios no puede quedar sujeta, en el seno de la Cámara, a un control de la oportunidad sobre la conveniencia o inconveniencia de hacer llegar a la Administración de la Comunidad Autónoma la solicitud de información que aquellos formulen»*. Sin embargo, según A. EMBID, en el cuerpo de esta sentencia se apuntan algunas referencias a criterios materiales.

En este sentido, es conocida la tesis de A. EMBID (22) de que la Mesa de los Parlamentos, sobre todo en los de las CCAA, tienen la capacidad de examinar los documentos desde el punto de vista material, en cuanto que las competencias de la Comunidad Autónoma se encuentran limitadas por *«el listado que aparezca en el respectivo estatuto de autonomía...»* (23). Según esta tesis, cuando se trate de alguna iniciativa sobre una materia sobre la que la potestad legislativa no es competencia

(22) EMBID, A., «El control parlamentario del Gobierno en la Jurisprudencia del TC». RVAP, núm. 31.

(23) EMBID, A., *Los Parlamentos territoriales*. Ed. Tecnos.

de la Comunidad Autónoma o respecto de la que la Comunidad Autónoma posee sólo competencias de ejecución, la Mesa del Parlamento deberá rechazar la admisibilidad de cualquier documento que proponga una actuación legislativa en esta cuestión.

En todo caso habría que concluir con E. MANCISIDOR (24) que hasta qué punto la Mesa puede asumir el papel de prejuzgar un asunto cuya solución debería corresponder en todo caso al TC y asimismo, hasta qué punto no está realizando la Mesa un juicio de oportunidad en relación a la proposición que plantea el Diputado. Y así, *«debe propugnarse la tesis de que las funciones de admisión a trámite por las Mesas son tareas de carácter eminentemente formal y reglado que no les permite entrar a examinar el fondo de las iniciativas que se presenten»* (25).

Fuera de esta cuestión y, en la que todos los autores hablan de la capacidad de calificación de los escritos presentados por los parlamentarios, debe cuestionarse, al menos en relación al artículo 7 del RCV, si es necesario que las peticiones de los parlamentarios precisen de un trámite formal por parte de la Mesa, en la medida en que la única función que se le atribuye es el de ser conducto que dirigirá las peticiones a la Administración requerida. El artículo 27 del RCV relativo a las funciones de la Mesa en el que se habla de la función calificadora de los escritos de índole parlamentaria, establece que esta función le corresponde *«con arreglo al reglamento»*, por tanto, no sería desorbitado plantear la no necesidad de un trámite por la Mesa de estos escritos de los Diputados solicitando, requiriendo datos, informes o documentos.

Según el artículo 7 del RCV *«la Administración requerida deberá facilitar la documentación solicitada o manifestar el Presidente de las Cortes, en plazo no superior a 30 días y para su más conveniente traslado al solicitante las razones fundadas en dere-*

(24) *Obra cit.*, pág. 191 y sigs.

(25) *Obra cit.*, pág. 196.

cho que lo impidan». Según LAVILLA (26), en relación al precepto análogo contenido en el Reglamento del Congreso de los Diputados, la exigencia de que la denegación deba sustentarse en razones fundadas en derecho hace suponer que conscientemente se previó un parámetro estrictamente jurídico y, por ende, susceptible de aplicación por órganos jurisdiccionales. Consecuentemente, la negativa a facilitar la documentación requerida por el Diputado es una violación del artículo 23 y consecuentemente recurrible en amparo ante el TC.

Sin embargo, cabría señalar que la STC 220/91 señala, en su FJ 5, que: *«los actos a través de los cuales se articulan las peticiones de información y preguntas de los parlamentarios a los miembros del Gobierno y, en general, todos aquellos que produzcan en el ámbito de las relaciones entre Gobierno y Parlamento, incluidos los autonómicos agotan normalmente sus efectos en el campo estrictamente parlamentario, dando lugar, en su caso, al funcionamiento de los instrumentos de control político, que excluye, generalmente, tanto la fiscalización judicial como la de este Tribunal Constitucional, al que no le corresponde el control de cualquier clase de alteraciones o irregularidades que se produzcan en las relaciones políticas o institucionales entre Legislativo y Ejecutivo, bien por el Ejecutivo, bien por los propios órganos de las Cámaras, si se les impide o coarta el ejercicio de la función parlamentaria. Es importante destacar que esto no supone constitucionalizar todos los derechos y facultades que constituyen el Estatuto del parlamentario, sino tan sólo aquellos que pudiéramos considerar pertenecientes al núcleo esencial de la función representativa parlamentaria. Las respuestas o actuaciones del Ejecutivo en réplica a tal ejercicio constituyen, también en principio; ejercicio de las funciones gubernamentales propias, susceptibles de control político y parlamentario, pero no revisables en general, desde consideraciones de corrección jurídica, so riesgo de pretender una judicialización inaceptable de la vida política, no exigida en modo alguno por la Constitución, y poco conveniente con el normal funcionamiento de la actividad política de las Cámaras legislativas y del Gobierno.»*

(26) Obra cit.

La conclusión del Tribunal señalando que no corresponde al TC decidir si la negativa a informar es políticamente oportuna, sino tan sólo reiterar que la denegación incompleta o la incompleta satisfacción de una pregunta o petición de información formuladas por parlamentarios no supone, por sí misma la vulneración del derecho fundamental del ejercicio del cargo garantizado por el artículo 23 de la CE, que no comprende el derecho a una respuesta de un concreto contenido, puesto que el cauce de tal actuación gubernamental es el de la acción política de dichos parlamentarios.

A tenor de lo dispuesto en la sentencia dictada, no hay más posibilidad que la acción política por parte de los parlamentarios, así como la acción de los órganos del propio Parlamento requiriendo del Ejecutivo el cumplimiento de lo dispuesto no sólo en el RCV, sino también lo dispuesto en las Normas de Administración y de Gobierno, en nuestro caso, de la Ley de Gobierno valenciano al señalar en el artículo 51.2 de la Ley 5/83 que *«el Gobierno proporcionará a las Cortes valencianas la información y ayuda que éstas precisen a través de sus miembros, autoridades y funcionarios Generalitat Valenciana»*, por tanto, únicamente será posible requerir el cumplimiento de las obligaciones emanadas de estas normas, si bien en estos supuestos entraría el posible juicio de oportunidad política que derivaría de la actuación del Gobierno valenciano.