

# ALGUNAS NOTAS SOBRE EL ACCESO A LA DOCUMENTACIÓN PARLAMENTARIA

ANDONI ITURBE MACH (\*)

SUMARIO: 1. EL ACCESO A LA DOCUMENTACIÓN PARLAMENTARIA.—2. EL ACCESO A LA DOCUMENTACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA.—

---

(\*) Técnico Archivero del Parlamento Vasco.

Hablar de acceso a la documentación parlamentaria implica una reflexión previa sobre qué cosa sea la documentación parlamentaria, y especialmente intentar delimitar el adjetivo parlamentario aplicado a la documentación (1).

Podríamos decir, en una primera aproximación, que la documentación parlamentaria es aquella que se produce por algún órgano parlamentario o que va dirigida a algún órgano de la asamblea legislativa. Estaríamos ante un *criterio formal* de identificación o calificación de la documentación parlamentaria que tendría como resultado un concepto de gran amplitud. Así pues sería documentación parlamentaria tanto una proposición de ley presentada por un grupo parlamentario, como los documentos incluidos en el expediente disciplinario a un funcionario de la Cámara, como un contrato para la impresión de una publicación editada por el Parlamento.

Este primer criterio puede definirse de una manera mucho más simple diciendo de un modo casi tautológico que sería documentación parlamentaria toda aquella que terminara conservándose en el archivo parlamentario.

---

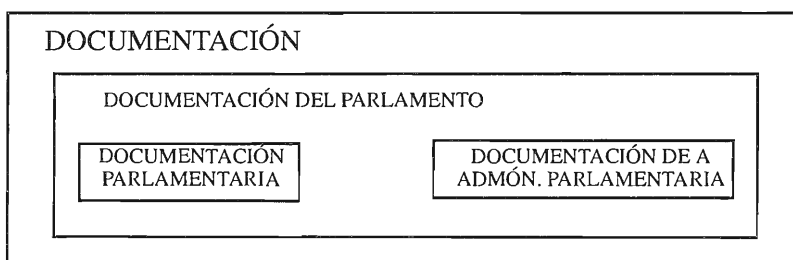
(1) No creo que merezca la pena incidir en el concepto de documento al que considero, siguiendo al Diccionario de terminología archivística «la combinación de un soporte y la información registrada en él, que puede ser utilizado como prueba o para consulta». De la definición como bien señala CRUZ MÜNDEZ, J.R. («Manual de archivística» Madrid, 1994, pág. 99) se desprenden tres elementos: 1. El soporte que le confiere corporeidad física; 2. La información, es decir, la noticia que transmite; y 3. El registro, esto es, la fijación de la información en el soporte.

Este criterio, que hemos definido como formal, aún ayudandonos a realizar una primera gran división no parece resultar válido, al menos a los fines que aquí nos ocupan, que son los problemas derivados del acceso, pues parece claro que debe existir alguna diferencia en el tratamiento de la documentación producida por la Cámara en el ejercicio de sus funciones constitucionales o estatutarias, y el que merece la documentación producida por la administración parlamentaria, que de un modo instrumental ayuda precisamente a la realización de sus funciones políticas, o propiamente parlamentarias en sentido estricto.

Es por ello que propongo un *criterio material* para definir la documentación parlamentaria, como aquella reflejo de un procedimiento cuyo objetivo es el cumplimiento de las diferentes funciones legislativas, de control, de impulso político o económico que vienen asignadas bien en la Constitución y los estatutos de autonomía, bien de una manera más específica en los reglamentos parlamentarios y en sus normas de desarrollo (resoluciones de presidencia, etc...).

Aplicando este *criterio material* podemos diferenciar una documentación del parlamento, dentro de la cual se encontraría la documentación parlamentaria «*stricto sensu*», y la documentación de la administración parlamentaria, documentación tan diversa en su contenido y en su fundamentación como en sus características materiales, lo cual lógicamente, implica regímenes de acceso divergentes, al menos en los principios que les sirven de base.

Vayamos pues por partes e intentemos estudiar en primer lugar la documentación parlamentaria (1), para a continuación hacer una breve referencia a la documentación de la administración parlamentaria (2).



## I. EL ACCESO A LA DOCUMENTACIÓN PARLAMENTARIA

El triunfo de las revoluciones burguesas, y singularmente de la francesa, con la convocatoria de los Estados generales que durante el absolutismo borbónico no se habían reunido en ninguna ocasión, supuso que las asambleas adquiriesen un nuevo protagonismo como representantes de la nación, tal como se recoge con nitidez en los textos constitucionales revolucionarios.

De la función representativa de los parlamentos se desprende una de las principales características que a partir de ahora tendrá el procedimiento parlamentario: la publicidad. *El principio de publicidad* se convierte por una necesidad lógica en la garantía esencial de la libertad política de corte burgués. Este principio se constitucionaliza en fecha tan temprana como 1791, al establecerse el título III, capítulo III, sección 2.<sup>a</sup> de la Constitución de dicha fecha que «Las deliberaciones del cuerpo legislativo serán públicas y las actas de las sesiones serán impresas».

Como señala P. DE VEGA (2), «sobre las pautas establecidas por la Constitución francesa de 1791 se desarrolló todo el constitucionalismo europeo posterior a la Revolución. Y siguiendo este modelo, las constituciones históricas españolas, insertarán expresamente en su articulado el principio de publicidad parlamentaria».

El origen de este principio, como el de casi todo el Derecho parlamentario (así lo considera Julius HATSCHEK, uno de los grandes tratadistas del Derecho parlamentario), debemos buscarlo en Gran Bretaña. Las instituciones inglesas, al igual que sus líderes políticos, representaban a fines del S.XVIII el ejemplo no sólo para los intelectuales sino también para la burguesía mercantil e industrial francesa, que éstos intentaban imitar.

El conjunto de usos, prácticas, convenciones y tácticas por los que la Cámara de los Comunes logró sustraer a la Corona la iniciativa y la discusión y aprobación de las leyes se va a difundir por el continente a raíz de la Revolución Francesa.

Ningún tratadista tuvo en aquella época más influencia que J. BENTHAM. A él se debe la propagación en el extranjero de las convenciones

---

(2) *Voz Publicidad Parlamentaria* en Enciclopedia Jurídica Básica, Ed. Cívitas, Madrid, 1995 págs. 5402-5408.

que regían la Cámara de los Comunes a fines del Siglo XVIII y es BENTHAM el que precisamente escribe que la transparencia y difusión de los trabajos parlamentarios asegura «la confianza del pueblo y su consentimiento en las resoluciones legislativas». Ese nexo entre electores y representantes es favorecido por la publicidad parlamentaria, que proporciona al cuerpo electoral «la facultad de obrar con conocimiento de causa». Acto seguido BENTHAM se pregunta «¿De qué vale renovar la asamblea, si el pueblo está precisado siempre a escoger entre unos hombres que él no ha tenido medios de juzgar?» (3).

Asimismo BAGEHOT llegó a definir el parlamento como «órgano de publicidad», y esa cualidad la hace derivar precisamente de su carácter representativo.

El *principio de publicidad* es considerado por la doctrina como uno de los medios propios de la democracia para hacer efectiva la posibilidad de control de la actividad parlamentaria. La publicidad es el medio que permite a los ciudadanos examinar y criticar las posiciones adoptadas por sus representantes en debates y votaciones, y a los grupos parlamentarios justificar su posición ante la opinión pública. Consecuencia de la publicidad es la de su consignación oficial, normalmente con la publicación de boletines y diarios de sesiones.

Pero obviamente la publicidad de los trabajos parlamentarios tiene sus límites (4). El propio BENTHAM señalaba algunos casos en los que sería conveniente suspender la publicidad. Así por ejemplo, siempre y cuando se favoreciesen los proyectos del enemigo, o cuando se ofendiese sin necesidad a personas inocentes pero añadía: «no puede hacerse una ley absoluta de la publicidad, porque es imposible prever todas las circunstancias en que una asamblea puede hallarse. Se hacen reglas para un estado de calma y se-

---

(3) J. BENTHAM «Tácticas parlamentarias». Congreso de los Diputados. Madrid, 1991

(4) La Constitución Francesa de 1793 recogió el principio de publicidad como absoluto. La influencia de ROBESPIERRE y de su pensamiento es palpable, por lo que no me resisto a reproducir la parte de su discurso sobre el gobierno representativo ante la Convención Nacional, el 10 de mayo de 1793; «Que l'on délibère à haute voix: La publicité est l'appui de la vertu, la sauvegarde de la vérité, la terreur du crime, le fléau de l'intrigue. Laissez les ténèbres et le scrutin secret aux criminels et aux esclaves: Les hommes libres veulent avoir le peuple pour témoin de leurs pensées. Cette méthode forme les citoyens et les vertus républicaines. Elle convient à un peuple qui vient de conquérir sa liberté et qui combat pour la défendre. Quand elle cesse de lui convenir, la République n'est déjà plus». en Les Voix de la Révolution. La Documentation Française. Paris 1990, pag. 108.

guridad; pero no pueden hacerse para otro de disturbios y peligros. El secreto es un medio de conjuraciones; no lo convirtamos, pues, en régimen de gobierno regular» (5).

Parece pues evidente que existe un *principio de publicidad* de los trabajos parlamentarios que se encuentra en la propia base del sistema democrático. Principio que garantiza el nexo entre los ciudadanos y sus representantes y que se convierte, según señala SMEND, en el elemento de integración más importante del Estado Constitucional democrático, y a la luz del cual deben ser interpretadas todas las normas relativas al acceso a la documentación parlamentaria, en el sentido estricto al que más arriba hemos definido.

La mayoría de las constituciones contemporáneas establecen la publicidad parlamentaria, «no tanto —como señala P. DE VEGA (6)— para legalizar un principio que está en la lógica de la democracia representativa, como para estatuir el sistema de las posibles limitaciones del mismo».

Así, el art. 80 CE dice textualmente «Las sesiones plenarias de las Cámaras serán públicas, salvo acuerdo en contrario de cada Cámara, adoptado por mayoría absoluta o con arreglo al Reglamento» (7).

Creo que este artículo debe ser interpretado de una manera amplia y no atendiendo únicamente a las sesiones plenarias, sino a las reuniones de cualquiera de los órganos de las cámaras y ello no sólo por una razón de coherencia lógica con el *principio de publicidad* que estamos explicando, sino también por una interpretación sistemática del propio texto constitucional, que parece querer recoger el principio de transparencia no sólo del poder legislativo, (art. 80 CE), sino de todos los poderes del Estado; y tal sería el sentido de los artículos 105 CE, referido a la administración, y el artículo 120 CE referido a la publicidad del proceso judicial.

El criterio sería por tanto en principio, el de la publicidad de todos los trabajos parlamentarios, excepto acuerdo en contrario, que lógicamente debería ser motivado, y siempre con arreglo al reglamento.

---

(5) BENTHAM, J. *op. cit.*

(6) DE VEGA, P. *op. cit.* pag. 5406.

(7) Véanse artículos 63 y 64 del Reglamento del Congreso y 72 a 74 y 190 y 191 del Reglamento del Senado.

Creo conveniente, a continuación, hacer un repaso de la documentación producida por los diferentes órganos parlamentarios, a fin de analizar los problemas que específicamente se plantean con relación al sentido y justificación del secreto parlamentario a la luz del Reglamento del Parlamento Vasco.

A/ **El Pleno.**—El pleno es el órgano central de la Cámara, y en el que se encarna la soberanía parlamentaria de una manera más palpable. No en vano a él se refiere especialmente el art. 80 CE cuando señala que «las sesiones plenarias de las cámaras serán públicas, salvo acuerdo en contrario de cada Cámara, adoptado por mayoría absoluta o con arreglo al Reglamento».

Es al pleno aplicable, en toda su dimensión, el *principio de publicidad parlamentaria* al que más arriba nos hemos referido. No en vano los reglamentos parlamentarios recogen entre sus publicaciones el diario de sesiones del pleno (art. 96 RPV) en el que «se reproducirán íntegramente, dejando constancia de las incidencias producidas, todas las intervenciones y acuerdos adoptados en las sesiones públicas» (art. 98.1 RPV).

El carácter secreto de las sesiones plenarias debe por lo tanto, interpretarse de un modo restrictivo y únicamente en los casos a los que se refiere el artículo 53.1 RPV que son los siguientes:

- a) cuando se trate de cuestiones de gobierno interior de la Cámara
- b) cuando se trate de cuestiones concernientes al decoro de la Cámara o de sus miembros (asuntos de disciplina parlamentaria), y
- c) cuando lo acuerde el pleno por mayoría absoluta de sus miembros.

Sin embargo, aún en los casos en que una sesión plenaria sea declarada secreta parece evidente que debe levantarse la oportuna acta «que contendrá una relación sucinta de las materias debatidas, personas intervinientes, incidencias producidas y, en cualquier caso, los acuerdos adoptados» (art. 54.1 RPV).

Una interpretación sistemática de este artículo, situado a continuación del que define los casos en que una sesión puede ser declarada secreta, nos lleva a plantearnos el grado de comunicación del acta de una sesión secreta,

que desde nuestro punto de vista debe ser accesible, y esta parece ser la práctica del Parlamento Vasco.

Pongamos un ejemplo reciente. El primer punto del orden del día de la sesión plenaria del 31 de marzo de 1995 era el «Debate y resolución de la propuesta de la Mesa para que sancione al parlamentario del Grupo Ezker Abertzalea, Ilmo. Sr. D. Mikel Zubimendi Berastegi».

Este punto de la sesión tuvo carácter secreto, por lo que los debates no fueron transcritos en el diario de sesiones del pleno. Sin embargo el resumen del acta es accesible a través de la base de datos IZARO que tiene un carácter público.

Una interpretación que nos parece razonable, pues las actas se levantan para dar comunicación de los acuerdos alcanzados en las sesiones de los diferentes órganos, esto es, con un afán de publicidad, mientras que el secreto debe mantenerse en los debates, y en este caso en la transcripción de los mismos, para preservar la libertad de los parlamentarios a la hora de expresar sus opiniones.

**B/ Las Comisiones.**—La razón de ser de las comisiones radica en las dificultades que entrañan ciertos trabajos parlamentarios para ser realizados por todos los miembros de la Cámara. La necesaria especialización de los trabajos de las asambleas legislativas para poder adaptarse a las exigencias de las crecientes administraciones contemporáneas ha implicado una racionalización del Parlamento y de sus trabajos.

Las comisiones se convierten así en plenos en miniatura, en las que se conserva de una manera proporcional la representación existente en el pleno.

En el Reglamento del Parlamento Vasco no existe ningún artículo similar al 64.1 del Reglamento del Congreso en el que de un modo un tanto contradictorio se declara el carácter «no público» de las comisiones (8), por lo

---

(8) Como señala F. SANTAOLALLA, *Derecho Parlamentario español*. En Espasa Calpe, Madrid 1990, pag. 183, esta postura de principio —la declaración de no públicas de las sesiones de las comisiones— se ve radicalmente desmentida por el propio artículo 64.1 (Rg. C.) en el que se añade que «no obstante, podrán asistir los representantes debidamente acreditados de los medios de comunicación social, excepto cuando aquéllas tengan carácter secreto». En definitiva, como señala el propio SANTAOLALLA «la norma general es la asistencia

que hemos de considerar como criterio general su carácter público, aplicando para llegar a esta conclusión unos razonamientos similares a los que hemos barajado a la hora de hablar del pleno. No en vano los artículos 96 y 98 RPV que antes hemos citado se refieren indistintamente tanto al pleno como a las comisiones.

Los problemas de acceso a la documentación de las comisiones se plantean en relación a tres asuntos: la Comisión de Urgencia Legislativa, Reglamento y Gobierno (1), las comisiones de investigación y encuesta (2) y las ponencias (3).

1. La Comisión de Urgencia Legislativa, Reglamento y Gobierno tiene sus funciones definidas en el art. 40 RPV siendo las mismas:

- a) todas las cuestiones relativas al gobierno y régimen interior de la Cámara
- b) estudio, aprobación y control de los presupuestos de la Cámara, y
- c) Reglamento de la Cámara.

El Parlamento sigue una práctica restrictiva con relación al acceso a la documentación de la Comisión de Urgencia Legislativa, Reglamento y Gobierno, quizás por una interpretación errónea del art. 40 en relación con el art. 53 RPV. Tal como se señala en este último artículo serán consideradas secretas aquellas sesiones de las comisiones que traten de «cuestiones de gobierno interior de la Cámara».

No cabe duda, por lo tanto, de que la Comisión de Urgencia Legislativa, en cuanto trate temas relativos al gobierno interno deberá guardar el pertinente secreto, pero no parece que éste pueda ampliarse a la aprobación del presupuesto de la Cámara, cuya tramitación e incluso el mismo presupuesto una vez aprobado (que no es ni siquiera publicado) tiene grandes dificultades de acceso; ni mucho menos puede ampliarse a la tramitación del Reglamento de la Cámara cuyos debates, al realizarse en la susodicha comisión permanecen secretos o al menos de muy difícil acceso, al no realizarse transcripción de los mismos. Una interpretación acorde con el

---

de los medios de comunicación social y, por tanto, el carácter público de las comisiones. El carácter secreto se contempla como algo excepcional».

*principio de publicidad* y las normas reglamentarias parece indicar la necesaria publicidad del proceso de aprobación de una norma primaria del sistema normativo autonómico, que encuentra su razón de ser en el propio Estatuto de Autonomía (art. 27 EAPV).

Quiero mencionar en este momento los problemas que surgen en relación con la *Diputación Permanente*, problemas que se generan por la similar composición de la Comisión de Urgencia Legislativa, Reglamento y Gobierno y la Diputación Permanente. El art. 41 RPV señala que «La misma Comisión de Urgencia Legislativa, Reglamento y Gobierno se constituirá en Diputación Permanente a los efectos que se establecen en el presente artículo».

Esta confusión ha supuesto un tratamiento similar en el régimen de publicidad, con una restricción a la misma a todas luces desproporcionada y sin ningún tipo de justificación, ya que la misión de la Diputación Permanente no es otra que «desempeñar las funciones y resolver los asuntos que corresponden al pleno y que no admitan aplazamiento, durante los períodos de vacaciones parlamentarias y los de interlegislaturas» (art. 41.2 RPV).

No parece pues que exista ninguna característica especial que restrinja el acceso a su documentación, ni a los debates que en ella se produzcan (9).

2 Las comisiones de investigación y encuesta.—El art. 53.3 RPV indica que «Las reuniones de las comisiones de investigación o encuesta serán secretas en todo caso».

No parece que cabe ningún resquicio, después de la lectura del citado artículo, para realizar una lectura propensa a la publicidad de las sesiones de investigación o encuesta. Se produce aquí como señala F. SANTAOLALLA (10) una «incomprensible inversión de las normas sobre las sesiones

(9) Las sesiones de la Diputación Permanente no poseen en el Parlamento Vasco diario de sesiones, ni provisional ni definitivo. A título anecdótico merece la pena mencionar la sesión de la Diputación Permanente del día 23 de noviembre de 1994, durante el período interlegislaturas, en la que se tramitó la comparecencia a petición propia del Consejero de Interior «para explicar las actuaciones desarrolladas por la Ertzaintza en los sucesos registrados el día 18 de noviembre». El despliegue de medios de información contrastó con la no transcripción de los debates, precisamente por esa confusión apuntada más arriba con la Comisión de Urgencia Legislativa, Reglamento y Gobierno.

(10) *Op. cit.* pag. 422. La cita de F. SANTAOLALLA es perfectamente aplicable al Parlamento Vasco cuyo Reglamento recoge textualmente el art. 64.3 del Reglamento del Congreso.

de las comisiones, existente tanto en el Derecho comparado como en los antecedentes históricos españoles». Se produce en la regulación una evidente contradicción entre lo que significa el control parlamentario sobre el Gobierno como forma de incidir sobre la opinión pública o como modo para modificar las actitudes del cuerpo electoral y el secreto de la reunión, cuando de lo que se trata precisamente es «de forzar al ejecutivo a explicar y defender públicamente su orientación política, y a rendir cuentas de la misma y de ahí que el principio de publicidad adquiriera una posición verdaderamente capital» (11).

Tal como señala SANTAOLALLA debiera haberse permitido la presencia de los medios de comunicación en las sesiones en las que declaran testigos o se interroga a autoridades o funcionarios, a fin de no privarles de «la garantía de implica una declaración con publicidad», limitándose el carácter secreto de las sesiones a las deliberaciones internas.

Evidentemente el punto crucial en lo que se refiere a la publicidad de las sesiones y de la documentación de las comisiones de investigación radica en los derechos de los testigos (12). La Ley orgánica 5/1984, de 24 de mayo, sobre comparecencia ante las comisiones de investigación del Congreso y del Senado, o de ambas Cámaras, dispone que «Las Mesas de las Cámaras velarán porque ante las comisiones de investigación queden salvaguardados el respeto a la intimidad y al honor de las personas, al secreto profesional, la cláusula de conciencia y los demás derechos constitucionales». Esta es la auténtica enjundia de la cuestión, el conflicto entre los derechos fundamentales y el *principio de publicidad*, es este el punto en el que quiebra el *principio de publicidad* y en el que el acceso a la documentación que está en poder de la comisión de investigación debe restringirse con el fin de salvaguardar derechos tales como los señalados.

3. Las ponencias.—Las ponencias se han convertido en un instrumento de trabajo imprescindible de las comisiones. La evolución en el caso del Parlamento Vasco es francamente impresionante. Si durante la primera Legislatura raramente se formaba una ponencia, en el momento actual lo extraño es lo contrario. El informe de la ponencia y las reuniones para su elaboración se han convertido en trámites imprescindibles del procedimien-

---

(11) ARÉVALO GUTIÉRREZ, A. «Comisiones de investigación y de encuesta», en las Comisiones Parlamentarias. Ed. Parlamento Vasco. Vitoria-Gasteiz, 1994, pag. 379.

(12) SANTAOLALLA, F. *op. cit.*, pag. 422.

to legislativo, por no mencionar la multitud de ponencias que se crean para la elaboración de textos que darán lugar a propuestas de resoluciones o informes sobre los temas más variopintos.

Esta evidencia es algo contrastable en casi todos los parlamentos, donde «las ponencias van camino de convertirse en la pieza organizativa básica y casi exclusiva del trabajo parlamentario, tanto en el ejercicio de la función legislativa como en las de información y control, desplazando de ese papel protagonista a la comisión» (13).

Siendo lo dicho una constatación empírica y aún estando de acuerdo con las bondades del trabajo en ponencia e incluso con el necesario sigilo que favorecería los acuerdos entre los diferentes grupos, perfeccionaría teóricamente los proyectos, tanto en sus aspectos técnico-sectorial como técnico-jurídico, y por último podría permitir incluso «la audiencia a representaciones privadas e institucionales, así como a expertos acerca de los contenidos políticos y los problemas técnicos que afectan al proyecto de ley» (14), no cabe duda que el *principio de publicidad* parlamentaria debe estar algo más presente de lo que en la actualidad lo está. Hoy por hoy se reduce únicamente al informe de la ponencia.

Aún defendiendo el necesario sigilo que tendría su reflejo en la falta de una transcripción de los debates de la ponencia y la consiguiente falta de diario de sesiones, no parece defendible la no existencia ni siquiera de un acta de las reuniones de las que no queda, en el mejor de los casos, más que una referencia a una fecha, siempre y cuando conste en el informe, que no siempre ocurre así.

---

(13) SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: «*Las ponencias como instrumento del trabajo parlamentario*» en Las Comisiones Parlamentarias. Ed. Parlamento Vasco. Vitoria-Gasteiz 1994, pag. 539.

Desde posturas radicalmente contrarias a las mantenidas por SANTAMARÍA PASTOR merecen la pena citarse los trabajos de LÓPEZ GARRIDO, D.: *La posición de las ponencias en el procedimiento legislativo del Congreso de los Diputados*, en Revista de Derecho Político 17 (1983), págs. 225-234, y VÍRGALA FORURIA, E.: *Las comisiones y ponencias (con especial referencia al Reglamento del Parlamento Vasco)*, en Parlamento y Derecho. Ed. Parlamento Vasco. Vitoria-Gasteiz, 1995, págs. 304-309.

(14) SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: *op. cit.* pag. 535.

Por otra parte no parece que exista ningún impedimento para el acceso a la documentación que la ponencia pueda haber utilizado para la elaboración del informe.

**C/ La Mesa.**—La Mesa es un órgano rector de la Cámara (art. 22. RPV). Sus funciones, tal como vienen enumeradas en el art. 23.RPV pueden ser reducidas a dos grandes grupos: las administrativas (donde incluiríamos todas aquellas relativas a la organización del trabajo y régimen interior de la Cámara, elaboración del presupuesto y su ejecución, aprobación de gastos, etc...) y las parlamentarias (tales como calificación y tramitación de escritos, programación de los trabajos parlamentarios, disciplina parlamentaria, etc...) (15).

Los problemas de acceso a la documentación de la Mesa provienen precisamente de este carácter bifronte que hemos descrito.

Con relación a las funciones parlamentarias no parece que deba existir ningún problema en relación a la publicidad de esta documentación. Mucho más, cuando prácticamente la totalidad de la misma se publica en el Boletín Oficial del Parlamento precedida del correspondiente «decreto» de la Mesa, que no es otra cosa que la transcripción literal del punto correspondiente a dicho tema del acta de la sesión.

Con relación a sus funciones administrativas, y a la documentación que las refleja su régimen de acceso debe ser tal como indicamos más adelante el mismo de la documentación administrativa tal como se regula por la Ley 30/92, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

Los problemas que se plantean son debidos a una especie de expansión del sigilo, que parece obedecer a la norma de que allí donde haya alguna reserva extendámosla y curémonos en salud. Cuando el *principio de publicidad* lo que exige es la separación de los actos parlamentarios en orden a definir el acceso a cada uno de ellos en particular y no al conjunto de la reunión de la Mesa en este caso, y no la negación del acceso al todo porque se dé la circunstancia de que algún punto del orden de día no sea comunicable.

---

(15) CANO BUESO, J.: «*Funciones y potestades de la Mesa y de la Junta de Portavoces en el Derecho Parlamentario de las Comunidades Autónomas*» en *Parlamento y Derecho*. Ed. Parlamento Vasco. Vitoria-Gasteiz, 1991, págs. 235-264.

Evidentemente la Mesa recibe multitud de documentación y alguna de ella, por su contenido (pienso en alguna carta de presos v.gr.) puede atentar contra el derecho de la intimidad o algún otro derecho fundamental. Es aquí en caso de conflicto de derechos en los que la Mesa, utilizando sus funciones calificadoras, debe indicar el secreto o no de la documentación en concreto.

**D/ La Junta de Portavoces.**—La Junta de Portavoces es el órgano de participación de los grupos parlamentarios en la preparación y coordinación del ejercicio de las funciones que competen a la Cámara (16) (arts. 29 y 30 RPV).

La Junta de Portavoces tiene una serie de funciones y potestades de carácter meramente parlamentario y político (17). En principio, la publicidad debe ser la norma de sus sesiones y de la documentación que produzca. Las únicas excepciones a este principio deben ser aquellas que reglamentariamente se especifiquen, esto es, las que afecten al gobierno interior de la Cámara, o las cuestiones concernientes al decoro del Parlamento o de sus miembros (art. 53.1 RPV).

La praxis en el Parlamento Vasco no responde a este criterio, ya que sin una base normativa, las actas de la Junta de Portavoces son francamente de difícil acceso.

**E/ Los Grupos Parlamentarios.**—El acceso a la documentación de los grupos parlamentarios es un tema sumamente delicado. La toma de una u otra postura con relación a la documentación que reciben en cuanto tales depende, en gran medida, de lo que entendamos que un grupo parlamentario sea, y más concretamente de cuál sea su naturaleza jurídica.

No quiero profundizar en exceso en este tema, que creo se aparta de las intenciones de este escrito, pero no por ello voy a dejar de hacer una breve

(16) SANTAOLALLA, F.: *op. cit.* pag. 172.

(17) CANO BUESO, F.: *op. cit.* pags. 258 y ss, señala que la Junta de Portavoces participa en la toma de decisiones de tres maneras diferentes:

- a) emitiendo su opinión en un trámite preceptivo pero no vinculante,
- b) dando su visto bueno sin el cual no es posible la adopción de ciertas decisiones, y
- c) en otras ocasiones es competente por sí misma para la adopción de determinadas decisiones.

referencia a algo que me parece imprescindible a la hora de poder tomar una posición adecuada.

Las posturas doctrinales sobre la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios son las siguientes (18):

1. El grupo parlamentario como órgano del partido político. Nadie puede negar, por obvia, la estrechísima relación entre el grupo parlamentario y el partido político que lo apoya, aunque es difícil enmarcar al grupo mixto en este esquema.

2. El grupo parlamentario como órgano del partido y del Estado. Según este sector doctrinal, más minoritario, los grupos en cuanto órganos de los partidos reciben de ellos líneas directrices y en cuanto órganos estatales intentan aunar la voluntad popular y estatal a fin de que la voluntad del Gobierno se corresponda con la de la comunidad.

3. El grupo parlamentario como órgano del Parlamento, es la postura defendida por los grandes tratadistas del Derecho parlamentario como HATSCHEK. No cabe duda de que tiene importantes funciones dentro de las cámaras, aunque su voluntad sea privativa y no representa a la asamblea legislativa.

4. Por último, parece que la doctrina española (19) tiende a inclinarse por definir a los grupos parlamentarios como «asociaciones privadas que ejercitan funciones públicas» pero «asociaciones sin personalidad propia expresamente reconocida, de carácter transitorio».

De lo que no cabe ninguna duda es del carácter central que los grupos parlamentarios tienen a la hora de formar la voluntad de las cámaras, y mucho más si tenemos en cuenta que en el actual Estado social de Derecho el despliegue de la actividad de la administración ha supuesto una serie de consecuencias de honda repercusión social, entre las que cabe destacar una creciente presencia del Poder Ejecutivo, debida a la avalancha de fines y tareas que el Estado debe atender. La función prioritaria del Estado ha dejado de ser legislar para pasar a ser actuar. Esto ha supuesto un desplazamiento

---

(18) PÉREZ-SERRANO JAREGUI, N.: *Los Grupos Parlamentarios*. Ed. Tecnos. Madrid, 1989, págs. 143 y sigs.

(19) SANTAOLALLA, F.: *op. cit.* pag. 141.

del lugar de decisión del Parlamento a las instancias gubernamentales y administrativas. Esta fuga hacia la administración implica que la lucha por las libertades y la seguridad jurídica encuentra allí su principal campo de batalla. El Parlamento pierde protagonismo en la dirección política que es asumida por la administración y los partidos políticos y asociaciones «produciéndose desde aquélla un incremento desmesurado de la potestad reglamentaria, a la vez que el Gobierno arrebató la función legislativa *real* al Parlamento, generando la práctica totalidad de los proyectos de ley, que consigue aprobar sin dificultades en el Parlamento a través de la mayoría» (20).

Se produce de este modo una *extraparlamentarización* de la información, de la documentación necesaria para formar las opiniones políticas y técnicas precisas para la toma de decisiones. La negociación y el diálogo se alejan de la sede parlamentaria para acudir a las administraciones públicas por una parte, y hacia los partidos políticos, organizaciones sindicales y grupos de presión por otra.

Entendiendo el derecho de acceso a la documentación de los ciudadanos como una forma de posibilitar la participación en los asuntos públicos, esto es, un instrumento para capacitar la realización del derecho fundamental recogido en el art. 23.1 CE, no cabe duda de que la transparencia de la acción política, encuentra en el acceso a la documentación de los grupos parlamentarios su plasmación institucional.

Desde mi punto de vista, discutible sin duda, la lucha por el acceso a la documentación de los grupos parlamentarios es una batalla por la defensa de las libertades y el derecho a la información como forma de participación política de los ciudadanos (21).

Pero por otra parte, la consideración de los grupos parlamentarios como asociaciones de engarce entre los partidos políticos y los parlamentos

---

(20) CANO BUESO, J.: *El derecho de acceso a la documentación de los diputados en el ordenamiento parlamentario español*. Ed. Congreso de los Diputados. Madrid, 1996, pags. 251 y sigs.

(21) Rudolf SMEND señalaba que el poder de los grupos parlamentarios provoca la exclusión del debate como acto creador, es decir «la exclusión de aquel (el debate) elemento que tradicionalmente constituía el sentido de la actividad parlamentaria». *La transformación del poder constitucional liberal...* en Constitución y Derecho Constitucional, CEC. Madrid, 1985, pag. 30. El conocimiento de la forma en que los grupos parlamentarios toman sus decisiones, el acceso a su documentación, puede ser quizás una de las formas que devuelvan al Parlamento su protagonismo.

podría devolver a éste parte del protagonismo que la *extrapalamentarización* de la toma de decisiones le ha hecho perder, recuperando parte de la centralidad hoy por hoy inexistente.

Se debe comprender la importancia «que para la recuperación del Parlamento como *locus* de la decisión tiene la información parlamentaria», esto es, la disposición de «datos, informes o documentos de todo tipo de que disponen las administraciones públicas, bien de propia elaboración, bien suministrados por cualquier instancia de mediación» (22). Pero asimismo, se debe comprender la importancia del acceso a la documentación de los grupos parlamentarios como forma de participación política del ciudadano y como forma de control de sus representantes (23).

De lo que no cabe duda es de la necesidad de regular de algún modo el acceso a la documentación de los grupos parlamentarios, hoy por hoy insólita en todas las asambleas legislativas. Es necesario abrir un profundo debate sobre el tema en el que quizás se deban fijar unos plazos especiales para el acceso a la documentación, que puedan establecerse como fruto del acuerdo de las partes implicadas en este campo de Agramante.

**F/ Los Parlamentarios** (con una especial referencia al Registro de intereses).

La documentación que se integra en el expediente personal de cada uno de los parlamentarios no tiene ninguna característica específica y se enmarca plenamente dentro de la categoría de la documentación parlamentaria que más arriba definíamos. Documentos tales como las credenciales expedidas por la Junta Electoral, los dictámenes de la Comisión de Incompatibilidades, las renunciaciones a la percepción de haberes económicos, etc... no parece que tengan ninguna característica que impida su comunicabilidad, mucho más teniendo en cuenta que sobre el parlamentario, como representante de los ciudadanos, pesa un deber de publicidad en cierto modo multiplicado por la función representativa.

La publicidad de la documentación relativa a los parlamentarios no es sino una forma de control y fiscalización de su conducta a efectos de asegu-

---

(22) CANO BUESO, F.: *op. cit.* pags. 255.

(23) Viene aquí al caso aquella cita de J. BENTHAM que reproducíamos más arriba: «¿De qué vale renovar las asambleas, si el pueblo está precisado siempre a escoger entre unos hombres que él no ha tenido medios de juzgar?».

rar el correcto ejercicio de sus cargos. No en vano la LOREG prescribe en su artículo 160.2 el establecimiento de *un Registro de Intereses* el cual «tendrá carácter público, a excepción de lo que refiere a bienes patrimoniales» (24).

En el caso del Parlamento Vasco el *Registro de Intereses* fue regulado por la Resolución de Presidencia Parlamento Vasco, de 29 de enero de 1991, sobre el Registro de Intereses y sobre las declaraciones de incompatibilidad de los parlamentarios (25), en cuyo artículo 4.1 se repite prácticamente lo dispuesto en la LOREG, al señalar que «Las declaraciones se inscribirán en el Registro de Intereses, constituido en la Cámara bajo la dependencia directa del Presidente del Parlamento y custodia del Letrado Mayor, siendo su contenido de carácter público, a excepción de lo que se refiere a bienes patrimoniales».

Esta es la regulación del *Registro de Intereses* que encierra la evidente contradicción entre su voluntad pública y la restricción al acceso a una parte de él, precisamente a la más importante, ya que es la que permitiría controlar y fiscalizar por los electores el buen ejercicio del cargo de parlamentario. En este sentido nos parece más acorde con su función y vocación, una regulación como la efectuada por la Asamblea de Murcia, en el Acuerdo de la Mesa de 28 de septiembre de 1994, sobre normas de organización y funcionamiento del Registro de Intereses de los Diputados regionales (26), cuya norma sexta declara público el contenido del *Registro de Intereses* no estableciendo ninguna excepción a la comunicación del mismo.

\* \* \* \*

A modo de conclusión de esta primera parte quisiera remarcar una serie de principios que se desprenden de lo hasta aquí dicho y que deben tenerse en cuenta a la hora de interpretar las normas reglamentarias sobre el acceso a la documentación parlamentaria.

1. Debe ser tenida en cuenta la primacía *del principio de publicidad parlamentaria*, principio no sólo con base constitucional (art. 80 CE), sino que es justificación del propio sistema parlamentario.

---

(24) Desarrollado por la Norma supletoria de la Presidencia del Senado de 25 de septiembre de 1986 (BOCG, Senado, Serie 1, n.º 16, de 1 de octubre) sobre Registro de Intereses.

(25) BO Parl. V. n.º 3, IVª Legislatura, de 29 de julio de 1991.

(26) BOAM n.º 185, de 30 de septiembre de 1994.

2. La declaración del secreto de cualquier documentación debe por lo tanto aplicarse con un criterio restrictivo, en aplicación de las normas parlamentarias existentes y siempre de un modo debidamente motivado.
3. Como consecuencia de la aplicación de un criterio restrictivo debe tenerse en cuenta *la técnica de los actos separables* a la hora de decidir el secreto o la publicidad, en el sentido de que el acceso a un expediente no debe ser decidido con relación al conjunto del mismo sino en relación a cada uno de sus documentos, tendiendo de este modo a ampliar la publicidad.
4. La existencia de otros derechos en juego (principalmente los recogidos en el título I de la Constitución) dignos de una protección especial (derecho a la intimidad (27) y el honor de las personas, secreto profesional, cláusula de conciencia, etc...) son los que principalmente deben ser valorados a la hora de establecer el acceso a la documentación. El conflicto entre dos bienes jurídicamente protegibles como son el *principio de publicidad parlamentaria* y los derechos fundamentales debe ser resuelto en cada caso concreto y siempre de un modo motivado.

## 2. EL ACCESO A LA DOCUMENTACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA

Nos queda por analizar, dentro de la distribución que inicialmente hemos establecido, la documentación de la administración parlamentaria.

Los parlamentos poseen una administración «instrumental» que sirve de apoyo material y técnico al cumplimiento de las funciones que tienen constitucional y estatutariamente establecidas.

Las administraciones parlamentarias no está sometidas en principio al Derecho administrativo común, tal como se desprende de su no inclusión en el

---

(27) A la hora de valorar y contrastar los derechos en juego hemos de tener en cuenta que como señala la STC 171/90, de 5 de noviembre, el mismo derecho a la intimidad personal no es absoluto, dándose ocasiones en las que prima el derecho a la información sobre la intimidad, siempre que el acceso a la documentación se desarrolle en el marco de un interés general, algo que en el caso de la documentación parlamentaria debemos tener siempre en cuenta.

ámbito de aplicación de la Ley 30/1992, de régimen jurídico de la administración pública y del procedimiento administrativo común (LPAC) (art. 2).

Sin embargo esta primera impresión debe ser puesta en cuarentena y contrastada con la praxis y funcionamiento habitual de las administraciones parlamentarias en cuyo tráfico y giro administrativo se da un acusado mimetismo con el de las administraciones públicas.

El señalado mimetismo tiene como fundamento no una falta de imaginación a la hora de registrar los procedimientos de la administración parlamentaria, sino la necesidad de establecer unos cauces, que ofrezcan a aquellos ciudadanos que entren por cualquier razón en relación con la administración parlamentaria, seguridad jurídica en sus actuaciones, y protección frente a sus posibles desmanes, asegurando el derecho, asimismo, a la tutela judicial efectiva y al control jurisdiccional de sus actuaciones (28).

No en vano «en su ámbito y para sus fines la Administración Parlamentaria sirve con objetividad los intereses generales art. 103 CE)» (29), actuando con imparcialidad, y estando sometida indiscutiblemente «a la ley y al derecho» (art. 103.1 CE), tal como lo están el resto de los poderes públicos.

No cabe duda de que existen una serie de especialidades en relación con algunos ámbitos en los que se refleja de una manera más llamativa la autonomía administrativa parlamentaria (30).

---

(28) PENDÁS, B.: voz *Administración Parlamentaria* en Enciclopedia Jurídica Básica. Ed. Cívitas. Madrid, 1995, pags. 322-327.

(29) Ver art. 58.1 LOPJ, en el que para las Cortes Generales se señala que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo conocerá en única instancia los actos y disposiciones de sus órganos de gobierno. Asimismo, y referido a los parlamentos autonómicos, el art. 74.1 LOPJ recoge la competencia de los Tribunales Superiores de Justicia de los «recursos contra las disposiciones y actos procedentes de los órganos de Gobierno de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma».

(30) Ver el ya señalado artículo de Benigno PENDÁS: «*Administración Parlamentaria*» que nos sirve de base para estas especificaciones, en el que se señalan como ámbitos específicos:

1. La autonomía financiera, con base constitucional en el art. 72.1 CE, que se concreta en el caso del Parlamento Vasco la aprobación por la Comisión de Régimen Interior, Reglamento y Gobierno del presupuesto de la Cámara, que no puede ser posteriormente modificada por el Gobierno al presentar el proyecto de ley.

Se produce por tanto una remisión a la legislación común de procedimiento (LPAC), que aunque no se aplicaría *ope legis*, constituiría una especie de derecho común, que vendría a suplir las múltiples lagunas que existen en la regulación del giro o tráfico administrativo-parlamentario.

La regulación, por lo tanto, del acceso a la documentación administrativo parlamentaria, salvo regulación específica, debe atenerse a lo contenido en la Ley 30/92 (LPAC) y a todas aquellas normas (31) que incidan sobre la regulación del derecho al acceso a los archivos y registros.

No quiero incidir ahora en un tema sobre el que existen múltiples manuales y artículos escritos por especialistas en ese tema. La Bibliografía (32)

2. En materia de personal las Cámaras aprueban un «Estatuto de Personal», que en el caso del Parlamento Vasco contiene múltiples remisiones a la Ley de Función Pública Vasca.

(31) Además de la LPAC, que asume el mandato constitucional (art. 105 b) CE) de desarrollar el acceso a la documentación administrativa, tal como expresamente se reconoce en el apartado noveno de la exposición de motivos de la citada ley, son reseñables toda una serie de normas que de una manera directa o indirecta inciden sobre la materia objeto de este trabajo:

- Ley 54/1978, de 4 de diciembre, reguladora de los Partidos Políticos.
- Ley orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.
- Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública (art. 13)
- Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local (art. 70.3).
- Ley 10/1985, de 2 de abril, de Hacienda Pública.
- Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (art. 57).
- Ley 9/1986, de 5 de abril, modificadora de la Ley 45/1978, de 7 de octubre, sobre Secretos Oficiales.
- Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (art. 10.3)
- Ley 12/1983, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública.
- Ley orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento informatizado de los datos de carácter personal.

Por citar únicamente las normas de ámbito estatal más reseñables, a las que habría que añadir aquellas que dentro del ámbito autonómico inciden sobre el derecho de acceso.

(32) Quiero mencionar en esta nota unas breves referencias bibliográficas sobre el tema del acceso que pienso puede ayudar para realizar un acercamiento al tema:

CASTELLS ARTECHE, J.M.: «El derecho de acceso a la documentación de la Administración Pública» RVAP, 10, 1984.

DA SILVA OCHOA, J.C.: «Derechos de los ciudadanos, con especial referencia a lenguas y acceso a registros» en *Administración Pública y Ciudadanos*. Ed. Praxis, Barcelona, 1993.

EMBIÓ IRUJO, A.: «El ciudadano y la Administración». Ed. INAP, Madrid, 1994.

POMED SÁNCHEZ, L.A.: «El derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos». Ed. INAP, Madrid, 1989.

es muy amplia, y es de esperar que en el futuro los diferentes fallos de los Tribunales vayan creando un corpus jurisprudencial que concretará el ejercicio del derecho.

---

SAINZ MORENO, F.: «El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos». *REDA*, 24,1980.

- «Secreto e información en el Derecho Público» en *Estudios sobre la Constitución Española*. Homenaje al profesor E. García de Enterría. Vol. III, Ed. Cívitas, Madrid, 1991, págs. 2863 y sigs.

SANCHO CUESTA, F.J.: «El derecho de acceso a los archivos y registros conforme a la Ley de Régimen Jurídico...», en AA.VV. *Comentarios ante la entrada en vigor de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración Pública y del Procedimiento Administrativo Común*. Ed. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid, 1993, págs. 73 y sigs.

SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: «Sobre el derecho a la intimidad, secreto y otras cuestiones inombrables». *REDC*, 15, 1985.