

EL DERECHO DE LOS PARLAMENTARIOS A LA DOCUMENTACION

JUAN CARLOS DA SILVA OCHOA

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.-II. NATURALEZA DEL DERECHO A LA DOCUMENTACIÓN.-1. *Relación del parlamentario con el Gobierno.*-2. *Relación del Parlamento con el Gobierno.*-3. *Relación del parlamentario con el Parlamento.*-III. ESTUDIO DE LOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL DERECHO A LA DOCUMENTACIÓN.-1. *Elementos intrínsecos.*-a) Derivados de la naturaleza del derecho.-a.1. Elementos subjetivos.-a.1.1. Sujeto activo.-a.1.2. Sujeto pasivo.-a.1.2.1. En el caso del Congreso de los Diputados.-a.1.2.2. En el caso de los Parlamentos territoriales.-a.2. Elementos objetivos.-a.2.1. Información.-a.2.2. En poder del sujeto pasivo.-a.2.3. Destino o función de la información.-a.3. Elementos formales.-a.3.1. Cuantificación y cualificación.-a.3.2. Formalidades reglamentarias expresas.-a.3.3. Formalidades reglamentarias genéricas.-b) Derivados de la función propia del derecho: el abuso del derecho.-2. *Elementos extrínsecos.*-a) Secretos oficiales.-b) Respeto al honor, intimidad e imagen.-c) Secreto sumarial.-IV. MEDIOS DE DEFENSA DEL DERECHO A LA DOCUMENTACIÓN.-1. *Defensa del derecho en el Congreso de los Diputados.*-a) Defensa del derecho del parlamentario.-b) Defensa del derecho de la Cámara.-b.1. En el caso de requerimientos formulados al Gobierno.-b.2. En el resto de los casos.-2. *Defensa del derecho en los Parlamentos territoriales.*

I. INTRODUCCIÓN

Las condiciones del parlamentarismo contemporáneo han hecho que parezca que algunas de las funciones clásicas de la institución han perdido peso específico en beneficio de otras. Es un lugar común en nuestra doctrina señalar cómo el control y el impulso del Gobierno han ido acaparando el interés de nuestros parlamentarios en perjuicio de la función de legislar. Incluso se ha pretendido encontrar en esta tendencia una salida al recurrente concepto de la crisis del Parlamento (1). Quizá sea cierto, aunque ya BAGEHOT ponía por delante de la *legislative function* de las Cámaras lo que denominaba *informing function*, inmediatamente después de la potestad de elegir primer ministro (2). El concepto de Parlamento como «Cámara de resonancia», de lu-

(1) Sobre lo tópico y lo auténtico de la «crisis del Parlamento», ver las atinadas observaciones de SANTAOLALLA, F.: *El Parlamento en la encrucijada*. Madrid, 1989; en especial, págs. 13 a 36.

Para algunos autores lo que ha cambiado o está cambiando en el parlamentarismo contemporáneo no es tanto el énfasis en una u otra función, cuanto los modos de ejercerlas; los Parlamentos no se entregarían al control del Gobierno como salida de la predeterminación de la potestad legislativa, sino que revalidarían su vocación por el control a través de nuevos instrumentos (en este sentido, por ejemplo, NORTON, P. (Ed.): *Parliament in the 1980s*, Oxford, 1985).

(2) «Any notion, any creed, any feeling, any grievance which can get a decent number of English members to stand up for it, is felt by almost all Englishmen to

gar en el que converge y del que fluye la información y la opinión, no es desde luego un hallazgo de nuestro tiempo (3).

El Parlamento, por tanto, critica o elogia al Gobierno y entorpece o impulsa su acción, en función del programa político de los grupos que lo integran, pero también en correspondencia con la información que durante la legislatura recibe sobre la situación de las cosas, la intención de los gobernantes y sus acciones. Claro está que el Parlamento está compuesto por un número reducido de representantes que, con reducidos medios humanos y materiales, no puede abarcar toda la acción del resto de los poderes públicos. El Parlamento, en consecuencia, debe realizar un muestreo sobre los posibles temas de debate. De entre todos estos temas, hay algunos que los parlamentarios conocen

*be perhaps a false and pernicious opinion, but at any rate possible—an opinion within the intellectual sphere, an opinion to be reckoned with. And it is an immense achievement (...) The newspapers only repeat the side their purchasers like: the favourable arguments are set out, elaborated, illustrated; the adverse arguments maimed, misstated, confused. The worst judge, they say, is a deaf judge; the most dull government is a free government on matters its ruling classes will not hear. I am disposed to reckon it as the second function of Parliament in order of importance, that to some extent it makes us hear what otherwise we should not.» BAGEHOT, WALTER: *The English Constitution*, Oxford (1867), 1933, págs. 118 y 119. Sobre la información como sustrato del parlamentarismo británico es forzada la referencia a la obra clásica: JENNINGS, IVOR: *Parliament*, Cambridge, (2.ª ed.), 1961, especialmente págs. 99 a 110. Los conceptos de BAGEHOT se encuentran hoy también en el derecho americano; su introducción, como es sabido, corrió a cargo del *Congressional Government*, de WILSON. (Hay traducción castellana: WILSON, WOODROW: *El Gobierno congresional*, Madrid, sf. —tampoco consta el traductor; GARCÍA PELAYO, en su *Derecho Constitucional comparado*, Madrid, (2.ª ed.), 1984, pág. 351, atribuye la traducción a ADOLFO POSADA—).*

Entre nosotros, este elemento ha recibido el nombre de «función de publicidad y de explicación»; cfr. al respecto CAZORLA PRIETO, L. M.: *Las Cortes Generales: ¿Parlamento contemporáneo?*, Madrid, 1985, en especial págs. 88 a 90.

(3) Sobre la importancia de la información para las Cámaras, véanse, entre los trabajos más recientes: RECCHIA, G.: *Información parlamentaria y garantías fundamentales*, REP, n.º 40, 1984, págs. 9 a 24; XIFRA HERAS, J.: *La información como arma del Parlamento*, en Dirección General del Servicio Jurídico del Estado: *Las Cortes Generales*, Madrid, 1987, págs. 2319 a 2334 del vol. III; SANTAOLALLA, F.: *El Parlamento y sus instrumentos de información*, Madrid, 1982, y en general las obras que se refieren de modo sistemático al derecho parlamentario español.

con mayor detalle que otros, bien por su proximidad con la formación o actividades de los mismos, bien por su grado de complejidad, bien por su interés. Con respecto a algunos asuntos, por tanto, los parlamentarios pueden expresar una opinión concluyente; sobre otros puede interesarles conocer la postura del Gobierno; en algunos casos, en fin, lo que necesitan es simplemente tener conocimiento de causa para después enjuiciar. Para este último supuesto, nuestro derecho parlamentario ha previsto, entre otros, el instrumento de la petición de documentación. El artículo 7 RCD dice lo siguiente:

«1. Para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias, los diputados, previo conocimiento del respectivo Grupo Parlamentario, tendrán la facultad de recabar de las Administraciones Públicas los datos, informes o documentos que obren en poder de éstas.

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

El derecho parlamentario español es en este momento bastante homogéneo, por lo que no debe extrañar que todos los reglamentos de los Parlamentos territoriales recojan preceptos muy similares (4). En el Reglamento del Senado no figura,

La cuestión de la información al Parlamento es siempre atractiva y polémica. Como botón de muestra, véase el último debate de investidura en el Congreso de los Diputados: incluso en una discusión tan trascendente para la política general, el candidato a la presidencia del Gobierno encontró espacio para exponer la opinión del futuro Gobierno en esta materia (D.SS.CC.GG., Congreso, n.º 3, pág. 92).

(4) En concreto, se trata de los artículos 13.2 y 3 del R. del P. de Cataluña y normas interpretativas de 20-1-87 y 17-5-83; 9.1 y 2 del R. del P. de Galicia; 7.1 y 2 del R. del P. de Andalucía; 13 del R. de la Junta General del Principado de Asturias; 7 del R. de la Asamblea Regional de Cantabria; 9 del R. de la Diputación General de la Rioja; 14 del R. de la Asamblea Regional de Murcia; 7.1 y 2

sin embargo, una norma paragonable. En el derecho comparado de los países de la Comunidad Europea, el derecho a la documentación está en general atribuido a las Comisiones, como, por otra parte, también está previsto en el derecho español, si bien no es este el aspecto del derecho a la documentación que ocupa estas páginas. Sólo en Grecia (5) y en Portugal (6) les está reconocida, además, a los parlamentarios la capacidad de solicitar documentación (7).

Los diez años de vida del derecho a la documentación no han estado exentos de polémica que, en algunas ocasiones, ha trascendido a la prensa, así como de una cierta sensación de indefinición jurídica de su contenido, por lo que quizá no sea ocioso intentar un acercamiento a los elementos configuradores del mismo. El hilo conductor de este análisis es el Reglamento del Congreso, así como la práctica interpretativa de la Mesa de esta Cámara, aunque no se dejará de hacer referencia constante al derecho vigente en los Parlamentos territoriales.

II. NATURALEZA DEL DERECHO A LA DOCUMENTACIÓN

Cuestión previa y necesaria para entrar en el análisis del régimen jurídico del derecho a la documentación es la determinación de su naturaleza. Del análisis de las normas vigentes en España pueden deducirse dos conclusiones bien distintas: o bien

del R. de las Cortes Valencianas; 12 del R. de las Cortes de Aragón; 12 del R. de las Cortes de Castilla-La Mancha; 12.1 y 2 del R. del P. de Canarias; 13.2 y 3 del R. del P. de Navarra; 7 del R. de la Asamblea de Extremadura; 14.1 y 2 del R. del P. de las Islas Baleares; 8 del R. de la Asamblea de Madrid; 7 del R. de las Cortes de Castilla y León, y 12 del R. del Parlamento Vasco.

(5) Artículo 92 del R. de la Cámara de los Diputados.

(6) Artículo 16, apartado 1), del R. de la Asamblea de la República. Véase el comentario al apartado d) del artículo 159 de la Constitución (del que es transcripción literal el artículo 16.1) del R.) en GOMES CANOTILHO, J. I. y MOREIRA, V.: *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra, (2.^a ed. rev. y ampl.), 1985, pág. 169 del II volumen.

(7) Los antiguos artículos 115 y 116 del R. del *Bundestag* alemán recogían una figura similar a la que nos ocupa. El comentario a los mismos puede verse en TROSBMANN, *Parlamentsrecht der Deutschen Bundestag*. Berlín, 1978. Ambos artículos fueron suprimidos en la reforma de 1980.

se trata de un derecho de los parlamentarios frente al Gobierno, o por el contrario estamos ante una manifestación de los principios de relación entre las Cámaras –consideradas como órgano– y el Ejecutivo. Las consecuencias en uno y otro caso son bien distintas, por lo que merece examinar cada una de las hipótesis con alguna detención.

1. *Relación del parlamentario con el Gobierno*

Según esta opinión, los Reglamentos de las Cámaras reconocerían a sus miembros un derecho subjetivo, que sería expresión más amplia, bien del derecho a la representación recogido en el artículo 23.1 de la Constitución, bien del derecho a la información del artículo 20.1.d). Como tal derecho subjetivo frente al Ejecutivo, podría ser reclamado ante la jurisdicción contencioso-administrativa por los parlamentarios, incluso por el procedimiento especial de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, habida cuenta del rango de los derechos citados, con la simple alegación del interés legítimo y personal de aquéllos, sin que la mediación de la Cámara fuera relevante a estos efectos (8). Ello sucede porque, en esta doctrina, la respuesta incompleta o defectuosa, o la ausencia de respuesta, no es un acto de relación entre Gobierno y Parlamento, sino un acto administrativo corriente, no sometido al principio de oportunidad política, sino debido *ex* artículo 109 de la Constitución.

El título según el cual se adquiriría el derecho no sería otro que el acceso a la condición de parlamentario. Abona esta hipótesis la interpretación sistemática de los Reglamentos: en todos ellos la norma que regula el derecho a la documentación figura en el capítulo dedicado a los «derechos de los parlamentarios», y la propia interpretación literal, ya que en la generalidad de los mismos se dice que aquéllos tendrán el «derecho» o la «facultad» de «recabar», «solicitar» o «recibir» la documentación.

(8) Así, SÁIZ ARNAIZ, A.: *Sobre la efectividad del derecho de los parlamentarios vascos a recabar información del Gobierno autónomo*, en la Ley, Tomo 1988-1, págs. 365 a 374, especialmente págs. 369 y 370.

Sin embargo, parece que esta posición no se ajusta plenamente a una interpretación coherente del conjunto de relaciones que derivan del sistema parlamentario de Gobierno. Nuestro ordenamiento jurídico aparece diseñado sobre la regla de las relaciones interinstitucionales entre Parlamento y Gobierno. La fórmula de Gobierno parlamentario, resultado de la evolución en el tiempo de la idea de la separación del poder en tres instancias, no es sino la normación del equilibrio dialéctico entre dos voluntades: la del Legislativo y la del Ejecutivo. Es extraña a nuestra tradición jurídico-política la hipótesis de que una relación entre un ministro y el Parlamento, o entre un parlamentario y el Gobierno pueda ser sancionada, al menos en el momento presente, por el derecho parlamentario. Complemento de la colegialidad asamblearia es la voluntad, y consiguiente responsabilidad solidaria del Gabinete (9).

2. *Relación del Parlamento con el Gobierno*

En definitiva, parece más correcto pensar que todos los derechos que se reconocen a los miembros del Parlamento en los Reglamentos, son derechos para suscitar la manifestación de opinión, juicio o deseo de la Cámara, y su ejercicio es jurídicamente irrelevante frente al Gobierno en tanto no son asumidos por el órgano Legislativo. Sólo una insatisfactoria integración del tenor de los artículos correspondientes en el sistema formado por la Constitución —y en su caso los estatutos y las leyes que

(9) Quizá la única excepción a este principio sean las mociones de reprobación perfectas de un miembro del gabinete, allí donde se admiten —por ejemplo en el artículo 49 de la Ley vasca de Gobierno—, no ciertamente las imperfectas —es decir, las que no suponen obligación jurídica de dimitir o cesar—. Sobre estas últimas y sus precedentes en el Congreso de los Diputados, ver MELLADO, PILAR: *La responsabilidad política del Gobierno en el ordenamiento español*, Madrid, 1988, págs. 211 a 219.

Por otra parte la posibilidad de encontrar fundamento al derecho a la documentación en los artículos 29.1, e incluso 20.1.d) de la Constitución, parece más un esfuerzo de voluntad que de razón jurídica. Cfr. al respecto el FJ 5 de la STC 138/1988. El comentario a la misma en este punto puede hallarse en MANCISIDOR ARTARAZ, EDUARDO: *El derecho de los parlamentarios a recabar información*, RVAP, n.º 24, 1989, especialmente págs. 172 y 173.

regulan las relaciones entre Legislativo y Ejecutivo— y el propio Reglamento puede llevar a la conclusión de estar en presencia de una relación jurídica parlamentario-Gobierno. Las «funciones» al servicio de las cuales aparece el derecho a la documentación no pueden ser sino las enumeradas en los artículos 66.2 de la Constitución y concordantes de los Estatutos: legislar, aprobar los presupuestos, controlar e impulsar la acción del Ejecutivo. Pero esas son las funciones del Parlamento, y no las de los parlamentarios. En consecuencia, si no hay relación jurídica entre los parlamentarios, considerados individualmente, y el Gobierno, no hay derechos subjetivos, ni obligaciones ni, lógicamente, medios para la conservación de los mismos ejercitables frente al Gobierno.

3. *Relación del parlamentario con el Parlamento*

Pero los Reglamentos se refieren claramente a un derecho en favor de los parlamentarios, y en consecuencia suponen una relación jurídica. ¿Cuáles son, entonces, los sujetos de esa relación jurídica? Claramente, el parlamentario y la Cámara a la que pertenece. Una vez proclamada su elección, el parlamentario entra en el disfrute de un patrimonio jurídico, derivado del artículo 23.1 de la Constitución, compuesto de deberes, derechos y medios de defensa del mismo. Y uno de esos derechos es el de provocar que la Cámara obtenga información del Gobierno.

Para aclarar esta cuestión quizá resulte conveniente detenerse brevemente en la norma contenida en el artículo 109 de la Constitución. El artículo 109 dice lo siguiente:

«Las Cámaras y sus Comisiones podrán recabar, a través de los Presidentes de aquéllas, la información y ayuda que precisen del Gobierno y de sus Departamentos y de cualesquiera autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas.»

Normas equivalentes existen en el derecho autonómico. Así, por ejemplo, el artículo 44.3.º de la Ley del Gobierno del País Vasco señala que el Ejecutivo deberá:

«Proporcionar al Parlamento la información y ayuda que precise del Gobierno, sus miembros y cualesquiera Autoridades y Funcionarios de la Comunidad Autónoma, responsables de los Organismos Autónomos y Empresas Públicas.»

Los artículos que regulan el derecho a la documentación en el Reglamento del Congreso y en el del Parlamento Vasco son desarrollo de los dos preceptos citados, y ambos están incluidos en sendos títulos bajo las rúbricas «De las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales» y «De las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento» (10). Adviértase, en fin, que los artículos transcritos obligan al Gobierno frente al Parlamento («las Cámaras y sus Comisiones», «el Parlamento»).

Pues bien, si el derecho a la documentación no fuera un componente de las relaciones entre Legislativo y Ejecutivo, sino un derecho autónomo entre los parlamentarios y el Gobierno, los artículos de los Reglamentos que lo disciplinan estarían creando obligaciones para el Ejecutivo que no encontrarían suficiente cobertura en la capacidad de autonormación que justifica su existencia. Sin duda es mejor considerar que el derecho a la documentación revela un aspecto de la relación entre el parlamentario individual y la Cámara a la que pertenece (11).

(10) Ubicación sistemática criticada por cierto por FERNANDO SANTAOLALLA en: *Comentario al artículo 109*, en GARRIDO FALLA, F.: *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Madrid, 1985, pero por razones que no afectan a la argumentación del extremo que comentamos, a saber: no porque no suponga relación Gobierno-Cortes Generales, sino porque incluye sujetos ajenos al Gobierno, como Comunidades Autónomas, Administraciones Locales, etc.

(11) Nuestra posición, por tanto, disiente parcialmente del criterio seguido por el TC en la S 161/1988, que en su FJ 7 señala literalmente (refiriéndose al R. de las Cortes de Castilla-La Mancha):

«Lo que intentaron sin éxito los actores fue ejercer una facultad parlamentaria individual y no formular una propuesta a la Cámara para que ésta resolviera –asumiendo o no la iniciativa– sobre la oportunidad de recabar cierta información al Consejo de Gobierno, conclusión que se impone si consideramos las normas antes transcritas, pues sólo así entendida la facultad atribuida por el artículo 12.2, adquiere sentido, tanto el que la petición de información se ha de trasladar al

Cuestión bien distinta, y ello ha podido inducir a la interpretación que se critica, es que el derecho a la información vía artículo 12 sea de especie distinta a otros derechos de formación de voluntad. La especialidad consiste en que la información es la

Gobierno sin más trámite que el de su «admisión» por la Mesa (art. 30.4) –esto es, por un órgano que no está llamado a expresar la voluntad política de la Cámara–, como que la eventual inadmisión del escrito sea susceptible del recurso contemplado en los artículos 12.4 y 30.4, apartado segundo, del Reglamento.

A diferencia de lo que dispone nuestro Derecho respecto de la participación de los parlamentarios en el ejercicio de otras atribuciones de las Cámaras (como la de iniciar el procedimiento legislativo: Auto 659/1987, de 27 de mayo), 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 una 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.

Por otro lado, la atribución al órgano parlamentario, como tal colegio, de la potestad de «controlar la acción ejecutiva del Consejo de Gobierno» [art. 9.2.b)] del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha no empaña ni el sentido institucional ni la eficacia de la facultad singular que el artículo 12.2 del Reglamento de las Cortes confiere a los parlamentarios para dar ocasión al control mismo a través de una exigencia de información al órgano ejecutivo, puesto que las atribuciones del órgano representativo se pueden actuar, sin quiebra lógica alguna, por sus miembros individuales o por los grupos o fracciones que éstos formen, cuando tales atribuciones no hayan de expresarse mediante una decisión imputable al órgano mismo y hasta es preciso decir que semejante posibilidad –o su respeto, al menos, cuando exista– deviene un imperativo constitucional en el marco de la democracia pluralista que la Constitución consagra en su artículo 1.1.

En razón a todo ello, debemos aquí dejar establecido que, en principio, 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.»

Dejando a un lado la crítica que debe merecer la rotundidad con que el TC adscribe el derecho a la documentación a la categoría del control del Gobierno –aún cuando se trate de un *obiter dictum*–, seguimos sin comprender

base para el ejercicio del resto de las iniciativas parlamentarias, y en el principio de publicidad de la documentación oficial. Ello supone que el régimen de este derecho a la información tiene que ser distinto del del resto de los derechos de los parlamentarios, y efectivamente lo es. El Reglamento exige a esta iniciativa mucho menos que a otras para transformarse en acto parlamentario, es decir, en acto del Parlamento (12).

III. ESTUDIO DE LOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL DERECHO A LA DOCUMENTACIÓN

1. *Elementos intrínsecos*

a) Derivados de la naturaleza del derecho

la inevitabilidad del silogismo jurisprudencial: como la potestad de la Mesa para admitir a trámite no depende de criterios de oportunidad, la calificación debe reducirse a un mero franqueo para la remisión al Gobierno. Participando de la premisa mayor, se nos ocurre que lo más oportuno es concluir que la calificación es un cotejo entre legalidad y supuesto de hecho, y que, por tanto, supone un análisis en profundidad de la iniciativa. En el fondo, y porque la interpretación de una norma jurídica es, y ha de ser —art. 3.1 del Código Civil—, principalmente teológica, la discrepancia está en el sentido y finalidad que se pretenda para el Reglamento parlamentario. A mi juicio debe regular relaciones jurídicas, establecer obligaciones y facultades regidas por el principio de legalidad, y garantizar la seguridad jurídica, estableciendo límites a la arbitrariedad.

En mayor sintonía con la sentencia aunque sin obviar otras críticas, cfr. MANCISIDOR ARTARAZ, EDUARDO: *El derecho de los parlamentarios...*, cit.

(12) No hay actos parlamentarios que no sean actos del Parlamento. Es decir, los actos del parlamentario no son actos parlamentarios. Sobre el concepto de acto parlamentario, son sujetos activos y el criterio de la imputación como método de identificación de los mismos, PÉREZ-SERRANO JAUREGUI, N.: *Hacia una teoría de los actos parlamentarios*. En: RDP, n.º 9, págs. 67-85 (en especial págs. 76 y 77).

Desde esta aproximación al problema podría desecharse igualmente la tesis de que nos encontremos ante un derecho subjetivo perfecto, pero que para hacerse efectivo requiere la mediación de un tercero ajeno a la relación jurídica, en este caso el Presidente de la Cámara: la petición de documentación es un elemento de la relación Gobierno-Parlamento; dicha relación se articula, de parte de este último, a través de actos parlamentarios; los parlamentarios no pueden producir actos parlamentarios.

a.1. Elementos subjetivos

a.1.1. Sujeto activo

El sujeto activo del derecho a que el Parlamento pida la documentación es, en todos los casos, el parlamentario individual. En la mayoría de los casos se requiere la expresión del conocimiento de su Grupo parlamentario. No se precisa, por tanto, que el Grupo asuma la iniciativa, sino que la función de éste se reduce a tomar conocimiento del deseo del miembro. Queda así afirmada en este área la autonomía de acción del parlamentario individual, mientras que la posición del Grupo resulta limitada a la influencia, de acuerdo con sus Reglamentos o prácticas internas, en la formulación de la petición; lo único que la mayoría de los Reglamentos les aseguran es el derecho a ser informados de las iniciativas de sus miembros.

En los casos de los Reglamentos del Parlamento de Cataluña, de la Asamblea Regional de Murcia, de las Cortes de Aragón, de las de Castilla-La Mancha, del Parlamento de Canarias y del de Navarra, ni siquiera es necesario acreditar el conocimiento del Grupo. El derecho a la documentación aparece, pues, como uno de los últimos reductos del parlamentario individual.

El sujeto activo del derecho a obtener la documentación es la Cámara a la que pertenece el parlamentario (13). En las Cortes

(13) Al margen de este esquema general se colocan las normas interpretativas del R. del P. de Cataluña y el R. del P. de Canarias.

La norma interpretativa del artículo 13, apartado 2, del R. del P. de Cataluña dice lo siguiente:

«1. El derecho a obtener información de los organismos públicos dependientes de la Generalidad es un derecho reconocido intuitu personae a los diputados en el ejercicio de su función.

2. Los organismos públicos dependientes de la Generalidad han de facilitar al diputado, bien sea directamente, bien sea mediante la Presidencia del Parlamento, la información solicitada, o permitirle acceder libremente a la documentación solicitada para que la estudie y tome las notas que considere oportunas si, dada la índole de la documentación o

Generales, sólo con respecto a los diputados está regulado este instrumento, por lo que el único sujeto activo posible es el Con-

la normativa vigente, no se le pudiera facilitar copia de aquélla (20-1-1987, BOPC, 175/II, 8954).»

La reciente STC de 3 de noviembre de 1989 ha tenido ocasión de examinar la aplicación de esta resolución interpretativa, entendiendo que la atribución *intuitu personae* del derecho no excluye la participación en el conocimiento de la documentación de asesores de los parlamentarios. El amparo que el Alto Tribunal parcialmente concede, considera contrario a derecho el acuerdo por el que la Mesa del Parlamento de Cataluña acepta la decisión de la Consejería de Economía de no permitir que tres asesores contables auxilien a un diputado en el examen de más de 250.000 apuntes bancarios, repartidos en 81 cuentas corrientes.

Pues bien, fue precisamente para prohibir el acceso de terceros a la documentación por lo que la Mesa del Parlamento de Cataluña promulgó la norma interpretativa que sorprendentemente califica el derecho como *intuitu personae*. Claro está que esta norma, para la que, en principio, podrían existir fundamentos de derecho, aun cuando como hemos dicho, han resultado ahora desautorizados por el TC, tenía un precedente que había realizado una operación aún más comprometida, a saber: desligar el derecho a la documentación de su naturaleza de acto parlamentario. Esta mutación se produjo a través de la siguiente norma interpretativa del apartado 3 del artículo 13 del R. del P. de Cataluña:

«Los diputados en el ejercicio de su función, de acuerdo con el artículo 13.2 del Reglamento, podrán solicitar información a los organismos públicos dependientes de la Generalidad. Para hacer efectivo lo dispuesto por el apartado 3 del artículo 13, los diputados deberán solicitar la información bien mediante la Presidencia del Parlamento, bien directamente; en este último caso deberán notificarlo al Presidente del Parlamento. Si transcurridos treinta días, las Autoridades o la Administración requeridas no facilitaran lo que se les hubiera solicitado, ni manifestaran al Presidente del Parlamento las razones que les impidan hacerlo, el Presidente del Parlamento, a requerimiento del diputado solicitante de la información, de acuerdo con la obligación que tiene encomendada de hacer cumplir el Reglamento, ha de requerir a la Administración o a las Autoridades mencionadas el cumplimiento del artículo 13.3 del Reglamento (17-V-1983, BOPC, 137/II, 5578)»

En parecido sentido, el apartado primero del artículo 12 del R. del P. de Canarias es del siguiente tenor:

«Para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias, tendrán la facultad de recabar de las Administraciones Públicas los datos, informes y documentos que obren en poder de éstas, directamente o por conducto de la Presidencia en su caso de negativa.»

greso, sin que parezca que ésta pueda ser materia extensible a las dos Cámaras conjuntamente a través del futuro Reglamento de las Cortes.

a.1.2. Sujeto pasivo

En esta materia se aprecia una cierta confusión. El empeño del legislador reglamentario por prever cualquier necesidad de las Cámaras ha inducido una mezcla de instituciones obligadas dentro de una misma norma, cuando lo más razonable hubiera sido distinguir regímenes jurídicos distintos para relaciones jurídicas distintas. Lo que puede hacerse en un texto constitucional —establecer una cláusula general que garantice el acceso de las Cámaras a la documentación, sea cual sea el origen de ésta— no tiene por qué ser la opción más correcta en un Reglamento, que ha de ser especialmente sensible en la regulación de las relaciones entre el Parlamento y los sujetos que habitualmente son ajenos a sus procedimientos y funciones. Distinguiendo, por tanto, entre requerimientos a los Gobiernos y requerimientos a otros poderes e instituciones públicas, así como diferenciando los requerimientos entre aquéllos formulados por Legislativos con poderes territorialmente limitados y los formulados por las Cortes Generales, puede intentarse el siguiente acercamiento al problema.

a.1.2.1. En el caso del Congreso de los Diputados

El artículo 7 del RCD se refiere exclusivamente a «Las Administraciones Públicas». Por su parte, el artículo 109 de la Constitución del que como queda dicho trae causa el precepto reglamentario citado, menciona a «el Gobierno y sus Departamentos» y a «cualesquiera Autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas».

¿El derecho a la documentación debe entenderse restringido al sentido propio de «Administraciones Públicas» o comprensivo de todos los poderes a Instituciones Públicas?

En principio, parece que debería quedar excluida la posibilidad de solicitar información de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas o del Poder Judicial, aunque nada impide que se solicite información sobre estos órganos a los de la Administración, por ejemplo, al Ministerio de Administraciones Públicas o al de Justicia. Ocioso es añadir que la calidad y cantidad de información que la Administración está en condiciones de suministrar nunca podrá compararse con la que los propios órganos productores de la misma tienen a su disposición, por lo que ante demandas específicas aquélla tendría que dirigirse a éstos, complicando innecesariamente un procedimiento en el que la intermediación de la respuesta normalmente aumenta el valor y utilidad de la misma.

Quizá por este motivo, la Mesa del Congreso ha seguido una interpretación amplia del artículo 7 RCD. Esta práctica, si bien no criticable desde el punto de vista de la oportunidad, debería ser expresamente incluida en la inminente reforma del RCD. La extensión del derecho a la documentación es una materia naturalmente destinada al desarrollo reglamentario, y es discutible la corrección jurídica de una aplicación inmediata del artículo 109 CE.

Además, como apuntábamos más arriba, y una vez sentado el concepto extensivo de «Administraciones Públicas», es preciso distinguir relaciones de naturaleza jurídica distinta. En efecto, no es equiparable la posición jurídica del Gobierno frente a las Cortes Generales con la del Tribunal Constitucional, el Consejo General del Poder Judicial o el Gobierno o el Parlamento de una Comunidad Autónoma. La supremacía constitucional de las Cámaras en el sistema de Gobierno parlamentario crea una dependencia de orientación y control que coloca al Ejecutivo en subordinación jerárquica, cuya manifestación más primaria está en la investidura y censura del Presidente del Gobierno. Con respecto al resto de los poderes públicos, la autoridad de las Cortes es concreción de preceptos constitucionales distintos: el monopolio en la representación de la soberanía, la expresión del interés más general —en sus vertientes social y territorial—, la colaboración y cooperación... Esta es una cuestión

que excede del ámbito de este análisis, por lo que basta que quede aquí consignada al efecto de examinar sus consecuencias en el apartado dedicado a los medios de defensa del derecho a la documentación.

a.1.2.2. En el caso de los Parlamentos territoriales

Algunos Reglamentos presentan el mismo problema de identificación del sujeto obligado que el RDC: los de Galicia, Andalucía, Cantabria, Valencia, Canarias, Extremadura y Madrid se refieren a la «Administración Pública» o «Administraciones Públicas»; el de Cataluña, Asturias, La Rioja, Aragón, Castilla-La Mancha, Navarra, Baleares y Castilla-León señalan que la Administración obligada es la de la Comunidad Autónoma respectiva; el de Murcia se refiere a las «Autoridades Públicas»; el del País Vasco al «Gobierno Vasco» y a «toda Autoridad Pública».

De todas estas instancias puede *recabarse* documentación. Además, puede *solicitarse* de las «Autoridades, Organismos, e Instituciones de la Administración periférica del Estado en la Comunidad Autónoma» –Asturias–; de la administración del Estado y de la Local en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma –La Rioja–; de las «Autoridades dependientes de la Administración Central» –Castilla-La Mancha–; de las «Administraciones Públicas no dependientes de la Comunidad Autónoma dentro del ámbito de las Islas Baleares y de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas, en materias relacionadas con las Islas Baleares» –Baleares–; de la Administración Local o del Estado, los datos que se precisen para el ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma –Castilla-La Mancha–, y de la «Administración del Estado y de los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas» –País Vasco–.

Sistematizando lo anterior, resulta: 1) Algunos Parlamentos expresamente restringen sus peticiones a las Autoridades de la Comunidad Autónoma respectiva; otros los amplían a los poderes locales y estatales. 2) Algunos Parlamentos restringen sus peticiones al Gobierno o Administraciones Públicas; otros las extien-

den a cualquier Institución Pública. Para esta segunda disyuntiva sobre la extensión del derecho, valga lo dicho con anterioridad para las Cortes Generales, y la remisión que en el apartado anterior hacíamos a los medios de defensa del derecho. En consecuencia, el problema que resta por analizar es el de la pertinencia jurídica de las peticiones de documentación a Autoridades extracomunitarias.

En primer lugar, no es materia de Reglamento parlamentario establecer obligaciones para Autoridades extracomunitarias: la cuestión excede la potestad de autoorganización de los Parlamentos territoriales, bien por el límite espacial del poder de éstos, cuando se trata de autoridades de otras Comunidades Autónomas, bien por el límite competencial, cuando se trata de poderes estatales o locales. Obsérvese que, con buena técnica, los Reglamentos evitan para estas peticiones los términos «requerir» o «recabar». Ello no obstante, el ejercicio de las propias competencias en el propio territorio puede hacer imperiosa la necesidad de información —documental generalmente— obtenida u obtenible en ejercicio de competencias no propias o en distinto territorio (14).

Es por lo anterior que nuestro ordenamiento jurídico prevé, al margen del derecho parlamentario, con criterio correcto, mecanismos de circulación de la información. Por otra parte, no debe extrañar que el flujo cuente con la mediación de los Ejecutivos Autonómicos, a quienes los Estatutos encargan la representación de la Comunidad Autónoma en su conjunto frente a terceros, al margen de que, como se razona más abajo, ésta sea la mediación idónea.

En el caso de la Administración Local, estos órganos no lo son de las Comunidades Autónomas aunque su ámbito de actuación se encuentre en su territorio. Su régimen jurídico proviene

(14) En el mismo sentido, cfr. JORQUERA MINGUEZ, GINÉS: *El derecho de los diputados regionales a obtener de las autoridades públicas la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones*, en: Cortes Valencianas: Jornadas de Parlamentos Autonómicos, Valencia, 1985, págs. 167 a 174.

de la triple concurrencia entre las competencias del Estado, de la Comunidad Autónoma y de los propios órganos locales. Ello no obstante, las Entidades Locales están obligadas a facilitar información a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 55.c) y 56.1 y 2 de la Ley 7/85, reguladora de las Bases de Régimen Local, por lo que los Parlamentos territoriales pueden, a través de los Gobiernos Autonómicos, requerir documentación de los mismos.

En el caso de los poderes públicos estatales, la Ley 17/1983, de 16 de noviembre, que regula la figura y funciones de los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas, señala en su artículo 8:

«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 precisen para el mejor ejercicio de sus competencias.»

Con reconocer la pertinencia jurídica y lógica interna del sistema, no debe concluirse necesariamente que sea el único posible ni el mejor. Por ejemplo, en el último de los casos la legislación vigente prevé una doble intermediación para los Parlamentos Autonómicos: primero, a través del Gobierno de la Comunidad; segundo, a través del Delegado del Gobierno. Aun cuando no resulta objetable que el Estado designe su interlocutor con las Comunidades Autónomas, lo que no parece óptimo es que entre a imponer a los Parlamentos territoriales la obligación de formular sus peticiones de información a través de un órgano con el que mantienen relaciones necesariamente dialécticas, a pesar del argumento de la representación *ad extra* apuntado más arriba. Aún más, téngase en cuenta que el fin ordinario de la información es para el Parlamento conseguir las herramientas para ejercer su función de control, por lo que resulta aún menos deseable el sistema de la Ley 17/1983. A mayor abundamiento, el precepto comentado tampoco parece muy respetuoso con la capacidad de autoorganización de las Comunidades Autónomas, por lo que quizá convenga plantearse la reformulación de un procedimiento no demasiado funcional, y meditar sobre la

adopción de cauces más asimilables a los que puede utilizar el Congreso de los Diputados.

a.2. Elementos objetivos

a.2.1. Información

Consiste, en el caso del Congreso de los Diputados, en «datos, informes o documentos». La misma expresión se utiliza en los Reglamentos de los Parlamentos Autonómicos, salvo en los de Cataluña y Murcia, que, con mayor laconismo, se refieren únicamente a «información». Teniendo en cuenta que la información fluye a las Cámaras por distintos medios reglamentarios, hay que concluir que lo específico del artículo 7 RDC y concordantes autonómicos es la información en soporte documental, por lo que es oportuno singularizar este instrumento con el nombre de *derecho a la documentación*.

a.2.2. En poder del sujeto pasivo

El segundo de estos elementos es el hecho de que la Autoridad requerida posea la información. Por tanto, el parlamentario debe tener alguna noticia de que los datos obran en poder del órgano en concreto, o cuando menos, de que, por las atribuciones del mismo, es razonable suponer que estén a su disposición.

Una situación especial se produce cuando se solicita documentación que el órgano posee con independencia de sus atribuciones. ¿Puede el Parlamento requerir al Gobierno datos que éste conoce por haberle sido transmitidos, por ejemplo, de manera extraoficial por otro organismo, o debe solicitarlos en la fuente originaria? ¿Puede negarse el Gobierno a proporcionar esa información aduciendo que afecta a materias que escapan a su competencia, y que en consecuencia, no puede producirla por sí mismo? ¿O que los ha obtenido por voluntad de quien se los ha proporcionado y no por obligación legal? ¿O, en fin, porque no puede asumir la responsabilidad de su fiabilidad?

Se trata de una cuestión ciertamente compleja, pero a la hora de encontrarle una alternativa en derecho, hay que volver al espíritu y finalidad de las normas que regulan este instrumento de información. Como ya se ha apuntado y se examina en detalle en el epígrafe siguiente, lo que se pretende con el derecho a la información es incrementar la eficacia del ejercicio de las tareas del parlamentario. Por tanto, y desde este punto de vista eminentemente utilitario, y al no exigir los Reglamentos ninguna otra dimensión a la información, parece lo correcto estimar que la obligación de proporcionar los datos se extiende a todos los que obren en poder del órgano requerido, sean cuales fueran los medios por los que hayan llegado al mismo.

Para terminar, conviene añadir que por datos que obren en poder de la Autoridad deben entenderse tanto los que efectivamente existan en un momento dado, como los que puedan elaborarse a partir de los existentes, excluyéndose, por tanto, los que deban ser objeto de recogida específica. Para solicitar estos últimos, el Parlamento dispone de otros medios, distintos del derecho a la documentación.

a.2.3. Destino o función de la información

Tal como expresan los Reglamentos la información ha de servir «para el más efectivo cumplimiento» de las funciones de los parlamentarios. A pesar de su defectuosa técnica, la norma debe entenderse en el sentido de que lo que se pretende es el más efectivo cumplimiento de las funciones a las que se refieren la Constitución y los Estatutos atribuyéndolas al Parlamento: legislar, aprobar los presupuestos, impulsar y controlar la acción del Gobierno.

La fórmula, como puede apreciarse, es muy amplia, y prácticamente recoge toda posible demanda de información. Lo que interesa resaltar aquí, como ya lo ha hecho la doctrina, es que este elemento objetivo del derecho tiene dos vertientes bien distintas. Hay una circunstancia subjetiva, la necesidad de la información, que sólo puede ser expresada y valorada por el Legislativo, sin que pueda tener relevancia en este ámbito el criterio

del Ejecutivo. Por otra parte, existe una circunstancia objetiva a la que sí puede trascender el juicio del Gobierno, a saber, la relación entre necesidades y ejercicio de la función en concreto, lo que, por ejemplo, puede dar origen, en el sistema de relación entre Cortes Generales y Gobierno del Estado, al planteamiento de un conflicto constitucional de competencias al amparo del artículo 59.3 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (15).

En la mayor parte de los Reglamentos de los Parlamentos territoriales se hace hincapié en que la información que piden los parlamentarios a autoridades extracomunitarias afecte, a juicio de los mismos, de alguna forma, a la Comunidad Autónoma respectiva. Es esta una precisión innecesaria, puesto que, como queda dicho, es extensible a estas normas la concepción funcional del derecho a documentación en general y es evidente que las funciones de los Parlamentos territoriales se contraen al ámbito territorial y a los intereses de cada Comunidad Autónoma. Ello no obstante, debe tenerse en cuenta que el juicio que formulen los parlamentarios sobre la trascendencia para su territorio de información, no es vinculante para el órgano al que se le solicite, pudiendo por tanto compartirla o no. Aun en el caso de que la comparta, puede negarse a proporcionarla. Esto es así porque, en primer lugar, y por su naturaleza no ya sólo extraparlamentaria, sino sobre todo extracomunitaria, la autoridad solicitada no está sometida a la norma parlamentaria. Ello no obstante, lo que sí obliga a la autoridad requerida es la norma constitucional que impone la coordinación entre las Administraciones Públicas, principio fácilmente extensible a las relaciones entre órganos que formalmente no son Administraciones. El problema del artículo 103.1, que impone el meritado principio de coordinación, es que se trata de una norma que precisa de desarrollo para ser exigible en derecho, y, en el ámbito que aquí interesa, sólo ha sido desarrollada por el artículo 2 de la Ley 12/83, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, en los siguientes términos:

(15) GALVEZ, J.: *Comentario al art. 109*, en: ALZAGA, O.: *Comentarios a las Leyes Políticas, Constitución*, Tomo VIII, Madrid, 1986, pág. 477. Sobre este punto ver la última parte del presente trabajo.

«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 el ejercicio de sus 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.»

Decíamos que este desarrollo plantea problemas, porque se trata de lo que la doctrina y la jurisprudencia denominan una norma imperfecta, es decir, una norma que no prevé sanción jurídica para el caso de su incumplimiento, sin que le resulte aplicable el régimen previsto en el artículo 6.3 del Código civil para los supuestos de contravención de normas imperativas, puesto que lo que se pretende con el precepto comentado es precisamente enervar la actividad del órgano.

a.3. Elementos formales

a.3.1. Cuantificación y cualificación de la información requerida o solicitada

La petición de información no puede reducirse a una genérica manifestación que dificulte o impida al sujeto pasivo conocer los deseos del parlamentario o le obligue a una tarea de investigación de la voluntad del peticionario. La petición debe estar formulada de tal manera que permita identificar los datos de entre la voluminosa masa de información con la que trabaja el sector público.

Sin embargo, el anterior requisito debe moderarse en su interpretación cuando los medios de que dispone el parlamentario no le permitan identificar con absoluta corrección técnica el documento, pero de su escrito se deduzca cuanto menos el tipo de datos y la extensión con que los precisa. Lo que ciertamente

no parece admisible es una vaga declaración de necesidad que imponga al solicitado la carga de determinar qué tipo de información y con qué grado de desarrollo ha de proporcionar.

a.3.2. Formalidades reglamentarias expresas

Son tres, a saber: firma del Portavoz del Grupo Parlamentario –allí donde se exige (16)–, para asegurar que el mismo conoce la iniciativa de uno de sus miembros; forma escrita, implícita en la regulación reglamentaria; traslado a la Presidencia, para dar relevancia de acto parlamentario a la petición, con intervención de la Mesa calificando y admitiendo a trámite.

Con respecto a la intervención del Presidente y de la Mesa la doctrina se halla dividida entre quienes opinan que su función es meramente mecánica y formal y quienes le atribuyen la potestad de rechazar ciertas iniciativas, por aplicación de la teoría sobre los límites al derecho que estamos esbozando.

El origen de la disensión debe localizarse, a nuestro criterio, en la naturaleza del derecho: si se trata de un derecho subjetivo frente al Gobierno, el Presidente de la Cámara no puede sino verificar los requisitos accesorios del acto por el que se realiza el derecho; si admitimos que la relación con el Ejecutivo la mantiene el Parlamento, y que el derecho del parlamentario se ejerce frente a los órganos de la Cámara, el ámbito del poder de calificación y admisión a trámite que corresponde a la Mesa se ampliaría al esquema de elementos del derecho que mantenemos. Como más arriba hemos preferido la segunda de las opciones, procede sostener aquí que las Mesas pueden negarse a admitir a trámite las peticiones de documentación que exceden de los límites al derecho del parlamentario en ejercicio de las potestades en orden a la calificación y admisión a trámite de las iniciativas parlamentarias que les atribuyen todos los Reglamentos.

(16) Ver *supra*, apartado a.1.

La práctica seguida por la Mesa del Congreso de los Diputados ha observado la interpretación que aquí se defiende. En uso de la potestad de calificar los documentos parlamentarios, la Mesa ha suspendido el trámite de peticiones de documentación por algunos de los motivos que figuran en este comentario. Estos defectos han sido considerados por la Mesa generalmente subsanables y se ha pedido de los diputados la reformulación de su iniciativa. En otros casos la Mesa ha recalificado el escrito presentado: solicitudes de documentación se han transformado en preguntas con solicitud de respuesta escrita, o viceversa.

a.3.3. Formalidades reglamentarias genéricas

Para terminar con los elementos derivados de la naturaleza del derecho conviene dedicar un último apartado a aquellos requisitos que las Mesas pueden exigir a las iniciativas de los parlamentarios, sea cual sea la especie de aquéllas.

En primer lugar, las Mesas deben apreciar la observancia de la cortesía parlamentaria. En consecuencia, no suelen admitirse a trámite peticiones que, en su justificación o en su desarrollo, contienen manifestaciones contrarias a los modos de relacionarse con el Gobierno.

En segundo lugar, también ha sido suspendida la admisión a trámite de peticiones en las que no constaba la independencia de su formulación con respecto al interés personal de quien las formulaba. La doctrina del interés singularizado, que nuestros Reglamentos sólo recogen expresamente para el caso de las preguntas, ha sido elevada a principio de derecho parlamentario por la práctica de los órganos superiores de las Cámaras (17).

(17) Varios casos podrían ilustrar esta cuestión. El más conocido, por haber sido noticia periodística en su día, fue el de un diputado que solicitó a través del Congreso el expediente administrativo municipal relativo a la situación urbanística de unos terrenos en relación con los cuales detentaba intereses como particular. El Alcalde-Presidente del Ayuntamiento afectado, habiendo tenido noticia oficiosa de la petición, dirigió un escrito al Presidente del Con-

b) Derivados de la función propia del derecho:
el abuso del derecho

Es unánimemente aceptado que el titular de un derecho tiene que comportarse en su ejercicio de modo que no desconozca o perturbe la función que tal derecho está llamado a realizar de acuerdo con el ordenamiento jurídico.

En este sentido, se ha generalizado entre nosotros la doctrina del abuso del derecho, que prohíbe ejercitar los derechos cuando de dicho ejercicio no se deduzca beneficio para su titular y a la vez se cause perjuicio para el obligado a realizar una prestación. Así el artículo 7.2 del Código civil prohíbe los actos que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realicen sobrepasen manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho, con daño para tercero (que puede ser, según entiende la doctrina mayoritaria, el propio obligado).

La aplicación de esta teoría resulta extremadamente dificultosa en la materia que examinamos. Pueden producirse supuestos en que la Mesa del Parlamento podrá claramente verificar el ejercicio abusivo del derecho a la documentación (18), pero es-

greso de los Diputados comunicándole que en su opinión tal petición era inapropiada. Antes de que la Mesa tomase conocimiento del escrito municipal, el diputado retiró su solicitud de documentación.

(18) Pensemos, por ejemplo, en un supuesto teórico en el que unos parlamentarios inunden de solicitudes de documentación de compleja cumplimentación a un organismo cuyos recursos están temporalmente dedicados al auxilio en una situación catastrófica.

En un supuesto que guarda cierta relación con el derecho de los parlamentarios a la documentación, el Tribunal Supremo considera que la petición de unos concejales dirigida al Alcalde es razonable ejercicio de un derecho

«(...) Sin que pueda calificarse su petición como un uso o abuso desmedido del derecho que les asiste ya que lo que solicita es que 'se nos conceda permiso para tener acceso directo a la siguiente información' que relacionan pormenorizadamente; es decir, piden tomar conocimiento de expedientes, actos, cuentas, etc., sin que tal proceder, que sólo comporta una decisión permisiva sin incidencia administrativa grave, pueda suponer, como se alega por el Ayuntamiento apelante, una práctica paraliza-

tas situaciones no serán las más corrientes. Lo habitual serán las zonas de sombra y las situaciones en las que sólo a posteriori es constatable la extralimitación en la petición. De cualquiera de las maneras, no hay que olvidar que se trata de un límite extraordinario, que sólo merecerá la atención de la Mesa en el ejercicio de su potestad de admisión a trámite cuando no concorra otra limitación más evidente.

2. *Elementos extrínsecos*

Se denominan límites extrínsecos al ejercicio de los derechos aquellos que provienen de la colisión del mismo con otros derechos subjetivos o situaciones jurídicas protegidas por el ordenamiento. En el caso del derecho a la documentación, los límites que concurren son fundamentalmente tres: la clasificación de la información como reservada o secreta, el respeto al derecho, al honor, a la intimidad y a la imagen de las personas, y el secreto sumarial.

a) Secretos oficiales

La Ley 9/1968, de 5 de abril, de Secretos Oficiales, modificada por la Ley 48/78, de 7 de octubre, establece en su artículo segundo:

«A los efectos de esta Ley podrán ser declaradas 'materias clasificadas' los asuntos, actos, documentos, informaciones, datos y objetos cuyo conocimiento por personas no autorizadas puedan dañar o poner en riesgo la seguridad y defensa del Estado.»

El efecto de esta declaración está recogido en el artículo 13 de la misma Ley:

ción o entorpecimiento de la Administración ordinaria municipal (...))» (STS, Sala 5.ª, de 8 de noviembre de 1988; fundamento de derecho 3.º).

Por lo que, *a sensu contrario*, una petición que supusiera una incidencia grave, sería abusiva.

«Las actividades reservadas por declaración de Ley y las 'materias clasificadas' no podrán ser comunicadas, difundidas ni publicadas, ni utilizando su contenido fuera de los límites establecidos por la Ley. El incumplimiento de esta limitación será sancionado, si procediere, conforme a las leyes penales, y por vía disciplinaria, en su caso, considerándose en este último supuesto la infracción como muy grave.»

El artículo 10.2 de la Ley excluye de la limitación al acceso al Congreso de los Diputados y al Senado, regulando la Resolución de Presidencia del Congreso de 18 de diciembre de 1986 la forma en la que la Cámara Baja habrá de recibir información (19). Sin embargo, los Parlamentos de las Comunidades Autónomas no tienen, en el momento presente, más vía para conocer esta información clasificada que solicitar que se levante la declaración de documento secreto o reservado. En tanto penda la calificación, no pueden conocer tal documentación.

En otro orden de cuestiones se plantea la duda de si pueden los Gobiernos territoriales declarar que alguna documentación propia participa de la naturaleza de secreta o reservada, y negar su acceso, en consecuencia, a sus respectivas asambleas.

Como preámbulo a la contestación de esta cuestión es sin duda ilustrativo el tenor literal del primer párrafo de la Exposición de Motivos de la Ley vigente:

«Es principio general, aun cuando no esté expresamente declarado en nuestras Leyes Fundamentales (la referencia debe entenderse hoy hecha a los artículos 20.1.d) y 105.b) de la Constitución), la publicidad de la actividad de los Organos del Estado, porque las cosas públicas que a todos interesan pueden y deben ser conocidas por todos.»

(19) Esta Resolución ha pasado al artículo 8.º del Proyecto de Reforma del RCD (B.O.C.C.G.G., Congreso, III Leg., Serie B, n.º 159-1 de 17-07-89, pág. 2). La STC 118/88, de 20 de junio, resuelve un recurso de amparo contra esta Resolución, clarificando la doctrina de los interna corporis; sobre este punto, v. *infra*, nota 21.

Por su parte, el artículo 1.º de la Ley –que ya es texto con fuerza normativa– proclama:

«1. Los Organos del Estado estarán sometidos en su actividad al principio de publicidad, de acuerdo con las normas que rijan su actuación, salvo en los casos en que, por la naturaleza de la materia sea ésta declarada expresamente ‘clasificada’, cuyo secreto o limitado conocimiento queda amparado por la presente Ley.

2. Tendrán carácter de secreto, sin necesidad de previa clasificación, las materias así declaradas por la Ley.»

Por tanto, y de acuerdo con la legislación de secretos oficiales vigentes existen dos vías por las que una información llega a tener naturaleza «clasificada»: por declaración de la autoridad competente y por declaración legal. La Ley 48/78 modifica el artículo 4.º de la Ley 9/68, estableciendo las Autoridades competentes para clasificar la información, que son el Consejo de Ministros y la Junta de Jefes de Estado Mayor, añadiendo el artículo 5.º que la facultad de calificación no puede ser transferida ni delegada, abonando, en consecuencia, con los principios inspiradores de esta legislación, una interpretación restrictiva de la titularidad de la potestad de limitar el acceso a la información de la Administración. La anterior argumentación no puede desembocar sino en la conclusión de que los ejecutivos autonómicos sólo pueden negar al Parlamento aquella información que tenga la calificación de «clasificada» por Ley, y no por declaración del mismo Gobierno o de cualquiera de sus consejeros, que carecen, en el momento presente, de tal potestad legal de declarar que una información es secreta o reservada.

Todo lo anterior debe entenderse sin perjuicio de que, conferida a los Gobiernos la potestad, los Parlamentos regulen la forma en que puedan acceder a dicha documentación clasificada, como lo ha hecho el Congreso.

- b) Derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen

Conforme al artículo 18.1 de la Constitución los derechos al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen tienen el rango de fundamentales y son objeto, en consecuencia, de una privilegiada protección tanto penal como civil. En este último campo, la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, defiende a los particulares contra las intromisiones o injerencias ilegítimas en estos derechos. Se consideran como tales, por ejemplo, la divulgación de hechos relativos a la vida privada de una persona o familia que afecten a su reputación o buen nombre (artículo 7.3), la revelación de datos privados de una persona o familia conocidos a través de la actividad oficial de quien los revela (artículo 7.4) o la divulgación de expresiones o hechos concernientes a una persona cuando la difame o haga desmerecer en la consideración ajena (artículo 7.7).

Ello no obstante, el párrafo primero del artículo 8 de la Ley 1/82 considera legítimas ciertas intromisiones:

«No se reputarán, con carácter general, intromisiones ilegítimas las actuaciones autorizadas o acordadas por la autoridad competente de acuerdo con la Ley (...).»

En consecuencia, y a la vista del título autorizador contenido en los reglamentos, los Parlamentos podrían solicitar información que afectase al honor, la intimidad o la imagen de particulares sin que el envío de tal documentación supusiera intromisión ilegítima en el derecho de los mismos.

Con todo, no debe olvidarse que el propio artículo 8.1 no excluye la posibilidad de que las intromisiones de la autoridad puedan ser ilegítimas (la cláusula «con carácter general» admite que singularizadamente la ilegitimidad se pueda producir).

El parámetro en esta materia se construye en torno a la siguiente pregunta: ¿la utilidad pública previsible de la información compensa la excepción a la aplicación de la vigencia de un derecho fundamental? Cuando no es posible responder afirmativamente a esta cuestión sin ningún género de duda, debe preva-

lecer el respeto al derecho reconocido a los ciudadanos por el artículo 18.1 de la Constitución (20).

c) Secreto sumarial

Conforme señala el artículo 301 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

«Las diligencias del sumario serán secretas hasta que se abra el juicio oral, con las excepciones determinadas en la presente Ley.»

En consecuencia, constituye un límite al derecho a la información de los parlamentarios el hecho de que ésta se refiere a «las actuaciones encaminadas a preparar el juicio y practicadas para averiguar y hacer constar la perpetración de los delitos con todas las circunstancias que puedan influir en su calificación», que es como describe el artículo 299 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal al sumario.

IV. MEDIOS DE DEFENSA DEL DERECHO A LA DOCUMENTACIÓN

1. *Defensa del derecho en el Congreso de los Diputados*

a) Defensa del derecho del parlamentario

Configurada la iniciativa del parlamentario como derecho a producir una manifestación de voluntad de la Cámara, en este

(20) Este es un tema que no ha merecido aún una atención detallada de nuestra doctrina, lo que resulta doblemente sorprendente si se considera su trascendencia. En Alemania ha aparecido recientemente un importante estudio sobre las garantías de los ciudadanos frente a las pesquisas de las Comisiones parlamentarias de investigación: DI FABIO, UDO: *Rechtsschutz im parlamentarischen Untersuchungsverfahren*, Berlín, 1988 (en especial la parte tercera del libro, «Tutela jurisdiccional contra actos de las Comisiones parlamentarias de investigación», págs. 82 a 149; abundante bibliografía en págs. 153 a 160). Entre nosotros, PLACIDO FERNÁNDEZ-VIAGAS ha estudiado un tema colateral: el de la incidencia de la Ley Orgánica 3/1985 en la libertad de expresión y actuación de los parlamentarios, en: *Parlamentarios y derecho al honor en relación con la Ley Orgánica 3/1985, de 29 de mayo*, en la Ley n.º 1891, 1988, págs. 1 a 3.

caso, una petición de documentación, los medios de defensa en la misma son los habituales para este tipo de supuestos. En primera instancia, el diputado puede solicitar la reconsideración del acuerdo de la Mesa que suponga la inadmisión a trámite –por defectos insubsanables–, la suspensión de la tramitación –por defectos subsanables– o la recalificación. Igualmente puede recurrir el acto por el que la Mesa acepta una respuesta del Gobierno insuficiente o una negativa a responder. La Mesa, en virtud de lo dispuesto en el artículo 31.2 RCD, oída la Junta de Portavoces, decide mediante resolución motivada.

Contra esta resolución cabe aún la revisión por el Tribunal Constitucional, según lo previsto en el artículo 42 de la Ley Orgánica reguladora de dicha jurisdicción, a través del recurso de amparo. En efecto, estas resoluciones encajan en la doctrina del Alto Tribunal por cuanto de producirse podrían suponer no sólo infracción del RCD, sino violación del derecho reconocido en el artículo 23.1 de la Constitución, del que trae causa, en cuanto a la facultad del diputado para producir la petición de documentación de la Mesa –no en cuanto al derecho de la Cámara a obtener dicha documentación, enraizado, como queda dicho más arriba, en el artículo 109 CE– (21).

b) Defensa del derecho de la Cámara

b.1. En el caso de requerimientos formulados al Gobierno

Es evidente que ante el requerimiento de documentación, el Gobierno puede contestar en tiempo y forma o no contestar

(21) Sobre la recurribilidad de «interna corporis» de estas características, cfr. las SS TC 90/1985, de 22 de junio y la ya citada 118/88, de 20 de junio, 139/1988, de 8 de julio y 161/1988, de 20 de septiembre, así como el Auto 12/1986, de 15 de enero. Para un comentario a esta posición jurisprudencial, v., entre otros, MANCISIDOR ARTARAZ, EDUARDO: *Reciente jurisprudencia constitucional sobre derecho parlamentario*, en RVAP, n.º 22, 1988, págs. 203 a 215; MARTÍN-RETORTILLO, LORENZO: *El control por el Tribunal Constitucional de la actividad no legislativa del Parlamento*, en RAP, n.º 107, 1985, págs. 70 a 146; SAINZ MORENO, FERNANDO: *Actos parlamentarios y jurisdicción contencioso-administrativa*, en RAP, n.º 115, 1988, págs. 233 a 255.

pura y simplemente, contestar de manera deficiente o contestar denegando el acceso a la documentación. Si contesta denegando, su motivación debe estar fundada en derecho (22), puesto que estamos ante una relación jurídica.

Son razones fundadas en derecho, que el Gobierno claramente puede alegar: 1) la falta de legitimidad activa, cuando la petición no revista las características de acto parlamentario; 2) la falta de legitimación pasiva, cuando vaya dirigida, expresa o tácitamente, a Autoridades sobre las que el Gobierno no tenga relación de jerarquía o que no estén obligadas a proporcionar documentación al mismo; 3) la inexistencia de la documentación o el hecho de ser ésta obtenible por medios ordinarios de la elaboración de la ya existente; 4) el hecho de no estar en poder del Gobierno por causas no imputables al mismo; 5) la formalización de la petición de tal manera que, por ausencia de manifestación o cualificación, sea inidentificable lo que se pide; 6) la ausencia de formalidades reglamentarias expresas, y 7) secreto sumarial.

Es discutible que como regla general el Gobierno pueda alegar los siguientes motivos, aunque de las circunstancias del caso puede resultar factible: 1) falta de legitimación pasiva, cuando se trata de documentación del Gobierno; 2) falta a la cortesía parlamentaria; 3) interés singularizado, y 4) infracción del respeto debido al honor, intimidad e imagen.

No es razón fundada en derecho la desconexión entre el contenido de la documentación y el ejercicio de las funciones parlamentarias o la falta de necesidad de la documentación, por ser éstos criterios de apreciación subjetiva que sólo pueden quedar al juicio del titular del derecho. Tampoco lo es la declaración de secreto oficial, porque esta circunstancia no afecta al Congreso de los Diputados, como se ha señalado más arriba.

(22) Expresamente lo requiere el apartado segundo del artículo 7 RDC.

El primer grupo de motivos incide sobre una consideración genérica: se trata de un conjunto de razones de hecho, de naturaleza, por tanto objetiva, que el Gobierno normalmente está en mejores condiciones de conocer que el Congreso. El segundo grupo incluye razones de derecho sobre las que pueden haber interpretaciones divergentes entre el Congreso y el Gobierno.

Para el tercero de los grupos, ya hemos dicho que la doctrina considera abierta la vía del conflicto constitucional, por cuanto la negativa del Gobierno implicaría asunción de una competencia que corresponde al Congreso (23). En este caso se trataría de la otorgada implícitamente por el artículo 109 de la Constitución, puesto que no cabe concebir el derecho a recabar documentación sin la facultad de estimar la existencia de necesidad.

Sin embargo, las vías de defensa del derecho en el caso de negativa del Gobierno fundada en cualquiera de los demás motivos, son menos fáciles de entrever, por cuanto el Gobierno no «adopta decisiones asumiendo atribuciones que la Constitución confiere» al Congreso, presupuesto jurídico que exige el artículo 73.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, sino que, reconociendo que tales atribuciones pertenecen a la Cámara, reconviene alegando un ejercicio de dichas potestades contrario a derecho. No se aduce incompetencia del Congreso y correlativa titularidad del Gobierno, sino infracción del ordenamiento por defectuoso ejercicio de la competencia.

Una posible solución estriba en considerar que todos los posibles motivos de negativa son asunción de la competencia del Congreso, para dejar expedita la vía del 73 LOTC. Pero si ello fuera así, la tutela del ejercicio del derecho a la documentación recaería exclusivamente en su titular, lo que no parece congruente con los principios del Estado de Derecho, por la indefensión en que colocaría al Gobierno. La autonomía parlamentaria no supone sino capacidad de autonormarse, pero dentro del

(23) GALVEZ MONTES, J.: *Comentario al artículo 109*, cit. pág. 477.

marco constitucional (24). La separación de poderes proscribire tanto al juez legislador como al legislador que se transforma en juez de sus propios actos. En fin, la relación que los artículos 109 CE y 7 RCD establecen es una relación jurídica, que debe disponer de medios para dilucidar las controversias que en derecho se sustancien entre acreedor y deudor, sin que la existencia de medios de sanción política puedan oscurecer esa naturaleza jurídica de la obligación (25).

En consecuencia, y teniendo en cuenta que no nos encontramos ante un supuesto encuadrable en la categoría de los «actos políticos» (26) sino ante una actuación debida y regulada por el derecho, debe concluirse que los conflictos suscitados entre el Congreso y el Gobierno por ausencia de cumplimiento defectuoso o mora en el cumplimiento de la obligación de proporcionar documentación, participan de las características de la generalidad de los actos de la Administración, y en consecuencia deben ser residenciables ante los Tribunales a quienes la Constitución encomienda la revisión conforme a derecho de dichos actos.

No es este un problema de relación política entre Parlamento y Gobierno, sino un contencioso regulado por el derecho, siendo irrelevante a estos efectos que la fundamentación de tal regulación se encuentre en la conveniencia política de que el Gobierno deba auxiliar al Parlamento. No siendo tampoco un conflicto en el que se ventilen interpretaciones diver-

(24) «Ciertamente, en un régimen constitucional, también el poder legislativo está sujeto a la Constitución (...)» STC 108/86, de 26 de julio, FJ 18.º

(25) En este punto es especialmente certera la respuesta de F. SAINZ MORENO a la doctrina que denuncia el pretendido «administrativismo» del derecho parlamentario en *Actos parlamentarios y jurisdicción... cit., in totum* y especialmente nota 3, en págs. 234 y 235. Pese a llegar a conclusiones bien distintas, este trabajo comparte las premisas del artículo citado.

(26) Sobre el concepto, y la crítica a la que actualmente está sometido, ver SAIZ ARNAIZ, A.: *Sobre la efectividad...*, *cit.* y la doctrina que cita en las notas 11 a 16, págs. 371 y 372. En las mismas páginas, ver el comentario a la STS (Sala 5.ª) de 9 de junio de 1987, en lo que se refiere a la calificación como «acto político» de la respuesta del Gobierno Vasco a la petición de documentación del Parlamento.

gentes sobre el texto constitucional, nuestro ordenamiento no puede ofrecer otra instancia de resolución que la jurisdicción ordinaria.

b.2. En el resto de los casos

En el caso de requerimientos no atendidos por el resto de Autoridades Públicas distintas del Gobierno del Estado y de la Administración Pública dependiente del mismo, cuando la petición ha sido tramitada con el auxilio de la Administración del Estado, cabe la posibilidad de instar al Gobierno la interposición del correspondiente contencioso-administrativo –por ejemplo, si se trata de un Ayuntamiento o de una Diputación Provincial, fundándolo en la infracción de la Ley de Bases de Régimen Local–. El Gobierno está obligado a prestar este auxilio en virtud del artículo 109 CE.

Si el requerimiento ha sido formulado directamente por el Congreso a la autoridad no gubernamental, es éste el naturalmente llamado a recabar de los jueces el cumplimiento forzoso de la obligación.

2. Defensa del derecho en los Parlamentos territoriales

El régimen de defensa de los derechos de los parlamentarios autonómicos es *mutatis mutandis*, el descrito para los diputados.

En cuanto al derecho de los Parlamentos territoriales y cuando el destinatario de los mismos es el Ejecutivo o la Administración Autónoma, también vale para ellos lo expuesto más arriba en relación con el Congreso, con la única salvedad de no estar previsto el conflicto constitucional de competencia para estos órganos.

Por lo que se refiere a las autoridades extracomunitarias, baste recordar la previsión de carácter general del artículo 8 de la Ley 17/83, ya comentado más arriba, y la específicamente dedicada a los poderes locales en los artículos 55. c) y 56.1 y 2 de la Ley 7/85.