

EL DERECHO A LA OBTENCION
DE INFORMACION DE LOS DIPUTADOS
DEL PARLAMENTO DE GALICIA

(Reflexiones en torno al artículo 9.º1 y 2
del Reglamento del Parlamento)

FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO (*)

SUMARIO: I. CONSIDERACIONES PREVIAS.-II. NATURALEZA JURÍDICA DEL DERECHO.-III. SUJETO ACTIVO DEL DERECHO.-IV. TRAMITACIÓN QUE HA DE SEGUIR EL EJERCICIO DE ESTA FACULTAD.-V. SUJETO PASIVO DEL DERECHO: LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.-VI. AMBITO OBJETIVO DEL DERECHO.-VII. EL CUMPLIMIENTO POR LA ADMINISTRACIÓN REQUERIDA DE SU OBLIGACIÓN.-VIII. MEDIOS DE REACCIÓN FRENTE AL INCUMPLIMIENTO POR LA ADMINISTRACIÓN DE SU DEBER DE FACILITAR LA INFORMACIÓN.

(*) Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad de Santiago de Compostela.

I. CONSIDERACIONES PREVIAS

En la actividad de las Asambleas parlamentarias la importancia de la información es ciertamente notable, y ello tanto como presupuesto objetivo para la libre formación de su voluntad institucional cuanto como medio ineludible para que la oposición pueda llevar a cabo su tarea esencial del control de la acción de gobierno. Como se nos ha recordado (1), ya en el ámbito de la doctrina anglosajona del pasado siglo aparece claramente expresada la llamada *informing function* en autores tales como Stuart Mill, Bagehot o Wilson. Sin embargo, será tras la segunda postguerra cuando la obtención de información se convierta en el «prius» inexcusable para el correcto ejercicio de sus funciones por los Parlamentos.

Quizá fuera la constatación de esta realidad la que condujera al constituyente español a incorporar a la Norma suprema una disposición sin parangón constitucional en 1978: el artículo 109, a cuyo tenor «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

(1) GIORGIO RECCHIA: *L'informazione delle assemblee rappresentative*, Casa Editrice Eugenio Jovene, Napoli, págs. 22-23.

Autónomas». Como se ha destacado (2), una de las notas más novedosas del precepto reside en que el mismo altera, al menos a efectos informativos, las relaciones entre los órganos de un sistema parlamentario, caracterizadas por ser el Gobierno el interlocutor válido del Parlamento, al permitir que las Cámaras, por sí mismas y directamente, se dirijan a cualesquiera autoridades estatales o autonómicas, superando así la tradicional dependencia informativa que del Gobierno han tenido las Cortes.

Desarrollando de alguna manera el referido precepto constitucional, el artículo 44 del Reglamento del Congreso (en adelante RCD) faculta a las Comisiones parlamentarias para recabar, por conducto del Presidente de la Cámara: la información y documentación que precisen del Gobierno y de las Administraciones Públicas; la presencia ante ellas de miembros del Gobierno; la presencia de autoridades y funcionarios públicos por razón de la materia objeto del debate, y la comparecencia de otras personas competentes en la materia.

Sin embargo, la anterior previsión reglamentaria iba a venir complementada, en lo que bien puede ser entendido como un desarrollo amplio del precepto constitucional, por la determinación del artículo 7.º RCD, a cuyo tenor:

1. «Para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias, los diputados, previo conocimiento del respectivo Grupo Parlamentario, tendrán la facultad de recabar de las Autoridades 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

(2) FERNANDO SANTAOLALLA LÓPEZ: «Comentario al artículo 109 de la Constitución», en Fernando Garrido Falla (dir.), *Comentarios a la Constitución*, Editorial Civitas, 2.ª ed., Madrid, 1985, pág. 1491 y sigs.; en concreto, pág. 1494.

para su más conveniente traslado al solicitante, las razones fundadas en Derecho que lo impidan».

Estamos ante una facultad que se atribuye a los diputados y que presenta matices novedosos (3), pues, desde luego, no puede en modo alguno ser confundida con las preguntas parlamentarias, aunque no han faltado sectores doctrinales que la hayan estimado coincidente y, en algún aspecto, duplicativa de aquéllas (4). Y ello al margen ya de reconocer que tanto las preguntas (reguladas en los artículos 185 a 190 RCD) como las peticiones de información coadyuvan al ejercicio de la función de control parlamentario de la acción del Gobierno atribuida a las Cortes. Las preguntas, sin embargo, tienen un alcance político que no se percibe en el ejercicio de la facultad prevista por el artículo 7.º RCD, y ello tanto por el sujeto pasivo de las mismas (el Gobierno o cualesquiera de sus miembros) cuanto por la publicidad de su formulación y de su contestación, independientemente de que ésta sea escrita u oral. Por lo mismo, mientras las preguntas materializan, conjuntamente con otros instrumentos parlamentarios, el que podríamos denominar control-inspección de la acción del Gobierno, las peticiones de información, como bien se dice (5), pueden ser un primer paso hacia un posterior acto de control, esto es, pueden servir para preparar, por ejemplo, una pregunta o una interpelación, coadyuvando de esta forma el ejercicio de la función de control, pero sin materializarla en sentido estricto.

El precepto reglamentario antes transcrito se ha expandido a todos los Reglamentos de los Parlamentos Autonómicos (6),

(3) FERNANDO SANTAOLALLA (en *Derecho Parlamentario Español*, Espasa Universidad, Madrid, 1990, pág. 425) cree que estamos ante una facultad absolutamente desconocida en el Derecho parlamentario de otros países.

(4) *Ibidem*.

(5) FERNANDO SAINZ MORENO: «Actos parlamentarios y jurisdicción contencioso-administrativa», en *Revista de Administración Pública*, núm. 115, enero-abril 1988, pág. 233 y sigs.; en concreto, pág. 246.

(6) Con mayores o menores matices, y en bastantes casos en su literalidad, la previsión del artículo 7.º RCD es reproducida en los Reglamentos de

no constituyendo una excepción al respecto el Reglamento del Parlamento de Galicia (en adelante RPG), cuyo artículo 9.º, en sus apartados primero y segundo, reproduce en su literalidad prácticamente el artículo 7.º RCD, con las dos únicas salvedades de la sustitución de las alusiones a la «Presidencia del Congreso» y al «Presidente del Congreso» por las más acordes con la denominación del órgano autonómico gallego de «Presidencia del Parlamento» y «Presidente del Parlamento».

La generalización llevada a cabo por los Reglamentos de esta facultad de los diputados de recabar información, al tomar como punto de partida, bien que en algunos casos con matices propios, la previsión del artículo 7.º RCD, ubicando además esta facultad dentro de los derechos de los diputados, ha venido a entrañar que la problemática que esta facultad suscita sea muy similar en todos los casos. Por lo mismo, la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional al interpretar el artículo 12.2 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha y el artículo 13.2 y 3 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, preceptos ambos que acogen la facultad de que venimos ocupándonos, presenta un interés general para el caso en el que nos vamos a centrar: el artículo 9.º1 y 2 RPG.

los Parlamentos autonómicos: artículo 12 del Reglamento del Parlamento Vasco; artículo 13.2 y 3 del Reglamento del Parlamento de Cataluña; artículo 9.º1 y 2 del RPG; artículo 7.º1 y 2 del Reglamento del Parlamento de Andalucía; artículo 13 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias; artículo 7.º del Reglamento de la Asamblea Regional de Cantabria; artículo 9.º del Reglamento de la Diputación General de La Rioja; artículo 14.2 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia; artículo 7.º1 y 2 del Reglamento de las Cortes Valencianas; artículo 12 del Reglamento de las Cortes de Aragón; artículo 12 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha; artículo 12.1 y 2 del Reglamento del Parlamento de Canarias; artículo 13.2 y 3 del Reglamento del Parlamento de Navarra; artículo 7.º1 y 2 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura; artículo 14.1 y 2 del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares; artículo 8.º1 y 2 del Reglamento de la Asamblea de Madrid; artículo 7.º1 y 2 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León.

II. NATURALEZA JURÍDICA DEL DERECHO

La cuestión fundamental que se suscita al abordar la naturaleza del derecho a la obtención de información es la de si se trata de un derecho autónomo de los parlamentarios y, en cuanto tal, ejercitable frente al Gobierno y la Administración Pública, o si, por el contrario, se trata de un derecho que en la medida en que se reconoce para suscitar una manifestación de opinión, juicio o deseo de la Cámara, su ejercicio es jurídicamente irrelevante frente al Ejecutivo.

Es evidente que las funciones al servicio de las cuales aparece el derecho que nos ocupa no pueden ser sino las enumeradas en los artículos 66.2 de la Constitución y concordantes de los Estatutos, en el caso de Galicia el artículo 10 de su Estatuto de Autonomía: legislar, aprobar los presupuestos y controlar la acción del Ejecutivo, impulsando a la par su acción. Pero un sector de la doctrina (7) ha entendido que en cuanto esas son funciones del Parlamento y no de los parlamentarios, no es posible que exista relación jurídica entre los parlamentarios, considerados individualmente, y el Gobierno y la Administración Pública, y si no existe dicha relación, no hay derechos subjetivos ni obligaciones ni, lógicamente, medios para la conservación de los mismos ejercitables frente al Ejecutivo. A partir de la precedente reflexión, esa misma doctrina (8) llega a la conclusión de que el derecho a la obtención de información de los diputados revela un aspecto de la relación entre el parlamentario individual y la Cámara a la que pertenece.

En la misma dirección, en un dictamen de los servicios jurídicos del Congreso de los Diputados sobre esta problemática (9), se sostiene que la solicitud de informes, datos y docu-

(7) JUAN CARLOS DA SILVA OCHOA: «El derecho de los parlamentarios a la documentación», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 19, primer cuatrimestre de 1990, pág. 7 y sigs.; en concreto, pág. 14.

(8) *Ibidem*, pág. 15.

(9) «Nota sobre el incumplimiento por las Administraciones públicas del deber de facilitar documentación al Congreso de los Diputados conforme al

mentos por un diputado es una solicitud que hace la Cámara, porque la Cámara así lo ha dispuesto al aprobar su Reglamento en el artículo 7.º, y también porque la Cámara así lo dispone en cada caso concreto a través de la Mesa, como órgano de gobierno de la misma.

En similar postura se ubicaría el Tribunal Supremo, que en su Sentencia (de la Sala 5.ª) de 9 de junio de 1987, a partir de la definición del parlamentario individual como «órgano del Parlamento», premisa indudablemente errónea, llega a la conclusión de que la actividad del diputado al proceder a la solicitud de información es la de una simple iniciativa individual, una iniciativa, continúa la Sentencia (10), «que se ha tramitado por la Cámara a través de la Mesa y de la Presidencia, por lo cual dicho acto es de naturaleza parlamentaria», por lo que el acto que existe es indudablemente del Parlamento. En definitiva, la iniciativa originaria del parlamentario se convierte, tras este proceso, en un acto de la Cámara, en una declaración de voluntad emitida por un órgano de la Cámara en el ejercicio de sus competencias reglamentarias.

La tesis mantenida por el Tribunal Supremo sería considerada correcta por Saiz Arnáiz (11), bien que, a juicio de este autor, la misma no empece la calificación como derecho de los parlamentarios de la facultad que a éstos se les reconoce para recabar datos e informes de las Administraciones Públicas.

No ha sido ésta, sin embargo, la posición adoptada por el Tribunal Constitucional, que, con ocasión del recurso de amparo número 162/1987, promovido por varios diputados de las

artículo 7.º del Reglamento de la Cámara», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 5, segundo cuatrimestre de 1985, pág. 231 y sigs.; en concreto, pág. 238.

(10) Puede verse la Sentencia en *Revista Jurídica Española «La Ley»*, 1988-I, págs. 364-369. La reflexión citada se recoge en el FJ 3.º.

(11) ALEJANDRO SÁIZ ARNÁIZ: «Sobre la efectividad del derecho de los parlamentarios vascos a recabar información del Gobierno autónomo», en *Revista Jurídica Española «La Ley»*, 1988-I, pág. 365 y sigs.; en concreto, pág. 369.

Cortes de Castilla-La Mancha, contra el Acuerdo de la Mesa de dichas Cortes de 27 de octubre de 1986, por el que se denegaba la admisión a trámite de la documentación pedida al Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades por los mencionados diputados, iba a tener oportunidad de pronunciarse al respecto (12).

Comienza el Tribunal rechazando la alegación esgrimida por la representación de las Cortes en el sentido de que, por dirigirse el recurso contra un acto puramente interno de la Cámara que supuestamente vulneraría un artículo del Reglamento, la demanda carecería manifiestamente de contenido constitucional que justificara la intervención del Tribunal. La doctrina de la irrecurribilidad de los actos parlamentarios internos está claramente en el fondo de esta argumentación. Sin embargo, el Alto Tribunal recuerda (13) que la doctrina de la irrecurribilidad de los «actos parlamentarios internos», aunque responde al propósito de respetar la autonomía de las Cámaras legislativas en orden a su autoorganización y propio funcionamiento, teniendo por objeto impedir que el amparo constitucional pueda ser utilizado para pretender un control pleno de la conformidad de dichos actos internos a la Constitución y a la ley, no debe entenderse en el sentido de que sean también irrevocables por la jurisdicción constitucional aquellos actos internos cuando se les impute haber ocasionado una concreta vulneración de derechos fundamentales o libertades públicas, en definitiva, de derechos susceptibles de amparo constitucional. Quiere ello decir que la denuncia de que un acto parlamentario lesiona derechos fundamentales susceptibles de amparo no es incluíble en el ámbito de irrecurribilidad que cubre el acto parlamentario *interna corporis*.

(12) Cfr. al efecto la STC 161/1988, de 20 de septiembre.

(13) STC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 3.º, en donde el Tribunal hace suya la doctrina sentada en la STC 118/1988, de 20 de junio.

Rechazada la aplicabilidad de los *interna corporis* se suscitaba la cuestión de la identificación de los derechos fundamentales o libertades públicas supuestamente lesionados.

A este respecto, el Alto Tribunal comienza rechazando que se haya producido una violación del derecho de petición contemplado por el artículo 29.1 de nuestra Constitución. Tal precepto reconoce un derecho *uti cives* del que disfrutaban por igual todos los españoles en su condición de tales, que les permite dirigir, con arreglo a la ley a que se remite la Constitución, peticiones a los poderes públicos, solicitando gracia o expresando súplicas o quejas, sin que en él se incluya el derecho a obtener respuesta favorable a lo solicitado.

Es obvio que a partir de este esbozo del contenido del derecho, el Alto Tribunal llega a la conclusión de que el artículo 29.1 no protege pretensiones que se deduzcan con base en reglas singulares ordenadoras de las funciones y facultades que correspondan a quienes ostenten el *status* específico de miembros de órganos colegiados (14).

Rechaza asimismo el Juez de la Constitución que el derecho posiblemente afectado sea el acogido por el artículo 23.1 de la Constitución, para, de inmediato, puntualizar que es el derecho enunciado por el artículo 23.2, el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes, el que se ve afectado, pues «este precepto garantiza, no sólo el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, sino también que los que hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos sin perturbaciones ilegítimas y los desempeñen de conformidad con lo que la ley disponga» (15), pues en otro caso la norma constitucional perdería toda eficacia. En efecto, dicha norma sería ineficaz si,

(14) *Ibidem*, FJ 5.º.

(15) STC 161/1988, FJ 6.º, en que el Tribunal hace suya la doctrina acogida en la STC 32/1985, de 6 de marzo.

respetado el acceso a la función o cargo público en condiciones de igualdad, su ejercicio pudiera resultar mediatizado o impedido sin remedio jurídico.

Y es evidente, a partir de la reflexión anterior, que la privación a un diputado de su derecho a recabar los datos, informes o documentos que obren en poder de una Administración Pública, supondría, en su caso, impedir el ejercicio de una facultad que una norma con fuerza de ley en su sentido material como es un Reglamento parlamentario le atribuye en su condición de titular del cargo público de diputado.

El Juez de la Constitución obvia, pues, toda referencia al artículo 109 de la Constitución, en cuanto que, como bien se ha advertido (16), «la facultad de recabar información y ayuda» a que se refiere dicho precepto no viene configurada en el mismo como un derecho propiamente, sino como una potestad atribuida a las Cámaras en su conjunto o a algunas de sus Comisiones. De la misma forma, rechaza que el derecho que nos ocupa tenga encaje en los artículos 29.1 y 23.1 de la Norma Suprema, entendiéndolo que su «anclaje constitucional», en expresión de Mancisidor (17), ha de encontrarse en el artículo 23.2.

El derecho del artículo 23.2 es un derecho de configuración legal, cómo de forma inequívoca expresa el último inciso del precepto y, en su consecuencia, compete a la Ley, comprensiva obviamente de los Reglamentos parlamentarios, el ordenar los derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos y funciones públicos. Una vez creados por las normas lega-

(16) JOSÉ LUIS PEÑARANDA RAMOS: «Información parlamentaria, poderes públicos y sector público», en el colectivo, *Instrumentos de información de las Cámaras parlamentarias*, CEC, Madrid, 1994, págs. 37 y sigs.; en concreto, pág. 46.

(17) EDUARDO MANCISIDOR ARTARAZ: «El derecho de los parlamentarios a recabar información» (Comentario a la STC 161/1988, de 20 de septiembre), en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 24, mayo-agosto 1989, pág. 161 y sigs.; en concreto, pág. 176.

les tales derechos y facultades, éstos quedan integrados en el *status* propio de cada cargo con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del artículo 23.2 de la Constitución, defender ante los órganos judiciales –y en último extremo ante el propio Tribunal Constitucional– el *ius in officium* que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren los titulares del cargo, con la especialidad de que si el órgano es parlamentario la defensa del derecho deberá promoverse directamente ante esta jurisdicción constitucional en aplicación del artículo 42 de la Ley Orgánica del mismo Tribunal (18).

A la vista de todo lo expuesto, es obvio que en cuanto el artículo 9.º1 RPG reconoce el derecho de los diputados (pues, además, es patente su inclusión dentro del Capítulo relativo a tales derechos) «de recabar de las Administraciones Públicas los datos, informes o documentos que obren en poder de éstas», tal facultad se integra en el contenido propio del derecho del artículo 23.2, pero no porque este derecho, que presenta un carácter eminentemente formal, pues lo que en realidad garantiza es la igualdad de oportunidades para el acceso y el mantenimiento en los cargos públicos, acoja como parte de su contenido esencial tal facultad, sino porque al tratarse de un derecho de configuración legal y ser el Reglamento del Parlamento de Galicia una ley en sentido material, los derechos que el mismo reconoce a los diputados pasan a formar parte del contenido del derecho del artículo 23.2.

III. SUJETO ACTIVO DEL DERECHO

El artículo 49 de la Ley 1/1983, de 22 de febrero, reguladora de la Xunta y de su Presidente, dispone que: «El Parlamento, sus Comisiones y los Diputados, a través de la Presidencia del

(18) STC 161/1988, FJ 7.º.

mismo, podrán recabar la información y ayuda que precisen de la Xunta, de sus Consejeros y de cualquier otra autoridad de la Comunidad Autónoma».

El precepto en cuestión presenta un matiz diferencial de interés respecto del artículo 109 de la Norma suprema, y es la ampliación a los diputados *uti singuli* de la facultad de recabar información y ayuda del Ejecutivo. La modificación que introduce la norma estatutaria en relación con la previsión análoga de la Constitución es perfectamente comprensible si se atiende al hecho bien obvio de que, como ya hemos tenido oportunidad de señalar, la recopilación de información es un requisito inexcusable para el ejercicio adecuado de las funciones parlamentarias. En relación con la citada norma, el artículo 9.º RPG se nos presenta como perfectamente coherente al reconocer con carácter individual a cada diputado un derecho a la obtención de información, facultad ésta que se ubica además en el Capítulo primero del Título II, dedicado a los derechos de los diputados, circunstancias todas ellas que no dejan resquicio alguno a la duda acerca de que estemos o no ante un derecho individual. Es indudable que estamos en presencia de un derecho individual de los diputados y no ante una mera iniciativa de los mismos que no pueda ser caracterizada como tal derecho.

El Tribunal Constitucional, en la ya varias veces comentada Sentencia 161/1988, ha confirmado inequívocamente la tesis precedente en relación a los diputados de las Cortes de Castilla-La Mancha, al hilo de las reflexiones jurisprudenciales realizadas respecto del artículo 12.2, de contenido sustancialmente similar al que ahora nos ocupa.

Ciertamente que el artículo 30.1.º4 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha (idéntico al artículo 30.1.5.ª del RPG) atribuye a la Mesa del Parlamento la calificación, con arreglo al Reglamento, de «los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos». Pero no es menos cierto que el artículo

11, b) del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha (equivalente al artículo 8.º RPG) reconoce el derecho de los diputados a ejercer las facultades y desempeñar las funciones que el Reglamento les atribuye.

A la vista de todas estas normas el Tribunal Constitucional ha concluido que en ellas se reconoce en favor de los parlamentarios autonómicos un derecho que en rigor debe merecer tal nombre, esto es, un específico título para el desempeño de su cargo representativo cuya actualización depende sólo, en principio, de la voluntad del diputado, por más que tal derecho se ejercite, obviamente, en el seno de la Cámara y con el designio final, que es propio de todos los actos parlamentarios de control, individuales o de grupo, de dar ocasión al Parlamento para ejercer sus atribuciones propias.

Nos encontramos, en definitiva, como reconoce el Juez de la Constitución (19), ante una función parlamentaria de posible ejercicio individual cuyo sentido propio, como tal derecho funcional, se encuentra en el reconocimiento por los Reglamentos parlamentarios (en el caso del RPG, en sus artículos 147 y 152), de nuevo en favor de todos y cada uno de los diputados, de facultades de control respecto de las cuales el derecho de recabar información tiene un alcance claramente instrumental.

No puede obstar a las reflexiones precedentes el trámite de «admisión» por la Mesa del Parlamento, esto es, por un órgano que no está llamado a expresar la voluntad política de la Cámara. Y es que, 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, por ejemplo, la iniciativa legislativa), la facultad de recabar información no se realiza mediante meros actos de propuesta a través de los que un parlamentario insta a la Cámara para que haga suya una determinada iniciativa, pues, como significa el Tribunal, no es el

(19) STC 161/1988, FJ 7.º.

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.

La conclusión final del «intérprete supremo de la Constitución» (20) es que los preceptos que venimos comentando crean a favor de los parlamentarios un derecho individual a recabar, en la forma y con los requisitos que el mismo Reglamento establece, información de las Administraciones Públicas a que cada caso aluda el respectivo Reglamento, si es que se particularizan las mismas (como hace el artículo 12.2 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, que alude a la Administración Regional), derecho que, por venir integrado en el *status* propio del cargo de diputado, se inserta y forma parte del derecho fundamental garantizado por el artículo 23.2 CE.

En definitiva, no estamos en presencia de un acto parlamentario, como viniera a decir el Tribunal Supremo, en la Sentencia ya referida, sino ante un acto del parlamentario individualmente considerado. Y ello desprovee de toda relevancia a la decisión de la Mesa del Parlamento, como igualmente a la intervención de la Presidencia, como más adelante tendremos oportunidad de comentar con mayor detalle.

Es verdad que frente a la doctrina expuesta con anterioridad podría aducirse un matiz diferencial desde la perspectiva del RPG. En efecto, mientras el artículo 12.2 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha omite toda referencia a los Grupos Parlamentarios, el artículo 9.º,1 RPG, en la misma dirección que el artículo 7.º RCD, exige el previo conocimiento del respectivo Grupo Parlamentario para el ejercicio por los diputados de su facultad de recabar información. ¿Desnaturaliza tal exigencia la doctrina constitucional expuesta? La respuesta ha de ser indiscutiblemente negativa.

(20) *Ibidem.*

No ha faltado algún autor, como es el caso de Gómez de las Rocas (21), que tras diferenciar en dos grandes bloques las facultades de los diputados (las de ejercicio libre y las de ejercicio restringido), ha ubicado la que nos ocupa entre las últimas sobre la base de entender que la iniciativa requiere contar con la voluntad del Grupo Parlamentario.

No podemos estar de acuerdo con esa interpretación. A nuestro entender, el previo conocimiento por el Grupo es sólo un requisito formal, un simple trámite a cumplimentar por el parlamentario que no puede desvirtuar la naturaleza que presenta esta facultad: la de un derecho individual del parlamentario. Es al parlamentario a quien se atribuye esta facultad para el mejor cumplimiento de sus funciones, y esta facultad, como las restantes que le atribuye el Reglamento (art. 8.º RPG), es considerada como un derecho de los diputados, sin olvidar que se enmarca dentro del Capítulo específicamente dedicado a los derechos de los diputados. Por lo mismo, hay que entender que la exigencia de «previo conocimiento» del Grupo no equivale a la necesidad de una autorización por parte del mismo.

Frente a esta tesis, se ha aducido (22) que al tratarse de un requisito formal imprescindible cuya verificación corresponde a la Mesa, su omisión determinaría la inadmisión a trámite del escrito de solicitud, por lo que a través de esta vía el Grupo recuperaría todo el poder. Porque, ¿qué sucedería si el Portavoz del Grupo se negara a hacer constar en el escrito el «previo conocimiento» de la iniciativa por el Grupo?. Es evidente que de acontecer tal circunstancia y de exigirse, de una u otra forma, la constatación formal de que el Grupo ha tomado conocimien-

(21) HIPÓLITO GÓMEZ DE LAS ROCAS: «Las facultades parlamentarias de ejercicio individual», en el colectivo, *Las Cortes Generales*, vol. II (Dirección General del Servicio Jurídico del Estado), Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1987, pág. 1281 y sigs.; en concreto, págs. 1288, 1292 y 1294.

(22) EDUARDO MANCISIDOR ARTARAZ: «El derecho de los parlamentarios a recabar información», *op. cit.*, pág. 180.

to de la facultad que trata de ejercer el diputado, se imposibilitaría de raíz el ejercicio de una facultad a la que el diputado tiene un derecho reglamentariamente reconocido, cuyo fundamento constitucional último lo hallamos en el artículo 23.2, con lo que nos encontraríamos con que un trámite formal impide el ejercicio de un derecho fundamental. Lo absurdo del argumento puede vislumbrarse con mayor nitidez si cabe respecto de los diputados que integran el Grupo Mixto, que podrían ver frustrado el ejercicio de su derecho por la obstrucción de diputados de posiciones ideológicas opuestas integrantes igualmente del Grupo Mixto. Y si en tal caso no parece lógico que prospere una obstrucción de tal naturaleza que frustra de raíz el ejercicio de un derecho fundamental, igual razón debe proyectarse al resto de los diputados con carácter general, pues, además, no conviene olvidar que los diputados no están sujetos a mandato imperativo alguno.

Por todo lo expuesto, no podemos admitir la argumentación final de Mancisidor (23), para quien la tesis de que la facultad de recabar información documentada constituye un derecho individual de los parlamentarios no puede ser considerada como una afirmación rotunda y generalmente válida que, sin necesidad de ulteriores matizaciones, se puede deducir de la Sentencia 161/1988. Bien al contrario, Mancisidor cree que allí donde se da la imprescindible mediación de los Grupos Parlamentarios en el ejercicio de esta facultad, esa circunstancia impide calificarla como derecho individual del parlamentario o, al menos, introduce una modulación restrictiva de su actuación

Digamos finalmente que el Tribunal Constitucional ha rechazado que el derecho que nos ocupa pueda considerarse un derecho *in tuitu personae* a favor de los diputados. En efecto, a juicio del Alto Tribunal (24), aunque este derecho únicamente puede ejercitarse por los diputados, no existe motivo válido al-

(23) *Ibidem*, pág. 181.

(24) STC 181/1989, de 3 de noviembre, FJ 5.º.

guno para negar que, justamente con miras a dotar de efectividad al derecho, los diputados se acompañen de técnicos especialistas en la materia sobre la que verse la documentación interesada, siempre y cuando tales técnicos estén acreditados ante la Cámara como asesores del Grupo Parlamentario en el que los diputados se integran.

IV. TRAMITACIÓN QUE HA DE SEGUIR EL EJERCICIO DE ESTA FACULTAD

Procedimentalmente, la tramitación que ha de seguir el ejercicio de la facultad que nos ocupa presenta como punto más destacado la calificación que ha de llevar a cabo la Mesa del Parlamento de Galicia a la vista de lo que estipula el artículo 30.1.5.ª, y el deslinde del alcance que ha de darse a la misma.

Con respecto al alcance de esta intervención la doctrina se escinde entre quienes opinan que la función de la Mesa 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, derecho que, como cualquier otro, no es absoluto.

El Tribunal Constitucional, en la tantas veces citada Sentencia 161/1988, abordó lógicamente esta cuestión. La regla general de la que parte es la de que la facultad de los parlamentarios de recabar información «no puede quedar sujeta, en el seno de la Cámara, a un control de oportunidad sobre la conveniencia o inconveniencia de hacer llegar a la Administración de que se trate la solicitud de información que aquéllos formulen» (25). Una intervención de la Mesa de esta naturaleza vulneraría la evidencia de que la norma reglamentaria ha querido poner en relación directa a los parlamentarios gallegos con las Administraciones Públicas. Por lo mismo, la conclusión es que

(25) STC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 8.º.

el trámite de admisión no puede emplearse para hacer prevalecer libremente el criterio de la Mesa en orden a la oportunidad de la petición.

A partir de la precedente interpretación, el Juez de la Constitución entiende que el ámbito propio del control por parte de la Mesa para declarar la admisibilidad o inadmisibilidad (art. 30.1.5.ª RPG) de escritos de la naturaleza de los que nos ocupan es el examen de la viabilidad formal de esas peticiones de información, «que habrán de ser admitidas y trasladadas (a la Administración que corresponda) cuando no se aprecien carencias o deficiencias relevantes en su presentación o en su redacción».

Bien es verdad que, a modo de *obiter dicta*, el Juez de la Constitución parece apuntar la posibilidad de que en algunos supuestos el control de la Mesa puede entrar en el análisis de algún aspecto sustancial. «Podría acaso estimarse –razona a este respecto el Tribunal (26)– que tampoco es contrario a la finalidad de ese control que la Mesa rechace escritos en los que se planteen cuestiones entera y manifiestamente ajenas a las atribuciones de la Cámara, pero no corresponde aquí concebir hipótesis en las que la Mesa pudiera, tal vez, decidir la inadmisión de una petición de información por causas ajenas a las de su estricta regularidad formal». Y en otro momento de la Sentencia (27), el Tribunal manifiesta: «Como conclusión a todo lo expuesto, debemos añadir que las solicitudes de información de los recurrentes versaron, en todos los casos, sobre asuntos que, por afectar a un aspecto de la gestión de la Administración autonómica (el art. 12.2 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, al que se está refiriendo el Alto Tribunal en la Sentencia, se refiere a la Administración Regional como sujeto pasivo de la facultad atribuida a los diputados), pueden reclamar la atención de los diputados ‘para el mejor cumplimiento de sus funciones’».

(26) STC 161/1988, FJ 8.º.

(27) *Ibidem*, FJ 9.º.

En ambos *obiter dicta* lo que queda soterradamente planteada es la posibilidad de que la Mesa pudiera inadmitir escritos de diputados que recaban una determinada información cuando entienda que los mismos no se corresponden con las atribuciones de la Cámara, o con el cumplimiento de las funciones propias de los diputados.

El problema que se plantea en relación con el criterio de las «atribuciones de la Cámara» es el de la propia amplitud de las mismas, que además han de ser interpretadas amplia y flexiblemente, a nuestro entender. Como en análoga dirección expresa Mancisidor (28), aparte de las funciones legislativas y de control donde la noción de competencia despliega su juego, existen otras como la generalmente conocida como función de impulso, pero también la función representativo-expresiva que constituyen al Parlamento, también a los Parlamentos autonómicos, como un foro de debate que tiene más que ver con los derechos fundamentales y las libertades públicas que con la categoría de competencia.

Sí parece más razonable entender que compete a la Mesa el control de la concurrencia del requisito funcional o teleológico de la conexión entre el objeto de la solicitud y el cumplimiento de las funciones parlamentarias del solicitante. Sin embargo, en este punto, como bien se ha dicho (29), debe operar una presunción general de realidad de la conexión, que únicamente desaparecerá en determinados supuestos, por razón de la naturaleza del destinatario del requerimiento o por la posible lesión de otros derechos o bienes constitucionales que la cumplimentación de la solicitud podría producir. Desde luego,

(28) EDUARDO MANCISIDOR ARTARAZ: «El derecho de los parlamentarios a recabar información», *op. cit.*, pág. 189.

(29) JUAN JOSÉ LAVILLA RUBIRA: «Congreso de los Diputados y demás poderes públicos: información, control y responsabilidad», en el colectivo *Estudios sobre la Constitución Española* (Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría), tomo III, Editorial Civitas, Madrid, 1991, pág. 2003 y sigs.; en concreto, pág. 2027.

lo que no tendría cabida en modo alguno dentro de este derecho serían aquellas peticiones encaminadas a recabar una información atinente a intereses personales de quien la solicita o de cualesquiera otras personas particulares, pues en este supuesto es obvio que el diputado en cuestión no estaría ejerciendo su derecho para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias, sino prevaliéndose de su status parlamentario para la obtención de un beneficio propio o para un tercero.

Por lo demás, no parece defendible que la Mesa inadmita a trámite una petición de información sobre la base de que su objeto excede del ámbito material propio de la potestad correspondiente, por ejemplo, por suponer que los datos o documentos solicitados no obran en poder de la Administración requerida. Bien al contrario, como señala Lavilla (30), parece más conforme con el principio general *pro actione*, que debe inspirar la actividad calificadora de las iniciativas parlamentarias, proceder a la admisión a trámite y condicionarla resolutoriamente a la existencia de la documentación solicitada en poder del sujeto requerido (31).

(30) *Ibidem*.

(31) DA SILVA OCHOA (en *El derecho de los parlamentarios a la documentación*, *op. cit.*, pág. 30) se ha referido a la práctica seguida por la Mesa del Congreso de los Diputados en este punto. Destaca, en primer término, que, por mor de la observancia de la cortesía parlamentaria, 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. Finalmente, ciertos defectos han sido considerados por la Mesa del Congreso como subsanables, pidiéndose a los diputados la reformulación de su iniciativa. En otros casos, la Mesa ha recalificado el escrito presentado, transformando solicitudes de documentación en preguntas con solicitud de respuesta escrita, o viceversa.

El Tribunal Constitucional ha declarado finalmente que el acuerdo de la Mesa por el que se inadmite una solicitud de información ha de ser motivado (32), de tal modo que la no motivación de un acuerdo de tal naturaleza supondrá la conculcación del derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 de nuestra *Lex superior*. Ello constituye una excepción a la regla general de que las decisiones de la Mesa sólo han de motivarse cuando resuelvan solicitudes de reconsideración de un acuerdo previo (art. 30.2 RPG). Como es patente, la regla general de la motivación encuentra su razón de ser en la especial posición de los derechos fundamentales en el orden jurídico-constitucional. Ya en su Sentencia 26/1981, el Tribunal significaba que cualquier acto por el que se coarta el libre ejercicio de un derecho constitucionalmente reconocido es de tal gravedad que «necesita encontrar una especial causalización» (33), por lo que el hecho o conjunto de hechos que lo justifican deben explicarse con el fin de que los destinatarios conozcan las razones por las cuales su derecho se sacrificó y los intereses a los que se sacrificó. De este modo, «la motivación no es sólo una elemental cortesía, sino un riguroso requisito del acto de sacrificio de los derechos» (34).

En resumen, con alguna salvedad ya apuntada, la intervención de la Mesa, básicamente, ha de circunscribirse a la verificación formal y reglada del escrito por el que se recaba una determinada documentación. Ello, por lo demás, casa con la naturaleza común de la competencia de las Mesas parlamentarias de calificación y admisión de escritos (35).

(32) STC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 8.º

(33) STC 26/1981, de 17 de julio, FJ 13.

(34) STC 62/1982, de 15 de octubre, FJ 3.º, D).

(35) Para IGNACIO TORRES MUÑOZ (en *Los órganos de gobierno de las Cámaras*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, pág. 212), la calificación parlamentaria puede ser asimilada a la calificación de documentos típica del Derecho registral, entendiéndose que se trata de una función jurídica, por ejercerse de acuerdo con normas, no política.

Una postura discrepante en relación con los Parlamentos territoriales es la esbozada por Embid Irujo (36), para quien, al revés de lo que sucede en el Congreso o en el Senado, los documentos que se presentan en los Parlamentos territoriales para su calificación deben ser examinados por las respectivas Mesas, no sólo desde el punto de vista de la forma, sino también, y en cierta medida, desde el fondo. Razona Embid Irujo en apoyo de su tesis que las competencias de la Comunidad Autónoma se encuentran limitadas por el listado que aparezca en el respectivo Estatuto de Autonomía, que, a su vez, habrá de ser respetuoso con la Constitución. Quiere decirse, entonces, que como no cabe, por ejemplo, ejercicio de potestad legislativa en una materia que no es de la competencia de la Comunidad o respecto a la que la Comunidad posee sólo competencias de ejecución, la Mesa del Parlamento habrá de rechazar la admisibilidad de cualquier documento que proponga una actuación legislativa en esa cuestión. Y lo dicho respecto a la cuestión legislativa sirve, también, para el ejercicio de otras técnicas parlamentarias. Bien es verdad que Embid Irujo (37) admite que, a veces, es difícil responder taxativamente acerca de la competencia comunitaria sobre una cuestión, por lo que, en tales casos, se decanta en favor de que la Mesa opere con un criterio favorable a la admisibilidad de la iniciativa parlamentaria.

No estamos de acuerdo, por lo menos en el caso que nos ocupa de Galicia, con la tesis del autor anteriormente citado. De entrada, conviene advertir con otro sector de la doctrina (38) que la aceptación de que las Mesas puedan entrar a conocer en el fondo de las iniciativas parlamentarias a la hora de calificarlas y admitirlas o no a trámite engendra múltiples

(36) ANTONIO EMBID IRUJO: *Los Parlamentos territoriales*, Editorial Tecnos, Madrid, 1987, en concreto, págs. 236-239; en especial, pág. 237.

(37) *Ibidem*, pág. 238.

(38) EDUARDO MANCISIDOR ARTARAZ: *El derecho de los parlamentarios a recabar información*, *op. cit.*, pág. 194.

problemas ulteriores. Pero es que, además y en relación específica ya con la calificación de los escritos por los que un diputado recaba una determinada información, conviene recordar que el artículo 2.º de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, tras disponer que el Gobierno y, en su caso, las Cortes Generales, podrán recabar de los órganos de las Comunidades Autónomas la información que precisen sobre la actividad que éstas desarrollen en ejercicio de sus propias competencias, prescribe: «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». Y en esta misma dirección, el artículo 8.º de la Ley 17/1983, de 16 de noviembre, sobre desarrollo del artículo 154 de la Constitución, determina que: «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». Y en perfecta coherencia con las normas precedentes, el artículo 9.º1 RPG contempla como sujeto pasivo de esta facultad de los diputados de Galicia de recabar información a las Administraciones Públicas en general, no a la Administración autonómica en particular.

Por todo ello, en el caso que nos ocupa, y aún diríamos que en otros casos de Comunidades Autónomas, la facultad de la Mesa de calificar los escritos a cuyo través se demande una información o documentación específica, debe ajustarse a la pauta general a que antes aludíamos, esto es, a la verificación formal y reglada del escrito sin entrar en el conocimiento del fondo del asunto, a salvo las matizaciones precedentemente expuestas.

Nos resta una última cuestión: el significado de la intervención de la Presidencia de la Cámara, por cuyo conducto se ha de dirigir la solicitud a la Administración requerida. El Tribunal Constitucional dejó bien claro el alcance de la intervención presidencial: se trata de una mera mediación que asume en su

condición de representante *ad extra* de la Cámara (art. 31.1 RPG), sin que dicha mediación entrañe reconocimiento alguno de potestad en orden a la apreciación de la viabilidad material de los escritos que para su traslado a una Administración Pública se le dirigen (39).

V. SUJETO PASIVO DEL DERECHO: LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

El artículo 9.º1 RPG contempla el ejercicio de la facultad que estamos analizando respecto de «las Administraciones Públicas»; sintoniza en ello con el artículo 7.º RCD, bien que no todos los Reglamentos parlamentarios territoriales coinciden en este punto, pues algunos de ellos (los de Aragón, Asturias, Baleares, Castilla-La Mancha, Castilla-León, Cataluña, La Rioja y Navarra) se refieren a la Administración Regional (el art. 13.2 del Reglamento del Parlamento de Cataluña alude, por ejemplo, a los organismos públicos dependientes de la Generalidad), mientras que el Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia se refiere, en su artículo 14.2, a las autoridades públicas sin mayores precisiones, y, por último, el del Parlamento Vasco (art. 12.1) presenta como sujeto pasivo del derecho al Gobierno Vasco y a toda Autoridad pública.

La amplitud de la expresión «Administraciones Públicas» ha sido severamente enjuiciada por un sector de la doctrina (40), que, en referencia al artículo 7.º RCD, ha entendido que el plural de la expresión «Administraciones Públicas» ha permitido que a través de esta vía se exija información en esferas distintas a la estrictamente estatal, cuando en realidad las Administraciones locales y autonómicas tienen sus propios órganos de supervisión y control, por lo que la demanda de información debería ceñirse a los órganos e instituciones dependientes de la Administración central.

(39) STC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 8.º.

(40) FERNANDO SANTAOLALLA: *Derecho Parlamentario Español*, *op. cit.*, pág. 426.

La crítica precedente, de ser admitida, tendría un significado exactamente contrapuesto en el caso del artículo 9.º1 RPG, pues habría de entenderse de conformidad con la misma lo improcedente de que el Parlamento de Galicia, a través de sus diputados *uti singuli*, procediese a recabar información de la Administración central o de la local.

No podemos estar de acuerdo con ninguna de ambas consideraciones críticas por cuanto que si recordamos los ya referidos artículos 2.º de la Ley 12/1983 y 8.º de la Ley 17/1983, hemos de llegar de inmediato a la conclusión de la viabilidad jurídica de esta petición recíproca de información.

Por otro lado, se ha afirmado (41) que no es materia de Reglamento parlamentario establecer obligaciones para Autoridades extracomunitarias, pues la cuestión excede de 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. Sin embargo, es evidente que, en ocasiones, el ejercicio de las propias competencias exige inexcusablemente de información procedente de órganos extracomunitarios, pues esa información viene referida al ejercicio de competencias a veces estatales.

El Tribunal Constitucional ha corroborado la conveniencia de estos flujos recíprocos de información. Y así, en su Sentencia 71/1983, el Alto Tribunal se refiere a «la conveniencia de una cooperación entre el Estado y la Comunidad Autónoma, en beneficio recíproco y la necesidad de que el Estado pueda disponer de los datos necesarios en la materia para su información» (42). Y, de modo más amplio aún, en su Sentencia 18/1982, el Juez de la Constitución entiende que «el deber de

(41) JUAN CARLOS DA SILVA OCHOA: *El derecho de los parlamentarios a la documentación*, *op. cit.*, pág. 23.

(42) STC 71/1983, de 29 de julio, FJ 3.º.

colaboración dimanante del general deber de auxilio recíproco entre autoridades estatales y autonómicas, deber que no es menester justificar en preceptos concretos, se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución» (43). Por último, en su Sentencia 76/1983, el «intérprete supremo de la Constitución» entendió que el deber recíproco de información entre la Administración del Estado y las de las Comunidades Autónomas, puede entenderse como una consecuencia del principio general de colaboración que debe presidir las relaciones entre el Estado y las Comunidades (44).

En definitiva, pues, cabe a los diputados gallegos recabar información no sólo de la Administración autonómica, sino también de la Administración central del Estado, y otro tanto debe sostenerse respecto de la Administración local. En relación con ella, las previsiones de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, no dejan el más mínimo resquicio a la duda. En efecto, su artículo 55, apartado c), dispone que para la efectividad de la coordinación y la eficacia administrativas, las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas de un lado, y las Entidades locales, de otro, deberán en sus relaciones recíprocas «facilitar a las otras Administraciones la información sobre la propia gestión que sea relevante para el adecuado desarrollo por éstas de sus cometidos». Y el artículo 56.2 de la propia Ley prescribe que: «En todo caso, las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas estarán facultadas con el fin de comprobar la efectividad, en su aplicación y, respectivamente, de la legislación estatal y la autonómica, para recabar y obtener información concreta sobre la actividad municipal, pudiendo solicitar incluso la exhibición de expedientes y la emisión de informes». Y es perfectamente razonable, a nuestro entender, que aunque los preceptos inmediatamente anterior-

(43) STC 18/1982, de 4 de mayo, FJ 14.

(44) STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 11.

res aludan a las respectivas Administraciones, ello no debe significar que los únicos destinatarios de estos recíprocos flujos de información hayan de ser las Administraciones, sino que también los parlamentarios deben tener acceso a esa información para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias, cuando así lo entiendan necesario al amparo del artículo 9.º RPG.

Como es lógico, no obsta en lo más mínimo a esta interpretación el hecho de que el artículo 49 de la Ley 1/1983, de 22 de febrero, reguladora de la Xunta de Galicia y de su Presidente, estipule que el Parlamento, sus Comisiones y los diputados podrán recabar la información y ayuda que precisen de la Xunta, de sus Consejeros y de cualquier otra autoridad de la Comunidad Autónoma. Es evidente que, aún admitiendo un claro paralelismo entre este precepto y el artículo 9.º1 RPG, estamos ante dos normas distintas y el Parlamento de Galicia estaba perfectamente legitimado para, en su norma de autoorganización, ampliar los destinatarios, los sujetos pasivos, de este derecho de los diputados de Galicia a obtener información.

Aclarado, pues, ya que tanto la Administración central como la local pueden ser destinatarias de las solicitudes de información en tanto en cuanto tal información se considere necesaria por el diputado que la recaba para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias, hemos de centrarnos ahora en intentar precisar qué ha de entenderse por «Administración Pública». Con carácter general, se ha advertido que una interpretación flexible y amplia del artículo 7.º RCD ha llevado a incluir dentro del concepto de «Administraciones Públicas» a la práctica totalidad de lo que convencionalmente —más que jurídicamente— viene conociéndose como «sector público». Con todo, el alcance multívoco de la expresión ha planteado como problema de más enjundia el de su necesaria delimitación (45).

(45) JOSÉ LUIS PEÑARANDA RAMOS: *Información parlamentaria, poderes públicos y sector público*, op. cit., pág. 40.

Los mayores problemas se han suscitado en relación con la calificación de las denominadas personificaciones instrumentales y su consideración, a efectos parlamentarios, como Administraciones públicas. Y ello, porque la utilización de formas jurídico-privadas de personificación y, fundamentalmente, la sumisión de estos sujetos a un régimen jurídico privado de actuación han planteado dudas acerca de cuáles debían ser las fronteras o límites de las facultades y derechos de información parlamentaria por razón del sujeto (46). Desde luego, el valor del Derecho Público y del Privado a la hora de admitir ciertas formas de personificación de las entidades públicas es una cuestión en la que se constata una evidente evolución que ha conducido a la adquisición en la actualidad de carta de naturaleza del hecho de la creación por la Administración de entes institucionales bajo formas privadas de personificación, muy en particular bajo la forma de sociedades anónimas, lo que conduce a la actuación bajo un régimen de Derecho Privado de entes que se han personificado bajo una forma jurídica pública. Por lo mismo, como ha reconocido el Juez de la Constitución (47), parece clara la instrumentalidad de los entes que se personifican o que funcionan de acuerdo con el Derecho Privado, y que, sin embargo, remiten su titularidad final a una instancia administrativa inequívocamente pública, como público es también el ámbito interno de las relaciones que conexas dichos entes con la Administración de la que dependen, tratándose en definitiva de la utilización por la Administración de técnicas ofrecidas por el Derecho Privado, como un medio práctico de ampliar su acción social y económica. Por lo mismo, parece razonable pensar que dentro de la alusión a las «Administraciones Públicas» debe tener cabida no sólo la Administración territorial, sino también la llamada Administración institucional.

(46) *Ibidem*, págs. 51-52.

(47) STC 14/1986, de 31 de enero, FJ 8.º.

Sin embargo, es evidente que no todos los supuestos son equiparables. Y a este respecto es de gran utilidad la clasificación que Santamaría Pastor (48) lleva a cabo de las sociedades del Estado, atendiendo al grado de participación del Estado (o de sus entes públicos), que puede convertir al ente público en propietario absoluto de la sociedad (100 por 100 de las acciones), socio mayoritario o simplemente minoritario. Una empresa de propiedad absoluta de un ente público es una personificación estrictamente instrumental; esta instrumentalidad está matizada, sin embargo, cuando el ente público mayoritario comparte su condición de accionista con otras personas, ya que en este caso la empresa no puede limitarse a servir el puro interés general, sino que ha de atender también al interés particular de los restantes socios privados. Y la relación de instrumentalidad cambia de sentido cuando la participación pública es minoritaria: la condición de instrumental pasa del ente a la participación en sí, que puede desempeñar diversas funciones. De ahí que, como recuerda Peñaranda Ramos (49), la práctica parlamentaria del Congreso de los Diputados, práctica de interés generalizado para todos los Parlamentos territoriales, haya atendido por lo común al criterio de la titularidad mayoritaria del capital social, entendiendo incluidas estas sociedades entre las «Administraciones Públicas» sujetas al deber de informar al Parlamento, sin que hayan faltado casos en los que se haya admitido igual solución respecto de posiciones accionariales públicas minoritarias, pero en las que la posición de predominio por parte del capital público –frente a un accionariado privado muy dividido– se concreta, además, en la existencia de un Delegado del Gobierno en la Sociedad.

Conviene recordar asimismo que dentro de los sujetos considerados destinatarios de las peticiones de información han

(48) JUAN ALFONSO SANTAMARÍA PASTOR: *Fundamentos de Derecho Administrativo*, tomo I, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1991, pág. 1217.

(49) JOSÉ LUIS PEÑARANDA RAMOS: *Información parlamentaria, poderes públicos y sector público*, op. cit., págs. 59-60.

de ser incluidos aquellos sujetos públicos dotados de autonomía funcional, pues resulta inequívoco su carácter de «Administración» a los efectos de la recopilación de información que persigue el ejercicio de este derecho de los diputados. Este es el caso, por ejemplo, de las Universidades.

Finalmente, ha de recordarse que el ya varias veces citado artículo 49 de la Ley de Galicia 1/1983, reguladora de la Xunta y de su Presidente, faculta a los diputados, al igual que al Parlamento y a sus Comisiones, para recabar la información y ayuda que precisen de la Xunta, de sus Conselleiros y de cualquier otra autoridad de la Comunidad Autónoma. Puesto en conexión este precepto con el artículo 9.º RPG, se desprende de la interpretación conjunta de ambos que el derecho que venimos comentando puede tener como destinatarias a autoridades o entidades no integradas en las Administraciones Públicas. Este podría ser el caso, sin ningún género de dudas, del «Valedor do Pobo» o del «Consello de Contas».

Sin embargo, de los destinatarios antedichos deberán quedar ineludiblemente excluidos los órganos jurisdiccionales, y ello por cuanto su función jurisdiccional ha de ejercerse con independencia, quedando sometidos «únicamente al imperio de la ley» (art. 117.1 CE), independencia que se proclama incluso por el artículo 12.1 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1.º de julio, del Poder Judicial, respecto de «todos los órganos judiciales y de gobierno del Poder Judicial». La praxis parlamentaria del Congreso de los Diputados nos revela que las solicitudes de información han sido inadmitidas respecto de los órganos jurisdiccionales incluso cuando se referían a materias propias del «gobierno» de los juzgados y tribunales y cuya gestión corresponde legalmente a estos órganos, si bien en este caso las razones, como recuerda Peñaranda (50), han sido de carácter institucional, por querer circunscribir únicamente las

(50) JOSÉ LUIS PEÑARANDA RAMOS: *Información parlamentaria, poderes públicos y sector público*, op. cit., pág. 56.

relaciones directas entre el Parlamento y el Poder Judicial a las habidas con el Consejo General.

VI. AMBITO OBJETIVO DEL DERECHO

A tenor del artículo 9.º1 RPG, los diputados tendrán la facultad de recabar «los datos, informes o documentos» que obren en poder de las Administraciones Públicas. El ámbito objetivo difiere de aquel otro al que se refiere el artículo 44.1.1.º RPG, que habilita a las Comisiones para pedir, a través del Presidente del Parlamento, la información y documentación que necesiten de las Instituciones autonómicas y de los Entes públicos de Galicia. Asimismo pueden solicitar información y documentación a las autoridades del Estado respecto de las materias a que el propio precepto alude. Es decir, que frente a la referencia a la «información y documentación» del artículo 44 RPG, el artículo 9.º1, más restrictivamente, fija el ámbito objetivo de esta facultad en la remisión de «datos, informes y documentos», esto es, en la remisión de una información en soporte documental. A este efecto, el concepto de documento, como se ha advertido (51), quizá deba interpretarse en términos latos, pudiendo constituir una guía eficaz para su concreción la definición de «documento» que acoge el artículo 49.1 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, a cuyo tenor, «se entiende por documento, a los efectos de la presente Ley, toda expresión en lenguaje natural o convencional y cualquier otra expresión gráfica, sonora o en imagen, recogidas en cualquier tipo de soporte material, incluso los soportes informáticos. Se excluyen los ejemplares no originales de ediciones».

La necesaria delimitación del ámbito objetivo de esta facultad exige a su vez que la petición de información no se reduzca

(51) JUAN JOSÉ LAVILLA RUBIRA: *Congreso de los Diputados y demás poderes públicos: información, control y responsabilidad*, op. cit., pág. 2015.

a una genérica manifestación que impida al sujeto pasivo percibir con claridad los deseos del peticionario. Como advierte Da Silva (52), 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.

Sainz Moreno (53) ha propuesto cuatro principios generales aplicables a la información que las Cámaras pueden recabar: adecuación, proporción, transparencia e inmediatividad:

- La información debe ser adecuada al objeto para la que se pide, que no puede ser sino, como el propio artículo 9.º1 RPG precisa, el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias. Es una evidencia incontrastable que no cabe utilizar las facultades de recabar información para, por ejemplo, perturbar una actividad, perseguir o incomodar a personas o utilizar esa información para fines particulares, tal y como ya tuvimos oportunidad de advertir en un momento precedente.
- La información debe ser proporcionada en el tiempo y en la cantidad, de tal modo que no debe exceder de lo necesario para la función que se realiza, causando un gasto o molestia innecesario al sujeto obligado a facilitarla.
- La petición de información debe ser transparente, esto es, debe conocerse la finalidad para la que se pide.
- Por último, la petición de información debe dirigirse a quien le concierne y no, indirectamente, a terceros que por cualquier motivo la posean. Ahora bien, ¿significa este principio que cuando un órgano administrativo de-

(52) JUAN CARLOS DA SILVA OCHOA: *El derecho de los parlamentarios a la documentación*, op. cit., pág. 28.

(53) FERNANDO SAINZ MORENO: «Consideraciones sobre algunos límites del derecho de información de las Cámaras», en el colectivo *Instrumentos de información de las Cámaras*, op. cit., pág. 81 y sigs.; en concreto, págs. 84-85.

terminado posea una documentación independientemente de sus atribuciones y la misma le sea solicitada, podrá negarse a facilitarla? No creemos que del principio de inmediatividad pueda desprenderse esta consecuencia, por cuanto si se advierte el principio utilitario (lograr una mayor eficacia en el cumplimiento de sus funciones por los diputados) que está en la base del derecho de que nos venimos ocupando, habremos de estimar que la obligación de proporcionar los datos requeridos se extiende a todos los que obren en poder del órgano en cuestión, con independencia de los medios a cuyo través haya tenido acceso a ellos (54).

La documentación que se recaba, tal y como precisa el artículo 9.º1 RPG, ha de obrar en poder de las Administraciones Públicas. La práctica parlamentaria, como recuerda Lavilla (55), ha interpretado este requisito en el sentido de que el destinatario de la solicitud no está obligado a elaborar el informe o el documento recabado, sino que éste ha de obrar previamente en su poder, de lo que resulta que la admisión a trámite de la solicitud de un informe o documento debe entenderse condicionada en su eficacia a la preexistencia de éste. De este criterio derivan dos consecuencias de indudable interés: en primer término, que procede, sin más, la inadmisión a trámite de las solicitudes de informes o documentos que expresamente se califiquen como futuros o pendientes de elaboración, y en segundo lugar, que no cabe amparar en el ejercicio de este derecho un requerimiento de remisión periódica de informes o documentos que todavía no existen y a medida que se vayan elaborando.

(54) Idéntica posición sostiene JUAN CARLOS DA SILVA OCHOA, en *El derecho de los parlamentarios a la documentación*, op. cit., pág. 26.

(55) JUAN JOSÉ LAVILLA RUBIRA: *Congreso de los Diputados y demás poderes públicos: información, control y responsabilidad*, op. cit., pág. 2015.

VII. EL CUMPLIMIENTO POR LA ADMINISTRACIÓN REQUERIDA DE SU OBLIGACIÓN

Calificada y admitida a trámite por la Mesa del Parlamento una solicitud de información, ésta se trasladará, en todo caso, por conducto de la Presidencia del Parlamento, a la Administración requerida, la cual, a su vez, a tenor del artículo 9.º2 RPG, «deberá facilitar la documentación solicitada o manifestar al Presidente del Parlamento, en plazo no superior a treinta días y para su más conveniente traslado al solicitante, las razones fundadas en Derecho que lo impidan».

Como puede apreciarse, la recepción por la Administración requerida de la solicitud de información abre un plazo dentro del cual se debe cumplimentar la citada petición. Si la Administración acepta el requerimiento, como es normal que acontezca, habrá de facilitar la documentación requerida al diputado que ha hecho uso de la facultad reglamentariamente reconocida. Hay que entender que esa documentación se ha de remitir al Presidente de la Cámara para su «traslado al solicitante», fórmula con la que se nos quiere poner de relieve que este tipo de solicitudes de documentación se hallan sujetas a un régimen de comunicación y no de publicación, lo que es coherente por otra parte con la función informativa a que responden.

Es evidente que a la Administración destinataria de la solicitud le caben tres comportamientos diferentes: 1.º) Facilitar los datos, informes o documentos requeridos. 2.º) Suministrar una información incompleta. 3.º) Negar la aportación de la información solicitada aduciendo las razones fundadas en Derecho que impiden aportar tal información.

Son, como resulta obvio, los dos últimos supuestos los que suscitan los mayores problemas. En relación con el segundo de ellos (aportación de una información incompleta), hay que entender, de acuerdo con los usos parlamentarios, que la apreciación del incumplimiento debe responder al principio de ro-

gación, de manera que el cumplimiento de la solicitud tendrá que ser reclamado por el diputado que hubiere ejercitado el derecho que le reconoce el artículo 9.º1 RPG. Sólo procedería la acción de oficio por parte de la Mesa en el supuesto de un incumplimiento reiterado y pertinaz de información por parte de una Administración Pública (56).

Algunos Reglamentos parlamentarios territoriales han acogido normas específicas al respecto. Así, el artículo 13.5 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias establece que «cuando, a juicio de un diputado, la Administración incumpliere o cumpliera defectuosamente con lo requerido, y sin perjuicio de cualquier otro recurso previsto, el diputado podrá formular su queja ante la Mesa de la Junta General, que adoptará las medidas que considere procedentes, dando cuenta de ellas al diputado interesado». A su vez, la Norma interpretativa de 17 de mayo de 1983, del Reglamento de Cataluña, en lo referente al artículo 13.3, determina: «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». Como puede apreciarse, mientras en un caso es la Mesa la que resulta habilitada para la adopción de «las medidas que considere procedentes», en el otro, se excluye toda intervención de la Mesa, asumiendo el protagonismo el Presidente, como una suerte de derivación de su función de cumplir y hacer cumplir el Reglamento (función reconocida por el artículo 27 del propio Reglamento).

(56) En tales términos se manifestaría el Dictamen de los Servicios Jurídicos del Congreso de los Diputados. Cfr. al efecto, *Nota sobre incumplimiento por las Administraciones Públicas del deber de facilitar documentación...*, op. cit., pág. 239.

Ambas normas reglamentarias contemplan junto a los tres supuestos en un momento precedente apuntados, un cuarto supuesto, que sin duda es el más rechazable de todos: el del silencio de la Administración requerida, que en cuanto a sus efectos, entendemos debe equipararse, como hace el artículo 13.5 del Reglamento de la Junta General del Principado, al de cumplimiento defectuoso.

El Reglamento del Parlamento de Galicia omite toda referencia al supuesto de incumplimiento de la obligación de la Administración requerida, de facilitar la documentación demandada o esgrimir las razones jurídicas que, a su juicio, obstan a ello, como asimismo al caso de suministrar una información incompleta. Es obvio que no ya, como los Servicios Jurídicos del Congreso de los Diputados apuntaban (y referíamos en un momento anterior), por responder a los usos parlamentarios –de acuerdo con los cuales la apreciación del incumplimiento debe responder al principio de rogación–, sino más bien por tratarse del ejercicio de un derecho individual, de un derecho del parlamentario *uti singuli*, la apreciación del incumplimiento ha de corresponder al propio diputado.

Un sector de la doctrina (57) ha entendido que la regulación precedentemente comentada, que acoge el Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, debiera postularse para todos los Reglamentos parlamentarios. Sin perjuicio de que podamos estar de acuerdo con tal apreciación, ésta no deja de ser una apreciación doctrinal sin otro valor, pues lo cierto es que el silencio que al efecto guarda el Reglamento del Parlamento de Galicia no puede ser suplido mediante el recurso de atender a las previsiones de otros Reglamentos, por lo demás minoritarios. En consecuencia, aunque no pueda descartarse que entre los mecanismos de reacción a que pueda acudir el diputado, por lo que considera vulneración de su derecho, se encuentre el de instar a la Mesa del Parlamento a

(57) EDUARDO MANCISIDOR ARTARAZ: *El derecho de los parlamentarios a recabar información*, *op. cit.*, pág. 202.

que busque la forma de lograr la satisfacción de aquel derecho, lo que supondría la opción por un mecanismo eminentemente parlamentario, no cabe forzar al diputado a recurrir a esta vía de búsqueda de satisfacción de su derecho, en detrimento de otros recursos jurídicos a los que haremos alusión más adelante.

Al margen ya de los medios de reacción, creemos de interés hacer una referencia a la problemática que puede suscitar la previsión reglamentaria del artículo 9.º2 RPG, que posibilita a la Administración requerida denegar la documentación instada cuando entienda que «razones fundadas en Derecho» lo impiden. De entrada, conviene señalar con Peñaranda (58) que estas razones no constituyen causas absolutas de denegación de la información, sino más bien supuestos de conflicto entre intereses, bienes y derechos que exigen una solución que los concilie convenientemente. Así lo prueba el hecho de que el supuesto en que la oposición entre información y tutela de otros bienes es más contundente –el de las materias clasificadas– no se haya resuelto en términos de exclusión de la información sino de regulación de un procedimiento específico para hacerla compatible con el secreto (59). Y en cierto modo lo prueba asimismo la previsión del artículo 1.º2 de la Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo, de comparecencia ante las Comisiones de investigación del Congreso y del Senado o de ambas Cámaras, a cuyo tenor: «las Mesas de las Cámaras velarán por que ante las Comisiones

(58) JOSÉ LUIS PEÑARANDA RAMOS: *Información parlamentaria, poderes públicos y sector público*, op. cit., págs. 61-62.

(59) Con carácter general, cfr. NICOLÁS PÉREZ-SERRANO JAUREGUI: «Materias secretas y reservadas: ¿un límite al derecho a la información en el Parlamento?», en Angel Garrorena (ed.), *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Editorial Tecnos, Madrid, 1990, pág. 287 y sigs. Sobre la resolución de la Presidencia de la Cámara Baja sobre acceso por el Congreso de los Diputados a secretos oficiales, de 2 de junio de 1992, cfr. FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO: «Crónica de Derecho Parlamentario (I): las normas e iniciativas de Derecho Parlamentario relativas a las Cortes Generales durante 1992», en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 5, 1993, pág. 249 y sigs.; en concreto, págs: 254-259.

de investigación queden salvaguardados el respeto a la intimidad y el honor de las personas, el secreto profesional, la cláusula de conciencia y los demás derechos constitucionales», norma que ha de entenderse en el sentido de que las Mesas han de preservar *ad extra* la confidencialidad de la información amparada por los derechos constitucionales, compatibilizando tal finalidad con el acceso a la información por parte de los miembros de la Comisión.

De otro lado, es de interés recordar que el Consejo de Estado, en su Dictamen 1027/1992, de 29 de julio, emitido en relación con la solicitud de información sobre el Banco Ibercorp, ya advirtió acerca de que no corresponde a la Administración requerida el «juicio definitivo», sino tan sólo la exposición al Presidente del Congreso de las «razones fundadas en Derecho» que impidan dar la información.

Por lo demás, que las razones sólo pueden ser jurídicas, «fundadas en Derecho», es algo que deriva no sólo del precepto reglamentario, sino del carácter constitucional del título en cuya virtud se requiere la información, título que no es sino el ejercicio de un derecho fundamental.

A la vista de lo expuesto con anterioridad, parece claro que la Administración destinataria de la solicitud de documentación podrá invocar, frente a ella, razones fundadas en la necesidad de tutelar derechos constitucionales o bienes susceptibles de tutela constitucional. Así lo ha venido corroborando el Tribunal Constitucional cuando reconoce (60) el «deber que tiene la Administración, cuando recibe los requerimientos parlamentarios de información, de respetar las reglas que puedan tutelar, en cada caso, los derechos constitucionales de terceros, en la medida en que resulten comprometidos en el asunto de que se trate».

(60) STC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 9.º.

Ahora bien, aquellas razones han de ser precisamente jurídicas, y no meramente amparadas en criterios de libre valoración política (61).

Más aún, aunque existan razones fundadas en la debida protección de derechos constitucionales o de bienes susceptibles de tutela constitucional, ello no debe constituir un impedimento absoluto para que el sujeto requerido deniegue la información solicitada. Tal interpretación chocaría con la necesaria interpretación sistemática de la Constitución, de la que se deriva la ineludibilidad de armonizar los valores esenciales establecidos o reconocidos por ella, entre los que se encuentran los derechos fundamentales y libertades públicas y la forma política parlamentaria, armonización que, como dijera el Alto Tribunal (62), debe hacerse en cada caso planteado, equilibrando los valores en juego y en caso de conflicto teniendo en cuenta qué precepto constitucional tiene mayor peso para decidir la cuestión concreta planteada.

Y es que, como nuevamente razona el Juez de la Constitución (63), sólo un sistema de distribución de poderes, que evita su concentración y hace posible la aplicación de las técnicas de relación y control entre quienes lo ejercen legítimamente, garantiza la vigencia efectiva de las libertades y derechos. Por ello, los derechos y libertades de la persona humana no pueden servir de título –con carácter general– para desvirtuar la esencia de un sistema político con las características del enunciado. Y es esencial a todo sistema parlamentario la responsabilidad política del Gobierno ante el Parlamento, en la que se comprende el deber del ejecutivo de informar y el derecho de la Cámara o Cámaras a ser informados, sin que tales técnicas

(61) JUAN JOSÉ LAVILLA RUBIRA: *Congreso de los Diputados y demás poderes públicos...*, *op. cit.*, pág. 2018.

(62) Auto del Tribunal Constitucional (ATC) núm. 60/1981, de 17 de junio, FJ 3.º.

(63) *Ibidem*, FJ 4.º.

de relación puedan ser utilizadas para lesionar los derechos individuales.

En definitiva, la existencia de razones jurídicas de la naturaleza de las antes expuestas no debe impedir suministrar la información requerida cuando puedan ser adoptadas medidas que permitan lograr un cierto equilibrio o conciliación entre el derecho de los diputados a recabar la información que entiendan necesaria para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias y las exigencias que plantee la adecuada tutela de los derechos o bienes susceptibles de salvaguarda constitucional.

Ahora bien, como acertadamente señala Lavilla (64), el presupuesto ineludible de la aplicación de la doctrina precedentemente defendida (el derecho que nos ocupa no debe quedar enervado por la potencial lesión que su satisfacción produciría a otros bienes y derechos constitucionales, siempre que sea posible la razonable conciliación de la tutela de éstos con las exigencias de aquél) es la concurrencia del requisito de la conexión entre lo solicitado y el cumplimiento de las funciones parlamentarias del solicitante, pudiendo establecerse al efecto la siguiente regla: cuando sea perceptible que la cumplimentación de la solicitud de información puede producir lesión a otros bienes o derechos constitucionales, cesará la presunción de realidad de la conexión, y el solicitante deberá acreditar su existencia, en términos tanto más precisos cuanto mayor sea la intensidad de aquella lesión potencial.

VIII. MEDIOS DE REACCIÓN FRENTE AL INCUMPLIMIENTO POR LA ADMINISTRACIÓN DE SU DEBER DE FACILITAR LA INFORMACIÓN

En el ya varias veces referido Dictamen de los Servicios Jurídicos del Congreso de los Diputados en torno al artículo 7.º

(64) JUAN JOSÉ LAVILLA RUBIRA: *Congreso de los Diputados y demás poderes públicos...*, *op. cit.*, pág. 2022.

RCD (65), partiendo de la consideración de que la infracción del deber de prestar información por parte de una Administración Pública carece de sanción claramente establecida si tal información ha sido recabada directamente por la Cámara, a causa de no existir tipo penal que castigue la desobediencia a medidas adoptadas por cargos públicos que carecen de la condición de autoridad ejecutiva, se llegaba a la conclusión final de que la Mesa de la Cámara, una vez apreciado el incumplimiento del deber de información por una Administración Pública, adoptara el acuerdo de reiterar la solicitud de informe, datos o documentos a través del Gobierno en su calidad de Ejecutivo de la nación, como medio de desencadenar el sistema de sanciones civiles y penales que en su caso procedieran.

Por su parte, el Tribunal Supremo, en la asimismo referida Sentencia (de su Sala 5.^a) de 9 de junio de 1987, tomando como punto de partida, como ya expusimos, que el parlamentario aparece como un órgano del Parlamento, con lo que no existe administrado, sino tan sólo un órgano de la Cámara que para hacer trascender su actividad al exterior (en el caso analizado hacia el Gobierno) necesita de la mediación de la Mesa y del Presidente, llega a la conclusión de que lo que existe es un acto parlamentario, por lo que, caso de ser desatendido, no será susceptible de recurso contencioso. En definitiva, a juicio del Tribunal, el incumplimiento por el Ejecutivo de una solicitud de información no daría lugar a un recurso contencioso-administrativo preferente y sumario al amparo de lo establecido por la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona. Y si la problemática se suscitara en relación al acto de contestación del Gobierno a la Cámara, tampoco habría lugar a la intervención de la jurisdicción contencioso-administrativa por cuanto que aquel acto, aún no siendo parlamentario, a juicio del Tribunal Supre-

(65) «Nota sobre incumplimiento por las Administraciones Públicas del deber de facilitar documentación al Congreso de los Diputados conforme al artículo 7.º del Reglamento de la Cámara, op. cit., págs. 239-240.

mo, es un acto de naturaleza política, por ser de relación institucional, estando por lo mismo sustraído a la referida jurisdicción, siendo de aplicación no el derecho administrativo, sino el derecho constitucional y parlamentario.

Sin embargo, ninguna de las dos tesis expuestas puede seguir manteniéndose desde el momento en que, como ya expusimos, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 161/1988, reconociera que el derecho que nos ocupa es un derecho individual del parlamentario que encuentra su encaje constitucional en el artículo 23.2 de nuestra Norma suprema.

Recordemos una vez más la doctrina constitucional, proyectándola sobre el RPG. El artículo 9.º1 RPG crea a favor de los parlamentarios gallegos un derecho individual a recabar, en la forma y con los requisitos que el mismo Reglamento establece, información a las Administraciones Públicas, derecho que por venir integrado en el *status* propio del cargo de diputado, se inserta y forma parte del derecho fundamental que garantiza el artículo 23.2 de la Constitución.

A partir de esta doctrina, es indiscutible que una manifestación de voluntad de la Mesa de la Cámara contraria a la solicitud de información de un diputado del Parlamento de Galicia, sobre la base de entrar a valorar el fondo de la petición, no podría quedar inmune, con el consecuente enervamiento del derecho del parlamentario, en base a la doctrina de la irrecurribilidad de los *interna corporis*. Ya nos referimos a ello en un momento precedente y no insistiremos de nuevo en este punto. Simplemente diremos que contra la declaración por la Mesa de la inadmisibilidad del correspondiente escrito del parlamentario, cabrá, al amparo de lo que establece el artículo 30.2 RPG, que el diputado en cuestión solicite su reconsideración. Contra la decisión definitiva de inadmisibilidad, adoptada por la Mesa una vez oída la Junta de Portavoces, mediante resolución motivada, cabrá recurso de amparo constitucional sobre la base de la presunta violación del artículo 23.2 de la *Lex superior*. Y ello por cuanto, como también se ha

expuesto, la doctrina de la irrecurribilidad de los *actos parlamentarios internos* no puede significar que sean también irrevocables por la jurisdicción constitucional cuando se les imputa haber ocasionado concreta vulneración de derechos fundamentales y libertades públicas, que son vinculantes para todos los poderes públicos de acuerdo con el artículo 53.1 de la Constitución y, por tanto, también para los Parlamentos y, en consecuencia, protegibles a través del recurso de amparo. En el supuesto apuntado cabrá, pues, recurrir directamente la decisión de la Mesa, ante el Tribunal Constitucional, en vía de amparo, a tenor de lo que dispone el artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Ahora bien, no es inoportuno recordar que no toda infracción de los Reglamentos de las Cámaras y, en concreto, de aquellas de sus normas que regulan las facultades de los parlamentarios en el curso del procedimiento constituyen otras tantas violaciones de derechos fundamentales, ya que, como pusiera de relieve el Juez de la Constitución (66), no es correcto incluir en el bloque de la constitucionalidad relativo al artículo 23 las normas de aquellos Reglamentos sobre el ejercicio de las funciones de los miembros de las Cámaras legislativas.

Con ser importante el mecanismo de protección que suministra el recurso de amparo constitucional *ex* artículo 42 de la Ley Orgánica 2/1979, tal mecanismo de defensa no cubre más que la posible violación del derecho por un órgano parlamentario, pero no su conculcación como consecuencia del incumplimiento por la Administración Pública requerida, de su obligación de suministrar la documentación demandada o de aducir «las razones fundadas en Derecho que lo impidan». Y es evidente que en cuanto estamos en presencia de un derecho del que goza el parlamentario *uti singuli*, no cabe seguir defendiendo la doctrina aducida por el Tribunal Supremo en la antes comentada Sentencia de 9 de junio de 1987, doctrina que, como advertía

(66) ATC 12/1986, de 15 de enero, FJ 2.º.

Sainz Moreno (67), dejaba un conjunto de casos dentro de una franja no cubierta ni por el amparo constitucional ni por la jurisdicción contencioso-administrativa, pese a encontrarse regulados por normas cuya vulneración era contraria al orden constitucional, lo que conducía al citado autor a reclamar la apertura por el Tribunal Constitucional –y en tanto el legislador decidiera cuál debía ser el tratamiento procesal– del cauce del amparo especial previsto por el artículo 42 de su Ley Orgánica.

Ciertamente no han faltado sectores doctrinales que han valorado de modo positivo la citada Sentencia del Tribunal Supremo (68), al entender que en el supuesto que nos ocupa no se genera violación de ningún derecho del parlamentario que requiere la información, posición con la que no estamos en modo alguno de acuerdo. Otro sector doctrinal ha matizado que en absoluto cabría denunciar como posición aberrante aquella que sostuviera que la denegación de la información solicitada por un diputado constituye un acto político, que como tal quede fuera del ámbito de competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa (69). Sin embargo, si admitiéramos tal argumento, nos encontraríamos ante el absurdo de que cabe la tutela de un derecho fundamental que se entiende violado frente al legislativo, pero no frente al ejecutivo, que, al igual que el resto de los poderes públicos, está sujeto a los derechos y libertades. A mayor abundamiento, por lo general, los Reglamentos parlamentarios (el Reglamento del Parlamento de Galicia entre ellos) tan sólo han contemplado la

(67) FERNANDO SAINZ MORENO: *Actos parlamentarios y jurisdicción contencioso-administrativa*, *op. cit.*, pág. 255.

(68) Es el caso de ANTONIO EMBID IRUJO: «Actos políticos del Gobierno y actos políticos de las Cámaras Parlamentarias. Reflexiones en torno a su control por la jurisdicción contencioso-administrativa», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 13, primer cuatrimestre 1988, págs. 80-82.

(69) ERNESTO GARCÍA-TREVIJANO GARNICA: *Materias clasificadas y control parlamentario*. Ponencia presentada a las V Jornadas de Derecho Parlamentario, págs. 32-33 del texto mecanografiado.

posibilidad de que la Administración requerida no facilite la información cuando lo impidan razones «fundadas en Derecho», con lo que parece haberse circunscrito el rechazo a suministrar la documentación a la existencia de argumentos jurídicos consistentes, controlables por lo mismo desde parámetros jurídicos y, en coherencia con ello, por órganos jurisdiccionales (70). Como ha señalado en análoga dirección Da Silva (71), no nos encontramos ante un supuesto encuadrable en la categoría de los «actos políticos», sino ante una actuación debida y regulada por el Derecho, por lo que debe concluirse que los conflictos suscitados entre el Congreso y el Gobierno (podríamos generalizar esta afirmación al ámbito autonómico en iguales términos: entre la Xunta y el Parlamento en el caso de Galicia) por ausencia de cumplimiento, 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.

A la vista de todo lo expuesto precedentemente, la solución se nos antoja meridianamente clara. Si, como es obvio, la denegación de la información requerida –sin que la misma se sustente en razones fundadas en Derecho– conculca el derecho fundamental del diputado a que se refiere el artículo 23.2 de nuestra Norma suprema, y por lo mismo cabe llegar en último término ante el Tribunal Constitucional, es obvio que, a tenor

(70) Muy poco tiempo antes de la ya varias veces comentada Sentencia del Tribunal Supremo, una Sentencia de la Sala 4.^a de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid, de 18 de mayo de 1987, anulaba la calificación de una materia como reservada, realizada por un Ejecutivo autonómico con la finalidad de justificar la denegación de la información correspondiente a varios parlamentarios requirentes, sobre la base de ponderar las exigencias de los imperativos del interés público en la publicidad de la actividad financiera y económica de los poderes públicos.

(71) JUAN CARLOS DA SILVA OCHOA: *El derecho de los parlamentarios a la documentación*, op. cit., pág. 40.

del artículo 43.1 de su Ley Orgánica, habrá que agotar la vía judicial previa, de acuerdo con el artículo 53.2 de la Constitución, y esa vía, como dice la Disposición Transitoria segunda, punto 2, de la misma Ley Orgánica 2/1979, habrá de ser la contencioso-administrativa configurada en la sección segunda de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, sobre protección jurisdiccional de los derechos fundamentales, o también la contencioso-administrativa ordinaria. Es obvio, pues, que carece de todo sentido seguir sosteniendo el criterio sustentado por el Tribunal Supremo en la tantas veces referida Sentencia de 9 de junio de 1987, esto es, la inimpugnabilidad de este tipo de actos denegatorios de la información por parte de una Administración Pública, en la vía contencioso-administrativa.