

EL DERECHO A LA INFORMACION DEL PARLAMENTO
Y DE LOS PARLAMENTARIOS.
NUEVAS REFLEXIONES A LA LUZ DE LAS INNOVACIONES
DEL ORDENAMIENTO JURIDICO

ANTONIO EMBID IRUJO (*)

SUMARIO: I) INTRODUCCIÓN. LAS BASES CONSTITUCIONALES DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN. EL DINAMISMO EN LA REGULACIÓN JURÍDICA DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN DEL PARLAMENTO Y DE LOS PARLAMENTARIOS.-II) LA FUNCIONALIDAD DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL ÁMBITO DEL PARLAMENTO. SUS FUNCIONES LEGISLATIVAS Y DE CONTROL DEL GOBIERNO Y LA NECESIDAD DE POSEER INFORMACIÓN PARA DESARROLLARLAS EFECTIVAMENTE.-III) EL ACCESO A LA INFORMACIÓN DEL PARLAMENTARIO INDIVIDUAL, PARTE DE UN DERECHO FUNDAMENTAL. LA DIFICULTAD DE ESTABLECER UNA DOCTRINA GENERAL SOBRE LAS CONSECUENCIAS DE UNA RESPUESTA DEFECTUOSA A LA INFORMACIÓN SOLICITADA.-1. *El contenido del Derecho fundamental del artículo 23.2 CE y el acceso a la información.*-2. *Las consecuencias de una práctica defectuosa del acceso a la información.*-IV) LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS DE INVESTIGACIÓN Y LOS LÍMITES DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN: INTIMIDAD Y SECRETOS OFICIALES. PROBLEMÁTICA.-1. *La intimidad como posible límite al funcionamiento de las comisiones parlamentarias de investi-*

(*) Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Zaragoza. Los orígenes del texto se encuentran en una conferencia pronunciada en la Universidad de La Rioja en noviembre de 1995.

gación. Discusión.—2. El conocimiento por el Parlamento de los secretos oficiales. La problemática específica de los fondos reservados.—3. Las consecuencias del quebrantamiento de la obligación de secreto o de la violación de la intimidad de las personas.

I) INTRODUCCIÓN. LAS BASES CONSTITUCIONALES DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN. EL DINAMISMO EN LA REGULACIÓN JURÍDICA DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN DEL PARLAMENTO Y DE LOS PARLAMENTARIOS

No cabe ninguna duda de que el conocimiento es el presupuesto esencial de toda actuación política. Incluso más: que sólo el acceso a las múltiples fuentes de información existentes es lo que posibilita una vida ciudadana en el más pleno sentido de la expresión. Muy probablemente por ello, la CE consagra como derecho fundamental el de comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión lo que ha dado lugar a una prolija jurisprudencia constitucional de la que los periodistas de una o de otra forma han sido su núcleo básico (1), si bien no debe centrarse en este precepto y en esta pro-

(1) La jurisprudencia, como indicó en el texto, es variadísima y no es cuestión aquí de reproducirla. Consiguientemente, también es muy diverso el tratamiento doctrinal. Remito a los estudios de S. MUÑOZ MACHADO, *Libertad de prensa y procesos por difamación*, ed. Ariel, Barcelona, 1988 y de J. J. SOLOZÁBAL, «La libertad de expresión desde la teoría de los derechos fundamentales», *REDC* 32, 1991, pág. 73 y sigs. Ambos con abundante bibliografía y remisión a otros trabajos propios de los mismos autores sobre el tema. Más recientemente el volumen colectivo, *El derecho a la información*, ed. Fundación Lucas Mallada, Zaragoza, 1995. En otro plano vid. P. SALVADOR CODERCH, *El mercado de las ideas*, ed. CEC, Madrid, 1990.

fesión toda la problemática jurídico-constitucional existente en torno al problema del acceso a la información.

Sin ningún ánimo de profundizar en una cuestión de índole general desde la limitada perspectiva que aquí me preocupa y que se limita al acceso o derecho a la información en el ámbito parlamentario, creo que, sin embargo, sí debe resaltarse cómo el derecho expuesto en el apartado anterior se encuentra acompañado en la CE de otras referencias, como las de la libertad de expresión [art. 20.1.a)], la libertad de cátedra [art. 20.1.c)] y de un principio general relativo a la transparencia en la acción administrativa estructurado bajo el mandato de que la ley regule el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos [art. 105.b)]. Por último, si el problema planteado es, como sucede también en nuestro caso, el del acceso a la información de los parlamentarios, un nuevo derecho fundamental, el previsto en el artículo 23.2 CE (2) es el que sirve de fundamento a la construcción jurídica de la institución según el Tribunal Constitucional (3) y el que le da, por tanto, máximo rango a un derecho individual que pareciera, a priori, que tenía en la Constitución sólo una referencia a un titular orgánico, las Cámaras y también sus Comisiones (art. 109 CE y su conexión evidente con el artículo 76 CE) (4).

(2) Su texto indica que «asimismo tienen (los ciudadanos) derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes».

(3) Cfr. la STC 161/1988, de 20 de septiembre. Sobre la misma vid. E. MANCISIDOR ARTARAZ, «El derecho de los parlamentarios a recabar información», *RVAP* 24, 1989, pág. 161 y sigs.; también y con perspectivas más amplias E. COBREROS MENDOZA, «El "status" parlamentario como derecho fundamental garantizado por el artículo 23.2 de la Constitución», en la pág. 2125 y sigs. del vol. III de *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, ed. Civitas, Madrid, 1991. Igualmente J. C. DA SILVA OCHOA, «El derecho de los parlamentarios a la documentación», *RCG* 19, 1990. Por último vid. el trabajo monográfico y completísimo de M. PULIDO QUECEDO, *El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, ed. Civitas, Madrid, 1992.

(4) Dice el artículo 109 que «Las Cámaras y sus Comisiones podrán recabar a través de los Presidentes de aquéllas, la información y ayuda que

No faltan, pues, prescripciones constitucionales relativas a la construcción de canales y procedimientos de acceso a la información, y hasta de remedios cuando se ponen obstáculos a la misma, pues es claro que los referidos derechos o mandatos reseñados van acompañados en la mayor parte de las ocasiones de las reacciones jurisdiccionales correspondientes como pueda ser, en el plano más elevado, de la posibilidad de interponer el recurso de amparo ante el TC (art. 53.2 CE).

Con todo lo anterior hemos podido formar y describir las bases constitucionales generales de este acceso a la información y suprimiendo algunos artículos de los citados podríamos reflejar solamente las exactas bases constitucionales del acceso a la información en el ámbito parlamentario (arts. 23.2, 76 y 109 CE). Pero con estas bases constitucionales no tenemos los materiales suficientes como para posibilitar una verdadera articulación de esta institución y, desde luego, tampoco para comprenderla ni para intentar explicar sus matices en el funcionamiento práctico como es el propósito de ese trabajo. Es necesario para conseguir esta finalidad descender de este plano constitucional y entrar decididamente en el más humilde del ordenamiento ordinario.

Y al realizar esa tarea nos debemos sumergir de lleno en el variadísimo piélago de una legislación ordinaria con múltiples titulares de producción como es coherente con la naturaleza de nuestro Estado compuesto. Son los Reglamentos Parlamentarios en todo caso las fuentes primordiales de conocimiento y de regulación del acceso a la información en el Parlamento (5),

precisen del Gobierno y de sus Departamentos y de cualesquiera autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas». Por su parte, el artículo 76 se refiere a la posibilidad de crear Comisiones de Investigación por el Congreso y el Senado examinando su problemática concreta en el punto IV de este trabajo.

(5) Recuérdese cómo el artículo 37 de la Ley 30/1992 que se cita a continuación en el texto, remite en su apartado 6 el ejercicio del «acceso a los documentos obrantes en los archivos de las Administraciones públicas por parte de personas que ostenten la condición de diputado de las Cortes Genera-

pero también la Ley ordinaria puede proporcionar informaciones interesantes sobre el acceso a la información en general (vid. el art. 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común) (6) y sus posibles reflejos sobre el Parlamento (7) o sobre el régimen de la comparecencia ante las Comisiones de investigación (8).

Pues bien: el derecho ordinario que tenemos que considerar es todo menos estático. Tras la eclosión de los Reglamentos de los Parlamentos territoriales –y de sus reformas–, los dos últimos años (1994-1995) han significado en este tema la aparición de normas singulares de máxima relevancia en el ámbito del Estado en justa correspondencia a situaciones de hecho no del todo contempladas en el ordenamiento jurídico existente o, en todo caso, no adecuadamente reguladas en relación a las necesidades de información que se planteaban desde el Parlamento (9) por no referirnos ahora a otras instancias de poder con

les, senador, miembro de una Asamblea legislativa de Comunidad Autónoma o de una Corporación Local», a sus «disposiciones específicas».

(6) Cfr. sobre el particular en esta Ley A. EMBID IRUJO, «El derecho de acceso a los archivos y registros administrativos», en la pág. 99 y sigs. de J. LEGUINA VILLA y M. SÁNCHEZ MORÓN, *La nueva Ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, ed. Tecnos, Madrid, 1993. En el plano general, vid. entre otros J. F. MESTRE DELGADO, *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos. [Análisis del artículo 105 b) de la Constitución]*, ed. Civitas, Madrid, 1994, y L. A. POMED SÁNCHEZ, *El derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos*, ed. MAP, Madrid, 1988.

(7) Si hablo de posibles reflejos sobre el Parlamento es porque deberán plantearse en el ámbito parlamentario cuestiones tratadas de forma general en esta Ley. Por ejemplo si los límites que el derecho a la intimidad supone para el acceso a la información que poseen las Administraciones públicas en general (cfr. art. 37 apartados 2 y 3 de la Ley citada) tienen también algún efecto en el seno del Parlamento.

(8) Cfr. la LO 5/1984, de 24 de mayo, de comparecencia ante las Comisiones de investigación del Congreso y del Senado o de ambas Cámaras.

(9) Creo que tiene que indicarse expresamente el impacto que sobre el ordenamiento han tenido los hechos que han dado lugar a la formación de determinadas Comisiones parlamentarias de investigación, como la relativa a

las mismas demandas de información. Reformas en la reglamentación de las Comisiones de investigación y planteamientos legales novedosos sobre los fondos reservados son los datos fundamentales de un novísimo ordenamiento jurídico cuyas fronteras finales no se adivinan en este momento fácilmente. Parece adecuado, entonces, llevar a cabo una nueva consideración del acceso a la información en el ámbito del Parlamento, que permita estudiar sistemáticamente las variadas técnicas previstas para ello, sus objetivos y también sus límites. Con ello continúo algunos tratamientos doctrinales propios realizados en el pasado (10) y, fuera del plano del testimonio personal, sumo otro estudio a los variados y meritorios que últimamente han aparecido sobre la cuestión (11).

II) LA FUNCIONALIDAD DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL ÁMBITO DEL PARLAMENTO. SUS FUNCIONES LEGISLATIVAS Y DE CONTROL DEL GOBIERNO Y LA NECESIDAD DE POSEER INFORMACIÓN PARA DESARROLLARLAS EFECTIVAMENTE

He hablado en el punto anterior de la existencia de múltiples técnicas previstas en los Reglamentos parlamentarios —con su previa base constitucional— para posibilitar el acceso a la información. Ahora llega el momento de profundizar un poco más en estas técnicas y, sobre todo, de descubrir su funcionali-

los casos denominados —por los apellidos de sus protagonistas— «Rubio» y «Roldán». En los días que se escriben estas líneas (octubre de 1995) la actualidad de las Comisiones de investigación continúa adelante con la proposición de formación de una Comisión sobre las actividades de los llamados GAL en el Senado.

(10) Cfr. A. EMBID IRUJO, *Los Parlamentos Territoriales*, ed. Tecnos, Madrid, 1987, págs. 188 y 245 y sigs. entre otras y «El control parlamentario del Gobierno en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», *RVAP* 31, 1991, pág. 179 y sigs.

(11) Vid. las anteriores citas de MANCISIDOR, COBREROS o DA SILVA OCHOA y la posterior bibliografía que se utiliza en este trabajo. En general vid. el valioso trabajo de F. SANTAOLALLA, *Derecho parlamentario español*, ed. Espasa Calpe, Madrid, 1990.

dad. La percepción de ésta podrá ser un elemento imprescindible a la hora de solucionar los problemas que en el plano de la práctica puedan plantearse.

Pues bien, hay un primer dato que tiene que quedar suficientemente resaltado para servir de pórtico a los propósitos que se persiguen en este apartado: en todos los casos que se van a describir a continuación se trata de obtener por el Parlamento información del Gobierno y de la Administración, sea del Estado o de la Comunidad Autónoma respectiva. Ese es el dato primordial y que nos sitúa en el marco de una relación bi-dimensional Gobierno-Parlamento, que define la esencia de las posiciones jurídicas de los dos miembros de esa relación. Por eso, cuando hablamos del acceso a la información del Parlamento podemos eludir, insensiblemente, el predicado de dicha frase (información que posee *el Gobierno*) sin que sufra demasiado el discurso lógico que se desarrolla.

Con lo cual podría parecer que no hay poseedores de información valiosa para el ejercicio de la acción parlamentaria más que en el ámbito del poder público ejecutivo. Que esto no es cierto es evidente (12), pero al ordenamiento jurídico que tratamos no le importa otra cosa que establecer un aspecto más de la dialéctica general Gobierno-Parlamento, ahora en el ámbito del acceso a la información que el Gobierno posee por parte del Parlamento. En algunos casos podremos encontrar, sí, normas que establecen obligaciones para «terceros» (13), pero esto es la excepción que confirma el aserto general del que se ha partido.

(12) Ofrecer evidencias del aserto del texto en los tiempos en que se redacta este escrito —octubre de 1995— parece, desgraciadamente, ocioso.

(13) Me remito al último punto de este trabajo y a las informaciones de carácter tributario que terceros que no forman parte del Gobierno ni siquiera de los poderes públicos tienen que entregar a las Comisiones de Investigación en función de recientes novedades del ordenamiento jurídico aplicable (LGT).

Bajo estas premisas de validez general y de potencialidad insospechada, puedo agrupar bajo el mismo paraguas conceptual general de acceso a la información técnicas como la de la práctica de preguntas (sean éstas orales o escritas), comparecencias informativas de cargos gubernamentales o administrativos (sean en Pleno o Comisión), Comisiones de Investigación o, finalmente, requerimientos de parlamentarios individuales dirigidos al Gobierno o a la Administración en petición de que se les envíen determinados datos. Igualmente es parte de la información que el Gobierno debe al Parlamento la que en el marco del ejercicio de la potestad legislativa instada por el Gobierno mediante la presentación de proyectos de ley, se desenvuelve mediante las exposiciones de motivos o el envío de los «antecedentes» necesarios para que el Parlamento pueda pronunciarse sobre ellos (14).

Cada una de las anteriores técnicas tiene diverso basamento reglamentario (15) y diversa «escenografía» parlamentaria también. Hay actuaciones que no sobrepasarán el nivel del texto escrito y sin publicidad aparente, ni siquiera la forma de la aparición en un Diario oficial de la pregunta y de su respuesta (las solicitudes de información de que habla el artículo 7 del RCD); en otras ocasiones la pregunta y su respuesta aparecerán en el Diario oficial del Parlamento si la pregunta no es de respuesta oral; las comparecencias darán lugar a una transcripción en un Diario de Sesiones; las Comisiones de Investigación son, sin duda y por fin, el instrumento más formalizado plural y variado de actuaciones que pueden conducir, finalmente, hasta a una votación de sus conclusiones en la sesión plenaria correspondiente.

(14) Cfr. el artículo 109 del RCD. Las Memorias jurídicas o económicas que deben formar parte de los Proyectos enviados son la plasmación práctica de lo que pretende indicar el texto transcrito.

(15) Por no referirme más que al RCD, vid. sobre los requerimientos individuales de información el artículo 7; sobre las Comisiones de Investigación el artículo 52; a las preguntas el artículo 185 y sigs. y a las informaciones del Gobierno el artículo 202 y sigs.

Y, sin embargo, creo que todas ellas pueden ser estudiadas sin desdoro lógico bajo el prisma del acceso a la información por parte del Parlamento y de los parlamentarios. O, si se prefiere, justamente bajo el amparo de otra expresión tradicional en el derecho parlamenarario, la del control del Gobierno por parte del Parlamento. El acceso a la información sería, así, una modalidad específica –hay otras, evidentemente– de ese control del Gobierno que las normas relevantes del ordenamiento español (Constitución y Estatutos) atribuyen al Parlamento, a los distintos Parlamentos existentes en el territorio del Estado.

En este punto debo, por tanto, separarme de usuales y tradicionales planteamientos doctrinales que con delicados trabajos de interpretación jurídica –muy sutiles y altamente valorables, por otra parte–, llevan a cabo una clasificación o parcelación de técnicas como las anteriormente estudiadas a las que dividen en instrumentos de información, instrumentos de control al Gobierno y hasta, a veces en un *tertium genus* adicional puesto que se encuentran técnicas en las que es difícilmente separable una cosa de otra (16).

Pues bien, con independencia de que desde el punto de vista de lo meramente formal pueda convenirse en lo adecuado de un tratamiento como el descrito, creo que insistir demasiado en ese planteamiento nos abocaría a consideraciones puramente escolásticas de las relaciones reales que se desarrollan en el seno del Parlamento, que muy poca correspondencia tienen con la funcionalidad efectiva que cumplen todas estas técnicas en el marco de un sistema de gobierno parlamentario como es el nuestro.

(16) Las referencia doctrinales podrían ser aquí prácticamente interminables. Por lo valioso de su razonamiento me remito aquí, entre las últimas a J. GARCÍA FERNÁNDEZ, «La función de control del Parlamento sobre el Gobierno. Notas sobre su configuración política», *RCG* 31, 1994, págs. 67 y 68 especialmente.

En efecto, en un sistema de este tipo es absolutamente artificial, alejado de la realidad diaria, pensar que una técnica, una potestad del Parlamento o del diputado individual, pueda estar orientada, exclusivamente, a la adquisición de información. Por definición constitucional –cuando no por pura lógica política– el Parlamento cumple una serie de funciones dentro de las que no se encuentra, precisamente, la de la mera obtención de información. El artículo 66 de nuestra Constitución, así, atribuye a las Cortes Generales la representación del pueblo español (*función representativa*), el ejercicio de la potestad legislativa y de la aprobación de los Presupuestos (*función legislativa* toda ella en cuanto que los Presupuestos se aprueban por Ley según la Constitución, ex. art. 134), el controlar la acción del Gobierno (*función de control*) y «las demás competencias que les atribuya la Constitución», expresión en la que pueden agruparse múltiples actuaciones como puedan ser la elección de cargos, la interposición de recursos, el impulso al Gobierno, etc... (17).

No responde a la voluntad del ordenamiento jurídico –al menos del español– la imaginación de una serie de técnicas cuya única funcionalidad fuera conseguir diputados «ilustrados», por sabios y conocedores de la información que posee el Gobierno. Por el contrario, al ordenamiento interesa un Parlamento en la mejor disposición para legislar y capacitado para ejercer activa y efectivamente una labor de control del Gobierno. Cualquier técnica de adquisición de información sirve mediata o inmediatamente para las funciones típicas y clásicas del Parlamento. Y, además, cualquier parlamentario o Grupo parlamentario no concibe –si pretende cumplir con seriedad su misión– una labor parlamentaria que no dirija al ejercicio de las anteriores funciones.

Lo que se está postulando hasta aquí en el texto es un tratamiento poco dogmático, más bien flexible, de las técnicas que

(17) Con referencia a los Parlamentos territoriales estudio esta funciones en A. EMBID IRUJO, *Los Parlamentos territoriales*, op. cit., pág. 150 y sigs.

se desarrollan en el ámbito del Parlamento y del derecho parlamentario que, al final, las restrinja y limite, o las permita leer, dentro de la última quintaesencia de lo parlamentario, a saber la función legislativa y el control del Gobierno. Y creo, desde estas premisas, que todas las técnicas indicadas pueden ser claramente insertas dentro de esas grandes rúbricas sin orientarlas a finalidades distintas y difícilmente comprensibles, aisladamente, en sí.

Con lo cual a lo que abocamos es, efectivamente, a la necesidad de partir de un concepto preciso de control del Gobierno y, en otro plano, de función legislativa. Eso quizá nos aleja demasiado del objeto del presente trabajo, pero no me resisto a indicar que también estas grandes funciones deben elaborarse con fundamento en el ordenamiento que realmente nos está rigiendo (18) y no con premisas de filosofía jurídico-política o de planteamientos de *lege ferenda*, muy valiosos por supuesto, pero que no responden a lo que dibuja el ordenamiento vigente (19).

El acceso a la información será siempre, así, un medio instrumental para que el Parlamento cumpla efectivamente sus funciones constitucionales o estatutarias relevantes que son, sobre todo, la legislativa y la de control del Gobierno. La esencia de éstas atrae el peso del ordenamiento jurídico sectorial del acceso a la información y en los casos múltiples en que el

(18) En ese sentido de la ausencia de dogmatismos previos y desde el prisma del derecho comparado me parece muy sugerente el trabajo de W. STEFFANI, «Formen, Verfahren und Wirkungen der parlamentarischen Kontrolle», en la pág. 1325 y sigs. del libro de H. P. SCHNEIDER y W. ZEH, *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, ed. De Gruyter, Berlín, 1989, algunos de cuyos planteamientos he utilizado en el trabajo indicado en la nota siguiente.

(19) En cuanto a la funcionalidad del control parlamentario que, para mí, es en nuestro derecho siempre una atribución de la mayoría parlamentaria configurada ésta de una forma dinámica y no estática, vid. A. EMBID IRUJO, «El control parlamentario del Gobierno y el principio de la mayoría parlamentaria. Algunas reflexiones», *RCG* 25, 1992, pág. 7 y sigs.

ordenamiento jurídico se tropiece con resistencias o dificultades a encauzar el ámbito de la acción política dentro del ordenamiento jurídico –difícil trabajo siempre éste, a veces semejante a los que emprendió Hércules según las crónicas–, la funcionalidad efectiva de la posesión de la información para el cumplimiento de las tareas legislativas y de control de Gobierno, será un elemento muy importante a la hora de la resolución de dichos problemas.

III) EL ACCESO A LA INFORMACIÓN DEL PARLAMENTARIO INDIVIDUAL, PARTE DE UN DERECHO FUNDAMENTAL. LA DIFICULTAD DE ESTABLECER UNA DOCTRINA GENERAL SOBRE LAS CONSECUENCIAS DE UNA RESPUESTA DEFECTUOSA A LA INFORMACIÓN SOLICITADA

Pero hay un elemento que diferencia las técnicas de información antes indicadas y lo hace desde un prisma evidentemente jurídico. Se trata de que en un caso el ordenamiento jurídico ha configurado el acceso a la información como parte de un derecho fundamental del parlamentario individualmente considerado, mientras que en los otros los titulares del derecho a la información, y los actores en suma de los diferentes procesos que en su seno puedan desarrollarse, son siempre órganos del Parlamento (Grupos Parlamentarios, Comisiones) cuando no el Parlamento en sí mismo considerado.

1. *El contenido del derecho fundamental del artículo 23.2 CE y el acceso a la información*

Efectivamente, la previsión de que habla el artículo 7 RCD –y todas las normas de nuestro derecho parlamentario de él tributarias (20)– de que el diputado tenga el derecho de recabar

(20) Las citas podrían ser agotadoras –tanto para el citante como para el lector de la cita– dada la profusión de Parlamentos y de Reglamentos parlamentarios en nuestro país y sólo hago, por ello, algunas que pueden considerarse representativas por lo reciente de la aparición de la, en todos los casos,

del Gobierno y de la Administración distintos datos que le sean necesarios para el ejercicio de su función, en una de las pocas actuaciones que el parlamentario individual puede hacer con independencia del conocimiento o de la autorización de su Grupo parlamentario y al margen del trabajo efectivo desarrollado en el seno de Comisiones.

Es ésta una originalidad del ordenamiento ordinario desarrollada al margen de previsión expresa en la CE donde, como antes advertía, son las Cámaras y las Comisiones las titulares del derecho a la información ex. artículo 109 CE (lo mismo sucede en los sistemas estatutarios), y que ha tenido un aval más que significativo del TC que ha expresado que el derecho reconocido reglamentariamente (en los Reglamentos de los Parlamentarios) forma parte del status del parlamentario y se integra en el derecho fundamental regulado en el artículo 23.2 CE. Lo hasta aquí reseñado se contiene en la STC 161/1988, de 20 de septiembre, donde referido el supuesto al ejercicio del derecho por diputados castellano-manchegos y en función de lo previsto en el artículo 12 del Reglamento de las Cortes de Castilla La Mancha, dirá el Tribunal que:

«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

reforma reglamentaria. Vid., así, el artículo 9 del Reglamento de la Diputación General de La Rioja aprobado en sesión de 30 de junio de 1994 (tomo la referencia del «BOE» de 11 de agosto de 1994) y el artículo 11 del Reglamento de las Cortes de Aragón (tras su reforma publicada en el «Boletín Oficial» de dichas Cortes de 20 de noviembre de 1992). La bibliografía sobre la cuestión es, consiguientemente, bastante amplia. Vid. —por sumar nuevas referencias— con tratamientos tanto generales como relativos a la Comunidad valenciana, E. SORIANO HERNÁNDEZ, «El derecho a la información de los diputados: el artículo 7 del Reglamento de las Cortes Valencianas», *RCG* 26, 1992, pág. 43 y sigs.

status propio del cargo de diputado, se inserta y forma parte del derecho fundamental que garantiza el artículo 23.2 de la Constitución.»

La doctrina es, como se comprenderá, importante y a partir de la aparición de la misma de cita imprescindible a la hora de comprender y explicar la posición jurídica de los parlamentarios en nuestro derecho. Pero más allá del planteamiento dogmático, lo importante y significativo es saber el tipo de consecuencias que anuda el TC a la negativa de la Mesa del Parlamento correspondiente a la tramitación de una solicitud de información como ésta o las consecuencias que puedan deducirse de un deficiente cumplimiento del deber de información por parte del Gobierno respectivo. Esas consecuencias darán el quid de la cuestión acerca del significado, real, de integrar este derecho a la información en el status del parlamentario.

2. *Las consecuencias de una práctica defectuosa del acceso a la información*

Para exponer esta cuestión nada mejor que referirse sintéticamente a la jurisprudencia del TC sobre el tema establecida hasta el momento, jurisprudencia en la que no existe una respuesta unívoca al problema planteado sino, al contrario, una conjunción de matices que, sobre todo, guía al intérprete hacia una posición de prudencia en cuanto a la instrumentación jurídica rígida que pueda hacerse del derecho parlamentario y de las técnicas que se desenvuelven en el marco de las relaciones Gobierno-Parlamento en general.

1.º) Así, en esta misma sentencia comentada, la 161/1998, de 20 de septiembre, se está tratando de la denegación de la Mesa de las Cortes de Castilla La Mancha a la tramitación de la petición de unos diputados de información sobre unas subvenciones. La Mesa deniega la tramitación de esta petición aduciendo

que «su admisión podría llevar a una posible obstrucción de la labor de la Administración y en algunos supuestos afectaría a la intimidad de las personas». El TC anula el acto de la Mesa juzgándolo contrario al derecho de solicitar información al Gobierno que sería –es la innovación fundamental de la sentencia como he indicado *supra*– parte del derecho fundamental regulado en el artículo 23.2 CE. Elemento esencial de la argumentación es el juicio sobre la insuficiente motivación de la denegación de la Mesa. Para el Tribunal, así, la referencia a la obstrucción de la labor de la Administración sería un juicio de oportunidad que no puede llevar a cabo la Mesa. En segundo lugar, esa referencia al riesgo a la intimidad, aducida sin concreción alguna, no puede impedir, para el TC, la tramitación de la petición de información. La lesión a la intimidad, en todo caso, no se derivaría de la tramitación de la petición, sino de la respuesta de la Administración y ésta debería tener en cuenta esa protección de la intimidad en la respuesta.

2.º) La segunda sentencia sobre el particular es la 181/1989, de 2 de noviembre. Nos encontramos con ella ante la formulación de un recurso de amparo contra la Mesa del Parlamento de Cataluña que había puesto unas determinadas condiciones a la solicitud de unos diputados de que se les remitieran por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña fotocopia de los extractos de las cuentas bancarias correspondientes a las 81 cuentas a que se refería un Informe de la Sindicatura de Cuentas.

A ese pronunciamiento de la Mesa se llega tras un relativamente complicado camino –que es posible desentrañar después de la minuciosa lectura de la sentencia– en el que aparece la negativa del correspondiente consejero de la Generalidad a remitir fotocopias aun cuando el mismo consejero no tiene inconveniente en poner a disposición de los diputados dicha documentación en las dependencias de la Consejería. Cuando el interesado se presenta en las dependencias de la Consejería con tres asesores el secretario general se niega a la consulta practicada de esa forma porque, en su opinión, sólo el diputado podría llevarla a cabo dado que se trata de un derecho perso-

nal. Por fin y para salir del trance, el consejero eleva consulta a la Mesa del Parlamento de Cataluña. Esta conviene en que el derecho de información es un derecho personal y que debe haber libre acceso del diputado a la documentación, sin asesores, si no es posible obtener copia.

Destaca en la sentencia que el TC ni siquiera se plantea si el diputado tenía derecho a las fotocopias. Parece dar por bueno que no, con lo que es posible concluir en que, en todo caso, ese pretendido derecho a la información puede tener límites derivados de la misma naturaleza de la pretensión de información. Por ello el TC razona exclusivamente sobre la cuestión debatida del necesario, o no, acompañamiento de los asesores. En ese sentido, y aun reconociendo que nos encontramos ante un derecho personal, «en supuestos como el presente» (21) concluye el TC que los diputados pueden acompañarse de técnicos especialistas.

3.º) Por fin y como clara y radical inflexión de todo lo anterior hay que citar la 196/1990, de 29 de noviembre. El supuesto de hecho es el siguiente: Un parlamentario vasco ha pedido una información a su Gobierno por una vía semejante a la regulada por el artículo 7 RCD. La respuesta del Gobierno vasco no le satisface y plantea un recurso contencioso-administrativo aceptando la Sala correspondiente al fondo de su argumentación por suponer, en opinión del Tribunal, la actuación del Gobierno vasco un desconocimiento del derecho fundamental del diputado recurrente. Sin embargo, y tras el oportuno recurso de apelación, el TS anula dicha sentencia con la llamada al carácter político de la actuación del Gobierno vasco (22). Contra esta sentencia del Supremo se formula

(21) Adviértase la precaución que adopta el TC para que no se entienda su jurisprudencia extendible a cuestiones distintas a las estrictamente presentes en la misma Sentencia.

(22) La STS lleva fecha de 9 de junio de 1987. La he estudiado en el conjunto de toda la jurisprudencia sobre la cuestión en mi trabajo «La justiciabi-

recurso de amparo por el diputado interesado que el TC rechaza aduciendo que no existe lesión de derecho fundamental por la respuesta del Gobierno vasco. No obstante, lo más notable de la respuesta del TC estriba en el tipo de razonamiento y en la inserción –de forma semejante a como lo había hecho anteriormente el TS en la sentencia recurrida en amparo– de la actuación gubernamental dentro del plano político de las relaciones Gobierno-Parlamento (23). Dice así el TC:

«La conclusión alcanzada, que conduce a la denegación del amparo que se nos pide, no significa, sin embargo, que actividades como la que acabamos de examinar, que se sitúan fuera del control contencioso-administrativo por ser ajenas al ámbito de aplicación del Derecho Administrativo, estén exentas de sujeción al Derecho y de todo control jurisdiccional. Tales actos producidos en el seno de las citadas relaciones entre Gobierno y Parlamento agotan por lo general sus efectos en el campo estrictamente parlamentario, dando lugar, en su caso, al funcionamiento de instrumentos de control político. Se trata, pues, de actuaciones que tienen su marco de desenvolvimiento institucional en el terreno parlamentario. A los miembros de los órganos legislativos y a estas instituciones en su conjunto, corresponde la tarea de dar vida a esas relaciones entre ejecutivo y legislativo, agotando para ello los instrumentos que el ordenamiento parlamentario les ofrece al establecer el régimen jurídico de esas relaciones.»

Estamos, por tanto, ante unas matizaciones notables, ante distinciones singulares de lo indicado con las tres sentencias citadas y que podemos resumir así desde la perspectiva del dere-

lidad de los actos de gobierno. (De los actos políticos a la responsabilidad de los poderes públicos)» en la pág. 2697 y sigs. del vol. III de *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, ed. Civitas, Madrid, 1991.

(23) Antes de esta sentencia y en sentido semejante aún relativa a otros actores y otro tipo de relaciones, puede citarse la STC 45/1990, de 15 de marzo relativa a la falta de respuesta del Gobierno central a las peticiones de algunos decanos de Colegios de abogados del País Vasco.

cho a la información de los parlamentarios ejercitado por la vía que marca el artículo 7 RCD o semejantes en los Reglamentos de los Parlamentos Territoriales:

- la Mesa del Parlamento debe tramitar siempre las peticiones de información no pudiendo haber negativas que no se desprendan del contenido del propio documento;
- al contrario, no cabe una judicialización de la discrepancia si el Gobierno respectivo no cumple con la petición de información o cumple incorrectamente. En ese supuesto nos encontraríamos en el ámbito de las relaciones Gobierno-Parlamento donde sólo existiría una responsabilidad política.

Esta evolución jurisprudencial ha sido otra vez confirmada por el TC en su sentencia 220/1991, de 15 de noviembre, sentencia que presenta, como matización de la anterior, la práctica de unas preguntas –no estamos, por tanto, en la técnica del artículo 7 RCD sino en otra de las que genéricamente he incluido también dentro del acceso a la información y, a la vez, como instrumento de control del Gobierno en el apartado II de este trabajo– en las que se inquiera al Gobierno vasco sobre el destino de unas partidas que como *fondos reservados* incluyen los Presupuestos del País Vasco de 1988 y 1989. Las preguntas fueron incluidas en el orden del día de una Comisión y el secretario de la Presidencia se negó a responderlas «debido al carácter secreto de los gastos reservados según la propia Ley que los aprueba» (del antecedente segundo de la sentencia). Pues bien, la sentencia, respondiendo al amparo formulado por los diputados no respondidos dirá después de recordar toda su jurisprudencia anterior sobre el significado del artículo 23.2 CE que:

«... sin embargo, la doctrina general anterior no excluye que, excepcionalmente, en el desarrollo de esa clase de relaciones pueda vulnerarse el ejercicio del derecho fundamental que a los parlamentarios les garantiza el artículo 23 de la CE, bien por el Ejecutivo, bien por los propios órganos de

las Cámaras, si se les impide o coarta el ejercicio de la función parlamentaria. Es importante destacar que esto no supone constitucionalizar todos los derechos y facultades que constituyen el Estatuto del Parlamentario, sino sólo aquellos que pudiéramos considerar pertenecientes al núcleo esencial de la función representativa parlamentaria, como son principalmente, los que tienen relación directa con el ejercicio de las potestades legislativas y de control de la acción del Gobierno, debiendo, además, sostenerse que, mientras los obstáculos al ejercicio de las facultades que integran la función parlamentaria provenientes de los propios órganos de las Cámaras son, en principio, susceptibles de revisión en amparo, las respuestas o actuaciones del Ejecutivo en réplica a tal ejercicio constituyen, también en principio, ejercicio de las facultades gubernamentales propias, susceptibles del control político y parlamentario –y, en última instancia, electoral–, pero no revisables, en general, desde consideraciones de corrección jurídica so riesgo de pretender una judicialización inaceptable de la vida política, no exigida en modo alguno por la Constitución y poco conveniente con el normal funcionamiento de la actividad política de las Cámaras Legislativas y del Gobierno.»

No todas las facultades del parlamentario son parte de su derecho fundamental para el TC. Sin atreverse a dogmatizar absolutamente, el TC centra en las facultades relativas al ejercicio de la potestad legislativa y de control del Gobierno, el núcleo de las que podrían incluirse dentro del derecho fundamental. Consiguientemente para el TC:

«La aplicación de la anterior doctrina al caso debatido nos conduce, recta y claramente, a la denegación del amparo solicitado, puesto que los parlamentarios demandantes no sufrieron limitación de clase alguna, ni por parte de la Cámara de la que son miembros, ni del Gobierno, en el ejercicio de su derecho a recabar información de éste sobre el destino de determinados fondos reservados y, en tal sentido realizaron plenamente su derecho, sin constricción ilegítima a su función parlamentaria de control de la acción del Gobierno, aunque la respuesta obtenida de éste consistiera en negar la información –por considerar que lo contrario sería incumplir la

Ley-, dictada por la propia Cámara a la que pertenecen los demandantes, que calificó de "reservados" los fondos a los que se refirió el requerimiento de información.»

Y el TC remata su argumentación con una doctrina que, por la forma de ser expuesta, parece tener pretensiones de trascender para el futuro:

«No corresponde a este Tribunal Constitucional decidir si esa negativa a informar es políticamente oportuna, sino tan sólo reiterar que la denegación o incompleta satisfacción de una pregunta o petición de información formuladas por parlamentarios no supone, por sí misma, la vulneración del derecho fundamental al ejercicio del cargo garantizado por el artículo 23 de la CE que no comprende el derecho a una respuesta con un concreto contenido, puesto que el cauce de control de tal actuación gubernamental es el de la acción política de dichos parlamentarios: ya se deja dicho que lo contrario sería suplantarse dicha acción política por la que este Tribunal con manifiesto exceso en el ejercicio de su función y competencias e indebida desnaturalización del ámbito del artículo 23, extendiéndolo más allá de los límites que le son propios.»

Los términos de la sentencia son lo bastante claros como para que no tengan que realizarse comentarios adicionales a los ya realizados. No obstante y sobre cuestiones colaterales a las planteadas, llama la atención la falta de planteamiento por parte del TC de un tema que puede parecer importante como presupuesto básico de la cuestión debatida: ¿pueden la CCAA declarar reservados en sus presupuestos determinados fondos? Insisto que el TC no discute esta cuestión —que, realmente no es objeto de planteamiento directo en el pleito—, pero el silencio sobre la misma parece dar a entender que la autorización legal (de la Ley de Presupuestos autonómica) sobre ese carácter reservado sería suficiente base para la misma. Al margen de que eso pueda ser exactamente cierto, en todo caso me parece que sería necesaria una regulación abstracta, general, hecha por los Parlamentos territoriales de las CCAA que quisieran —insisto, si eso fuera posible— declarar a determinados fondos

como reservados, sobre la funcionalidad de los mismos, destino y, también, formas como el Parlamento pudiera conocer de su utilización al modo como recientemente ha procedido el Estado respecto a sus fondos reservados (Ley 11/1995, de 11 de mayo posteriormente analizada), cuya atribución se reconoce sólo a unos pocos ministerios.

Así las cosas y por último, el examen de la evolución de la doctrina del TC permite ser bastante escéptico sobre la posibilidad de que el acceso a la información pueda ser realizado en virtud de un proceso judicial y de sentencia, en última instancia, el TC. Y ello no sólo por las razones fácticas de la amplia dilación de los procesos que puede, perfectamente, hacer que cuando se pronuncie la sentencia el fondo del asunto ya no tenga ninguna importancia y hasta el mismo actor —el diputado— haya dejado su cargo y, también, los otros actores —el Gobierno respectivo— hayan sido sustituidos por otros. No. Con independencia de la realidad de las anteriores aseveraciones, lo cierto es que la vinculación última del acceso a la información a la función de control del Gobierno (recuérdese el apartado II de este trabajo) hace que el TC deba ser necesariamente muy cauteloso con la ampliación del control político del Gobierno a instancias judiciales (24).

En todo caso creo que no hay nada en la jurisprudencia del TC que se niegue a una consideración de un caso concreto en el que pueda modularse la anterior postura. Son frecuentes las apelaciones a «este supuesto» y los «sin perjuicio» están implícitos en todas las sentencias. Realmente lo que el TC no ha negado desde su sentencia original de 1988 es que la práctica del derecho de información esté cubierta por el paraguas

(24) El TS en otra sentencia anterior a estos hechos, la de 15 de noviembre de 1988, Arz. 8699, relativa a la práctica del derecho de información en Cantabria, ya había acudido a la teoría del acto político desarrollado en el seno de las relaciones Gobierno-Parlamento para negar la admisión de un recurso contencioso-administrativo contra una, en opinión del recurrente, incompleta respuesta del Gobierno cántabro a la práctica de la información.

de un derecho fundamental como el previsto en el artículo 23.2 CE y ello tiene unas potencialidades que en un caso concreto pueden desplegarse con toda su amplitud. Pero, evidentemente, habrá de ser un caso especial revestido de connotaciones singulares como para que se excepcione lo que poco a poco se va afirmando: que el contenido del derecho fundamental no abarca, hasta ahora, a más allá que la Mesa del Parlamento deba tramitar la petición de información o que su negativa esté motivada en razones de índole jurídico-parlamentaria, pero que una negativa o práctica defectuosa de la información por parte del Gobierno no es, en principio, objeto de recurso judicial o de amparo.

IV) LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS DE INVESTIGACIÓN Y LOS LÍMITES DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN: INTIMIDAD Y SECRETOS OFICIALES. PROBLEMÁTICA

Concluido el anterior tratamiento de índole general, ha llegado el momento de pasar, conforme al plan de trabajo anunciado, a la consideración de las Comisiones parlamentarias de investigación, órganos en donde se ha centrado en los últimos años –y con justo título en función de la importancia que han tomado estas comisiones (25)– el núcleo de la actividad de control al Gobierno (al menos en el plano estatal) y en donde, también, es la opinión común que el acceso a la información que posee el Gobierno por parte del Parlamento se puede realizar con la mayor propiedad e intensidad (26).

(25) Sobre las diferencias en la actuación de estas Comisiones sobre el modelo anglosajón de Comisiones parlamentarias en que se inspiró la CE y los problemas que ello conlleva, vid. últimamente L. AGUILÓ LUCÍA, «El debate secreto en las Comisiones de Investigación y el derecho al honor, la intimidad y la propia imagen», en *Parlamento y opinión pública* (ed. de F. Pau Vall), ed. Tecnos, Madrid, 1995, pág. 203.

(26) Sobre la naturaleza jurídica de estas Comisiones y partiendo de las dos funciones establecidas en el texto (acceso a la información que posee el Gobierno y su control), creo que prima, antes que cualquier otra cosa, su faceta de control del Gobierno. Sobre el tema vid. J. GARCÍA MORILLO, *El control*

Naturalmente que no es mi propósito el de llevar a cabo un estudio pormenorizado o monográfico de estas Comisiones (27) sino, solamente, incidir en aquellos aspectos donde el nuevo ordenamiento jurídico aparecido –muy plural y variado, con normas de diverso cariz y naturaleza jurídica (28)– precisa de una consideración específica que pueda cooperar a clarificar la problemática jurídica que siempre las normas nuevas pueden originar.

Es por la razón anterior por lo que dejo al margen de consideración en este momento las cuestiones tradicionalmente tratadas en nuestra doctrina sobre esta cuestión como puede ser:

parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español, ed. Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, pág. 148; también F. SANTAOLALLA, *Derecho parlamentario...*, *op. cit.*, pág. 415 y sigs. y del mismo *El Parlamento y sus instrumentos de información*, ed. Edersa, Madrid, 1982; por fin P. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, «Las Comisiones de Investigación de las Cortes», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 10, 1986, pág. 143 y sigs.

(27) En la doctrina sobre el particular vid. el libro *Las Comisiones Parlamentarias* (coord. J. C. DA SILVA OCHOA), ed. Parlamento Vasco, Vitoria, 1994; también A. ARÉVALO GUTIÉRREZ, «Reflexiones sobre las Comisiones de Investigación o encuesta en el ordenamiento constitucional español», *RCG* 11, 1987, pág. 159 y sigs. y del mismo autor «Comisiones de Investigación y de encuesta», en *Las Comisiones Parlamentarias*, *op. cit.*, pág. 361 y sigs.; R. MEDINA RUBIO, *La función constitucional de las Comisiones Parlamentarias de investigación*, ed. Civitas, Madrid, 1994, así como el resto de la bibliografía utilizada en este apartado.

(28) Llamo nuevo ordenamiento jurídico, en este ámbito, al constituido tanto por normas de autoorganización del Congreso de los Diputados como por normas jurídicas «externas» a la Cámara y con rango legal. Entre ellas se pueden enumerar por orden cronológico: la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 3 de junio de 1992 (vid. en BOC-CD, Serie E, núm. 208 del día 3), sobre acceso por el Congreso a secretos oficiales (también publicada en la Crónica parlamentaria que firma N. PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, en *REDC* 36, 1992, pág. 448 y sigs.); igualmente a la Reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados sobre publicidad de las Comisiones de Investigación aprobada el 16 de junio de 1994 (cit. por su publicación en el «BOE» de 18 de junio de 1994); al RDL 5/1994, de 29 de abril por el que se regula la obligación de comunicación de determinados datos a requerimiento de las Comisiones Parlamentarias de Investigación y a la Ley 11/1995, de 11 de mayo, reguladora de la utilización y control de los créditos destinados a gastos reservados.

- a) la de los requisitos de creación de las Comisiones de Investigación donde el papel de la mayoría parlamentaria sigue siendo determinante (29),
- b) el de la compatibilidad entre el trabajo de estas Comisiones y el hipotéticamente paralelo que puedan estar desarrollando órganos judiciales (30) y
- c) las distinciones de régimen jurídico que se producen por la falta de comparecencia de los ciudadanos ante las Comisiones Parlamentarias de Investigación constituidas

(29) En este punto radican algunas de las críticas que frecuentemente aparecen en relación al derecho español sobre las Comisiones de investigación. Se suele llamar, así, la atención sobre la comparación con el artículo 44 de la Ley Fundamental de Bonn que obliga a la creación de estas Comisiones cuando lo pide una cuarta parte de los miembros del Bundestag mientras que en nuestro derecho hace falta la mayoría absoluta. Utilicé este ejemplo –entre otros– para hablar en su momento de la prevalencia del principio de la mayoría a la hora de construir el control del Gobierno en nuestro derecho, si bien se trata –como recientes acontecimientos demuestran palpablemente– de mayorías dinámicas que se forman para cada cuestión *ad hoc* y que en nada tienen porqué corresponderse con las teóricas mayorías que han podido, incluso, acceder a la formación de Gobierno. Cfr. A. EMBID IRUJO, «El control parlamentario del Gobierno y el principio de la mayoría parlamentaria...», *op. cit.*, pág. 14.

(30) En este punto creo que radica una de las grandes dudas que plantea y siempre planteará el funcionamiento de las Comisiones parlamentarias de investigación en el derecho español: el solapamiento y hasta, a veces, los inconvenientes para el funcionamiento práctico de las Comisiones que pueden producirse cuando de los mismos hechos están conociendo los Tribunales. (Y, por supuesto, los inconvenientes o perjuicios que los Juzgados y Tribunales pueden recibir del funcionamiento de las Comisiones, aunque aquí existe una evidente capacidad de reacción de los Tribunales que no tienen las Comisiones parlamentarias.) En ese sentido me parece conveniente recordar aquí como el artículo 138 C del Tratado de la Comunidad Europea reformado por el Tratado de la Unión, trata este aspecto de las Comisiones parlamentarias de investigación que pueda, en su caso, crear el Parlamento Europeo prohibiendo dicha creación cuando «de los hechos alegados esté conociendo un órgano jurisdiccional, hasta tanto concluya el procedimiento jurisdiccional».

por las Cámaras de las Cortes Generales en relación a las constituidas por los Parlamentos territoriales, situación de las pocas que permite –por cierto– advertir disparidad radical de regímenes jurídicos entre las diversas Cámaras parlamentarias existentes en nuestro país (31) lo que no puede justificarse por entero en que la CE contemple solamente a las Comisiones de las Cortes Generales en su artículo 76 y no a las de los Parlamentos territoriales (32) (33).

(31) Recuérdese, así, cómo la LO 5/1984, de 24 de mayo, de comparecencia ante las Comisiones de investigación del Congreso y del Senado o de ambas Cámaras califica como delito de desobediencia grave la falta de comparecencia ante dichas Comisiones aun cuando no hay ningún tipo de consecuencia penal para la falta de comparecencia ante las Comisiones de investigación de los Parlamentos territoriales. Una explicación de la situación y, también, una crítica en A. EMBID IRUJO, *Los Parlamentos territoriales*, op. cit., pág. 245 y sigs. Por otra parte aquí nos encontraríamos ante una excepción –de las pocas– en relación a ese derecho parlamentario común existente en España y que formaba el presupuesto intelectual básico del libro citado en esta nota. Sobre el tema en la misma línea vid. E. VIRGALA FORURIA, «Las Comisiones parlamentarias en las Asambleas Legislativas autonómicas» en *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 3, 1993, pág. 84 y sigs.

(32) El artículo 76 sólo nombra, efectivamente, a las Cortes Generales, pero eso no hubiera sido ostáculo para que una LO (o una reforma del Código Penal) introdujera semejantes consecuencias penales para los Parlamentos territoriales pues, en general, estos Parlamentos no están contemplados en la CE sino en los EEAA lo que no es óbice para que existan prácticas semejanzas de régimen jurídico con ciertas excepciones como la que contemplamos. En sentido contrario y con argumentos que no comparto, pues no es posible llegar a la afirmación de que una conducta es delictiva con alambicados razonamientos de corte analógico y en ausencia de norma que específicamente califique como delictiva una conducta, vid. P. FERNÁNDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ, «La comparecencia de los ciudadanos ante las Comisiones de Investigación de las Asambleas Legislativas», *RCG* 27, 1992, pág. 7 y sigs.

(33) En trámite de corrección de pruebas tengo la satisfacción de constatar cómo el artículo 502 del nuevo Código Penal equipara las consecuencias de la incomparecencia ante las Comisiones de investigación de las Cortes Generales a las que se produzcan ante las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Esto confirma los deseos e interpretaciones que desde hace muchos años postulé. Ello va acompañado, en general, de una relevancia jurídico-penal de los Parlamentos territoriales altamente estimable.

1. *La intimidad como posible límite al funcionamiento de las Comisiones parlamentarias de investigación.*
Discusión

No se refiere la CE en su artículo 76 a que la intimidad de las personas pueda ser uno de los límites en el funcionamiento de las Comisiones Parlamentarias de Investigación. Sin embargo, y aun en ausencia de prescripción concreta en el artículo específicamente dedicado a estas Comisiones, no hacía falta ser muy perspicaz con la mera lectura de la CE para concluir en que de una u otra forma, la intimidad debería acabar relacionándose con el trabajo de estas Comisiones –y del Parlamento, en general– dado que en otros preceptos de la CE –por utilizar un socorrido argumento de analogía– la intimidad aparecía como límite del acceso a los archivos y documentos administrativos [art. 105 b)] (34) y como límite de la libertad de expresión (art. 20.4) y del uso de la informática (art. 18.4) y todo ello, obviamente, en función de la conceptualización básica garantizadora presente en el artículo 18.1 y relativa «al honor, a la intimidad personal y familiar, y a la propia imagen».

No había transcurrido mucho tiempo tras la vigencia de la CE cuando normativamente la LO 5/1984, antes referida en nota indicaba en su artículo 1.2 que:

«Las Mesas de las Cámaras velarán porque ante las Comisiones 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.»

Con lo cual y en norma de máxima relevancia quedaba vinculado específicamente –como, por otra parte parecía más que

(34) Ahora se refiere a la intimidad el desarrollo ordinario de este artículo constitucional, el artículo 37.2 y 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Sobre los problemas de la intimidad en ese ámbito vid. A. EMBID IRUJO, *El ciudadano y la Administración*, ed. INAP, Madrid, 1994, pág. 96 y sigs.

razonable-, el concepto de intimidad al trabajo habitual de las Comisiones Parlamentarias de Investigación.

Ahora bien, la razonabilidad de la que hablo no impide que deban realizarse algunos planteamientos específicos de la intimidad en relación al trabajo parlamentario, en donde se tendrá en cuenta también el tipo de funciones y valores que deben de cumplirse con la actividad del Parlamento y de las Comisiones parlamentarias de investigación que nos llevará a concluir en la necesidad de no asimilar de forma absoluta el juego del respeto a la intimidad en este plano con el que debe merecer en otros como los citados con referencia a distintos preceptos constitucionales en las líneas anteriores (35).

En efecto, no debe olvidarse que si existe una consideración constitucional evidente de la intimidad coherente con el sustento inequívoco que para el sistema constitucional representa la garantía y respeto de un conjunto de derechos fundamentales, también la Constitución se apoya como sustento imprescindible para la afirmación de un verdadero sistema constitucional, en la atribución a las Cortes Generales de la representación del pueblo español (art. 66.1) y, consiguientemente, en el origen del poder del Gobierno -y su control- en esas mismas Cortes. Al final, la garantía de los derechos fundamentales en su conjunto radicará en el adecuado sistema de equilibrio entre los poderes del Estado y, sobre todo, en el control de la actividad del ejecutivo -teóricamente el órgano que más fácilmente puede, en un funcionamiento patológico por supuesto, violentar los derechos fundamentales- por parte del Legislativo.

Sin ninguna duda todo ello tiene que representar unos determinados matices en relación, por ejemplo, al juego que tiene la intimidad como límite del derecho de los ciudadanos en el acceso a los archivos y registros administrativos (art. 37.2 L. 30/1992 antes citado). Item más, una adecuada aplicación del

(35) Sobre la cuestión vid. L. AGUILÓ LUCÍA, *op. cit.*

principio del funcionamiento ordinariamente secreto de las Comisiones parlamentarias de investigación (36) garantizaría que éstas pudieran acceder a determinados datos considerados pertenecientes al ámbito de la intimidad como regla general, pero que no trascenderían al público, que sólo desenvolverían sus efectos dentro del trabajo de la Comisión y que, eso sí, podrían servir finalmente para fundamentar unas conclusiones de la Comisión mediante las que ésta pudiera cumplimentar el encargo recibido del Pleno de la Cámara en el momento de su constitución.

Todo lo cual anima a la afirmación de claros principios de respeto a la intimidad, sí, pero a ser también cautos en la construcción de lo que se entienda en cada caso por intimidad cuestión que, por otra parte, no está resuelta de forma general por el derecho vigente y que, por ello, siempre necesariamente implica un trabajo de interpretación jurídica a realizar por el operador jurídico competente en cada momento (37).

Creo que a esta conclusión lleva también la lectura meditada de la única intervención que en cuestiones semejantes a ésta ha realizado el TC en su Auto 60/1981, de 17 de junio, en donde se rechazó por falta de contenido constitucional la demanda de amparo que un implicado en la trama golpista del 23-F había realizado contra el informe del Ministro de Defensa

(36) La reforma del RCD de 16 de junio de 1994 no es tan taxativa como anteriormente en el funcionamiento secreto de estas Comisiones que se hace depender del voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros, a iniciativa de la Mesa, del Gobierno, de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de sus componentes (art. 64-2 después de la Reforma). También el artículo 64.4 dispone una serie de supuestos en que necesariamente y al margen de cualquier votación por mayoritaria que fuere, las sesiones deberán ser secretas. Igualmente se dispone el carácter de secreto de los datos, informes o documentos que se proporcionen a estas Comisiones cuando así lo disponga una Ley o lo indique la Comisión.

(37) Me remito, otra vez, a mi trabajo *El ciudadano y la Administración, supra cit.*, y con él a toda la jurisprudencia constitucional y bibliografía allí utilizada a la que ahora no me parece necesario citar específicamente por sobrepasar el objetivo de preocupación de este trabajo.

ante el Pleno del Congreso de los Diputados en el que dicho Ministro hacía determinadas valoraciones sobre su intervención en esos hechos que el recurrente juzgaba atentatorias a su intimidad (38). El TC rechazó, como digo, la demanda poniendo de relieve la necesidad de realizar una interpretación sistemática de toda la CE (39) y el valor, en concreto, del derecho del Parlamento (no se trataba, como se habrá visto, de una Comisión de investigación, pero la cuestión no es relevante a los efectos de nuestro proceso de razonamiento) a ser informado por el Gobierno y el deber de información de éste en relación al Parlamento (40).

En todo caso, lo que es advertible de este auto es la resistencia del TC a establecer una doctrina taxativa de aplicación general inclinándose, más bien, a la solución de un caso concreto con connotaciones muy específicas también y a dejar para el futuro y en el ámbito de cada supuesto, la resolución que deba establecerse. Creo que ésta es, sin duda, la mejor conclusión jurídica que puede alcanzarse en esta delicada cuestión.

(38) Una consideración detenida y muy atinada de dicho Auto, plenamente congruente con la intervención del TC en L. MARTÍN-RETORTILLO, *El 23-F. Sus secuelas jurídicas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, ed. Civitas, Madrid, 1985, pág. 25 y sigs.

(39) Dirá el TC que «Tal criterio interpretativo de la Constitución, destinado a 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, 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».

(40) En este caso dirá el Auto que: «Por ello, los derechos 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 de relación puedan ser utilizadas para lesionar los derechos individuales».

Al margen del examen del supuesto concreto, lo que creo que en cualquier caso es exigible desde planteamientos de seguridad jurídica, es la mayor concreción posible del legislador —o del autor del Reglamento parlamentario que, obviamente, es el mismo— en la regulación del procedimiento, forma y fondo de actuación del Parlamento y de sus Comisiones Parlamentarias de investigación sobre todo en aquellos supuestos sensibles donde puedan existir zonas de fricción con los derechos fundamentales y, en concreto, con el de intimidad.

En ese sentido, puede recordarse aquí una reciente reforma de la Ley General Tributaria (la operada mediante Ley 25/1995, de 25 de julio, de modificación parcial de la Ley General Tributaria) en donde en relación a la cuestión que nos ocupa el artículo 113.1 ha indicado que:

«Los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración tributaria en el desempeño de sus funciones tienen carácter reservado y sólo podrán ser utilizados para la efectiva aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros, salvo que la cesión tenga por objeto:

(...)

e) *La colaboración con las comisiones parlamentarias de investigación en el marco legalmente establecido*» (41).

Y ese marco legalmente establecido al que apela específicamente la Ley de modificación está hoy constituido por el RDL 5/1994, de 29 de abril, por el que se regula la obligación de co-

(41) No quiero decir con esta cita que los datos tributarios hayan sido en el pasado encuadrados dentro del concepto de intimidad (me remito, otra vez a mi trabajo *El ciudadano y la Administración*), pero sí entran, en todo caso, dentro de una esfera de privacidad del individuo que la Ley indicada en el texto levanta en relación al trabajo de las Comisiones parlamentarias de investigación.

municación de determinados datos a requerimiento de las Comisiones Parlamentarias de Investigación (42). Dicho RDL afecta no sólo a la Administración Tributaria sino a titulares privados (43) y establece la obligación de remitir los documentos (datos, informes, antecedentes o documentos) que se les pidan con unas condiciones que podemos clasificar desde las siguientes perspectivas:

- *Subjetivas*: Cuando se refieran a personas que desempeñen o hubieren desempeñado (también es válida la regulación, por tanto, para quienes ya hubieran cesado en el ejercicio de sus cargos), por elección o nombramiento (cargos representativos o no representativos) su actividad como altos cargos o equivalentes en todas las Administraciones públicas, sus organismos autónomos, entidades de Derecho público y Presidentes y Directores ejecutivos o equivalentes de los organismos y empresas de ellas dependientes y de las sociedades mercantiles en las que sea mayoritaria la participación directa o indirecta de las Administraciones públicas o de las restantes entidades de Derecho público o estén vinculadas a las mismas por constituir con ellas una unidad de decisión.
- *Objetivas*: Cuando el objetivo de la investigación tenga relación con el desempeño de aquellos cargos y
- *Finalistas*: Que dichas Comisiones entendieran que sin tales datos, informes, antecedentes o documentos no sería posible cumplir la función para la que fueron creadas.

(42) Por si alguna duda existiera, las Comisiones parlamentarias de investigación a que se refiere este RDL son aquellas contempladas por el artículo 76 de la Constitución, forma sibilina mediante la que el Legislador deja fuera del campo de actuación de este RDL a las Comisiones parlamentarias de investigación que constituyan los Parlamentos territoriales.

(43) Serían las entidades de crédito, entidades aseguradoras, sociedades o agencias de valores, sociedades gestoras de instituciones de inversión colectiva, establecimientos financieros de crédito y, en general, cualesquiera entidades financieras.

2. *El conocimiento por el Parlamento de los secretos oficiales. La problemática específica de los fondos reservados*

La dialéctica de la relación entre publicidad y secreto en la actividad de los poderes públicos es permanente y no se limita –aun cuando lo obsesivo de la contemplación de la presente realidad pudiera inducir a ello– a espacios territoriales o períodos temporales concretos sino que nos plantea una relación no fácilmente separable por esos criterios territoriales (44) o temporales (45).

En el ámbito parlamentario español la contradicción hipotéticamente existente entre la sujeción de determinada información o documentación a la legislación de secretos oficiales con los poderes de acceso a la información y de control del Gobierno ha sido resuelta por el momento con la emanación de una Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 2 de junio de 1992 (46) que da acceso al Parlamento a esa información o documentación dentro de unas determinadas condiciones. Son éstas:

(44) En estos días el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha dictado una sentencia por la que se anula la decisión del Consejo de las Comunidades Europeas de negar a un diario inglés la documentación de dos sesiones ministeriales de dicho órgano en materia de Justicia e Interior y Agricultura. Según la información periodística que sigo el Tribunal indica al Consejo que «en cada caso» en que los ciudadanos pidan acceso a sus documentos, tome una decisión equilibrada, teniendo en cuenta tanto la confidencialidad de los debates como el derecho de los ciudadanos a la información» (Cfr. *El País*, de 20 de octubre de 1995).

(45) Para el «viejo derecho» español vid. E. GÓMEZ REINO, «El principio de publicidad de la acción del Estado y la técnica de los secretos oficiales», *REDA* 8, 1976. En la moderna bibliografía el trabajo de referencia es, sin duda, el de F. SAINZ MORENO, «Secreto e información en el Derecho Público», *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, vol. III, ed. Civitas, Madrid, 1991, pág. 2863 y sigs.

(46) He dado las referencias de publicación de esta Resolución en una nota *supra*.

- La información puede ser solicitada por las Comisiones del Congreso o por uno o más grupos parlamentarios siempre y cuando comprendan al menos la cuarta parte de los miembros del Congreso. La solicitud se tramita a través del Presidente de la Cámara.
- Si la materia había sido clasificada como secreta, el Gobierno facilita la información a un diputado por cada grupo parlamentario de los contemplados en el artículo 23.1 del Reglamento del Congreso (de tal precepto se desprende que el Grupo mixto está al margen de esta información). Forman por tanto dichos diputados, aunque no lo indique como tal la Resolución, una suerte de Comisión parlamentaria de secretos oficiales.
- Si la materia era reservada, la información se facilita a los portavoces de los Grupos parlamentarios o, si la iniciativa partió de una Comisión, a los representantes de éstos en dicha Comisión.
- En casos excepcionales cabe que la información se facilite exclusivamente al Presidente del Congreso o al de una Comisión si la iniciativa de información fue de ésta. También la información a petición del Gobierno puede ser suministrada en sesión secreta a una Comisión.
- Si la solicitud se refería a consulta de documentos, éstos se exhibirán a los diputados autorizados normalmente en el Congreso de los Diputados sin que en ningún caso puedan autorizarse copias. Los diputados podrán tomar notas del contenido de los documentos.
- Los diputados están obligados al secreto referido en el artículo 16 del Reglamento del Congreso.

Esta Comisión parlamentaria de secretos oficiales ha ampliado su campo de acción al conocimiento de los fondos destinados presupuestariamente a los gastos reservados en virtud

de lo indicado por el artículo 7.º de la Ley 11/1995, de 11 de mayo, reguladora de la utilización y control de los créditos destinados a gastos reservados. Dicho precepto prevé una comparecencia periódica de los titulares de los Departamentos que tengan asignadas partidas de gastos reservados (sólo los Asuntos Exteriores, Justicia e Interior y Defensa según el artículo 4.º de la misma Ley), siendo secretas las sesiones de esta Comisión y viniendo obligados los miembros de la misma también a guardar secreto.

Naturalmente que la viabilidad y eficacia de un sistema de acceso a secretos oficiales como el indicado sólo podrá medirse con ecuanimidad una vez que haya transcurrido un tiempo de funcionamiento y hayan existido, además, situaciones diversas en su desarrollo. Deben aceptarse, en todo caso, como normales y propias de un país de la dilatada experiencia parlamentaria del nuestro, las dificultades observables en los momentos actuales, casi connaturales con las radicales dificultades de bajar el velo del secreto hasta allí donde había llegado tradicionalmente y, paralelamente, con la humana tentación de llegar en la exigencia de control del Gobierno y de ejercicio de la responsabilidad política hasta terrenos donde podría ser dudosa o cuestionable la procedencia de dichas técnicas parlamentarias.

3. *Las consecuencias del quebrantamiento de la obligación de secreto o de la violación de la intimidad de las personas*

No hay norma jurídica si no existe exigencia coactiva de su cumplimiento con la consiguiente regulación de las consecuencias punitivas de su inobservancia. Esto también sucede en las prescripciones que hemos tenido que contemplar, si bien el carácter de parlamentario del sujeto al que presumiblemente pueda imputarse el incumplimiento de la norma, determina algunas peculiaridades más que notables en relación a las violaciones o infracciones de estos deberes y valores que pudieran ser cometidos por otra persona que no gozara de esa condi-

ción. En otro plano de cosas y dentro de este punto de previas consideraciones a la cuestión que finalmente se trata en este trabajo, creo que debe partirse de una posición de relativo escepticismo ante la posibilidad de que normas como éstas puedan ser de fácil aplicación ante los múltiples problemas que pueden, como obstáculo fáctico, surgir, como la dificultad de prueba de la conducta reprochada, sobre todo, y la más que cuestionable compensación por la vía de la reacción judicial –aún presuponiendo que ésta tenga éxito– de los perjuicios casi irreparables que pueden sufrir los valores que tratamos como consecuencia de la publicidad dada a los secretos presuntamente oficiales o a cuestiones atinentes a la intimidad de las personas.

Ese presupuesto –y la crítica presente en él– me parece que es, en todo caso, una parte del juego político que se desarrolla en torno al control parlamentario del Gobierno, que lleva consigo una necesidad de razonable publicidad de todas sus actuaciones con todos los riesgos y, a veces, también con todas las ventajas inherentes a esa publicidad. Con la misma conciencia de no extremar el papel del derecho en el ámbito del juego parlamentario ni la preeminencia inmarcesible de la norma jurídica en estas cuestiones que ha sido la tónica seguida en este trabajo, paso a exponer –por ser el lógico corolario final de todo lo indicado–, el esquema de los medios que la norma jurídica contiene para ayudar a su correcto cumplimiento.

Ciñéndome, exclusivamente, a la situación en las Cámaras de las Cortes Generales que es donde la complejidad jurídica es mucho mayor que en los Parlamentos Territoriales y donde, al tiempo, existen más probabilidades de que se puedan plantear asuntos de este cariz ante la práctica limitación de los instrumentos de investigación en los Parlamentos Territoriales (47),

(47) Lo dicho en el texto es válido hasta la reciente reforma del C.P. comentada en la nota 33.

tenemos que distinguir ante reacciones frente al quebrantamiento del deber de secreto y frente a las violaciones del honor o de la intimidad personal.

En el plano del deber de secreto, el mantenimiento de éste se configura en el artículo 16 del RCD como un deber del diputado y su infracción hace que pueda llegar la Mesa de la Cámara a proponer el Pleno hasta la suspensión en la condición de diputado del parlamentario imputado (48).

La violación de la intimidad o del honor de las personas no se sanciona en el plano de la disciplina parlamentaria interna sino que su tratamiento se desarrolla en la normativa general protectora de estos derechos fundamentales. Esa normativa presenta dos posibilidades no alternativas: el camino de la represión penal o el del tratamiento puramente civil puesto a disposición de quien haya sufrido las violaciones en su intimidad u honor.

Empezando por el tratamiento civil, la norma de referencia es la LO 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y a la propia imagen. Cualquiera puede reclamar la tutela judicial de los Tribunales civiles en este ámbito no pudiendo los parlamentarios esgrimir ningún tipo de privilegio propio de su condición para impedirlo o dilatarlo desde que la STC 9/1990, de 18 de enero, anuló por inconstitucional la reforma que el artículo 2.2 de la Ley 1/1982 había hecho la LO 3/1985, de 29 de mayo, que introdujo en el texto original de la Ley la necesidad de previa autoriza-

(48) Eso se prevé en el nuevo artículo 99.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados después de la reforma de dicho Reglamento habida el 16 de junio de 1994. Con anterioridad a la reforma, el ejercicio de la potestad disciplinaria sobre el diputado que hubiera violado el deber de secreto pasaba por la previa suspensión de alguno de los derechos a que se refieren los artículos 6 a 9 del Reglamento, a saber asistencia con voto a sesiones, información, retribución económica... Ahora la Mesa puede proponer directamente al Pleno la suspensión temporal referida.

ción del Congreso o del Senado para poder proceder civilmente contra los presuntos infractores de los valores protegidos por esta Ley (49).

Pero si la condición parlamentaria no es óbice para el libre ejercicio de acciones por los perjudicados en este ámbito, sí lo puede ser para el ejercicio de acciones penales cuando se considere que la violación de la intimidad es configuradora de los tipos penales (injuria o calumnia) contenidos en los artículos 453 y siguientes del Código Penal. En este ámbito se desarrollan los privilegios procesales de la inmunidad y de la inviolabilidad y, por tanto, rige con plena validez la exigencia de autorización previa del Congreso o del Senado prevista en el artículo 71.2 de la CE pese, bien es verdad, a los evidentes recortes que a la libertad de Congreso o Senado en este ámbito ha dado la jurisprudencia del TC (50).

Como hemos visto, todo lo especificado hasta aquí se desarrolla en el ámbito de la represión de una previa conducta que ha causado un mal y es en sí misma, por tanto, reprochable. El derecho no ha llegado en sus previsiones efectivas más allá de la punición de las conductas contrarias a los valores protegidos y creo que sería necesario que dentro del Parlamento y al nivel que se considerara conveniente, se profundizara mucho más en la configuración de un marco preventivo que hiciera inservibles, por inútiles, las anteriores prescripcio-

(49) La sentencia de la que fue ponente el Magistrado DÍAZ EIMIL consideró, fundamentalmente, inadecuado al artículo 71.2 de la CE extender a los procesos civiles lo que era un privilegio procesal que sólo podría tener fundamento para los procesos penales.

(50) Vid. el estudio completísimo de esta jurisprudencia y de la problemática en general de la autorización previa para procesar que se contiene en las ponencias de L. MARTÍN-RETORTILLO y J. GARCÍA MORILLO en el vol. *Inmunidad parlamentaria y jurisprudencia constitucional*, ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994. También sobre el tema P. FERNÁNDEZ-VIAGAS BARTOLOME, *La inviolabilidad e inmunidad de los diputados y senadores. La crisis de los privilegios parlamentarios*, ed. Civitas, Madrid, 1990.

nes (51). El acceso efectivo del parlamentario individual y de los Parlamentos en sí mismos a la información, y el control del Gobierno subsiguiente saldrían favorecidos en ese tipo de mecanismo preventivo y el prestigio del Parlamento, finalmente, se vería considerablemente reforzado.

(51) Vuelvo a la LO 5/1984, de 24 de mayo, que en el artículo 1.2 estaba, realmente, pensando en estos mecanismos preventivos al otorgar a las Mesas de las Cámaras la competencia de velar para que ante las Comisiones de investigación quedaran salvaguardados el respeto a la intimidad y el honor de las personas, el secreto profesional, la cláusula de conciencia y los demás derechos constitucionales.