

NOTA SOBRE INCUMPLIMIENTO POR LAS ADMINISTRACIONES  
PUBLICAS DEL DEBER DE FACILITAR DOCUMENTACION  
AL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS CONFORME  
AL ARTICULO 7.º DEL REGLAMENTO DE LA CAMARA

I. ANTECEDENTES

1. El artículo 109 de la Constitución dispone:

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

2. El precepto constitucional transcrito, junto a otros de la propia Constitución, como son los del artículo 76 (Comisiones de Investigación), 110 (Información a las Cámaras por los miembros del Gobierno y los funcionarios), y 111 (interpelaciones y preguntas), fue objeto del desarrollo por el Reglamento del Congreso de los Diputados vigente. Concretamente, la obligación de informar a las Cámaras se recoge en los artículos 7.º, 44, 202 y 203. Interesa, en particular, informar acerca de la aplicación del artículo 7.º, el cual establece:

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

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

3. De hecho, es frecuente que los Diputados utilicen el cauce del artículo 7.º del Reglamento, para, a través de la Presidencia de la Cámara, recabar datos, informes y documentos de diferentes Administraciones Públicas.

Hay que tener en cuenta que el concepto de Administración Pública no es unívoco. La Administración Judicial también se llama Administración, así como la Administración que sirve a otros órganos constitucionales como pueda ser la del Tribunal Constitucional o la del Tribunal de Cuentas. Ahora bien, por lo general el mayor número de datos o informes se solicitan de las Administraciones Públicas que dependen del Gobierno de la nación, de las Comunidades Autónomas, de las Diputaciones o de los Ayuntamientos o demás entes locales; es decir, de las llamadas Administraciones Públicas Territoriales.

Las solicitudes de datos, informes o documentos se califican por la Mesa, y, una vez admitidas a trámite por reunir las condiciones reglamentarias, se cursan a las Administraciones Públicas competentes mediante oficio de la Presidencia del Congreso dirigido al órgano superior de la Administración Pública correspondiente.

4. Normalmente la Administración Central del Estado responde a través del Gobierno, con normalidad dentro de los plazos reglamentarios a las solicitudes que la Cámara formula por medio de sus miembros y por conducto de la Presidencia de la Cámara.

Sin embargo, especialmente por lo que se refiere a otras Administraciones Públicas, la respuesta suele ser defectuosa, bien porque se produce retraso, bien porque responde un funcionario o autoridad que no es el órgano supremo de la Administración de que se trata, o bien por falta absoluta de respuesta.

## II. PROBLEMA QUE SE PLANTEA

Se trata de determinar las consecuencias jurídicas que se producen con motivo del incumplimiento, ya sea por mora o por falta de respuesta en absoluto, por parte de la Administración Pública de la que se han recabado datos, informes o documentos al amparo de los preceptos constitucionales y reglamentarios antes citados.

## III. INFORME

Es preciso hacer dos tipos de consideraciones. Unas relativas al procedimiento que se sigue para la tramitación de las solicitudes de datos, informes o documentos. Otras referentes a la cuestión de fondo, esto es, las consecuencias del incumplimiento del deber de informar por parte de las Administraciones Públicas.

Por lo que afecta al primer orden de consideraciones, la tramitación de las solicitudes de informes, datos o documentos no se ha atendido siempre a los mismos criterios, salvo por lo que se refiere a las solicitudes dirigidas a la Administración Central del Estado que en todo caso se han cursado a través del Gobierno, Secretaría de Estado para las relaciones con las Cortes y la coordinación legislativa. En cambio, respecto de las demás Administraciones Públicas, en la I Legislatura constitucional se cursaban a través del Gobierno de la nación e idéntica Secretaría de Estado, mientras que ahora se envían mediante oficio de la Presidencia del Congreso al Presidente de la Comunidad Autónoma, Presidente de la Diputación o Alcalde Presidente de la Corporación Local correspondiente. Naturalmente, la adopción de uno u otro procedimiento debe reconsiderarse en el momento de examinar las consecuencias del incumplimiento de la obligación de proporcionar información a la Cámara por las diferentes Administraciones Públicas. Queda, pues, enunciado el problema para volver a esta cuestión tras el examen de la cuestión de fondo.

Dejando aparte la distinción entre juristas y legistas, pertenece también al Derecho Medieval, la diferenciación entre las llamadas *leges perfectae* y *leges imperfectae*. Las primeras son aquellas que establecen una sanción para el supuesto de incumplimiento de lo

que la norma establece, en tanto que las segundas carecen de tal previsión.

Parece, pues, que de acuerdo con los preceptos antes recogidos, se está ante normas imperfectas, en cuanto se ignora a la vista de las mismas las consecuencias negativas o sanciones que debe imponerse a una Administración Pública que no cumple con el deber de proporcionar datos, informes o documentos. La búsqueda de la sanción tiene como significado esencial no tanto penar a la Administración infractora, cuanto superar su resistencia expresa o tácita, activa o pasiva, a informar al Congreso de los Diputados.

Así se ha entendido por las Cámaras en el supuesto de la obligación de comparecencia que impone el artículo 76.2 de la Constitución:

«Será obligatorio comparecer a requerimiento de las Cámaras. La Ley regulará las sanciones que puedan imponerse por incumplimiento de esta obligación.»

Es verdad que en este caso la propia Constitución se remite a una Ley ordinaria, ley que en estos momentos se tramita por las Cortes Generales, sobre comparecencias ante Comisiones de Investigación del Congreso, del Senado o conjuntas de ambas Cámaras. Este proyecto de Ley prevé sancionar las incomparecencias ante las Cortes mediante técnicas penales análogas a las que se utilizan ante el caso de no comparecer a citaciones judiciales.

Ahora bien, lo característico del artículo 7.º del Reglamento estriba en la circunstancia de que ni prevé sanción ni se remite a la ley ordinaria, como tampoco lo hace el artículo 109 de la Constitución en que se funda. En consecuencia, hay que recurrir a la aplicación de los procedimientos civiles o administrativos existentes (baste mencionar la eventual relevancia de la responsabilidad civil de los funcionarios públicos establecida por la ley de 5 de abril de 1904, la llamada «Ley Maura»), o bien de los tipos penales existentes (resistencia a la autoridad o a sus agentes y desobediencia a los mismos con arreglo al artículo 237 del Código penal, y desobediencia y denegación de auxilio tipificados en los artículos 369 y siguientes del propio cuerpo legal).

El problema capital de acuerdo con los tipos penales existentes en nuestro ordenamiento reside, por consiguiente, en delimitar el concepto de autoridad a efectos penales, cuestión delicada que impone examinar el significado del término autoridad en nuestro derecho positivo, en la jurisprudencia y en la doctrina, por brevemente que sea.

El artículo 119 del Código penal establece en su párrafo primero lo siguiente: «A los efectos penales, se reputará Autoridad al que por sí sólo o como individuo de alguna Corporación o Tribunal tuviere mando o ejerciere jurisdicción propia». Se vincula el concepto de autoridad de manera objetiva al ejercicio de potestades de mando o jurisdicción.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha calificado como autoridades en el sentido del expresado precepto las siguientes: los Jueces, los Alcaldes, los funcionarios del Ministerio Fiscal, los Notarios, los Inspectores de Trabajo, los empleados de ferrocarriles, los administradores de aduanas, los inspectores y directores de prisiones, los miembros de los Tribunales de Menores, etc., todos ellos dentro de las competencias que tiene atribuidas y en el ámbito territorial en que se desenvuelve. La sentencia de 25 de mayo de 1933 establece que «para dar la conceptualización de autoridad es preciso que se tenga mando o se ejerza jurisdicción», y la sentencia de 20 de noviembre de 1963 indica que «la función de autoridad implica una voluntad de mando o de imperio, que se concreta en el ejercicio *erga súbditos* de un derecho de supremacía, esto es, de un derecho que constituye la manifestación de un poder jurídicamente superior al de los ciudadanos». Pero es de mayor interés la sentencia de 16 de octubre de 1969 que afirma que «los tenientes de Alcaldes... tienen mando y jurisdicción propia en los asuntos de la privativa competencia municipal, ya que no es cierto que los Ayuntamientos sean meros órganos deliberantes sino resolutorios y que cuando se injuria a sus componentes, no como simples individuos sino por su actuación en la corporación a que pertenece, tienen, sin duda, el carácter y condición de autoridad».

En la doctrina, el término autoridad se utiliza, con frecuencia en un sentido poco preciso, en las diversas ramas del ordenamiento,

especialmente en el derecho constitucional. Así, autoridad se contrapone a libertad, con la que paradójicamente se complementa, y se estudian las relaciones entre democracia y autoridad, como se habla de la autoridad de la opinión pública. Pero se busca un sentido más preciso al concepto, a este respecto ha señalado LAVAGNA (voz «autorità» en la Enciclopedia del Diritto, Tomo IV, págs. 447 y sigs., Milán, 1959) que el término posee un valor jurídico objetivo y otro subjetivo. Desde el punto de vista objetivo la autoridad significa la posibilidad de producir efectos jurídicos independientemente del consentimiento u oposición de otros sujetos; esto es, la autoridad es sinónimo de poder o de potestad, de modo que la autoridad estatal señala el *imperium* o suma de poderes públicos directamente referidos al Estado. El legislador usa el término autoridad para indicar el poder que alguien tiene sobre determinadas personas a causa del oficio público, o excepcionalmente privado, que desempeña. Una segunda significación del término autoridad en sentido objetivo es aquella que la concibe como la fuerza de un acto a través del cual se producen determinados efectos, esto es, la autoridad como eficacia, en el sentido en que se habla de la autoridad de la ley para aludir a la fuerza del derecho, o de la autoridad de la sentencia no recurrible y que tiene fuerza de cosa juzgada, o, en fin, de la autoridad del acto administrativo. Por último, igualmente en sentido objetivo, se habla de autoridad de los actos certificantes para designar el valor como medio de prueba de las certificaciones. Desde un punto de vista subjetivo son autoridad los sujetos que tienen atribuidos poderes públicos o funciones públicas.

En consecuencia, quienes desempeñan funciones públicas con potestad de mando constituyen autoridad. Se trata, pues, de un concepto genérico que comprende tanto a la autoridad legislativa del Parlamento, la jurisdiccional de los Tribunales y la ejecutiva del Gobierno. Ahora bien, el problema reside en el desdoblamiento entre la capacidad de adoptar una determinada orden o prescripción y la capacidad de llevar a ejecución esa orden, para lo cual no todas las autoridades en el sentido genérico son adecuadas. Por ejemplo, el Presidente del Congreso de los Diputados, conforme al artículo 72.4 de la Constitución, tiene poderes administrativos y de policía, limitados al interior de su sede, puesto que el indicado precepto establece: los Presidentes de las Cámaras ejercen en nombre de las mis-

mas todos los poderes administrativos y facultades de policías en el interior de sus respectivas sedes». Así, las Cortes pueden establecer prescripciones y mandar mediante leyes respecto de todos los ciudadanos, pero la ejecución de tales prescripciones corresponde al Gobierno, definido por el artículo 97 de la Constitución como aquel poder que «ejerce la función ejecutiva». En definitiva, la ejecución de las órdenes que emanan del *imperium* o ejercicio del poder de mando comporta o puede comportar el uso de la fuerza, lo cual queda reservado a aquellas autoridades que disponen de los medios coercitivos del Estado, propiamente el Gobierno.

De acuerdo con todo lo expuesto, parece que pueda resolverse el problema capital planteado para afirmar que las Cortes, aun siendo autoridad que posee *imperium*, no es autoridad ni puede ejercer como tal para la ejecución de sus propios actos, salvo supuestos excepcionalísimos (recuérdense las facultades de policía de la Presidencia de las Cámaras dentro de sus respectivas sedes). No es casual que la promulgación de una ley, la cual corresponde por imperativo del artículo 91 de la Constitución a S.M. el Rey, se traduzca en una cláusula que introduce el poder ejecutivo proclamando una disposición como ley y ordenando que se obedezca por todas las autoridades y ciudadanos. La circunstancia de que las Cortes carezcan de medios para llevar a ejecución sus acuerdos legalmente adoptados no significa en absoluto subordinación al Ejecutivo, el cual es más bien un órgano servicial del Parlamento cuando el Parlamento actúa dentro del ámbito de sus propias competencias. Es más, si el Parlamento tuviera que llevar a ejecución sus propios actos, para lo cual se encuentra inerte, perdería algo de la solemnidad y superioridad que como órgano central de todo régimen constitucional le pertenece.

El planteamiento efectuado permite la aplicación de los tipos penales existentes en nuestro ordenamiento, llevar a ejecución los acuerdos de las Cortes, sin necesidad de crear nuevos tipos penales. Porque si las Cortes fueran autoridad ejecutiva, la resistencia o desobediencia a las medidas adoptadas en el ejercicio de sus funciones, no serían claramente susceptibles de represión criminal o penal, puesto que ello supondría la extensión del tipo penal existente a nuevos supuestos. Resulta, además, superfluo plantear las cosas como una exigencia de poder de mando de imperio y de dispo-

sición de medios coactivos para hacerse obedecer, cuando el Parlamento dispone del Ejecutivo a tales efectos. El Ejecutivo se tutela a sí mismo, pero también tutela la acción de los demás poderes del Estado; es el ejecutivo de las leyes, en primer lugar promulgándolas mediante el refrendo y después observándolas y haciéndolas observar, pero también lo es de las decisiones de los Jueces, como lo revela por ejemplo la administración penitenciaria o la policía judicial.

En consecuencia, es preciso apelar a la configuración que del Gobierno hace el artículo 97 de la Constitución, cuando establece que el Gobierno «ejerce la función ejecutiva», para encontrar una vía de solución al problema planteado.

No cabe duda de que el incumplimiento del deber de informar por una Administración Pública es incumplimiento de un deber constitucional y, por tanto, que merece especial protección por parte del ordenamiento jurídico. Se podría pensar que el artículo 109 de la Constitución solamente autoriza a las Cámaras y a sus Comisiones para solicitar información, de modo que el artículo 7.º iría más allá si autoriza a hacerlo a los Diputados individualmente considerados. Pero esto sólo es aparentemente así. El Reglamento parlamentario nace históricamente con una fuerza que excede los límites de la pura organización interior de la Cámara, y su principal conquista consiste en tener el poder de llamar al Gobierno para que le informe y dirimir, en consecuencia, las responsabilidades primero criminales y después políticas que se deducen de la acción del Gobierno. Esta potestad de recabar información se extiende después a las Administraciones Públicas, órganos de las mismas y de instituciones políticas, así como a particulares, especialmente en este último caso cuando se trata de Comisiones de Investigación. En esta línea cabe inscribir la capacidad de acción del Congreso de los Diputados en el sistema de la Constitución española vigente. Pues bien, la solicitud de informes, datos y documentos 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.

#### IV. CONCLUSIONES

Sólo queda concretar las consideraciones anteriormente expuestas mediante las conclusiones que figuran a continuación.

1. El incumplimiento por parte de una Administración Pública del deber de informar establecido en el artículo 109 de la Constitución y los artículos 7.º y 44 del Reglamento del Congreso de los Diputados, es una infracción de un deber constitucional.

2. 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 y, por tanto, de potestad de mando y medios coactivos para ejecución de la propia voluntad legal y legítima.

3. Sin embargo, si el Congreso de los Diputados cursa las solicitudes de información, bien desde el comienzo, o bien ante el hecho de su incumplimiento por parte de la Administración interesada, a través del Gobierno, sí resultan relevantes los tipos penales correspondientes, como son: el de resistencia a la autoridad o sus agentes y el de desobediencia a los mismos, con arreglo al artículo 237 del Código penal; y los de desobediencia y denegación de auxilio tipificados en los artículos 369 y siguientes del propio Código penal. Esto sin hablar de la responsabilidad civil de los funcionarios públicos establecida por la Ley de 5 de abril de 1904, que se acompaña a la presente nota.

4. De acuerdo con los usos parlamentarios, hay que entender que la apreciación del incumplimiento debe responder al principio de rogación, de manera que tiene que ser reclamado el cumplimiento de la solicitud de informe por el diputado que hubiese adoptado la iniciativa conforme al artículo 7.º del Reglamento. 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.

*Se propone*, como consecuencia de todo lo expuesto, que por la Mesa, una vez apreciado el incumplimiento del deber de información por una Administración Pública, se adopte el acuerdo de reiterar la solicitud de informe, datos o documentos al amparo del artículo 7.º del Reglamento 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 procedan.

*Palacio del Congreso de los Diputados*

26 de abril de 1984