

El secreto de la actividad parlamentaria y el derecho a saber en la sociedad abierta

MARÍA CRISTINA DUCE PÉREZ-BLASCO

Letrada del Parlamento de Canarias

Resumen

La función del parlamento es someter a la luz pública las acciones del ejecutivo, lo que supone su sometimiento a escrutinio ciudadano. Esta función es propia de las democracias que, a diferencia de los regímenes autocráticos regidos por la opacidad, se rigen por los principios de transparencia y de publicidad en la rendición de cuentas que amparan el derecho público subjetivo individual de acceso a la información pública. Los parlamentos deben continuar fomentando herramientas que, integrando el denominado «parlamento abierto», coadyuven a dotar de mayor transparencia a su actividad y permitan a los ciudadanos participar en la labor de control al ejecutivo.

Asimismo, los obstáculos que bajo la excusa de *razón de Estado* se imponen a las cámaras para conocer de determinadas materias clasificadas, amparadas bajo el paraguas de una legislación preconstitucional, obsoleta y alejada del derecho comparado, deben ser eliminadas para poder conocer, valorar y enjuiciar la actuación de los poderes públicos, lo que constituye una de las principales funciones de los parlamentos. Todo ello es posible al tiempo que se mantienen las cautelas y el sigilo necesario sobre dichas materias, como se expondrá a lo largo de este estudio, en el que se pondrá especial énfasis en la regulación del Parlamento canario donde desempeño mi labor.

Palabras clave: transparencia, publicidad, derecho subjetivo individual, información pública, parlamento abierto, materias clasificadas, poderes públicos, funciones de los parlamentos, cautelas y el deber de sigilo.

Resum

La funció del parlament és sotmetre a la llum pública les accions de l'executiu, la qual cosa en comporta el sotmetiment a escrutini ciutadà. Aquesta funció és pròpia de les democràcies que, a diferència dels règims autocràtics regits per l'opacitat, es regeixen pels principis de transparència i de publicitat en la rendició de comptes públics que impliquen el dret públic subjectiu individual d'accés a la informació pública.

Els parlaments han de continuar fomentant eines que integren el denominat parlament obert, que coadjuven a dotar de major transparència la seua activitat i permeten als ciutadans participar en la labor de control a l'executiu.

Així mateix, els obstacles que sota l'excusa de *raó d'estat* s'imposen a les cambres per a conèixer de determinades matèries classificades, emparades sota el paraigua d'una legislació preconstitucional, obsoleta i allunyada del dret comparat, han de ser eliminades per a poder conèixer, valorar i enjudiciar l'actuació dels poders públics, la qual cosa constitueix una de les principals funcions dels parlaments. Tot això és possible alhora que es mantenen les cauteles i el sigil necessaris sobre aquestes matèries, com s'exposarà al llarg d'aquest estudi, en el qual es posarà especial èmfasi en la regulació del parlament canari on exercisc la meua labor.

Paraules clau: transparència, publicitat, dret subjectiu individual, informació pública, parlament obert, matèries classificades, poders públics, funcions dels parlaments, cauteles i el deure de sigil.

Abstract

The function of Parliament is to bring the actions of the Executive into the public eye, which entails subjecting them to public scrutiny. This function is inherent to democracies that, unlike autocratic regimes governed by opacity, are governed by the principles of transparency and public accountability that protect the individual subjective right of access to public information.

Parliaments must continue to promote tools that, by integrating the so-called «open parliament,” contribute to providing greater transparency to their activities and allow citizens to participate in the work of oversight of the Executive.

Likewise, the obstacles imposed on chambers under the pretext of *reason of state* to hear certain classified matters, protected under the umbrella of

pre-constitutional legislation that is obsolete and distant from comparative law, must be eliminated in order to hear, assess, and judge the actions of public powers, which constitutes one of the main functions of Parliaments. All of this is possible while maintaining the necessary caution and confidentiality regarding these matters, as will be explained throughout this study, which will place special emphasis on the regulation of the Canary Islands Parliament where I work.

Key words: Transparency, publicity, individual subjective rights, public information, open parliament, classified matters, public powers, functions of Parliaments, precautions and the duty of confidentiality.

Sumario

- I. Introducción
- II. Ocultación versus transparencia
- III. El derecho a saber
- IV. El Principio de publicidad en España
- V. Control parlamentario de las materias clasificadas
 - 1. Los secretos oficiales en España
- VI. Información gráfica
- VII. La protección de datos en los parlamentos españoles
 - 1. Limitaciones derivadas de la protección de datos
 - 2. Derecho al olvido
- VIII. Parlamento abierto
- IX. Conclusiones
- X. Bibliografía

I. Introducción

El fundamento de la separación de poderes elaborada por Montesquieu radica, en sus propias palabras, en que¹ «todo hombre que tiene poder se inclina por abusar del mismo; va hasta que encuentra límites. Para que no se pueda abusar de este, hace falta disponer las cosas de tal forma que el poder detenga al poder». Para su consecución, propone la división del poder entre el legislativo, encargado de legislar y controlar la acción del gobierno; el ejecutivo, a quien compete la ejecución de lo legislado, y el judicial, encargado de revisar la conformidad con la legalidad de la actividad llevada a cabo por el primero. Paralelamente, nadie puede ser miembro integrante de más de un poder. Con ello se consigue la separación orgánica y funcional de cada poder y de los que los ejercen.

Sentado el advenimiento del estado de derecho en el continente europeo a partir del parlamentarismo británico, que desembocó en *Bill of Rights* de 1689 y, en el continente, con la Revolución francesa de 1789, la actividad de los parlamentos, en su condición de representantes de los ciudadanos, vino a comprender el control de la actividad gubernativa bajo el foco de las luces, es decir, dotando a esta potestad de publicidad. Actividad que ha sido descrita por múltiples pensadores. Así, Stuart Mill afirmaba: «*The proper office of a representative assembly is to watch and control the Government; to throw light of publicity on its acts.*»² La finalidad esencial es alumbrar la actividad llevada a cabo por el poder ejecutivo para someterla al escrutinio de la ciudadanía. Por su parte, E. Kant afirmaba que «Las acciones referentes al derecho de otros hombres son injustas si su máxima no admite la publicidad.»³ Por ello, la publicidad de los actos del gobierno es esencial para la definición de la forma de democracia o del estado de derecho parlamentario.

1 Charles de Montesquieu. *El Espíritu de las Leyes*. Ed Tecnos. Madrid 2007.

2 John Stuart Mill «*Representative Government*». Princeton Legacy Government. 1976.

3 Emmanuel Kant «*Sobre la Paz Perpetua*» Ed. Akal. Madrid. 2012.

II. Ocultación *versus* transparencia

La publicidad es una de las principales funciones del parlamento con el fin de exponer al escrutinio ciudadano la acción del ejecutivo. Constituye una de las características definidoras de la democracia donde los representantes elegidos por la ciudadanía están obligados a dar cuenta, de forma continuada, de sus acciones, de los procedimientos empleados para adoptar decisiones y de las razones para ello. El acceso a la información pública es un derecho público subjetivo constitucionalmente reconocido. Por el contrario, los regímenes autocráticos obvian esta exigencia y tienden a la opacidad argumentando razones de seguridad pública o protección de intereses colectivos o, simplemente, sin aducir motivo alguno. Warren y Brandeis⁴ afirmaban que «La luz del sol es el mejor de los desinfectantes».

El propio preámbulo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, señala que «la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.»

Si la regla en un estado democrático es la publicidad, las excepciones a la misma deben estar ligadas únicamente a la supervivencia y protección de la organización política, es decir, deben tener carácter excepcional y motivado, aunque no se puede negar que todo gobierno ha de contar con un cierto margen de libertad que permita proteger las funciones de la *alta política* que únicamente podrá garantizarse con la restricción del acceso público.

4 Samuel Warren y Louis Brandeis «*El derecho a la intimidad*». Cuadernos Civitas, Madrid 1995, con introducción de Benigno Pendás y de Pilar Baselga.

Para poder analizar el alcance de esta excepción es necesario comprender el origen de las normas relativas a los secretos oficiales que existen en las democracias occidentales. La mayor parte de ellas se aprobaron en contextos bélicos, bajo la lógica de la hostilidad, del recelo y de la desconfianza entre las naciones, en especial en el período comprendido entre la Primera Guerra Mundial (1914-1918) y la Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Ejemplos de ello son las leyes británicas de *Protection of Official Data* de 1917, 1920 y 1939 o el *Espionage Act* norteamericano, aprobada en 1917. Cabe recordar que el 6 de abril de 1917, los Estados Unidos entraron en la Primera Guerra Mundial. Dos meses después, el 15 junio de 1917, el congreso norteamericano aprobó la Ley de espionaje para evitar la interferencia con las operaciones militares e inhibir el apoyo de los enemigos de los Estados Unidos durante la guerra.

Contemporáneamente, las motivaciones han variado y prueba de ello fue el escándalo del Watergate, acaecido en 1970, tras irrumpir cinco hombres encapuchados en las oficinas del Comité Nacional del Partido Demócrata en Washington y sustraer los documentos referentes a la estrategia de campaña del Partido Demócrata. La administración del presidente Richard Nixon, miembro del Partido Republicano, intentó encubrir a los responsables, quienes, al parecer, habían actuado por indicación del mandatario. Cuando la conspiración se destapó, el Congreso de los Estados Unidos inició una investigación, pero la negativa del gobierno de Nixon a colaborar en esta condujo a una crisis institucional. El conato de encubrimiento de estos hechos supuso la realización de una variedad de actividades ilegales en las que estuvieron involucradas personalidades del gobierno estadounidense presidido por Nixon, como fueron el acoso a opositores políticos, activistas y a personas o funcionarios considerados sospechosos. A este fin, el ejecutivo hizo uso de organizaciones policiales o servicios de inteligencia, como a la Oficina Federal de Investigaciones (FBI), la Agencia Central de Inteligencia (CIA) o el Servicio de Impuestos Internos (IRS). El escándalo destapó múltiples abusos de poder por

parte del gobierno de Nixon y se saldó con la dimisión de este como presidente de los Estados Unidos, en agosto de 1974.

Más recientemente, el activismo virtual de la organización Wikileaks, fundada en el año 2006 con el fin declarado de filtrar información como forma de lucha contra la corrupción, ha venido publicando a través de su página web y otros medios, a lo largo del primer cuarto del siglo ^{xxi}, documentos clasificados proporcionados por fuentes anónimas. Su responsable, Julian Assange, fue sido encausado por estas revelaciones.

Ambos ejemplos acreditan que el contexto contemporáneo se encuentra amenazado no solo por hostilidades belicistas, sino también por otras presiones más difusas como son el terrorismo internacional, el crimen organizado, el cibercrimen o el activismo virtual. No cabe duda de que, en el momento actual, la información es un recurso valioso tanto para el aprovechamiento lícito como ilícito.

La regulación europea en materia de protección de datos, es decir, el Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE y la Directiva (UE) 2016/680, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, y a la libre circulación de dichos datos y por la que se deroga la Decisión marco 2008/977 (transpuesta a nuestro ordenamiento interno a través de la Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales) ha recogido un nuevo catálogo de garantías y derechos propios de la ciudadanía digital en aras a la consecución de esta protección de la información particular, como son la limitación en el tratamiento de los datos, la portabilidad, el

derecho a la intimidad y a la privacidad, así como a la desconexión digital o los derechos de *open data*.

Existe un gran recelo en la opinión pública frente al abuso en la clasificación de documentos para tratar actividades irregulares, ilícitas o inmorales, bajo el argumento de la protección de la seguridad y el evitar posibles filtraciones. Se aboga por el levantamiento del velo que permita alumbrar y conocer cada rincón de la actividad pública para que pueda ser enjuiciada y valorada por los ciudadanos, lo que incluye desvelar las actividades irregulares y la protección de quienes tienen acceso a los documentos clasificados o de carácter secreto.

La teleología de la legislación más reciente persigue esta máxima transparencia, como la Ley de transparencia y buen gobierno, antes citada, pero también la Directiva (UE) 2019/1937, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del derecho de la Unión, transpuesta a nuestro ordenamiento a través de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, que regula, emulando al derecho anglosajón, la protección del *whistleblowing*, que fue definido por Ralph Nader en 1970, en el contexto de la necesidad de asegurar la defensa de los ciudadanos frente a los *lobbies*, como «el acto de un hombre o una mujer que, creyendo que el interés público es superior al interés de la organización a la que sirve, toca el silbato que alerta de que la organización está realizando actividades corruptas, ilegales, fraudulentas o perjudiciales». Esta protección, que surge con el fin de luchar contra la corrupción considerada una lacra social que impregna todos los estamentos sociales y políticos desde las épocas más antiguas de nuestra historia, consolida el derecho a saber como un derecho subjetivo que ostenta todo ciudadano. Nuevamente, el legislador ha dado un paso más en aras a conferir la máxima transparencia a toda actuación pública.

III. El derecho a saber

Este derecho se encuentra recogido en la primera enmienda de la Constitución de Estados Unidos de 1787,⁵ que impone al gobierno norteamericano la obligación de facilitar a los medios de comunicación, material informativo no accesible a los ciudadanos.⁶ No obstante, la interpretación de esta enmienda fue llevada a cabo por el juez Oliver Wendell Holmes Jr. en el caso *Schenck contra Estados Unidos*, en 1919. El Sr. Schenck era secretario del Comité Ejecutivo del Partido Socialista en Filadelfia y fue condenado en un juicio con jurado por violar la Ley de espionaje al organizar la impresión y distribución de 15.000 folletos entre hombres que habían sido reclutados por las Fuerzas Armadas instándoles a resistir frente a la orden militar de reclutamiento y llamando a la insumisión a los movilizados. El magistrado redactó la opinión unánime de la Corte Suprema que ratificó la condena de Charles Schenck por distribuir folletos que incitaban a la resistencia al servicio militar obligatorio. Holmes estableció el estándar del «peligro claro y presente», afirmando que la protección de la primera enmienda no es absoluta y puede ser restringida cuando las palabras o acciones crean un peligro real e inminente de un mal sustantivo que el Congreso tiene el poder de prevenir, como ya había hecho a través la Ley de espionaje de 1917, que prohibía interferir con los esfuerzos bélicos.

El magistrado usó la famosa analogía «Nadie puede gritar fuego en un teatro lleno de gente» para ilustrar cómo una acción puede ser legal en un contexto y ser ilegal en otro, si pone en peligro a otras personas.

A partir de ese fallo, la valoración del «peligro claro y presente» fue un estándar clave que rigió la interpretación de la libertad de expresión en Estados Unidos durante mucho tiempo.

5 *El Congreso no podrá hacer ninguna ley con respecto al establecimiento de la religión, ni prohibiendo la libre práctica de la misma; ni limitando la libertad de expresión, ni de prensa; ni el derecho a la asamblea pacífica de las personas, ni de solicitar al gobierno una compensación de agravios.*

6 Sánchez Ferro, S. «La primera enmienda de la Constitución de Estados Unidos y el acceso a las fuentes de información gubernamentales según la jurisprudencia del Tribunal Supremo de los Estados Unidos». *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 27, enero-abril 2006, págs.14-27.

Al aterrizar esta doctrina en la sociedad contemporánea, la limitación al derecho a saber podría aplicarse a la posible divulgación de la información a través de redes sociales o portales de internet; esto es, el derecho a saber debe primar salvo que la difusión cause un grave daño a la seguridad pública o colectiva, lo que constituiría un límite al conocimiento.

Ejemplo de ello fue la reclamación presentada por el grupo activista Judicial Watch, quien demandó al Gobierno de Estados Unidos en el año 2013 porque la CIA (el organismo de espionaje norteamericano) se negaba a facilitar las cincuenta y dos fotografías que habían sido tomadas por el ejército norteamericano al cadáver de Osama Bin Laden, líder de la organización terrorista Al Qaeda, tras ser abatido por las fuerzas armadas norteamericanas. El Tribunal de Apelaciones confirmó la negativa de la CIA y del Departamento de Defensa a liberar las imágenes, citando las exenciones de seguridad nacional y que las imágenes estaban debidamente clasificadas como secreto de Estado. El tribunal consideró que la liberación de las imágenes podría ser interpretada por grupos terroristas como un intento de humillación, por lo que podía constituir un riesgo a la seguridad nacional.

Es difícil alcanzar un equilibrio entre la protección de la seguridad nacional y el derecho a estar informado de las decisiones adoptadas por los poderes públicos que pudieran tener consecuencias para los ciudadanos. No obstante, nos hallamos ante un cambio de época donde conviven valores irreconciliables, como la fuerte autoridad del gobierno para prohibir filtraciones y el derecho expansivo de los ciudadanos a difundirlas.

Esta dicotomía encuentra aún más escollos en el hecho de que la libertad de expresión debe convivir con manipulaciones informativas o *fake news*, que tienen como objetivo desinformar para dirigir la opinión pública y erosionar la estabilidad de los estados y de sus instituciones.

A pesar de todos estos obstáculos, las cámaras legislativas han venido legislando con la finalidad de garantizar el control parlamentario de la información clasificada como expresión suprema del control democrático de las decisiones del poder. A este respecto, cabe citar la Resolución

1.838, de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (2011), aprobada bajo el título: *Abuse of state secrecy and national security: obstacles to parliamentary and judicial scrutiny of human rights violation*.

IV. El Principio de publicidad en España

Nuestra carta magna reconoce y ampara el principio de publicidad en diversos preceptos como el artículo 105.b, que obliga a que una ley regule el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros públicos; el artículo 120, que prevé que las actuaciones judiciales serán públicas con las excepciones que prevean las leyes de procedimiento; el artículo 9.3, que afirma que la Constitución garantiza la publicidad de las normas; y el artículo 80, que preceptúa que las sesiones plenarias de las cámaras serán públicas, «salvo acuerdo en contrario de cada cámara, adoptado por mayoría absoluta o con arreglo al reglamento». Además, con carácter general, las asambleas legislativas facilitan que la ciudadanía conozca la labor de los representantes políticos en quienes han depositado su confianza en el marco de la actividad para la que han sido elegidos. Desde la Constitución de Cádiz, todos los edificios donde se han alojado las cámaras han dispuesto de una tribuna para el acceso del público a las sesiones.

Actualmente, la publicidad de la actividad parlamentaria se encuentra garantizada porque las cámaras autorizan el acceso de la prensa a las sesiones (ej. art. 78 del Reglamento del Parlamento de Canarias, en adelante RPC),⁷ aunque podrá acordarse su carácter secreto a iniciativa de la Mesa del parlamento, del gobierno, de un grupo parlamentario o de una quinta parte de los miembros (ej. art. 70.3 y 77 RPC).⁸ Asimismo, serán siempre secretas las sesiones de

7 Artículo 78 del Reglamento del Parlamento de Canarias: «1. Las sesiones de las comisiones no serán públicas. No obstante, podrán asistir aquellas personas representantes de los medios de comunicación debidamente acreditadas, excepto a las de las comisiones de estudio, que se desarrollarán con carácter general a puerta cerrada, y a las sesiones de carácter secreto».

8 Artículo 70.3 RPC: «Solo tendrán acceso al salón de plenos, además de las personas indicadas, el personal funcionario del parlamento en el ejercicio de su cargo y quienes cuenten con la autorización expresa de la Presidencia».

la Comisión de Estatuto de los Miembros de la Cámara y Peticiones si los asuntos a tratar versan sobre el estatuto de diputados o diputadas o son formuladas por las comisiones de investigación, salvo que, por razón de interés público, la Mesa y la Junta de Portavoces acuerden por unanimidad la publicidad de las sesiones, o las que afecten a la dignidad de la cámara o de sus miembros o la suspensión de un diputado o diputada, cuando lo acuerde el Pleno a iniciativa de la Mesa.⁹

De forma análoga, los reglamentos de las cámaras alta y baja recogen el obligado secreto. Así, carecerán de publicidad aquellas sesiones que afecten al decoro de la cámara, o a sus miembros [art. 63.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD) y art. 22.3 del Reglamento del Senado (RS)], a la suspensión de un diputado (art. 63.1 RCD en relación con el art. 101.2 RCD o el art. 102.3 RS), o aquellas en las que se debatan propuestas, dictámenes, informes o conclusiones elaborados en la Comisión del Estatuto del Diputado (art. 63.2 RCD).

En todo caso, la máxima difusión se encuentra garantizada a través de la publicidad que otorgan los boletines oficiales de las cámaras, los respectivos diarios de sesiones surgidos de la transcripción de las

Artículo 77 RPC: «Las sesiones del Pleno serán públicas, con las siguientes excepciones:

1.^a Cuando se traten cuestiones concernientes a la dignidad de la cámara o de sus miembros o a la suspensión de un diputado o diputada.

2.^a Cuando se debatan propuestas o dictámenes, informes o conclusiones elaborados en el seno de la Comisión del Estatuto de los Miembros de la Cámara y de Peticiones, siempre que versen sobre asuntos que afecten al estatuto de las diputadas y los diputados, o sean formuladas por las comisiones de investigación, salvo que, por razón de interés público, la Mesa y la Junta de Portavoces acuerden por unanimidad la publicidad de las sesiones.

3.^a Cuando lo acuerde el Pleno a iniciativa de la Mesa del parlamento, del gobierno, de dos grupos parlamentarios o de la quinta parte de la cámara. Planteada la solicitud de sesión secreta, se someterá a votación sin debate, continuando la sesión con el carácter que se hubiere acordado.

En el supuesto de que la solicitud de sesión secreta lo sea para un punto determinado del orden del día, la tramitación se efectuará de igual forma que en el caso anterior, debatiéndose dicho asunto con tal carácter, sin perjuicio de continuar la sesión de forma ordinaria, una vez terminado dicho asunto».

9 Artículo 25 Ley orgánica 5/1982, de 1 de julio, Estatuto de autonomía de la Comunitat Valenciana; art. 59 Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de autonomía de Catalunya; art. 45 Ley orgánica 2/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de autonomía de las Illes Balears; arts. 32 y 121 Reglamento interno del Parlamento Europeo, julio 2019; art. 12 Ley orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, Estatuto de autonomía para Cantabria.

sesiones, que recogían los taquígrafos parlamentarios cuando aún no se disponía de medios tecnológicos para las grabaciones, y, finalmente, la transparencia generada con la publicidad activa impuesta en los portales de las asambleas legislativas, donde estas publicaciones estarán a disposición de los ciudadanos, así como las grabaciones de las sesiones celebradas sin el carácter de secreto y la restante información parlamentaria y administrativa de la cámara.

Casos singulares de carácter secreto son el que el Parlamento vasco confiere al tratamiento de asuntos provenientes de la Comisión de Gobierno [art. 52.1, letra a del Reglamento del Parlamento Vasco (RPV)] o el deber de sigilo impuesto a los diputados por las actuaciones que puedan conocer por razón de sus cargos (arts. 99 RCD y art. 19 RPV).¹⁰ También el que se produce en el Congreso de los Diputados, donde las votaciones secretas pueden desarrollarse bien por papeletas, bien electrónicamente. Esta última modalidad genera dudas acerca de si permite o no mantener el hermetismo del sentido del voto o si informáticos avezados podrían descubrir el parecer emitido desde cada escaño.

Por su parte, las Cortes aragonesas, en aras a abrir la cámara a la transparencia, autorizan a asistir a las sesiones de las comisiones no solo a los diputados no miembros de la comisión y a los acompañantes de los miembros del Ejecutivo, práctica habitual en todas las asambleas, sino también a todas las personas «que tengan interés directo en la materia objeto de debate.» (art. 76 Reglamento de las Cortes de Aragón).

V. Control parlamentario de las materias clasificadas

Como ya se ha señalado, una de las potestades esenciales del poder legislativo es el control parlamentario al ejecutivo. A pesar de la necesaria transparencia y publicidad que debe presidir la actividad parlamentaria, con el fin de que todos los ciudadanos puedan conocer la labor

10 Referencia recogida de Marco Marco, J. y Pérez Gabaldon «*La publicidad de la actividad parlamentaria. Especial referencia a Les Corts Valencianes.*» Corts Anuario de Derecho Parlamentario. 2009, págs. 35-59.

desempeñada por sus representantes electos, lo cierto es que existen ciertas materias sensibles para la protección de todo Estado que no deben salir a la luz pública, son las denominadas materias clasificadas.

Es por ello que la actividad que las cámaras lleven a cabo sobre estas materias debe estar presidida con el máximo sigilo. En el derecho comparado se han creado comisiones parlamentarias específicas a las que se les encomienda el estudio sobre esta temática altamente sensible, como la *Intelligence and Security Committee* en el Reino Unido, creada en 1994 a través del *Intelligence Services Act* de 1994. Esta comisión supervisa las políticas, el gasto, la administración y las operaciones de MI5, MI6, GCHQ, Defensa Inteligente, la Fuerza Cibernética Nacional, la Organización Conjunta de Inteligencia, la Secretaría de Seguridad Nacional (NSS) y el Grupo de Seguridad Nacional. La comisión establece su propia agenda y órdenes del día y están obligados a comparecer ante la misma los ministros, los jefes de las agencias de inteligencia y seguridad, funcionarios de alto nivel, expertos y académicos, según se considere necesario. La comisión se encuentra integrada por nueve miembros designados entre ambas cámaras, la de los Lores y los Comunes. Debido a la temática tratada, las reuniones son secretas.

Además, en Gran Bretaña, el *Government Security Classifications Policy* de 2024 prevé dos categorías de información clasificada, como alto secreto (*top secret*) o secreto (*secret*). El gabinete del ejecutivo es quien otorga la clasificación, aunque nada obstaría a que lo pudiera llevar a cabo el parlamento al recoger la norma criterios objetivos para la clasificación.¹¹

11 El *Government Security Classifications Policy* de 2024 en Reino Unido define la información secreta como aquella «[i]nformación muy sensible que requiere controles de protección reforzados [...] adecuados para defenderse de agentes altamente capacitados y decididos y cuya divulgación podría poner en peligro la vida de un individuo o grupo, dañar gravemente la seguridad y/o las relaciones internacionales del Reino Unido, su seguridad/estabilidad financiera o impedir su capacidad para investigar la delincuencia grave y organizada». Esta categoría incluye aquella información cuya filtración accidental o deliberada probablemente resultaría en: a) una amenaza directa para la vida, la libertad o la seguridad de una persona (por parte de agentes capaces de amenazar); b) un perjuicio importante a la capacidad del Reino Unido para planificar eficazmente posibles emergencias o incidentes graves en el futuro; c) impedir la respuesta del Reino Unido a emergencias o

De forma análoga, en el Senado norteamericano se encuentra el *Select Committee on Intelligence*, encargado de la supervisión de los servicios de inteligencia nacionales, que se encuentra autorizado para fiscalizar incluso la acción del presidente de la nación. Su creación se remonta a 1976 y se encuentra regulado en el Acta de Inteligencia Nacional de 1980. Su predecesor fue el Comité Church, creado en 1975 a raíz del escándalo Watergate y las acusaciones de acciones de la CIA en el Chile de Salvador Allende. Se encuentra integrado por quince senadores que tomarán posesión de sus escaños de forma rotatoria.

Australia cuenta con un órgano similar, el *Parliamentary Joint Committee on Intelligence and Security*, encargado, al igual que sus

incidentes graves; d) graves daños a la eficacia operativa o a la seguridad de las fuerzas del Reino Unido o de sus aliados, de modo que resulte imposible llevar a cabo tareas militares o que las capacidades actuales o futuras, o las instalaciones, queden inutilizadas; e) un daño grave a la reputación internacional del Reino Unido o de un país amigo; f) un daño grave a las relaciones con países amigos, que dé lugar a una protesta o sanción formal; g) daños graves a la seguridad, la protección o la prosperidad del Reino Unido o de naciones amigas al afectar a sus intereses comerciales, económicos y financieros; h) graves daños a la eficacia operativa de operaciones de seguridad o inteligencia de gran valor; i) un perjuicio importante a la capacidad de investigar o perseguir la delincuencia organizada grave; j) un menoscabo grave a la capacidad de combatir (es decir, disuadir, responder, investigar o perseguir) el terrorismo, el espionaje u otras actividades que socaven la seguridad nacional o la democracia parlamentaria del Reino Unido; k) daños graves a la seguridad y resistencia de los activos/recursos de las infraestructuras críticas, y l) la causación de otro modo de un grave perjuicio a la seguridad nacional del Reino Unido. Alto secreto sería aquella que, de verse comprometida, accidental o deliberadamente, sería probable que produjera el siguiente resultado: m) provocar la pérdida de vidas humanas; n) un deterioro excepcionalmente grave, a largo plazo o sistémico de la capacidad del Reino Unido para planificar eficazmente posibles emergencias o incidentes graves futuros; o) una amenaza directa a la capacidad del Reino Unido para responder a una emergencia en curso; p) daños excepcionalmente graves a la eficacia o la seguridad del Reino Unido o de las fuerzas aliadas, lo que conduce a la incapacidad de cumplir cualquiera de los resultados de defensa del Reino Unido (*UK Defence Outcomes*); q) un aumento de la tensión internacional; r) un daño excepcionalmente grave a las relaciones con naciones amigas o con las que cooperan estrechamente; s) un daño a largo plazo a la economía del Reino Unido; t) una amenaza directa a la seguridad nacional o la estabilidad interna del Reino Unido o de naciones amigas; u) un daño excepcionalmente grave a la eficacia continuada de operaciones de seguridad o inteligencia extremadamente valiosas; v) un perjuicio importante y duradero a la capacidad de investigar o perseguir la delincuencia organizada grave; w) un perjuicio grave y duradero a la capacidad de hacer frente (es decir, disuadir, responder, investigar o perseguir) al terrorismo, el espionaje u otras actividades que socaven la seguridad nacional o la democracia parlamentaria del Reino Unido, y x) la causación de otro modo de un perjuicio importante y a largo plazo a la seguridad nacional del Reino Unido.

homólogos, de la fiscalización de la actividad de inteligencia del ejecutivo. Su creación se remonta al año 2001, a través del *Intelligence Services Act* y se encuentra integrado por cinco senadores y seis diputados de la Cámara de Representantes, seis miembros son del gobierno y cinco de la oposición.

En Suecia, la Ley de libertad de prensa (*Freedom of the Press Act*) establece que las restricciones del derecho de acceso a la información deben ser especificadas con detalle en la Ley de acceso a la información y del secreto (*Public Access to Information and Secrecy*) y, si bien es posible incluir preceptos restringiendo este derecho en otras leyes, siempre debe hacerse referencia a dichos preceptos en la propia Ley de acceso a la información y del secreto.

1. Los secretos oficiales en España

1.1. NORMATIVA REGULADORA

En España, la vigente Ley de Secretos Oficiales (LSO), Ley 9/1968, de 5 de abril,¹² en su artículo 10, apartado dos, afirma que «La declaración de materias clasificadas no afectará al Congreso de los Diputados ni al Senado, que tendrán siempre acceso a cuanta información reclamen, en la forma que determinen los respectivos reglamentos y, en su caso, en sesiones secretas», por lo que, a pesar de ser una ley preconstitucional, confiere a las Cortes Generales amplias facultades de acceso a la documentación reclamada.

Al seguir vigente en nuestro ordenamiento una ley preconstitucional, fue necesario modificarla con el advenimiento de la carta magna, lo que se llevó a cabo a través de la Ley 48/1978, de 7 de octubre, por la que se modifica la Ley de 5 de abril de 1968, sobre secretos oficiales, con el fin de adaptarla a las exigencias constitucionales. Posteriormente, fue modificada por la Ley 11/1995,

¹² (BOE núm. 84, de 06/04/1968).

de 11 de mayo, reguladora de la utilización y control de los créditos destinados a gastos reservados.

Por su parte, la Ley 24/2011, de 1 de agosto, de contratos del sector público, en los ámbitos de la defensa y de la seguridad, recoge en su disposición adicional quinta que las empresas que vayan a acceder a información clasificada se registrarán por las disposiciones que dicte la Autoridad Nacional de la Seguridad de la Información Clasificada.

Asimismo, la Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia, encomienda a este órgano velar por el cumplimiento de la normativa relativa a la protección de la información clasificada (art.4.f).

1.2 PROCEDIMIENTO PARA LA CLASIFICACIÓN DOCUMENTAL

La competencia para declarar la clasificación documental compete al Consejo de Ministros (art. 4 LSO).

La propia Constitución, en su artículo 105 apartado *b*, estipula que una norma con rango de ley regulará el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.

Se autoriza que sean declarados «clasificados» aquellos asuntos, actos, documentos o información, datos y objetos cuyo conocimiento por personas no autorizadas pueda dañar o poner en riesgo la seguridad y defensa del Estado (art. 2 LSO). Esta documentación clasificada podrá incardinarse en una de las dos categorías, bien como secreta, bien como reservada (art. 3 LSO) y la competencia para otorgarla corresponde exclusivamente al Consejo de Ministros y a la Junta de Jefes de Estado Mayor.

No obstante, la información clasificada que obre en poder del Centro Nacional de Inteligencia, con excepción de las relativas a las fuentes y medios del mismo Centro Nacional de Inteligencia y a aquellas que procedan de servicios extranjeros u organizaciones internacionales en los términos establecidos en los correspondientes acuerdos y

convenios de intercambio de la información clasificada, será sometida al conocimiento del Congreso de los Diputados, a través de la comisión que controla los créditos destinados a gastos reservados, presidida por el presidente de la cámara, pero únicamente en lo que resulte información relativa al funcionamiento y actividades de esta comisión específica. El contenido de dichas sesiones y sus deliberaciones será secreto. Asimismo, los diputados que hayan tenido acceso a dicha información estarán obligados a guardar secreto de cuanta información clasificada conozcan y tendrán prohibido retener originales, copias o reproducciones.

También habrá un control parlamentario de los objetivos de inteligencia establecidos anualmente por el gobierno y del informe que, también con carácter anual, elaborará la Dirección del Centro Nacional de Inteligencia de evaluación de actividades, situación y grado de cumplimiento de los objetivos (art. 11 de la Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia).

En relación con la protección que debe darse a la información reservada proveniente de estados extranjeros, por Acuerdo del Consejo de Ministros, de 15 de octubre de 2010, sobre política de seguridad de la información del Ministerio de Asuntos Exteriores, se otorgará una clasificación equivalente a la información clasificada que hubiese sido suministrada a España.

Para los restantes supuestos y sujetos, la información y documentación clasificada no puede ser comunicada, ni difundida ni publicada, ni siquiera utilizando los límites de la ley. Las consecuencias de la vulneración de la prohibición de difusión de materias clasificadas pueden ser disciplinarias o penales pues, conforme al artículo 417 del Código penal, conllevará la pena de multa de doce a dieciocho meses e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de uno a tres años y, si la revelación causara grave daño para la causa pública o para tercero, la pena será de prisión de uno a tres años, e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de tres a cinco años.

La clasificación perpetua que prevé la Ley de secretos oficiales vigente, se encuentra alejada de todos los ordenamientos europeos. La Ley reguladora del Centro Nacional de Inteligencia, en su artículo 5.1, permite una clasificación *ope legis*, es decir, una clasificación legislativa.

En el Congreso de los Diputados, la solicitud de información sobre materias clasificadas corresponde únicamente a la comisión parlamentaria autorizada para su acceso y a uno o más grupos parlamentarios que comprendan, al menos, la cuarta parte de sus miembros, por lo que se reduce la capacidad de emitir solicitudes personales por iniciativa individual. Todas las solicitudes deben tramitarse por conducto de la Presidencia de la cámara (arts. 7.1 y 44 RPC).

Conforme a la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados sobre secretos oficiales, de 26 de abril de 2022, si la materia es secreta, el ejecutivo hará entrega de ella a un diputado por cada grupo parlamentario, que será elegido por el Pleno por mayoría de tres quintas partes y, en caso de vacante, ausencia o enfermedad del diputado electo, su sustituto deberá ser elegido de igual manera y con idéntica mayoría.

Si la materia es reservada, la información ha de ser entregada a los portavoces de los grupos parlamentarios o al representante de estos en la comisión que la hubiera solicitado. Asimismo, se autoriza que el gobierno, motivadamente, pueda solicitar a la Mesa que la información sobre una materia clasificada sea entregada exclusivamente a la Presidencia del Gobierno o de la comisión solicitante de esta.

Por su parte, la Mesa podrá aceptar o rechazar la propuesta del ejecutivo, que también podrá pedir que la información que afecte a materia clasificada sea suministrada en sesión secreta de la comisión.

El acceso a los documentos permite a los destinatarios exigir a la autoridad que exhiba el original o fotocopia, que podrán ser examinados por los diputados en presencia de la autoridad que los facilite y de los que, incluso, podrán tomar notas, si bien no podrán obtener copias o reproducciones.

Paralelamente, se impone a los diputados el deber de «no divulgar las actuaciones que, según lo dispuesto en aquel, puedan tener excepcionalmente el carácter de secretas» [arts. 16 RC y 21 RPC].

El control parlamentario también tiene un régimen especial relativo al carácter secreto o reservado de las partidas presupuestarias relacionadas con la actividad exterior, la defensa, la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado, pues queda excluida la publicidad de estos datos, lo que en Estados Unidos se denomina *black budget* o presupuesto negro.

Más recientemente, la Estrategia nacional contra el crimen organizado y la delincuencia grave, aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional el 14 de julio de 2025, establece directrices para la financiación de actividades contra el crimen organizado, incluyendo partidas presupuestarias específicas que pueden tener carácter reservado.¹³

El carácter secreto de estas materias presupuestaria no implica que queden exentas del control parlamentario. Países como Estados Unidos y Alemania prevén procedimientos especiales. Así, en el primero de ellos, un conjunto de comisiones radicadas en el Senado y en la Cámara de los Representantes, como las de inteligencia, defensa o relaciones exteriores y justicia, intervienen en la aprobación del presupuesto de inteligencia. Por su parte, en Alemania es la Comisión de Presupuesto del Bundestag la que aprueba el presupuesto de inteligencia.

En España, la Ley 11/1995, de 11 de mayo, reguladora de la utilización y control de los créditos destinados a gastos reservados, atribuye el control de esta cuestión a una comisión permanente integrada por la Presidencia de la cámara y los diputados autorizados a tener acceso a secretos oficiales. Esta norma surgió a partir de la aprobación de la Proposición no de ley, de 21 de julio de 1994, que

13 Orden PJC/846/2025, de 29 de julio, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional de 14 de julio de 2025, por el que se aprueba la Estrategia nacional contra el crimen organizado y la delincuencia grave 2025, aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional, en su reunión de 14 de julio de 2025 (BOE núm. 187, de 5 de agosto de 2025).

acordó la aprobación de un nuevo régimen jurídico para los gastos reservados, a la vista de las limitaciones de acceso a la información clasificada que padeció la comisión de investigación encargada de averiguar el destino dado por el entonces director general de la Guardia Civil, el Sr. D. Luis Roldán, a los fondos reservados.

El objeto esencial de la citada Ley 11/1995 es la regulación de un control parlamentario directo a través de una comisión parlamentaria, cuya composición se apoya en la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 2 de junio de 1992, sobre acceso de la cámara a secretos oficiales, a la que se atribuyen competencias para el control de la aplicación y uso de estos créditos. A tal efecto, se establece también la especial obligación de los ministros que tengan a su disposición gastos reservados de informar periódicamente a dicha comisión parlamentaria, que trabaja sin formalidad.

Como *desideratum*, podría valorarse la conveniencia de ampliar la capacidad de clasificación o incluso desclasificación de la información reservada a favor de los parlamentos o que, con carácter previo a que el ejecutivo declare la clasificación de una documentación, se recabe la autorización previa de las Cortes Generales, con el fin de reforzar el control sobre los secretos oficiales.

No obstante, en los últimos años han sido diversas las iniciativas que se han presentado con el fin de modificar la regulación de la materia que, a día de hoy, sigue rigiéndose por una norma preconstitucional. Destaca la presentada por el Grupo Nacionalista Vasco el 7 de septiembre de 2016, a través de la PPL 122/000021, que buscaba adaptar la Ley de secretos oficiales al principio de transparencia y que, por diversos avatares, no vio la luz. Más recientemente, el mismo grupo ha presentado una nueva proposición que fue tomada en consideración por el Congreso de los Diputados el 27 de febrero de 2024, por 176 votos a favor y 169 en contra, y que propone la desclasificación automática de la materia declarada secreta una vez hayan transcurrido 25 años, y 10 para la materia declarada reservada.

Por su parte, el Grupo Parlamentario Izquierda Plural presentó otro proyecto de reforma el 3 de febrero de 2024, en el que se prevé la clasificación por un plazo de 30 años prorrogables por dos períodos de 10 años, de forma semejante a la regulación existente en Italia o Reino Unido. Estos plazos permitirían desclasificar automáticamente materias relativas al comercio de armas del Estado español que organizaciones como Amnistía Internacional o Greenpeace llevan años reclamando o la información relativa a los gastos ocasionados por Corinna Larsen.

Ambas iniciativas aún pecan de timoratas, pues no han recogido la posibilidad de presentar un recurso contra la denegación de la solicitud de acceso o la ampliación de las categorías de clasificación para equipararlas a las de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), que distingue entre cuatro niveles de reserva: *top secret* o alto secreto, *secret* o secreto, *confidencial* y *restricted* o restringido. Podría haberse incluido la clasificación de difusión limitada junto a la de confidencial y, en todo caso, haber perseguido una determinación más exhaustiva de esta categorización.

Más recientemente, el propio ejecutivo ha presentado un proyecto de ley de información clasificada, aprobado por el Consejo de Ministros el 22 de julio de 2025, que prevé cuatro niveles de clasificación de la materia: a) Alto secreto, b) Secreto, c) Confidencial y d) Restringido.

El Consejo de Ministros retendría la competencia para la clasificación, reclasificación y desclasificación de la información clasificada en las categorías de alto secreto y secreto, sin que en ningún caso esta competencia pueda ser delegada. No obstante, se prevé que mediante ley se permita la clasificación en estas dos mismas categorías de aquella información que se refiera a un ámbito específico de las materias de seguridad o defensa nacional, lo cual permitiría al poder legislativo participar también en la clasificación y categorización de la información más sensible para el Estado.

Para la clasificación de la información como confidencial o restringida, se amplían los miembros del ejecutivo que pueden llevarla a cabo.

Asimismo, se configura una autoridad nacional, para la protección de la información clasificada, que será ejercida por el Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, en calidad de autoridad responsable de la protección y tratamiento de la información de origen nacional que se clasifique en las categorías de alto secreto, secreto y confidencial.

También se prevén unos plazos de desclasificación automáticos en función de la categoría de clasificación. Así, la información clasificada en la categoría de alto secreto se desclasificará automáticamente transcurridos 50 años desde su clasificación, pudiendo prorrogarse de manera excepcional y motivada, siempre antes del vencimiento del plazo, por 15 años más; la de categoría secreto se desclasificará automáticamente transcurridos 40 años desde su clasificación, pudiendo prorrogarse de manera excepcional y motivada, siempre antes del vencimiento del plazo, por 10 años más; la de categoría de confidencial se desclasificará automáticamente transcurrido el plazo específico que señale la autoridad de clasificación, que será de entre 7 y 10 años, no prorrogables, y, finalmente, la información clasificada en la categoría de restringido se desclasificará automáticamente transcurrido el plazo específico que señale la autoridad de clasificación, que será de entre 4 y 6 años, no prorrogables.

La gran novedad es que se recoge la desclasificación automática de toda la documentación clasificada que sea anterior a 1981.

La norma recoge un régimen sancionador de la revelación de secretos cuya multa puede ascender hasta 2,5 millones de euros por revelación indebida y contempla un derecho al recurso contra la denegación de acceso ante el Tribunal Supremo.

Queda pendiente el conocer la andadura que tendrá la tramitación parlamentaria de esta norma.

1.3. EL DERECHO A LA INFORMACIÓN EN EL PARLAMENTO DE CANARIAS

El reglamento de la cámara autoriza a sus miembros, a través de la Presidencia del Parlamento –al igual que se ha visto en las Cortes

Generales— para recabar de las administraciones públicas canarias y de los organismos públicos y empresas públicas dependientes de las mismas, así como de cualquiera de las instituciones previstas en el Estatuto de autonomía de Canarias, los datos, informes y documentos que obren en su poder. Para ello, se permite el acceso informático y remoto (art. 16.1 y 2 RPC).

No obstante, si la información a recabar pudiera afectar al contenido esencial de los derechos fundamentales o libertades públicas constitucionalmente reconocidos, la Mesa del parlamento, a petición motivada del gobierno, que habrá de formularse dentro de los diez días siguientes a la recepción por este de la solicitud de documentación, podrá declarar el carácter secreto de las actuaciones, así como disponer el acceso directo a la documentación. El diputado o la diputada podrá tomar notas, aunque no obtener copia o reproducción ni actuar en compañía de quienes le asistan (art. 16.6 RPC). Con ello, nuevamente se respeta la sensibilidad de la materia, buscando el máximo equilibrio entre el deber de control al ejecutivo que pesa sobre la cámara y la protección de la información a tratar, imponiendo a los diputados el deber de sigilo sobre esta.

La forma de tramitar estas peticiones parte del previo acuerdo de las mesas de las comisiones parlamentarias, las cuales, por conducto de la Presidencia, dentro del plazo que fije la correspondiente Mesa, podrán recabar la información y documentación que precisen del gobierno y de las administraciones canarias, así como de las instituciones, organismos públicos y empresas públicas dependientes de estas y de la administración general del Estado respecto de aquellas materias que sean competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias. En la solicitud de información que se acuerde debe recogerse la fundamentación de la necesidad y oportunidad de la petición y determinarse con exactitud la documentación o los extremos sobre los que se recaba información o asesoramiento.

1.4. INFORMACIÓN TRIBUTARIA Y COMISIONES DE INVESTIGACIÓN

A pesar de ser amplias las facultades de obtención de información que se confieren a los integrantes de las comisiones de investigación,¹⁴ son múltiples las trabas que se imponen a su cumplimiento, especialmente en lo que a la información tributaria y las comisiones de investigación se refiere. Ejemplo de ello, en el Parlamento de Canarias, ha sido el Acuerdo del Pleno del Parlamento de Canarias por el que se aprueban las normas de procedimiento para analizar las responsabilidades políticas inherentes a la gestión de la contratación por el Servicio Canario de la Salud del Gobierno de Canarias del material sanitario para hacer frente a los efectos de la *covid-19* (*Boletín Oficial del Parlamento de Canarias* núm. 163, 23 de abril de 2024). Dicho acuerdo disponía en su artículo 5 que serían secretos los datos, informes o documentos facilitados a la comisión para el cumplimiento de sus funciones cuando lo disponga una ley o cuando así lo acuerde la propia comisión. Asimismo, el artículo 9 reconocía a la comisión la facultad de recabar la información que precisase para el desarrollo de los trabajos, que

14 Ley orgánica 5/1984, de 24 de mayo, de comparecencia ante las comisiones de investigación del Congreso y del Senado o de ambas cámaras.

Real decreto ley 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.

Artículo único.

«La administración tributaria y 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, deberán proporcionar cuantos datos, informes, antecedentes o documentos les sean requeridos por las comisiones parlamentarias de investigación a que se refiere el artículo 76 de la Constitución siempre que concurran las condiciones siguientes:

- a) Que se refieran a personas que desempeñen o hubieren desempeñado, por elección o nombramiento, 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.
- b) Que el objeto de la investigación tenga relación con el desempeño de aquellos cargos.
- c) Que dichas comisiones entendieran que sin tales datos, informes, antecedentes o documentos no sería posible cumplir la función para la que fueron creadas».

debía figurar en el plan de trabajo y actualizarse conforme se emitiesen los requerimientos sobrevenidos de información, por acuerdo de la comisión, a propuesta de un grupo parlamentario.

Además, el art. 95.1 de la Ley general tributaria, Ley 58/2003, de 17 de diciembre, afirma: «1. 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 y para la imposición de las sanciones que procedan, 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.» De dicha redacción pareciera que las limitaciones al acceso a los datos, informes y antecedentes que obren en poder de la administración tributaria, que gozan de carácter reservado, no se aplican a las comisiones parlamentarias de investigaciones, que sí tendrían acceso a los mismos.

Esta redacción tiene su antecedente en el Real decreto ley 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. Esta norma fue dictada para corregir el tenor de la Ley general tributaria de 1963, cuyo artículo 113 impidió que la comisión de investigación encargada de investigar la gestión de los fondos presupuestarios asignados a la Dirección General de la Guardia Civil, mientras el Sr. D. Luis Roldán asumió dicho cargo, pudiese investigar. Su objetivo, dice la propia exposición de motivos, lo constituye el que los datos o documentos que obren en poder de la administración tributaria para el cumplimiento de los fines que esta deba cumplir de acuerdo con el ordenamiento «puedan ser trasladados al ámbito parlamentario cuando una comisión de investigación lo requiera respecto a personas que desempeñen o hubieren desempeñado, por elección o nombramiento, cargos públicos en todas las administraciones públicas, siempre que el objeto de la investigación tenga relación con

su función.» La nueva norma obliga a ceder los datos siempre que concurrieran las siguientes circunstancias:

- a) Subjetivas: Que los datos se refieran a personas que desempeñen o hubieran desempeñado actividad como alto cargo.
- b) Objetivas: Que el objeto de la investigación esté relacionado con el desempeño como alto cargo.
- c) Teleológicas: Que la comisión entienda que sin esos datos no se puede cumplir con el objeto para el que fue creada.

Si bien la regulación del acceso a la información tributaria calificada de reservada parece permitir el acceso a la misma, la comisión de investigación creada en el Parlamento de Canarias arriba reseñada no pudo tener acceso, una vez efectuados sendos requerimientos tanto a la Agencia Tributaria estatal, como a la canaria. La primera de ellas emitió un informe¹⁵ en el que recoge el artículo único del Real decreto ley 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, pero interpreta que el deber de proporcionar datos, informes, antecedentes o documentos se refiere exclusivamente a las comisiones parlamentarias de investigación recogidas en el artículo 76 de la Constitución, es decir, a las que se celebren en el seno de las Cortes Generales, y entiende que quedan excluidas, por tanto, las de los parlamentos autonómicos que quedan fuera del ámbito de la cesión de datos prevista en el art. 95.1.e –de

15 Informe del abogado del Estado-jefe del Servicio Jurídico de la AEAT en Canarias, de 15 de octubre de 2024. «Finalmente, debe afirmarse, sin duda, la vigencia del citado Decreto ley 5/1994, tras la promulgación de la Ley 25/1995, de reforma parcial de la LGT, que abordó este tema en el nuevo art. 95.1, con un claro propósito recopilatorio, la reforma del precepto llevada a cabo por la Ley 40/1998 [DA 5.ª]. La nueva redacción que se dio al artículo 113.1 de la Ley general tributaria incorporó, esta vez al seno de la propia Ley general tributaria, la autorización legal existente de cesión de información tributaria a las comisiones parlamentarias de investigación sin alterar el RD ley 5/1994. Este supuesto, introducido en el antiguo artículo 113 LGT 1963 se recoge en los mismos términos en el artículo 95 LGT 58/2003.

En conclusión, las comparecencias en la comisión de investigación no están amparadas en ninguno de los supuestos del art. 95.1 LGT para aportar información tributaria concreta de ningún expediente, sin perjuicio de que puedan informar de generalidades que no vayan referidas a ninguna actuación concreta».

la LGT, pues no se hallan amparados por ninguno de los supuestos recogidos en el precepto para aportar información concreta de ningún expediente a la comisión de investigación.

Por su parte, la Agencia Tributaria canaria,¹⁶ ampliando los argumentos de la estatal, concluye en el mismo sentido negativo. Afirma en primer lugar que, en aplicación de las sentencias del Tribunal Constitucional 118/1996, de 27 de junio, y 61/1997, de 20 de marzo, resulta de aplicación el art. 149.3 *in fine*, que entiende que el derecho estatal será en todo caso supletorio del derecho de las comunidades autónomas, por lo que resultará de aplicación a la información tributaria reclamada por las comisiones de investigación el artículo único del Real decreto ley 5/1994, de 29 de abril. Sin embargo, el organismo autonómico circunscribe su aplicación a las comisiones constituidas al amparo del art. 76 de la Constitución española y, al mismo tiempo, conforme al art. 149.1.14 de la Constitución, corresponde al Estado la competencia exclusiva sobre la hacienda general y la deuda pública del Estado. En segundo lugar, las sentencias del Tribunal Supremo 2024/2021 y 1028/2002, de 18 de julio, en su fundamento tercero, reconocen que no existe en el marco de la Ley general tributaria una regulación completa y alternativa sobre el acceso a la información que implique un desplazamiento del régimen previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, cuya disposición adicional primera prevé que el acceso a la información pública y buen gobierno se rija por su normativa específica en materia de acceso a la información y, por supletoriamente, por la ley.

En tercer lugar, respecto a los datos de trascendencia tributaria, afirma el informe que gozan de la misma protección que los del catastro

16 Informe del subdirector de auditoría Interna de la Agencia Tributaria Canaria, de 25 de junio de 2024. «Por todo lo cual, entendemos que no resulta procedente la cesión de la información con trascendencia tributaria solicitada por la comisión de investigación dado el marco legalmente establecido, exigible por el artículo 95.1.e LGT en el supuesto concreto que nos ocupa, y al deber de esta administración de velar por la confidencialidad de dicha información.»

inmobiliario, tal y como recoge el art. 51 del texto refundido de la Ley del catastro inmobiliario, aprobado por el Real decreto legislativo 1/2004, de 5 de marzo (TRLCI). Asimismo, recoge el dictamen las previsiones de los artículos 6.1.e del Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de los datos personales y a la libre circulación de estos datos, al afirmar que el tratamiento de los datos personales será lícito en el supuesto que sea necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público, y 8 de la Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales, que, bajo el epígrafe «Tratamiento de datos por obligación legal, interés público o ejercicio de poderes públicos», establece en su número 2 que «el tratamiento de datos personales sólo podrá considerarse fundado en el cumplimiento de una misión realizada en interés público [...] en los términos previstos en el artículo 6.1.e del Reglamento (UE) 2016/679, cuando derive de una competencia atribuida por una norma legal». La protección legalmente reconocida, entiende el informe, es plenamente aplicable a la información tributaria recabada por la agencia en lo que a los datos personales se refiere, puesto que en muchas ocasiones es difícil separar los datos personales de la información obrante en el expediente, y que el art. 95.1 LGT limita el uso de estos datos reservados a la finalidad del tratamiento, es decir, a la aplicación de los tributos o recursos que la agencia tenga encomendados y para la imposición de sanciones. Consecuentemente, la administración tributaria debe adoptar medidas para garantizar la confidencialidad de la información tributaria.

Concluye el informe señalando que el deber de sigilo impuesto a las autoridades y funcionarios que pudieran tener conocimiento de estas materias reservadas, con las excepciones antes señaladas, entre las que no entienden recogidas las solicitudes de información por parte de las comisiones de investigación de los parlamentos autonómicos, impide la remisión de la documentación solicitada por la comisión de

investigación autonómica, pues el envío de dicho material sensible implicaría vulneración del deber de secreto sobre la información tributaria impuesta a los funcionarios de la Agencia Tributaria, lo que implicaría una sanción disciplinaria muy grave.

No cabe duda de que la no cesión de datos protege el derecho a la intimidad del contribuyente pues, por ejemplo, la declaración de la minusvalía de un miembro de la unidad familiar del contribuyente o la opción de contribuir a favor de la Iglesia u otros fines sociales confieren un dibujo de la vida íntima de las personas. Sin embargo, estas conclusiones impiden el debido ejercicio de la labor de control al ejecutivo encomendada a las asambleas parlamentarias, representantes de la voluntad popular, que cercena al legislativo frente al ejecutivo. Las cautelas aducidas por las administraciones tributarias no tienen un fuerte sustento puesto que la normativa parlamentaria ya impone el deber de sigilo a los diputados que pudieran estar autorizados a acceder a esa documentación clasificada como reservada, y el no poder recabar la documentación necesaria para el debido desempeño de su labor hace que este quede baldío. Tal vez, sería conveniente que el legislador diera una nueva redacción a la normativa para aclarar que entre las excepciones a las que se les autoriza el acceso a las materias clasificadas se encuentran no solo las comisiones de investigación constituidas en el seno de las Cortes Generales, sino también las de los parlamentos autonómicos; y que regulan y aplican de manera efectiva un régimen sancionador riguroso para aquellos parlamentarios que llegaran a incumplir el deber de sigilo en el desempeño de su labor, con pérdida de derechos, ya sean económicos, de suspensión temporal de la condición de diputado, siempre graduables en atención a la gravedad del incumplimiento.

De no adoptarse estas medidas, se estaría pervirtiendo el papel y función de las comisiones de investigación que se están convirtiendo en una suerte de sucesión de comparecencias dotadas de publicidad y, por ende, de contenido mediático y político. Esta circunstancia tiende a ser empleada por el compareciente para emitir unas declaraciones medidas

que eviten valoraciones políticas negativas. Todo ello hace que informe final que elaboran las comisiones de investigación no revele nada nuevo sobre la materia supuestamente indagada, sino que se limita a ser una simple memoria recopilatoria de las decisiones adoptadas, los recursos empleados y unos hipotéticos incumplimientos, pervirtiendo la esencia de su labor que se incardina en el debido control político al ejecutivo.

Tampoco se puede comprender cómo la Ley orgánica 5/1984, de 24 de mayo, de comparecencia ante las comisiones de investigación del Congreso de los Diputados y del Senado, que señala que quedan salvaguardados el respeto a la intimidad y el honor de las personas, el secreto profesional, la cláusula de conciencia y demás derechos constitucionales, no pone otros límites al poder de investigación, y que no exista aplicación analógica en las restantes asambleas parlamentarias nacionales, más aún cuando lo investigado son asuntos de interés público que la ciudadanía debe conocer.

Resultan paradójicas además tantas limitaciones al conocimiento de información tributaria cuando el propio ordenamiento contiene contradicciones sobre este punto, como es el artículo 12 de la Ley orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, que permite al tribunal exponer la fiscalización sobre la Agencia Estatal de la Administración Tributaria mediante informes, memorias, mociones o notas que se elevan a las Cortes Generales y que se publican en el *Boletín Oficial del Estado* y que, por lo tanto, van a ser de público conocimiento.

En todo caso, tampoco la publicidad de las sesiones es absoluta, pues se permite mantener el secreto sobre determinadas cuestiones y se impone el deber de sigilo a los diputados por las informaciones conocidas. En el caso del Parlamento de Canarias, el art. 21 RPC dispone que «Quienes sean miembros de la cámara están en la obligación [...] a no divulgar las actuaciones que, según lo dispuesto en aquel, puedan tener excepcionalmente el carácter de secretas».

Finalmente, cabe recordar que las constituciones alemana e italiana confieren a las comisiones de investigación los mismos poderes y

limitaciones de los jueces e, incluso, la Ley fundamental de Bonn permite la obtención de pruebas a través del procedimiento penal.

VI. Información gráfica

Desde comienzos de milenio, a la par de la evolución de las tecnologías de la información y de la comunicación, han sido múltiples las ocasiones en las que un reportero gráfico en la sede de la cámara ha fotografiado a los diputados en el uso de sus propios dispositivos electrónicos. En diversas ocasiones, ha supuesto la exhibición de la imagen del diputado jugando a algún videojuego, como sucedió a la entonces vicepresidenta primera del Congreso de los Diputados, la Sra. Villalobos, en el Pleno celebrado el 24 de febrero de 2015, o a la Sra. Gay, del Grupo Parlamentario Socialista en las Cortes Valencianas, que fue captada mientras compraba, durante una sesión parlamentaria, lencería en una web.

Más trascendencia tuvo una imagen que se captó en el móvil del entonces diputado del Grupo Socialista, D. Alfredo Pérez Rubalcaba, que instantes antes había recibido un SMS en el que se decía «me dice nuestra informante en el Ayuntamiento de Madrid que Gallardón va a Defensa». Se publicó en el diario *El Mundo* el 21 de diciembre de 2011, y la reacción del presidente de la cámara entonces, el Sr. D. Jesús Posada, fue inmediata, encargando a los servicios jurídicos de la cámara un informe sobre la colisión entre los derechos a la información y a la intimidad tras la difusión de una fotografía captada en el hemiciclo con un mensaje privado recibido en el móvil.

Este informe reconoce el choque que se había producido entre el derecho a la información del art. 20.1.d de la Constitución y el derecho a la intimidad y a la privacidad protegido por el artículo 18.1 de la carta magna, así como del derecho al secreto de las comunicaciones, art. 18.3 de la misma norma y la propia naturaleza de la actividad parlamentaria en el seno de un órgano constitucional. La decisión que finalmente se

adoptó en el Congreso fue la prohibición de la toma de fotografías que recogiesen papeles y mensajes o correos privados.

El derecho a la libertad de información es el que garantiza la existencia de una opinión pública libre e indisponible para la efectiva consecución del pluralismo político y este tiene su máximo alcance cuando se trata de personas públicas en el desempeño de funciones públicas.

Para que la libertad de información prime sobre el derecho a la intimidad, de conformidad con las SSTC 105/1990, de 6 de junio,¹⁷ y 197/1991, de 17 de octubre, debe llevarse a cabo un examen de veracidad, es decir, la acreditación de que la materia sea de interés público y pertinente y que además se compruebe su veracidad.

Esta doctrina jurisprudencial, que proviene del caso norteamericano del *New York Times vs. Sullivan*, de 9 de marzo de 1964, dio origen a la «doctrina de la real malicia» referida a la libertad de prensa.

El proceso se inició por una queja planteada por 64 ciudadanos de la ciudad de Alabama que alegaron actitudes segregacionistas contra un grupo de manifestantes de raza negra liderados por el Dr. Martin Luther King. El entonces comisionado de la ciudad se sintió agraviado por las expresiones vertidas contra la policía, ya que esta estaba bajo su autoridad.

Iniciado el contencioso, el juez de primera instancia condenó al periódico a pagar una indemnización de 500.000 dólares, tras lo cual la apelación llegó a la Corte Suprema de Justicia donde el juez William J. Brennan fue el encargado de desarrollar el voto de la mayoría. Entre otras consideraciones, el juez Brennan dijo que la primera enmienda protegía a la libertad de expresión en asuntos sobre cuestiones públicas para asegurar el libre intercambio de ideas del cual emanan los cambios sociales y políticos deseados por el pueblo, pero las garantías constitucionales requieren una regla que impida a un funcionario público

¹⁷ Sentencia 105/1990, de 6 de junio (BOE núm. 160, de 5 de julio de 1990) ECLI:ES:TC:1990:105.

Sentencia 197/1991, de 17 de octubre (BOE núm. 274, de 15 de noviembre de 1991) ECLI:ES:TC:1991:197.

ser indemnizado por razón de una manifestación inexacta y difamatoria relacionada con su conducta oficial a menos que se pruebe que fue hecha con real malicia, es decir, con conocimiento de que era falsa o con una temeraria despreocupación acerca de su verdad o falsedad.

Posteriormente, en nuestro país, se dictó la STC 70/2002,¹⁸ o la STC 27/2020, de 24 de febrero, que reconoce una amplia interdicción

18 Sentencia 70/2002, de 3 de abril (BOE núm. 99, de 25 de abril de 2002) ECLI:ES:TC:2002:70.

Sentencia 27/2020, de 24 de febrero (BOE núm. 83, de 26 de marzo de 2020)

ECLI:ES:TC:2020:27 FJ 2: «Sentado lo anterior, el derecho fundamental a la propia imagen no es un derecho absoluto e incondicionado. Existen circunstancias que pueden determinar que la regla general, conforme a la cual es al titular de este derecho a quien en principio corresponde decidir si permite o no la captación por un tercero, ceda a favor de otros derechos o intereses constitucionalmente legítimos. Esto ocurrirá en los casos en los que exista un interés público en la captación o difusión de la imagen y este interés público se considere constitucionalmente prevalente sobre el interés de la persona en evitar la captación o difusión de su imagen. Esto quiere decir que «cuando el derecho a la propia imagen entre en colisión con otros bienes o derechos constitucionalmente protegidos, particularmente las libertades de expresión e información [art. 20.1.a y d CE] deberán ponderarse los diferentes intereses enfrentados y, atendiendo a las circunstancias concretas de cada caso, decidir qué interés merece mayor protección» (SSTC 105/1990, de 6 de junio; 72/2007, FJ 5, y 156/2001, FJ 6). Dicho de otra manera, «para indagar si en un caso concreto el derecho de información debe prevalecer será preciso y necesario constatar, con carácter previo, la relevancia pública de la información, ya sea por el carácter público de la persona a la que se refiere o por el hecho en sí en que esa persona se haya visto involucrada, y la veracidad de los hechos y afirmaciones contenidos en esa información [...]

La protección del derecho a la imagen cede, por tanto, en aquellos casos en los que la publicación de la imagen, por sí misma o en relación con la información escrita a la que acompaña, posea interés público, es decir, contribuya a la formación de la opinión pública. En las SSTC 176/2013, 19/2014 y 18/2015, de 16 de febrero, se declara que, más allá de la condición de personaje público de la persona fotografiada y del lugar también público en el que puedan ser tomadas las imágenes, cuando estas se refieren a la vida privada del titular del derecho fundamental y, por tanto, carentes de relevancia pública, el derecho a la propia imagen debe seguir gozando de la protección preponderante que le dispensa la Constitución española (en igual sentido, SSTEDH asunto *Couderc Hachette Filipacchi Associés* contra Francia, de 10 de noviembre de 2015; asunto *Axel Springer AG contra Alemania*, y asunto *von Hannover contra Alemania*, ambas de 7 de febrero de 2012).

Por el contrario, el derecho a la imagen deberá sacrificarse en aquellos casos en los que, aun sin su consentimiento, se capta, reproduce o publica un documento gráfico en el que la persona aparezca –de manera no accesoria– en relación con un acontecimiento público que posea el rasgo de noticiable, especialmente si es en el ámbito por el que es conocida para el público, es decir, relacionado con su cargo o profesión de notoriedad. Subrayemos, en consecuencia, que «el carácter noticiable de la información se erige, por tanto, en el 'criterio fundamental' [...] y 'decisivo' [...] que hará ceder un derecho público subjetivo como el derecho a la imagen que se funda en valores como la dignidad humana» (STC 19/2014, FJ 6). El tribunal ha interpretado

de la interceptación o conocimiento de lo comunicado. El Tribunal ha interpretado que «el derecho a la información no ocupa una posición prevalente respecto del derecho a la imagen, solo se antepone a este último tras apreciar el interés social de la información publicada como fin constitucionalmente legítimo [...] Por ello recibe una especial protección constitucional la información veraz referida a asuntos de interés general o relevancia pública, requisito éste que deriva tanto del contenido como de la finalidad misma del derecho reconocido en el art. 20.1.d CE, de manera que el derecho a comunicar y a emitir libremente información veraz no otorga a sus titulares un poder ilimitado sobre cualquier ámbito de la realidad, sino que, al venir reconocido como medio de formación de la opinión pública solamente puede legitimar las intromisiones en otros derechos fundamentales que guarden congruencia con la finalidad expresada, careciendo de efecto legitimador cuando se ejercite de modo desmesurado y exorbitante al

que «el derecho a la información no ocupa una posición prevalente respecto del derecho a la imagen, solo se antepone a este último tras apreciar el interés social de la información publicada como fin constitucionalmente legítimo [...] Por ello recibe una especial protección constitucional la información veraz referida a asuntos de interés general o relevancia pública, requisito éste que deriva tanto del contenido como de la finalidad misma del derecho reconocido en el art. 20.1.d CE, de manera que el derecho a comunicar y a emitir libremente información veraz no otorga a sus titulares un poder ilimitado sobre cualquier ámbito de la realidad, sino que, al venir reconocido como medio de formación de la opinión pública solamente puede legitimar las intromisiones en otros derechos fundamentales que guarden congruencia con la finalidad expresada, careciendo de efecto legitimador cuando se ejercite de modo desmesurado y exorbitante al fin en atención al cual la Constitución le atribuye especial protección» (STC 185/2002, de 14 de octubre, FJ 3). En este sentido, los criterios de exclusión de la ilicitud en la intromisión contenidos en el art. 8.2.a de la Ley orgánica 1/1982 relativos a la publicación de las imágenes de personajes públicos tomadas en lugares públicos solo deben aplicarse cuando la información transmitida posea relevancia por contribuir a la formación de la opinión pública o a un debate de interés general, lo que sucede –como ya se ha dicho– cuando la imagen versa «sobre aspectos conectados a la proyección pública de la persona a la que se refiere, o a las características del hecho en que esa persona se haya visto involucrada», pero no concurre cuando tan solo está dirigida a suscitar o satisfacer la curiosidad ajena por conocer el aspecto físico de otros o con lo que a juicio de ciertos medios pueda resultar noticioso en un momento determinado (SSTC 232/1993, de 12 de julio, y 19/2014, FJ 7). Por ello, debe concluirse que «[u]na vez descartado el interés público del reportaje, es irrelevante, como ya hemos puesto de manifiesto, la proyección pública del personaje o la circunstancia de que las imágenes se capten incluso en un lugar abierto al uso público. Dichas circunstancias, por sí solas, no justifican la difusión de cualquier imagen» (STC 19/2014, FJ 8).

fin en atención al cual la Constitución le atribuye especial protección» (STC 185/2002, de 14 de octubre, FJ 3)».

De esta forma, en las cámaras debería prohibirse la interceptación de información que afecta a la esfera personal de los diputados. Cada vez hay medios de captación más potentes que no deben conculcar dicho límite, pues los ciudadanos no tienen un derecho incondicionado a la información veraz, dado que la actividad parlamentaria se rige por las previsiones constitucionales, en su caso, estatutarias y por sus reglamentos de organización. Pero la publicidad de las sesiones no puede convertir los debates en programas de telerrealidad.

La captación incondicionada de imágenes rompería con el llamado *candy speech*, es decir, con el debate abierto, sincero y espontáneo que debe presidir la discusión de ideas. Si se permitiera la captación y grabación de papeles o dispositivos electrónicos, los diputados actuarían con mayor cautela.

Los salones plenarios y de sesiones no son lugares abiertos al público, sino un lugar en el que la Presidencia vela por el cumplimiento de unas normas y donde se permite el debate de ideas sujeto a limitaciones. Así, el art. 72 de la Constitución otorga a las presidencias la labor de desempeñar en ellas todos los poderes administrativos y las facultades de policía en el interior de sus respectivas sedes. Cada representante de prensa que acceda a sus instalaciones debe superar un control y no se permitirá fotografiar si no hay una sesión en curso.

En multitud de ocasiones, las instantáneas obtenidas en el interior de las sedes no suelen derivar del azar, sino de una actividad continua y deliberada de seguimiento por parte de quien capta la imagen.

VII. La protección de datos en los parlamentos españoles

1. Limitaciones derivadas de la protección de datos

Los parlamentos, al igual que las administraciones públicas, se encuentran vinculados a la normativa sobre protección de datos

vigente,¹⁹ tanto en el ámbito administrativo como en el de las funciones parlamentarias, lo que se ha de coherer con los principios de publicidad y participación política.

Entre otras implicaciones, esta normativa impone a las cámaras la creación y el mantenimiento de un registro de actividades que sustituye la notificación de los ficheros de tratamiento de datos, el análisis de riesgos de seguridad de datos personales, acomodar las medidas de seguridad fijadas por el Esquema nacional de seguridad y notificar todas las violaciones de seguridad que sufran. Finalmente, las asambleas están sometidas al mismo régimen sancionador que las administraciones públicas.

En el ámbito de la actividad parlamentaria, que es donde radican las mayores diferencias con las administraciones públicas, las secretarías generales de las cámaras serán las responsables del Registro de actividades y bienes patrimoniales de los diputados. Su contenido debe ser objeto de publicación en el portal de transparencia y suele incorporar una copia de las autoliquidaciones del impuesto sobre la renta de las personas físicas de cada uno de los representantes públicos. Será la Mesa de cada parlamento la que apruebe los modelos normalizados —en el caso del Parlamento de Canarias, lo exige así el art. 10 del RPC— y su ausencia puede conllevar la suspensión de la condición de diputado, en nuestro parlamento regional, tras tres plenos sin haberlo presentado.

La Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) publicó en marzo de 2019 unas orientaciones acerca de la aplicación de lo establecido en el primer párrafo del apartado primero de la disposición adicional séptima (Identificación de los interesados en las notificaciones por medio de anuncios y publicaciones de actos administrativos) de

19 Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos). Publicado en DOUEL núm. 119, de 4 de mayo de 2016, y Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales, BOE núm. 294, de 06/12/2018.

la Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos de carácter personal y garantía de los derechos digitales. Se prohíbe que se publique el nombre y apellidos junto con el documento nacional de identidad, por la vulnerabilidad en los datos del afectado que esta modalidad provocaría. Únicamente, se publicarán los dígitos que en el documento ocupen las posiciones cuarta, quinta, sexta y séptima. Asimismo, distintas resoluciones de la AEPD abordan la cuestión de si era procedente publicar el formulario cumplimentado con la firma manuscrita del obligado, e incluso hay un informe de su gabinete jurídico al respecto (N/REF:048939/2016 o N/REF: 0088/2020). En concreto, la agencia estima que dicha firma es acreditativa de la integridad y veracidad de los datos, pero también se alertaba de los riesgos de una futura falsificación de la rúbrica que esto podría acarrear.

Por su parte, la gestión documental en los parlamentos se halla sometida a normalización a través de la norma ISO 15489:2016. La integridad de los datos garantiza el control de las versiones, las auditorías regulares y el uso de firmas digitales y técnicas de *hash* para verificar que la documentación no ha sido alterada.

El cifrado protege la información almacenada dado que únicamente los usuarios podrán acceder a ella. No obstante, las tecnologías emergentes como, la inteligencia artificial, el aprendizaje automático y el *blockchain*, están revolucionando la ciberseguridad.

2. Derecho al olvido

El derecho al olvido fue uno de los grandes hitos alcanzados tras la aprobación del paquete legislativo de la Unión Europea en materia de protección de datos en el año 2016, positivizado a raíz de una sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que se hizo pública el 13 de mayo de 2014. Determinó que el tratamiento de datos que realizan los motores de búsqueda esté sometido a las normas de protección de datos de la Unión Europea y que las personas tienen derecho a solicitar, bajo ciertas condiciones, que los enlaces a sus datos personales no

figuren en los resultados de una búsqueda en internet realizada por su nombre. Legalmente, se ha configurado como la manifestación del derecho de supresión aplicado a los buscadores de internet cuando su publicación no cumple los requisitos de adecuación y pertinencia previstos en la normativa. En concreto, incluye el derecho a limitar la difusión universal e indiscriminada de datos personales en los buscadores generales cuando la información es obsoleta o ya no tiene relevancia ni interés público, aunque la publicación original sea legítima (en el caso de boletines oficiales o informaciones amparadas por las libertades de expresión o de información).

Las cámaras ante cada petición individual deben llevar a cabo una ponderación de los intereses en juego para adoptar el acuerdo más proporcional posible, es decir, si debe primar el derecho a la publicidad de dicha información o si la afectación a un derecho individual es de tal gravedad que debe protegerse este último frente al derecho a conocer.

En el caso de estimarse la petición de aplicar el derecho al olvido sobre una información publicada, deben desindexarse los datos en cuestión de los motores de búsqueda, cometido que recaerá sobre el responsable del tratamiento.

A este respecto, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en sentencia de 22 de noviembre de 2020, afirmó que la información contenida en una URL es pública y debe prevalecer el derecho a la información; es decir, si el dato es público, debe mantenerse así, pues el derecho al olvido no puede ser una herramienta para que cada persona construya un pasado a su medida.

Otro ámbito en el que interviene la protección de datos en el ámbito parlamentario afecta al tratamiento que debe otorgarse a las visitas, exposiciones y jornadas que se celebren en la sede. En el caso de que acudan menores de catorce años como público, se requerirá el consentimiento previo de los padres o tutores y deberá prepararse un formulario específico advirtiendo de la posible aparición de un menor de edad en fotografías y material audiovisual. La conservación

de este material será por el tiempo necesario para alcanzar los fines del tratamiento.

Asimismo, para los canales internos de información cuya puesta en funcionamiento deriva de las obligaciones impuestas por la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, la propia norma ya establece que los datos personales, la información suministrada y las averiguaciones posteriores deben conservarse por un período de diez años (art. 26).

VIII. Parlamento abierto

El Parlamento abierto pretende articular el derecho a la participación política de los ciudadanos que reconoce el artículo 23 de la Constitución española mediante la apertura de las cámaras a la población, procurando medios que permitan el intercambio de ideas y peticiones con sus representantes elegidos.

Cada parlamento ha articulado diferentes herramientas para alcanzar este fin, así y sin ánimo exhaustivo,²⁰ los parlamentos de Aragón, Madrid y Navarra permiten la presentación de proposiciones de ley de iniciativa popular. Las Cortes aragonesas prevén entre otras herramientas, la presentación de iniciativas legislativas populares, la

20 Art. 3 Ley orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular; art. 62 Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de autonomía de Catalunya; art. 23 Ley orgánica 1/1983, de 25 de febrero, Estatuto de autonomía de Extremadura; art. 12 Ley orgánica 9/1982, de 10 de agosto, Estatuto de autonomía de Castilla-La Mancha; art. 44 Ley orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de autonomía de Canarias; art. 26 Ley orgánica 5/1982, de 1 de julio, Estatuto de autonomía de la Comunitat Valenciana; art. 15 Ley orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, Estatuto de autonomía para Cantabria; art. 19 Ley orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra; art. 20 Ley orgánica 3/1982, de 9 de junio, Estatuto de autonomía de La Rioja; art. 13. Real decreto 2.400/1980, de 7 de noviembre, por el que se somete a referéndum el proyecto de estatuto de autonomía para Galicia; art. 42 Ley orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de autonomía de Aragón; art. 25 Ley orgánica 4/1983, de 25 de febrero, Estatuto de autonomía de Castilla-León; art. 47 Ley orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de autonomía de las Illes Balears; art. 31 Ley orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, Estatuto de autonomía del Principado de Asturias.

participación en el procedimiento legislativo mediante audiencias ciudadanas y propuestas de enmiendas de iniciativa ciudadana, las solicitudes de comparecencia ante la Comisión de Comparecencias Ciudadanas y Derechos Humanos, la presentación de propuestas de preguntas de iniciativa ciudadana o la presentación de propuestas de proposiciones no de ley de iniciativa ciudadana (art. 306 RCA). Dichas solicitudes deberán presentarse ante el registro o a través del punto de acceso electrónico con los requisitos previstos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas.

El Parlamento de Navarra permite la presentación ante la Junta de Portavoces de declaraciones institucionales y de preguntas de iniciativa popular, como también hacen las cámaras de Canarias y de las Islas Baleares.

Otros instrumentos son las comparecencias ciudadanas y las enmiendas ciudadanas que prevén los reglamentos de los parlamentos de Andalucía, Aragón, Canarias, Murcia, Islas Baleares y Comunitat Valenciana.

IX. Conclusiones

En una realidad empírica como la que vivimos, la verdad solo existe si se puede demostrar y esta es compatible con los límites derivados de intereses superiores, que no se pueden convertir en una regla para eliminarla.

Por lo tanto, la norma general debe ser la transparencia y el empleo de datos abiertos, sobre los que cualquier limitación debe ser interpretada restrictivamente. Los derechos fundamentales recogidos en la Constitución no pueden ser sacrificados en aras de la oportunidad política. De lo contrario se produciría una pérdida de capacidad para acometer una investigación seria y profunda sobre cualquier asunto político.

La transparencia no puede ser limitada bajo el sofisma de la existencia de «una razón de Estado», que es propia de estados totalitarios.

La opinión pública libre es propia de estados democráticos y no se puede acallar mediante una interpretación extensiva de intereses partidistas, pues entre «la razón de Estado», que todo lo justifica, y las libertades e igualdad radicalmente entendidas ha de haber un punto de equilibrio que conjugue los principios de seguridad, libertad e intereses de los particulares.

La cámaras legislativas tienen una labor fundamental en todo estado de derecho y deben ser el actor principal que vele por garantizar la máxima transparencia en el desempeño de sus funciones. Sin embargo, como se ha analizado, hay ámbitos en los que esta voluntad de apertura y de sacar a la luz pública la labor desempeñada se encuentra restringida y dificultada. Es el caso del marco regulatorio español del acceso a las materias clasificadas, que no solo ha quedado completamente obsoleto, sino que, además, se halla alejado de los restantes países de nuestro entorno. Por ello, resultaría conveniente conferir legitimación a los parlamentos para clasificar documentación incluso con carácter previo a la clasificación definitiva que finalmente pudiera llevar a cabo el ejecutivo y equiparar la clasificación actual a las categorías empleadas por la OTAN de la que formamos parte. Asimismo, deberían reducirse los plazos de desclasificación documental para evitar que, como ocurre actualmente, se halla secretos oficiales a perpetuidad, es decir, inaccesibles; que se facilite la posibilidad de recurrir la denegación de acceso a esa documentación clasificada; o que se permita la difusión limitada de cierta información en razón de la sensibilidad de su contenido.

En materia tributaria, no cabe duda de que la no cesión de datos por parte de la administración responsable de su custodia protege el derecho a la intimidad del contribuyente. Sin embargo, las limitaciones que las agencias responsables de la gestión tributaria imponen a las cámaras autonómicas, que no a las Cortes Generales,

en una interpretación en exceso rigorista, restrictiva y recelosa del debido cumplimiento del deber de sigilo por parte de los diputados autonómicos, lo que impide el debido ejercicio de la labor de control al ejecutivo encomendada a las asambleas parlamentarias, representantes de la voluntad popular, que cercena el poder legislativo frente al ejecutivo cuyo deseo será siempre actuar sin dar cuenta de cuanto acontece. Tal vez, sería conveniente que el legislador diera una nueva redacción a la normativa para conferir de forma expresa a las cámaras autonómicas el derecho de acceso a la información tributaria en poder de las administraciones tributarias. De lo contrario, se está pervirtiendo el papel y función de las comisiones de investigación, que se están convirtiendo en una suerte de sucesión de comparecencias dotadas de publicidad y, por ende, de contenido mediático y político.

En otro orden, resultaría conveniente prohibir la interceptación de información que afecta a la esfera personal de las diputadas y diputados en defensa de su derecho a la intimidad personal, pues cada vez hay medios de captación más potentes que no deben conculcar dicho límite, dado que los ciudadanos no tienen un derecho incondicionado a la información veraz. Los salones plenarios y de sesiones no son lugares abiertos, sino un lugar en el que la Presidencia vela por el cumplimiento de unas normas y donde se permite el debate de ideas sujeto a limitaciones, en definitiva, un lugar de trabajo.

Finalmente, y a pesar de que la línea divisoria entre la transparencia y la necesaria protección del secreto de la información es difícil de asentar, la duda debe resolverse siempre a favor del conocimiento y publicidad. Esta protección surge con el fin de luchar contra la corrupción considerada una lacra social. El legislador ha consolidado el derecho a saber como un derecho subjetivo de los ciudadanos, en aras a conferir la máxima transparencia a toda actuación pública. Las cámaras legislativas deben coadyuvar con su labor a abrir sus puertas a sus representados, esto es, al pueblo soberano, para que estos puedan participar en las tareas encomendadas al poder legislativo, es decir, en la tramitación legislativa y en el control al ejecutivo. Una sociedad bien

informada, que conozca qué decisiones toman sus representantes en su nombre, es una sociedad libre, libre para elegir la senda que quiere seguir y dejar como legado a las generaciones futuras.

X. Bibliografía

- Alonso de Antonio, A. (2015): «La ley de secretos oficiales». *Foro. Nueva época*, 18(1), 219-243.
- Aranda Álvarez, E. (2017): «"Parlamento abierto": Una visión desde los principios de funcionamiento de las Cámaras parlamentarias», XV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España (ACE), 30-31 de marzo.
- Asociación de delegados y delegadas de protección de datos de Parlamentos (2018): *La protección de Datos en el ámbito parlamentario. Guía práctica para legisladores y funcionarios*, Bilbao, Rali.
- Aznar H., B. Nicasio Varea y L. C. Ramírez (2024): *Información, Comunicación y Transparencia en el Parlamento. Retos actuales de la Institución Representativa*, Madrid, Tecnos.
- Bustos, R. (2001): *La responsabilidad política del Gobierno: ¿realidad o ficción?*, Madrid, COLEX.
- Greciet García, E. (2012): «El Parlamento como problema y como solución». *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 26, 235-298.
- Cano Bueso, J. (1997): «Información parlamentaria y secretos oficiales», *Revista de las Cortes Generales*, 42, 7-34.
- Kant E. (2012): «Sobre la Paz Perpetua», Madrid, Akal.
- Marco Marco, J. J. y M. Pérez Gabaldon (2009): «La publicidad de la actividad parlamentaria. Especial referencia a Les Corts Valencianes». *Corts Anuario de Derecho Parlamentario*, 21, 35-59.
- Martínez Vázquez, F. (2018): «El control parlamentario de los secretos oficiales». *Revista de las Cortes Generales*, 104, 395-420.
- Montesquieu, C. (2007): *El Espíritu de las Leyes*, Madrid, Tecnos.

- Rubio Llorente, F. (1997): «El Parlamento y la representación política», en Rubio Llorente, F. (ed.): *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Ruiz Miguel, S. (2002): *Servicios de inteligencia y seguridad en el Estado constitucional*. Madrid, Tecnos.
- Sánchez Ferro, S. (2006): «La Primera enmienda de la Constitución de los Estados Unidos y el acceso a las fuentes de información gubernamentales según la jurisprudencia del Tribunal Supremo de los Estados Unidos», *Cuadernos de Derecho Público*, 27, 11-43.
- Stuart Mill, J. (2016): *Representative Government*, CreateSpace Independent Publishing Platform.
- Tudela Aranda, J. (2008): *El Parlamento necesario. Parlamento y democracia en el siglo XXI*, Madrid, Congreso de los Diputados.
- Vela Navarro-Rubio, R. (2015): *El Parlamento abierto. La influencia de la tecnología en la evolución de la institución parlamentaria*, tesis doctoral, Madrid, Universidad Complutense.
- Warren, S. y L. Brandeis (1995): *El derecho a la intimidad*, Madrid, Cuadernos Civitas.