

Miquel Nadal Tàrrega

TÉCNICO DEL SERVICIO DE RELACIONES CON LAS CORTES. DIRECCIÓN GENERAL DEL SECRETARIADO DEL GOBIERNO (GENERALITAT VALENCIANA)
PROFESOR ASOCIADO DEL DEPARTAMENTO DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSITAT DE VALÈNCIA-ESTUDI GENERAL

EL «DERECHO DE ACCESO A LA DOCUMENTACION»
DE LOS DIPUTADOS EN EL ORDENAMIENTO
PARLAMENTARIO ESPAÑOL, de Juan Cano Bueso,
Publicaciones del Congreso de los Diputados. Co-
lección Monografías, 29. Madrid, 1996, 291 págs.

Las características de una reseña siempre acaban por provocar la perplejidad del comentarista. La naturaleza incómoda del género permite encontrar desde comentarios resignados que recomiendan una lectura sugerida, a discursos personales que se convierten en un mero «a propósito» válido y eficaz para el lucimiento del glosador, pasando por el destino mayoritario de la reseña que rellena huecos en las revistas académicas.

Considero que las reseñas de libros deben ser reivindicadas y por ello, no espere el lector el comentario habitual que se limita a calificar el libro de «estudio imprescindible», recomienda su adquisición y adjunta algunas citas que acreditan la lectura del trabajo. En esta ocasión, el libro ha sido elegido por mi parte sin ninguna sugerencia editorial, por lo que los comentarios no son el fruto de ningún compromiso adquirido. Habrá que partir de lo obvio. Por una vez, y sin que sirva de precedente, habrá que reconocer la justicia de una afirmación que uniera la condición del autor como Letrado Mayor del Parlamento de Andalucía durante tres legislaturas, su vinculación con el mundo académico, y la asociara como uno de los principales méritos que es preciso reseñar entre el haber del libro.

No se resiente el estudio de ninguna de las fuentes origen de la preocupación científica del autor. Al contrario. Frente a tantos estudios huecos, falseados por una dogmática jurídica superficial y alejada de la realidad, se agradece el equilibrio del trabajo entre la sólida fundamentación dogmática y jurisprudencial, las referencias prácticas derivadas de la experiencia parlamentaria como Letrado y, por encima de todo, la claridad expositiva. Una claridad en la exposición de la institución que permitirá apre-

hender rápidamente los problemas que plantea el derecho de acceso a la documentación al operador jurídico-parlamentario, a los profesionales de la política y, en fin, a todos aquellos que pretendan comprender un derecho que frecuentemente se ha convertido en motivo de colisión entre los Gobiernos y las oposiciones, habiendo trascendido también a la opinión pública.

Este es un claro ejemplo de que podríamos denominar estudio o trabajo de la «tercera generación», dentro de los estudios objeto del Derecho Público. Si durante unos años el esfuerzo doctrinal se concentró, en monografías o comentarios colectivos, a los estudios globales sobre el nuevo régimen político-constitucional español, en un segundo estadio, el objeto de atención se focalizó en las instituciones concretas del Estado y de las Comunidades Autónomas. En la actualidad, por razones de «virginidad» académica, pero también como apuesta metodológica, cada vez contamos con más estudios específicos que analizan instituciones concretas, derechos concretos, con el interés añadido de poder contar con una amplia y copiosa jurisprudencia constitucional en materia de derechos fundamentales.

Como consecuencia del trabajo y la consolidación de las instituciones representativas en el conjunto del Estado, la monografía prueba el buen estado de salud de esa parte del derecho público que es el derecho parlamentario, consolidado ya como núcleo académico y fuente abundante de doctrina, prueba evidente de lo cual quizá pueda ser su joven presencia académica en los nuevos planes de estudio de nuestras Universidades.

La materia del libro, el derecho a la información o a la documentación de los miembros de los órganos representativos, ya había sido objeto de estudio en los variados e importantes trabajos de EDUARDO MANCISIDOR, F. C. SÁINZ, ENRIQUE SORIANO y otros. En el caso que nos ocupa, el estudio tiene la fortuna y el mérito de haberse esforzado por aislar y singularizar la institución, y no convertirla en un elemento más del control parlamentario de los Gobiernos.

El autor enmarca el derecho analizado de acuerdo con las condiciones concretas del parlamentarismo racionalizado de los actuales Estados sociales. No rehuye tampoco recordar la polémica acerca de la centralidad, o el síndrome sobre la crisis de legitimidad de las Asambleas Parlamentarias. Lo que resulta evidente es que, y sin abandonar

el sentido común, y en el marco del modelo descrito por el autor, quien accede al poder dispone de información. La tendencia natural de los Gobiernos es facilitar cuanta menos información relevante puedan; y la propensión natural de todas las oposiciones es el tratar de conocer cualquier clase de información o documentación que permita ejercer con corrección el control parlamentario del Gobierno y, si ello es posible además, erosionar la fortaleza gubernamental.

Parte CANO BUESO de la información como instrumento horizontal imprescindible para el ejercicio de las funciones parlamentarias, ya que los servicios parlamentarios de información internos se revelan insuficientes frente al aparato administrativo de los gobiernos en el marco del intervencionismo público del Estado social. Es claro que «no basta al trabajo parlamentario con la capacidad de obtener informaciones autónomas suministradas por los propios servicios de las Cámaras» (pág. 21). Es por ello por lo que la propia existencia de un derecho que ha tenido que ser reconocido junto con unos mecanismos de protección, refleja con toda crudeza la desigualdad de posiciones en la que se encuentran el parlamentario individualizado y el aparato gubernamental.

Se inicia el estudio con la descripción de la constitucionalización del derecho a la información de las Cámaras (art. 109 de la Constitución) y la remisión al legislador reglamentario de la configuración del derecho singularizado del parlamentario a la información, o acceso de los diputados a los documentos que manejan las Administraciones Públicas (art. 7º del Reglamento del Congreso).

El trabajo continúa con el análisis del concepto, naturaleza y extensión del derecho a través del marco legal, los trabajos parlamentarios y curiosas referencias al derecho comparado en donde la potestad de recabar documentación de la Administración está conferida únicamente a las Comisiones. No olvida el autor reseguir la normación de las Comunidades Autónomas, en las que han sido las leyes de desarrollo institucional y los Reglamentos Parlamentarios (no los Estatutos de Autonomía), los textos que han reconocido el derecho singular de los miembros de las Asambleas a recabar de la Administración la documentación que precisen para el ejercicio de sus funciones parlamentarias.

En la delimitación conceptual, el autor parte de la base de que el derecho a la documentación es diferente al derecho a la información orgánica de las Cámaras al que se

refiere el art. 109 de la Constitución. Es claro que las dos instituciones acaban por ser un mecanismo de información parlamentaria, «derechos de prestación informativa» (pág. 34), en un caso institucional y en el otro individual. Pero el derecho al que se refieren los arts. 109.1 CE y 44.1 del RCD apela a las relaciones de las Cámaras en su conjunto o de sus comisiones con el Gobierno y las Administraciones Públicas, y el derecho del art. 7º del RCD apela a las relaciones del diputado singular e individualizado con el Gobierno y la Administración, por lo que forma parte del estatuto del diputado, siendo configurado por el Reglamento parlamentario (al tratarse de un derecho de configuración legal nada impide, por ejemplo, que la opción del Senado suponga que los miembros de la Cámara Alta que precisen de información o documentación para el ejercicio de sus funciones hayan de recabarla a través de la intermediación de la propia Asamblea).

CANO BUESO realiza una delimitación negativa del derecho para distinguirlo del derecho a formular preguntas al Gobierno y a cada uno de sus miembros del art. 111.1º de la Constitución. El autor deslinda con claridad el alcance político de las preguntas y refleja las actividades de recalificación de las Mesas de las Asambleas en aquellos casos en que realizan esa función. Las peticiones de documentación se dirigen a las Administraciones Públicas, no a los órganos políticos, puesto que la relación se produce entre el diputado y la Administración. Se trata, a juicio de CANO, de un instrumento de fortalecimiento de la posición del parlamentario individual.

Ojalá sucediera lo expuesto por CANO, en que califica como «práctica usual» (pág 37) que si las preguntas con contestación escrita suponen una estricta solicitud de «datos, informes o documentos», la Mesa las recalifica como solicitudes de documentación. En algunos casos, da la sensación que el temor a la judicialización de la vida parlamentaria, y a la proliferación de recursos de amparo ante las Resoluciones de los órganos de gobierno de las Asambleas estén operando una cierta dejación en las funciones calificatorias de las Mesas, que no son simplemente «formales».

La separación del derecho de acceso a la documentación de otras instituciones conexas continúa en el trabajo de CANO BUESO con la diferenciación respecto del derecho de petición de los ciudadanos de los arts. 29 y 77 de la Constitución, y la distinción respecto al derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administra-

tivos del art. 105.b) CE. A partir de la delimitación negativa, CANO BUESO describe el encaje constitucional del derecho.

Asumiendo, como bien explicó RUBIO LLORENTE, que los procedimientos parlamentarios son procedimientos multifunción, para CANO BUESO el control viene atribuido al órgano en su conjunto (pág. 45). Dentro de las dos tesis doctrinales clásicas sobre el control, el control asociado a la exigencia de responsabilidad (vgr. por todos SANTAOLALLA) o el control disociado de la exigencia de responsabilidad (vgr. por todos GARCÍA MORILLO), CANO BUESO opta por la segunda opción y entiende la actividad informativa como un paso previo para el posterior ejercicio de la actividad de control, que está conferido a los diputados, ya que «el carácter representativo no sólo se predica del órgano sino también de sus miembros individualmente considerados (art. 67.2º CE)» (pág. 47).

Analiza el autor si este derecho es una actividad de control o para el control, y la posibilidad de que exista autonomía de la Administración Pública en las relaciones con los diputados, que de esa manera podrían tener un ámbito de fiscalización autónoma, aunque reconoce el autor que la intervención de los órganos políticos como el Ministerio de Relaciones con las Cortes condiciona la «cantidad y cualidad de las contestaciones que son, en puridad, estrictas manifestaciones de la atribución constitucional que el Gobierno ostenta sobre la dirección de la Administración Pública» (pág. 49).

Afirmado el anclaje del derecho, el estudio describe la doctrina constitucional y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el estatuto de los diputados, desde las primeras sentencias que asumieron la construcción de las interna corporis acta, a las posteriores en que la referida doctrina cederá con la estimación de recursos de amparo por violación del art. 23.2 de la CE.

A juicio del comentarista, es de destacar la necesidad de que se proceda a una revisión de los criterios del Tribunal Constitucional, como los trabajos de PALOMA BIGLIANO CAMPOS o JIMÉNEZ CAMPOS han mostrado, en el sentido de que el art. 23.2 CE comprenda un haz de facultades que configuran el estatuto de los diputados y que la propia jurisprudencia del TC le ha dotado de una vis expansiva que en muchas ocasiones hace plantearse al operador las dificultades para encontrar un contenido esen-

cial del derecho. Aunque sea cierto que únicamente el art. 23.2 permite la consideración del derecho del art. 7 RCD como parte del *ius in officium* de los diputados, un derecho cuya configuración el constituyente reenvía al legislador, una configuración legal no implica que el haz de facultades del estatuto de los diputados no pueda estar dotado de una cierta estabilidad.

El autor es crítico con las posiciones del TC, calificando la jurisprudencia del TC en la materia como «inicialmente expansiva y posteriormente contradictoria, cuando no dubitativa, acerca de la naturaleza y efectos del derecho a la documentación» (pág. 67). En su opinión se trata de derechos en que de manera individual o como miembros de un grupo parlamentario, se les confiere un derecho al procedimiento, un *ius ut procedatur*. Ello es posible, porque en la construcción jurisprudencial del TC (no se desprende con tal claridad de la Constitución), «el ejercicio de los cargos representativos se encuentra tan íntimamente conectado con el derecho de participación política de los ciudadanos que ambos constituyen dos facetas de un mismo derecho. Por esa razón cuando el representante reacciona contra el acto que limita el ejercicio de sus funciones, no sólo defiende un derecho propio, sino también el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos» (pág. 69).

El comentarista, aunque no se alinee plenamente con las posiciones críticas con el concepto de representación que maneja el TC que diluyen la diferencia entre constitucionalidad y legalidad, al ser el derecho de configuración legal, si reconoce que los votos particulares a las sentencias 5/1983 y 10/1983 continúan reclamando una explicación acerca de cómo un derecho puede no tener un contenido esencial y cómo la titularidad explícita de los electores pueda ser alegado por un representante.

En el itinerario descriptivo del derecho, y después de desgranar la naturaleza de la institución, el libro describe los sujetos de la relación comenzando por el sujeto activo, el parlamentario. El «derecho de acceso» se encuentra caracterizado como derecho público subjetivo de los parlamentarios. CANO BUESO lo entiende como derecho-función, con titularidad en todos y cada uno de los parlamentarios, y cuyo ejercicio «es completamente funcional y cobra un carácter instrumental respecto a otras iniciativas de —o para él— control que también se reconocen con carácter individual a todos y cada uno de los diputados (interpelaciones y preguntas)» (pág. 79).

CANO BUESO sugiere que el acto del previo conocimiento del grupo parlamentario que la mayoría de reglamentos incluyen, condicionando ese derecho individualizado podría resultar inconstitucional (págs. 84-85).

En el apartado destinado al sujeto pasivo de la relación que comentamos, merecen ser resaltados los apartados que se dedican a la distinción entre Gobierno y Administración, ya que el destinatario de la petición, de acuerdo con el Reglamento del Congreso y los Reglamentos de las Asambleas de las Comunidades Autónomas es calificado como confuso. El autor no se limita a la crítica o la descripción de la variada normación en la materia, sino que efectúa una clasificación de los criterios de delimitación de las posibilidades del requerimiento de la documentación según la Cámara a la que pertenece el representante (págs. 119-120).

En toda relación siempre existe un objeto deseado, alguien que posee conocimientos y datos, y otro que pretende acceder a ellos. El trabajo analiza el alcance, la localización y el soporte de la información. Aunque en principio, las lecturas ingenuas y también interesadas de los derechos parecen dar a entender posibilidades de solicitud y requerimiento ilimitadas, considera CANO BUESO que es preciso realizar un «esfuerzo de delimitación jurídica» del derecho.

También podrá encontrar el lector un análisis del concepto jurídico indeterminado de la función de la documentación (que deba servir «para el mejor cumplimiento de las funciones parlamentarias»), dentro de lo cual parece apuntar la posibilidad de establecer una conexión entre la posible petición juzgada como inadecuada y las «razones fundadas en derecho». El autor apunta una definición de lo que pueden ser las funciones parlamentarias, y entiende que deben ser las relacionadas con «la participación de los diputados en la elaboración de las leyes (iniciativa legislativa, derecho de enmienda), en el control e impulso del Gobierno (a través de la formulación de preguntas, interpelaciones y mociones), participación en deliberaciones y debates e intervención, en suma, en un conjunto de actos (orales o escritos) en orden al control parlamentario de la actividad del Gobierno o a la formación de la voluntad de la Cámara» (pág. 129).

El apartado VI del libro, sobre los requisitos formales exigidos a las solicitudes, describe la cantidad y calidad de la documentación, mencionándose los abusos en las peticiones de documentación con fines obstruccionistas, y describiendo el tema del volu-

men o la índole de la documentación como criterio para que, según los casos, sean los asesores acreditados del grupo parlamentario (STC 181/1989) los que puedan ayudar al diputado al análisis de la documentación a pesar de que el reconocimiento del derecho sea *intuitu personae*.

El papel de la Presidencia de los Parlamentos y la intervención de las Mesas de las Cámaras también merecen atinados comentarios. Aunque al final deba reconocerse en este tipo de materias la prudencia del aforismo *in dubio pro actione*, frente a los criterios antiformalistas con apoyatura jurisprudencial, el autor se aliena con aquellos que piensan que las funciones de los órganos de la Cámara no han de ser de mera comprobación formal. CANO BUESO se muestra partidario de un cierto control sobre el fondo o contenido de la petición documental acudiendo a los criterios del parámetro competencial, la cortesía parlamentaria o el interés personal del peticionario (páginas 147-148).

En el capítulo VII se relatan los conflictos y problemas asociados con la respuesta de la Administración, la cumplimentación completa de lo requerido, la respuesta considerada insuficiente o defectuosa, insatisfactoria a juicio del diputado, la falta de respuesta o la expresión de las razones fundadas en derecho que impiden el que la documentación sea facilitada al diputado.

A continuación se ensaya un catálogo de los posibles límites del derecho a la documentación (comprobará el lector que al catálogo de temas le falta cualquier cosa menos actualidad), como la información reservada o secreta, la colisión con el derecho al honor del art. 18.1 de la Constitución, la declaración de secreto sumarial en un proceso ante la jurisdicción penal y otras razones fundadas en derecho.

Por último, y con anterioridad a la recapitulación, el autor del libro realiza un recorrido por los mecanismos de que dispone el parlamentario, a tenor del ordenamiento, para defender su derecho, tanto en sede parlamentaria como en sede jurisdiccional. Creo que resulta prudente no añadir mayor torpeza en el comentario a una construcción atinada a la que el lector puede acceder con la simple adquisición del libro. Me parece suficiente dar por concluido el comentario repitiendo que nos encontramos ante una rigurosa monografía que realiza un tratamiento sistemático de una institución jurídica, un mecanismo para la realización de un derecho fundamental que, además,

ha tenido la virtud de escoger una cuestión de candente actualidad, en la que, como no podía ser de otro modo, la tensión fructífera y delicada ente la política y el derecho se revela como inevitable. No se olvide que la lógica del sistema ha de asumir diferencias de criterios, percepción y valoración entre lo que se solicita y lo que se responde, y que la insatisfacción no es fiscalizable jurisdiccionalmente. Considérese que no han existido cambios en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional desde la última sentencia sobre la materia, que entendió que las respuestas negativas debían evaluarse en el marco de las relaciones políticas de control entre el Gobierno y el Parlamento, no susceptibles de fiscalización jurisdiccional.

En demasiadas ocasiones, el ejercicio de los derechos es percibido de manera resignada e inevitable, y tan alejado de la prudencia es entender que los parlamentarios tienen un derecho absoluto a la documentación, como pensar que los gobiernos y las administraciones tienen un derecho ilimitado a la restricción abusiva de la información. Es de esperar que la difusión del libro aumente la calidad del trabajo parlamentario. De la lectura del sólido estudio de CANO BUESO muchos podrán extraer conocimientos certeros en la materia y comprobar al mismo tiempo que en ocasión del ejercicio de los derechos, las zonas de grises —los límites, las cautelas— también reclaman su espacio, aunque se trate del derecho parlamentario.