

LAS SOLICITUDES DE INFORMACIÓN AL GOBIERNO COMO FORMA DE CONTROL PARLAMENTARIO

MONTSERRAT AUZMENDI DEL SOLAR
Letrada del Parlamento Vasco

SUMARIO

- I. Introducción.
- II. Normas reguladoras.
- III. Conflictos que suscita el ejercicio del derecho.
- IV. Resolución de los conflictos suscitados (formas de reacción ante las negativas gubernamentales).

I. INTRODUCCIÓN

El Estado constitucional no se basa únicamente en la división de poderes, sino que tiene como pilar algo tan esencial como es el necesario equilibrio entre los mismos, lo cual no podría lograrse sin la existencia de una serie de controles (jurisdiccionales, políticos y sociales) que impidan el ejercicio ilimitado e irresponsable de la autoridad. Pues bien, el control parlamentario es uno de ellos, y podría ser definido como un control de carácter político, cuyo agente es el Parlamento y cuyo objeto es la acción del Gobierno así como la acción de cualesquiera otras entidades públicas (excepto las incluidas en la esfera del poder jurisdiccional, por tratarse de un poder que goza de independencia respecto de los demás poderes del Estado).

Para llegar a lo que es el objeto de este artículo, que no es otro que realizar un breve estudio del instrumento de la solicitud de información en manos del parlamentario para ejercer a través del mismo la función de control, hemos de hacer un somero análisis introductorio del propio concepto de control parlamentario.

Nos encontramos con que, tradicionalmente, se manejan dos significados del control parlamentario:

- a) El significado estricto: consistente en entender que el control ha de conllevar necesariamente la capacidad de remover al titular del órgano controlado. Lo cierto es que este significado es muy escasamente operativo, entre otras cuestiones, porque dada la disciplina de partido y el papel que los partidos desempeñan en los parlamentos, el control así entendido en los sistemas de gobierno parlamentario sería un control de la mayoría sobre sí misma o, mejor dicho, un control del Gobierno sobre sí mismo, un autocontrol, lo cual se aparta bastante de la idea de fiscalización con un sujeto controlador y otro controlado. Los instrumentos para el ejercicio de este tipo de control serían únicamente la cuestión de confianza y la moción de censura. No queremos decir con todo esto que este tipo de control estricto sea imposible de producirse. La posibilidad efectivamente existe, y los instrumentos mencionados están ahí y, en un momento dado, pueden desplegar su eficacia, pero bien es cierto que, por lo general, cuando son utilizados, especialmente la cuestión de confianza, son manejados con fines diferentes al derrocamiento del gobierno en cuestión, pudiendo ser planteados para suscitar un debate de calado y a su través lograr un reforzamiento de la confianza depositada por la cámara en el gobierno, en una suerte de revalidación de la misma.
- b) El significado amplio: por todo lo señalado en el apartado anterior entendemos que debe acudirse a una significación más amplia de lo que es el control parlamentario, que comprendería toda actividad de los parlamentos destinada a fiscalizar de un modo u otro la actividad del Gobierno (o de otros entes públicos), lleve esta actividad aparejada o no la posibilidad de sanción inmediata consistente en la remoción del titular del órgano que se controla.

Y es que la eficacia del control parlamentario no descansa sólo en la sanción directa (improbabilísima por otra parte) sino, y sobre todo, en la sanción indirecta, consistente en el desgaste paulatino de la credibilidad gubernamental que pueda llevar, en última instancia, a su remoción por el cuerpo electoral. Es esta labor de fiscalización, digamos que cotidiana, que no tiene por objeto derrotar fulminantemente al Gobierno pero sí criticarlo, la que constituye, sin ninguna duda, una de las dimensiones más importantes del control parlamentario.

Nos decantamos, como no puede ser de otro modo, por la segunda de las acepciones, lo cual nos lleva a plantearnos cuáles son los instrumentos a través de los cuales se lleva a cabo esta importante función de control y fiscalización de la acción del Gobierno. En realidad, el control así entendido no se circunscribiría a un elenco de procedimientos, sino que podría operar a través de todas las funciones que los parlamentarios desempeñan en las cámaras, las cuales prácticamente siempre llevan ínsitas un componente de crítica o supervisión.

Tendríamos que distinguir, por otra parte, entre el control que ejerce el Parlamento a través de las decisiones tomadas por la mayoría y el control ejercido

por los parlamentarios individualmente considerados o por los grupos, aunque éste no culmine con un acuerdo mayoritario. En palabras de Aragón Reyes, existiría un control «por» el Parlamento y un control «en» el Parlamento¹, tratándose en este segundo caso de aquellas actividades de los parlamentarios que, a través de la discusión u otros medios, influyen en la opinión pública, siendo el Parlamento el «locus» de donde parte el control, aunque sería la sociedad el locus al que principalmente se dirige, puesto que es allí donde pueden operar sus más importantes efectos.

En definitiva, cuando hablamos de control hablamos de una pluralidad de gradaciones, que van desde la simple información —a los efectos de verificación o cotejo—, hasta la dominación coactiva, pasando por las fases intermedias de vigilancia, inspección, autorización, participación y decisión. Y todo ello es control, de manera que todos estos grados, inteligentemente utilizados, pueden surtir unos efectos de desgaste, de impacto en la opinión pública, de modificación de políticas gubernamentales, y, en último término, de derrota ante las urnas de un determinado gobierno.

Como hemos señalado, los medios de control son múltiples, y podemos hacer una breve clasificación:

- a) Controles de autorización: entre los cuales encontraríamos algunos comunes a todas las cámaras, como la autorización del Presupuesto, y otros exclusivos de las Cortes Generales, como la autorización para elaborar Tratados Internacionales, autorización de referéndum consultivo o el control de la intervención del Gobierno sobre las Comunidades Autónomas.
- b) Controles de participación y decisión: como los derechos de enmienda de los proyectos de ley, la aprobación del programa de Gobierno, bien en la votación de investidura, bien en las votaciones de confianza o la moción de censura, entre otros.
- c) Controles de información e inspección: aquí ubicaríamos el derecho de información de las Cámaras y los parlamentarios, así como las interpelaciones, preguntas, mociones o proposiciones no de ley (también incluidas a menudo dentro de la función de impulso del Parlamento) y las comisiones de investigación o hearings.

Hechas estas precisiones y la clasificación precedente, me centraré en el derecho de solicitud de información por parte de los parlamentarios, y ello por varias razones:

- a) Se trata de un derecho descrito habitualmente como de carácter instrumental —lo cual es totalmente cierto, por otra parte— pero utilizado con ingenio se trata de un auténtico medio de control, sutil si se quiere, pero no precisamente de los más inofensivos.

1 ARAGÓN REYES, MANUEL: «*Información parlamentaria y función de control*», en *Instrumentos de información de las cámaras parlamentarias*, Madrid, CEC, 1994, pág. 25.

- b) Por otra parte, y esto es muy importante, es uno de los poquísimos medios de que dispone el parlamentario individualmente considerado² —junto con las preguntas— para actuar con autonomía en el propio Parlamento³, y no solamente en el ejercicio de control, sino en el conjunto de las actuaciones posibles en la cámara, la mayoría de las cuales requieren el visto bueno del grupo parlamentario.
- c) Además, la práctica parlamentaria nos enseña que el ejercicio de este derecho suscita no pocas controversias entre el poder ejecutivo y el legislativo, reveladoras en ocasiones de la pretensión de ocultar determinadas realidades.

Pero lo más curioso y peculiar de este instrumento de control, para quienes observamos el día a día de la vida parlamentaria, es que el propio control, en ocasiones, viene dado por el juego de «tira y afloja» que las solicitudes de información provocan. Es decir, a veces, el propio parlamentario solicitante sabe perfectamente que la respuesta del ejecutivo ante una determinada petición va a ser negativa o plagada de obstáculos; es más, no es rara la ocasión en la que el peticionario sabe que lo que solicita o no existe o es difícil de suministrar. Lo que ocurre es que con la propia solicitud se quiere provocar la controversia, la ulterior petición de amparo a la Mesa, etc., en una suerte de «puesta en evidencia» de la actitud del Gobierno, si se quiere algo malvada o artera, pero que da juego como control, en el sentido de desgaste, a fin de poner al ejecutivo contra las cuerdas.

Puede parecer una actitud retorcida, pero hemos de tener en cuenta que los instrumentos en manos de las minorías son mínimos, y en manos de cada parlamentario, como hemos indicado, casi inexistentes, lo cual en cierta medida explica —aunque no siempre justifica— este tipo de maniobras.

II. NORMAS REGULADORAS

El artículo 109 CE establece que: *«Las Cámaras y sus Comisiones podrán recabar, a través de los Presidentes de aquéllas, la información y ayuda que precisen del Gobierno y de sus Departamentos y de cualesquiera autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas».*

2 En la configuración de este derecho llevada a cabo por la mayoría de Reglamentos Parlamentarios, entre ellos el Reglamento del Parlamento Vasco, se establece el requisito del «conocimiento por parte del Grupo Parlamentario», que no autorización, lo cual no menoscaba la capacidad de decisión del parlamentario. El Reglamento del Parlamento Catalán, por su parte, es más flexible aún en este aspecto, como veremos.

3 El Tribunal Constitucional, ya desde la STC 161/1988, de 20 de septiembre, establece —en relación con el precepto análogo del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha— que «crea a favor de los parlamentarios castellano-manchegos un derecho individual a recabar, en la forma y con los requisitos que el mismo Reglamento establece, información a la Administración Regional, el cual por venir integrado en el status propio del cargo de Diputado, se inserta y forma parte del derecho fundamental que garantiza el artículo 23.2 de la Constitución» (FJ7).

La Constitución, por lo tanto, ya sienta este derecho a obtener información por parte de las Cámaras y de sus Comisiones. Sin embargo, lo que no se establece es el derecho que asiste a los parlamentarios y los grupos, cuestión que queda ya perfilada a través de los diferentes Reglamentos Parlamentarios.

Es decir, la Constitución no configura este derecho como un derecho individual, ni siquiera de titularidad de los grupos parlamentarios, sino que lo circunscribe a su ejercicio por parte de la cámara (entenderíamos el pleno), así como por parte de las comisiones parlamentarias.

En este sentido, los Reglamentos han dado un paso más allá, paso que tiene un entronque en el artículo 23.2 CE, el cual sienta la necesaria configuración legal del contenido del status del parlamentario. De esta manera, el artículo 7 del Reglamento del Congreso de los Diputados señala que son los propios diputados los titulares del derecho —eso sí, previo conocimiento del respectivo grupo parlamentario— a recabar de las Administraciones Públicas los datos, informes o documentos que obren en poder de éstas.

En cuanto a la regulación de la Comunidad Autónoma Vasca, la previsión contenida en el artículo 44.3 de la Ley 7/1981, sobre Ley de Gobierno —según la cual el ejecutivo debe proporcionar al Parlamento la información y ayuda que precise del Gobierno, sus miembros y cualesquiera autoridades y funcionarios de la Comunidad Autónoma, responsables de organismos autónomos y empresas públicas—, tiene su plasmación en el artículo 12 del Reglamento del Parlamento Vasco. Este artículo, en su primer apartado, tiene parecida redacción al precepto anteriormente comentado del Reglamento del Congreso: *«Para el más efectivo cumplimiento de sus funciones, los Parlamentarios podrán recabar del Gobierno Vasco y de toda Autoridad Pública, datos, informes y documentación que obren en poder de éstos expresando en su solicitud, al respecto, el conocimiento de la misma por su Grupo respectivo»*.

Por lo tanto, el sujeto que ejerce el derecho e instrumento de control es el parlamentario individual, como habíamos adelantado en la introducción del presente trabajo. Más «pro-parlamentario», por así decirlo, se manifiesta el Reglamento del Parlamento de Cataluña, aprobado en sesión de 22 de diciembre de 2005, que realiza una regulación más detallada y extensa de este instrumento de la solicitud de información. Así, en el artículo 5.2 se establece que: *«Los diputados, en el ejercicio de su función, tienen derecho a obtener información de la Administración de la Generalidad y de sus organismos, empresas y entidades dependientes...»*. En este caso, como vemos, no se hace mención alguna del grupo parlamentario, de manera que el representante cobra todo el protagonismo en esta actuación.

Otra cuestión relacionada con el ejercicio de este derecho sería el cauce a través del cual se hace efectivo. Si bien tanto en el Reglamento del Congreso de los Diputados como en el Reglamento del Parlamento Vasco, entre otros, se establece como cauce necesario el conducto de la Presidencia de la cámara, en este aspecto el Reglamento catalán también se aparta dando un mayor margen a la flexibilidad, al establecer tres opciones:

- la solicitud puede realizarse directamente
- o bien directamente pero después de comunicarlo a la Presidencia
- o, finalmente, puede vehicularse a través del Presidente o Presidenta del Parlamento.

En realidad el plantear el cauce presidencial como vehículo necesario tiene el matiz institucional que la propia Constitución en el anteriormente transcritº artículo 109 quiere otorgar a este instrumento. Por otra parte, aunque es cierto que la regulación catalana tiene el plus de flexibilidad y dinamismo que la solicitud directa conlleva, también es verdad que el cauce de la Presidencia —con su paso también por Mesa como se realiza habitualmente, y la publicación en el Boletín Oficial de la Cámara— confiere a este instrumento una publicidad que aumenta la potencialidad de control que entraña la propia solicitud de información. Y ello sin que en nada se empañe el carácter individual que tiene el ejercicio de este derecho por parte de los parlamentarios.

Tendríamos otra cuestión que se suele percibir como ambigua, que es la cuestión del receptor de la solicitud de información. Si el Reglamento del Congreso habla de «...recabar de las Administraciones Pùblicas...», el Reglamento del Parlamento Vasco nos habla del «...Gobierno Vasco y de toda autoridad pùblica...», y por otra parte, y ciñéndonos ya a los tres Reglamentos que por motivos de brevedad he seleccionado, la regulación catalana hace un desdoblamiento: en su artículo 5 habla de la «...Administración de la Generalidad y de sus organismos, empresas y entidades dependientes...», y en su artículo 6 se habla de acceso a todos los datos e información «... de las administraciones y las instituciones pùblicas...».

En realidad, podemos decir que en todo caso se está haciendo referencia a la capacidad para recabar información de cualquier entidad pùblica: las Administraciones Pùblicas son el conjunto de las mismas; la expresión «toda autoridad pùblica» tiene asimismo un carácter omnicomprensivo; y, por último, en el caso catalán se habla del Gobierno, de todos sus organismos pùblicos, y, por otra parte, del resto de administraciones —estableciéndose la necesidad de firmar convenios con las mismas para que la posibilidad de recabar información sea efectiva—. De todas maneras, el recto entender de estos preceptos nos ha de llevar a la conclusión de que los destinatarios de las solicitudes son los respectivos Gobiernos, teniendo en cuenta, eso sí, que la información solicitada incluye no sólo la referente a las actividades del Gobierno stricto sensu, sino también la referida a las actividades de todo tipo de entes instrumentales dependientes, ya sean agencias, fundaciones pùblicas, entidades gestoras o sociedades pùblicas de cualquier clase, e incluso la solicitud puede ir más allá de todo esto, como explicaremos más adelante.

Efectivamente, el derecho de los Parlamentos —lo que equivale a decir de los parlamentarios— a obtener información, por medio del Gobierno, de las actividades de estos entes instrumentales no puede ser negado bajo el pretexto de la autonomía de que gozan dichas entidades o de la «privacidad» que caracteriza a sus actuaciones o estructuras empresariales. Aunque sobre tales entidades

el Gobierno no tenga, en sentido jurídico estricto, la «dirección», como sí la tiene sobre la Administración, no puede negarse que respecto de ellas el Gobierno tiene, desde luego, la «responsabilidad». Es por ello que el Gobierno está obligado a informar acerca de estos entes al Parlamento y a someterse en esa materia al control parlamentario.

III. CONFLICTOS QUE SUSCITA EL EJERCICIO DEL DERECHO

Como comentaba en la parte introductoria, las solicitudes de información al Gobierno suscitan bastante a menudo no pocas resistencias por parte de los ejecutivos, lo cual nos hace percibir de una manera palpable la potencial función controladora que tales peticiones albergan.

Para hacer un breve estudio sobre la conflictividad que este instrumento en manos del parlamentario suscita en la relación Parlamento/Gobierno, haremos una lista de las objeciones que más habitualmente plantean los ejecutivos ante la «curiosidad» de los diputados por la documentación que obra en su poder.

Con carácter previo, además, debemos precisar que las razones que se aleguen para la no aportación de lo solicitado deben estar inequívocamente «fundadas en Derecho». En el caso vasco, nuestro Reglamento hace únicamente referencia a «las razones que lo impiden» como fundamentación para denegar la documentación requerida, sin plantear como necesaria la plasmación del basamento jurídico de tales motivos. Cosa diferente sucede, entre otros casos, con el Reglamento del Congreso, cuyo artículo 7.2 hace referencia a las razones jurídicas que deben apoyar la negativa del ejecutivo frente a una solicitud de información por parte de un diputado.

Sin embargo, el carácter jurídico de las razones argüidas, independientemente de que se mencione o no en el Reglamento, es algo que deriva del propio carácter constitucional del título en cuya virtud se requiere la información, título que no es otro que el ejercicio de un derecho fundamental cual es el derecho de acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, ex artículo 23.2 CE.

Una vez hecha esta precisión, examinemos los diferentes razonamientos que habitualmente se esgrimen:

- a) EL MATERIAL DOCUMENTAL SOLICITADO, AL RECOGER OPINIONES O INTERVENCIONES DE TERCEROS, LOS CUALES SE VERÍAN AFECTADOS EN SUS DERECHOS, NO PUEDE APORTARSE SIN EL CONSENTIMIENTO DE ESTOS SUJETOS

Lo cierto es que esta respuesta es bastante habitual por parte de los ejecutivos requeridos. Y es, además, una respuesta «fácil». No es difícil imaginar que, sobre todo cuando se trata de una documentación referente a organismos

autónomos, entes instrumentales, etc, en ella se vean implicados sujetos que no pertenecen al Gobierno «stricto sensu» y, además, en lo solicitado queden reflejadas ya sean opiniones, votos, etc, por parte de estas personas. Este es un caso típico de la solicitud de actas.

En realidad, este argumento por parte de los Gobiernos se basa en la aplicación a la solicitud de información por parte de los parlamentarios de los límites generales que la Constitución, en su artículo 105, impone al acceso de los ciudadanos a los registros y archivos públicos, límites que se circunscriben a casos referentes a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas. Este precepto constitucional es desarrollado, por otra parte, en el artículo 37 de la Ley 30/1992 que, en lo tocante a la intimidad de las personas —límite que es muy habitualmente alegado—, señala: *«El acceso a los documentos que contengan datos referentes a la intimidad de las personas estará reservado a éstas...»*. El precepto es suficientemente claro; sin embargo, lo que no nos queda tan claro es si estos límites, de aplicación a la generalidad de la ciudadanía, lo son también, del mismo modo, a sujetos privilegiados como son los parlamentarios. Esta sería la cuestión a analizar, aunque, evidentemente, y antes de proceder a ello, en cada caso concreto habremos de apreciar si lo solicitado efectivamente contiene información que afecta a la intimidad de los sujetos implicados en la documentación.

Es decir, si por la naturaleza del órgano del que procede el documento y por la naturaleza del procedimiento en el que el documento se inserta no cumple pensar que en él se encontrará contenido dato alguno que afecte al ámbito de intimidad de las personas, ahí terminaría el estudio. En efecto, la documentación solicitada habría de aportarse sin más. Esto es lo que sucede en el caso de informaciones de índole técnica, que raramente pueden contener datos cuya difusión causara quebranto en el derecho a la intimidad de los implicados.

Ahora bien, el análisis caso por caso de la documentación que se solicita resulta obligatorio, por cuanto, incluso en una documentación de esta índole, con carácter puntual y anecdótico, pudiera recogerse algún tipo de información cuya difusión afectara al honor o intimidad de terceros.

Si esto sucediera, o se tratara de un documento que claramente pudiera contener este tipo de datos, llegaría el momento de realizar un análisis ulterior: el análisis acerca de si los límites expresados en el artículo 105 del texto constitucional son o no de aplicación al caso concreto, y ello teniendo en cuenta que quien solicita los datos, un parlamentario, ostenta ese derecho de recabar documentación como medio para el cumplimiento de las funciones constitucionales y estatutarias que tiene encomendadas el Parlamento y que son, en el caso que nos ocupa, funciones básicamente de control del Gobierno.

Pues bien, teniendo en cuenta que este derecho se entronca en el ya citado artículo 23.2 CE y teniendo en cuenta que se trata de un derecho/instrumento de control parlamentario, existen no pocos pronunciamientos doctrinales acerca de cuál debería ser la solución en caso de colisión entre el derecho a la información del parlamentario y el derecho al honor o a la intimidad de terceros involucrados en tal información.

Entre las tesis más radicales podemos mencionar la sostenida por Martín Morales, quien entiende que: *«En tales casos, la protección del derecho al honor de estos ciudadanos involucrados debe ser restrictiva, con el fin de que, so pretexto de la misma, el Gobierno no deje de proporcionar unos datos que, a la postre, pueden ser esenciales para la formación de la voluntad de la Cámara. Evidentemente, el criterio determinante vuelve a ser el del interés público del asunto en cuestión, dándose la circunstancia de que, en el caso reseñado, el mero hecho de que esa información sea solicitada al Gobierno es un exponente, si no indiscutible, si muy revelador, de tal condición»*⁴.

En el mismo sentido se pronunciaron los servicios jurídicos del Parlamento de Andalucía en un informe de septiembre de 1993, que señalaba textualmente que los diputados podían requerir información al Gobierno *«incluso cuando afecte al honor, intimidad o imagen de los particulares, sin que el envío de tal documentación suponga intromisión ilegítima en el derecho de los mismos.»*

Fernández Segado, por su parte, entiende que: *«Más aún, aunque existan razones fundadas en la debida protección de derechos constitucionales o de bienes susceptibles de tutela constitucional, ello no debe constituir un impedimento absoluto para que el sujeto requerido deniegue la información solicitada»*⁵.

Finalmente, me hago eco del único pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre esta cuestión de colisión entre el derecho que asiste al parlamentario y los derechos individuales de terceros, que no es otro que el Auto 60/1981, en el que se afirma lo siguiente: *«Por ello, los derechos de la persona humana no pueden servir de título —con carácter general— para desvirtuar la esencia de un sistema político con las características del enunciado. Y es esencial a todo sistema parlamentario la responsabilidad política del Gobierno ante el Parlamento, en la que se comprende el deber del ejecutivo de informar y el derecho de la cámara o Cámaras a ser informados, sin que tales técnicas de relación puedan ser utilizadas para lesionar los derechos individuales»*.

Por lo tanto, el Alto Tribunal muestra una postura partidaria de una protección restringida de los derechos humanos en juego cuando nos encontramos ante la solicitud, por parte de miembros de una cámara legislativa, de datos necesarios para acometer las funciones parlamentarias. Pero, eso sí, con la debida cautela, pues también afirma el Tribunal Constitucional en el mismo Auto que en cada caso planteado deben equilibrarse los valores en juego y, en caso de conflicto, se ha de tener en cuenta qué precepto constitucional tiene mayor peso para decidir la cuestión concreta.

4 MARTÍN MORALES, RICARDO: «La solicitud de información al Gobierno y el derecho al honor de los ciudadanos involucrados en la misma», en *El derecho fundamental al honor en la actividad política*, Universidad de Granada, 1994, pág. 211.

5 FERNÁNDEZ SEGADO, FRANCISCO: «El derecho a la obtención de información de los diputados del parlamento de Galicia: reflexiones en torno al artículo 9.º 1 y 2 del Reglamento del Parlamento» en *Revista de las Cortes Generales*, n.º 34, 1995, pág. 165.

Alguna de las opiniones precedentes puede parecer ciertamente radical, pero me posiciono a favor del principio de fondo de todas ellas, aunque se han de hacer unas matizaciones. En definitiva, el derecho/instrumento de control que nos ocupa no debe quedar enervado por la potencial lesión que su satisfacción produciría a otros bienes y derechos constitucionales, siempre que sea posible la razonable conciliación de la tutela de éstos con las exigencias de aquél.

Pero la aplicación de esta doctrina, reconozcámoslo, es difícil. Y, por ello, hay que tener en cuenta un presupuesto ineludible, señalado por diversos autores, entre ellos Lavilla Rubira⁶, como es la concurrencia del requisito de la *conexión entre lo solicitado y el cumplimiento de las funciones parlamentarias del solicitante*, requisito que, en principio, se presume, como se deduce de la cita de Martín Morales expuesta anteriormente, pues el hecho de que un parlamentario solicite una información ya presupone que se da un interés público en los datos requeridos y que van a ser utilizados en las funciones que el Parlamento tiene encomendadas.

Dado que este presupuesto es de gran importancia, y en sintonía con la doctrina del Tribunal Constitucional citada, bien podría establecerse la siguiente regla contemporizadora: *Si fuera claramente perceptible que la cumplimentación de la solicitud realizada puede producir lesión a otros bienes o derechos constitucionales, cesaría la presunción de realidad de la conexión, y el solicitante debería acreditar su existencia, en términos tanto más precisos cuanto mayor sea la intensidad de aquella lesión potencial.*

b) LA INFORMACIÓN SOLICITADA ES UNA «MATERIA RESERVADA»,
POR UNO U OTRO MOTIVO

En primer lugar, tengamos en cuenta que no se hace mención aquí, al menos con carácter exclusivo, de aquellas materias que tienen la catalogación de reservadas en virtud de la legislación estatal de secretos oficiales. Hay que observar, por otra parte, que en el ámbito autonómico no cabe la catalogación de materias secretas o reservadas conforme a la Ley 9/1968, reguladora de los Secretos oficiales, dado que, según la misma, sólo el gobierno central tiene capacidad para clasificar informaciones. Por ello, cuando se alega esta causa de denegación en el ámbito autonómico, el argumento adquiere diferente significado.

Una determinada materia, dato, información, etc., sólo puede ser clasificada como materia reservada por su declaración como tal al amparo de la regulación de los secretos oficiales, como acabo de señalar, o por medio de una ley. Así, podemos citar ejemplos, como la ley General Tributaria, que en su artículo

⁶ LAVILLA RUBIRA: «Congreso de los Diputados y demás poderes públicos: información, control y responsabilidad», en *Estudios sobre la Constitución Española*, 1991, pág. 2018.

113.1 indica: «*Los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración tributaria en el desempeño de sus funciones tienen carácter reservado y sólo podrán ser utilizados para la efectiva aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros, salvo que la cesión tenga por objeto:...e) la colaboración con las comisiones parlamentarias de investigación en el marco legalmente establecido»*

Otro ejemplo significativo es la Ley Vasca 5/1997 reguladora de la utilización y control de los créditos destinados a los gastos reservados, cuyo artículo 2 establece: «*Tendrán la consideración de gastos reservados los que figuren como tales en el estado de gastos de los correspondientes Presupuestos Generales de Euskadi...*», y cuyo artículo 7 señala un sistema de control parlamentario específico para los mismos.

Lo que nos interesa de estos textos legales es que califican expresamente determinadas materias como materias reservadas, materias que por lo tanto están fuera del libre acceso por diferentes motivos. Téngase en cuenta, por otra parte, que el que estas materias reciban tal calificación no significa que estén totalmente vedadas al conocimiento del Parlamento, sino que, al tratarse de cuestiones delicadas, se articulan procedimientos específicos en los que se garantiza una confidencialidad para posibilitar el acceso de las cámaras legislativas.

Por lo tanto, a contrario sensu, en el caso de materias que no han recibido tal catalogación, debemos entender que son susceptibles de acceso ordinario por parte de los parlamentarios a través de la vía que, en el caso vasco, establece el artículo 12 del Reglamento del Parlamento. Lo que en ningún caso cabe es una calificación de una determinada información como materia reservada sin una base legal para ello, porque, de entenderse así, cualquier dato o documentación podría recibir tal etiqueta según lo determinara el Gobierno de forma más o menos arbitraria, lo cual haría que la efectividad del instrumento de información en manos del parlamentario quedara al albur de criterios de mera oportunidad política, dificultando así la labor de control de la minoría.

c) LA DIFUSIÓN DE UNA DETERMINADA INFORMACIÓN LIMITARÍA LA EFICACIA
DEL FUNCIONAMIENTO DEL ÓRGANO CUYA DOCUMENTACIÓN SE SOLICITA
—CASO FUNDAMENTALMENTE REFERIDO A ENTES INSTRUMENTALES

Se trata de una cuestión en parte analizada en el primero de los argumentos. En este caso, se trata de justificar la negativa de entrega de un determinado documento —básicamente actas— alegando que la publicidad de la actuación de un concreto órgano supondría mediatisar la libertad de sus miembros a la hora de emitir sus opiniones.

Sin embargo, si nos detenemos a pensar, la libertad de opinión de los miembros de un órgano podría quedar coartada desde el momento en que efectivamente las manifestaciones vertidas en las reuniones se recogen en actas que, naturalmente, tienen un posible destino de ser revisadas y comprobadas, caso

de ser necesario. Cuando se redacta un acta, se trata de tener un testimonio documental que recoja lo que sucede en un órgano que, normalmente, tiene un carácter decisorio. Y la existencia del acta no tiene como fin fundamental su difusión, pero tampoco es su finalidad el perpetuo secreto de la misma. Si fuera así, no se levantaría. Todo lo contrario, su existencia es un medio de prueba de lo que aconteció, de manera que, de ser preciso, ha de salir a la luz.

Por otra parte, y como hemos señalado anteriormente, los motivos aducidos para denegar una solicitud de información documentada deben ser motivos fundados en Derecho, y en este caso, este tipo de argumentación carece de la base jurídica suficiente que justifique la negativa.

d) LA DOCUMENTACIÓN REQUERIDA NO FORMA PARTE DE ACTUACIONES GUBERNAMENTALES, POR LO QUE NO PUEDEN SER OBJETO DIRECTO DE LAS FUNCIONES PARLAMENTARIAS DE CONTROL E IMPULSO

La argumentación basada en que los datos que se solicitan no se incardinan directamente en la actividad gubernamental no tiene demasiado sentido si tenemos en cuenta que, en nuestro caso, el Reglamento de la cámara vasca habla de datos, informes y documentación que obren en poder del Gobierno Vasco y de toda autoridad pública, sin exigirse ningún otro requisito adicional.

Por otra parte, la Ley vasca 7/1981, de 30 de junio, sobre «Ley de Gobierno» en su artículo 44.3, anteriormente citado, nos habla de la obligatoriedad del Gobierno de aportar información acerca, también, de los organismos autónomos y empresas públicas.

De todos modos, el Reglamento, como he indicado, no exige otra dimensión a la información salvo que lo que se solicita «obre en poder del Gobierno». Es decir, si lo que se pide está en manos del Gobierno —con las precisiones y cautelas que antes hemos referido acerca de la afectación de derechos fundamentales— ha de ser aportado, se refiera o no a su actividad gubernamental.

Además, la «medición» de si lo que se pide es o no de utilidad al parlamentario en su función de control ha de ser realizada por el propio parlamentario. El Gobierno evaluará, eventualmente, si la entrega de lo solicitado afecta o no a derechos ajenos, pero no es su tarea determinar si lo que se pide está fuera del ámbito de control del Parlamento.

e) LA REMISIÓN DE LA INFORMACIÓN REQUERIDA SUPONDRÍA SU UTILIZACIÓN PARA FINES DISTINTOS A LOS QUE JUSTIFICAN SU PROPIA EXISTENCIA EN MANOS DEL GOBIERNO.

Este es un argumento ciertamente curioso por lo que comentaremos a continuación. Efectivamente, la finalidad del derecho contenido en el artículo 12 del Reglamento de nuestra cámara está encaminada, en general, al mejor cumplimiento de las funciones constitucionales y estatutarias que tiene encomen-

dadas el Parlamento y que son, sobre todo, la legislativa y la de control del Gobierno. Y, en particular, en la conceptualización de este derecho como propio instrumento de control que yo propugno, su finalidad es el control, fiscalización y seguimiento de las actividades del Gobierno, llevadas a cabo directa o indirectamente por el mismo.

Como es obvio, ningún documento obrante en los archivos del Gobierno está allí para que sea recabado por los miembros de las asambleas legislativas y posibilitar así el control del ejecutivo. Siguiendo este razonamiento, que a veces se esgrime por los Gobiernos correspondientes, ningún documento podría ser aportado a las cámaras, pues, en todo caso, la finalidad por la cual está en manos del ejecutivo diferirá de la finalidad por la cual es solicitado por un miembro del Parlamento, con lo cual este instrumento que, no lo olvidemos, tiene un directo entronque constitucional, quedaría en la práctica invalidado.

IV. RESOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS SUSCITADOS (FORMAS DE REACCIÓN ANTE LAS NEGATIVAS GUBERNAMENTALES)

Una vez efectuada una solicitud de información documental, las tres posturas que el Gobierno correspondiente puede adoptar ante el requerimiento son las siguientes:

- a) Enviar la información solicitada en el plazo que se establece al efecto (treinta días según el Reglamento del Parlamento Vasco y según el Reglamento del Congreso de los Diputados, entre otros; quince días en el caso catalán).
- b) Denegar dicha información mediante escrito motivado.
- c) No dar respuesta alguna en el plazo establecido (supuesto que no se señala en los Reglamentos parlamentarios pero que, evidentemente, se puede dar).

Pues bien, cuando la respuesta no es satisfactoria, lo cierto es que en la mayoría de los casos, el parlamentario de turno se ve desasistido, por cuanto la mayoría de Reglamentos (entre ellos el Reglamento del Parlamento Vasco) no ofrece mecanismo alguno de revisión de la respuesta dada por el Gobierno.

Sin embargo, esto no ha impedido que la práctica parlamentaria haya arbitrado algunos mecanismos para proteger el derecho que asiste al parlamentario, puesto que, de no ofrecerse algún grado de protección, el derecho/instrumento de control carecería de virtualidad alguna. La protección, en el caso vasco, la ejercita la propia Mesa del Parlamento, previa recepción de la correspondiente solicitud de amparo por parte del miembro de la cámara cuyo derecho entiende vulnerado.

Evidentemente, quien realiza la ponderación de derechos en liza, en su caso, a la hora de determinar si un documento se remite o no al Parlamento, va a ser el ejecutivo, de manera que, cuando un parlamentario realiza un requeri-

miento de este tipo, la Mesa de la cámara se limita a un mero análisis formal, reduciéndose su actuación a comprobar la regularidad de la solicitud a la luz del artículo 12.1 de nuestro Reglamento. La Mesa, por tanto, no entra ni debe entrar a realizar ponderación alguna de derechos, ni análisis de los posibles riesgos que para la intimidad u otros derechos pudiera suponer la entrega de la documentación por parte del Gobierno, puesto que este juicio corresponde al propio ejecutivo.

Pero, en un segundo momento, y éste es el que nos importa ahora, la Mesa puede intervenir si ante la negativa del Gobierno a la remisión de la información el parlamentario solicita su amparo. En este momento, en cambio, la Mesa sí realizará un análisis material de la motivación aportada por el Gobierno para fundamentar su negativa. Si la Mesa del Parlamento entiende, una vez realizado este análisis de fondo, que la documentación debía haber sido remitida, concederá el amparo solicitado y formulará el debido requerimiento al Gobierno para que la solicitud sea satisfecha. O, incluso, y al hilo de lo señalado precedentemente en este artículo, la Mesa podría apreciar que, encontrándose derechos fundamentales en juego, el parlamentario debería justificar por qué precisa esas informaciones para el ejercicio de sus funciones. Si la ulterior justificación del parlamentario fuera entendida positivamente por la Mesa, del mismo modo reiteraría el requerimiento al ejecutivo.

En el caso de que, transcurrido el plazo reglamentariamente establecido, el Gobierno no haya dado respuesta alguna, la Mesa del Parlamento, a petición del parlamentario, habrá de requerir al Gobierno a que cumpla con su obligación.

Habría más posibilidades de reacción por parte del parlamentario cuyo derecho se ve vulnerado, que incluirían la utilización de otros medios de control que señalan los Reglamentos Parlamentarios, como las preguntas, interpellaciones, etc. Esta posibilidad ha sido articulada por el Reglamento del Parlamento de Cataluña de la siguiente manera: si el Gobierno no cumple con su obligación, en la primera sesión plenaria que se celebre una vez pasado el plazo para responder o bien desde la respuesta insatisfactoria —y habremos de sobreentender que una vez realizado el juicio por parte de la Mesa concluyendo que la respuesta no tiene una motivación jurídicamente aceptable—, se debe incluir una pregunta sobre las razones que han impedido al Gobierno cumplir con lo reglamentariamente establecido. Si, a juicio del grupo parlamentario al cual pertenece quien lo ha solicitado, las razones vertidas en la sustanciación de la pregunta no están fundamentadas, en el plazo de cinco días puede presentar una propuesta de resolución ante la correspondiente comisión, la cual ha de ser incluida en el orden del día de una sesión a celebrar en el plazo de quince días.

Como idea fundamental de esta regulación⁷ resaltamos el hecho de que, como consecuencia de una solicitud de información, se despliegan unos me-

⁷ Que, por otra parte, tiene sus lagunas, como la falta de claridad en cuanto al papel de la Mesa o de la Presidencia a la hora de evaluar la respuesta del Gobierno, o el dejar en manos del grupo parlamentario, y no del parlamentario afectado —teniendo en cuenta que este instrumento, en principio, está en manos del parlamentario individual— el juicio acerca del fundamento suficiente o no de la respuesta dada a la pregunta planteada en pleno.

canismos tradicionales de control que, en este caso, no son más que, por así decirlo, las cajas de resonancia del mecanismo que ha sido el detonante de todo ello, que es la propia solicitud de la documentación. Con ello queremos resaltar la potencialidad de fiscalización que, de esta manera, una inocente solicitud de datos puede desarrollar. Téngase en cuenta, además, que la propia solicitud puede obedecer no precisamente a obtener la respuesta que aparentemente se pretende, sino a provocar toda esta maquinaria, lo cual puede suponer un importante desgaste del propio Gobierno.

Las solicitudes de amparo que eventualmente plantea el parlamentario insatisfecho ante la Mesa tienen también este efecto de control y de otorgar una «mala nota» al comportamiento del ejecutivo, todo lo cual hace que nos mantengamos en nuestra postura de calificar las solicitudes de información por parlamentarios como auténticos instrumentos de control, mucho más allá de su habitual catalogación como meros instrumentos para el cumplimiento de otras funciones.

* * *

ABSTRACT. Parliamentary control can be understood in a strict sense (control is exerted in order to overthrow the executive) or in a large one. According to the second of these meanings, parliamentary control is exerted by parliamentarians every time they oversee, authorize —by any means— governments actions, or ask for information. Traditionally, information requests by members of parliaments have been considered as an instrument to exercise any other parliamentarian duty. We consider that information requests are per se control instruments, very important in fact. These are the reasons: a) they are one of the few means that a parliamentarian can use by himself (without the approval of his parliamentary group); b) these requests cause lots of conflicts between executive and legislative, and sometimes this is what the parliamentarian is looking for, in order to cause the loss of political support of the government.