

**LA TRANSPARENCIA COMO LÍMITE  
DE LA AUTONOMÍA  
PARLAMENTARIA  
EN LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS  
AUTONÓMICAS**

CATALINA RUIZ-RICO RUIZ

## SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. SIGNIFICADO Y ALCANCE DE LOS PRINCIPIOS DE AUTONOMÍA PARLAMENTARIA Y TRANSPARENCIA. 2.1 Evolución, concepto y causa de la autonomía parlamentaria. 2.2 El principio de transparencia y su delimitación legal en el marco parlamentario. 3. COLISIÓN ENTRE LOS PRINCIPIOS DE TRANSPARENCIA Y AUTONOMÍA PARLAMENTARIA. 3.1 Información parlamentaria: Derecho en construcción y vacíos informativos. 3.2 Áreas de fricción en el parlamento: Grupos de casos. 4. TRANSPARENCIA COMO LÍMITE DE LA AUTONOMÍA PARLAMENTARIA: ARGUMENTACIONES JURÍDICAS. 4.1 Autonomía parlamentaria y arbitrariedad parlamentaria. 4.2 Interés público y accesibilidad a la información en los parlamentos autonómicos. 5. CONCLUSIONES.

Fecha recepción: 16.11.2016  
Fecha aceptación: 31.01.2017

# LA TRANSPARENCIA COMO LÍMITE DE LA AUTONOMÍA PARLAMENTARIA EN LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS AUTONÓMICAS

CATALINA RUIZ-RICO RUIZ\*

Profesora Titular de Derecho Constitucional  
Universidad de Jaén

## 1. INTRODUCCIÓN

La crisis de representatividad se proyecta actualmente en los parlamentos, activada por un clima de extrema desconfianza ciudadana hacia los representantes políticos en un contexto de corrupción endémica. Su núcleo causal yace en los agujeros negros del parlamentarismo y en el hermetismo institucional como talón de Aquiles de las democracias modernas<sup>1</sup>. La opacidad parlamentaria, los

---

\* Campus las Lagunillas s/n Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas, Edificio D3, Despacho 241, 23071, Universidad de Jaén. Email: crrico@ujaen.es

<sup>1</sup> Entre otros, *vid.*, Aragón Reyes, M (1996), «Parlamentarismo y antiparlamentarismo en el primer tercio del siglo XX: la proyección actual de aquella polémica», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 93, julio-septiembre, p. 63, la crisis de la representación acaba por asociarse a multitud de fenómenos que sucesivamente surgen alrededor de la práctica política en el seno de la democracia representativa y que se manifiestan como disfunciones o vicios del modelo: la pérdida de centralidad del parlamento, la politización de las instituciones y su monopolización por los partidos políticos (particularmente la Justicia)<sup>7</sup>, etc. Así, la crisis de la representación acaba por ser, o al menos por verse, más allá de como un fenómeno o circunstancia concreto, como un todo general alrededor del cual se enmarcan todas las críticas, los problemas y los malos funcionamientos de la democracia representativa, así como las reflexiones, dudas y temores sobre el Estado mismo; Garzón Valdés (1989) «Representación y Democracia», *Cuadernos de Filosofía del Derecho*, Universidad de Alicante, n.º 6, p. 144, «Hoy el problema más crítico que afecta a la democracia está conectado

acuerdos corporativistas o colusorios entre grupos parlamentarios y las negociaciones políticas de espaldas a la ciudadanía han erosionado la legitimidad del Parlamento.

En particular, el principio quasi-intangible de autonomía institucional y un poder parlamentario sin límites constitucionales, sedimentan espacios de impunidad en el Estado de Derecho<sup>2</sup>. La tolerancia de esta *zona franca* se vertebra en torno a los parlamentos como hábitat «institucional» de los partidos políticos y una cultura parlamentaria impermeable a la ciudadanía<sup>3</sup>. El inconformismo ciudadano hacia la representación política y la insatisfacción del régimen parlamentario en términos de calidad democrática, exigen fórmulas jurídicas para su apertura hacia la sociedad<sup>4</sup>.

La clonación del modelo parlamentario estatal ha determinado el trasvase de sus disfunciones a los parlamentos autonómicos, propagadas mediante el proceso de mimetismo desarrollado entre los reglamentos parlamentarios. No obstante, las últimas reformas legales sobre transparencia, buen gobierno, participación ciudadana o parlamento abierto, tienden a ejercer una presión sobre el modelo parlamentario vigente<sup>5</sup>. La vinculación de los parlamentos autonómicos con estos

---

con la representación política, es decir, con el Parlamento. La actual erosión de la legitimidad parlamentaria con el consiguiente distanciamiento entre representantes y representados es consecuencia de muy diversos factores, pero entre ellos y principalmente de los excesos del llamado «Estado de partidos» y de los defectos del control parlamentario del Gobierno»; FENSTER (2006), «The Opacity of Transparency», *Iowa L. Rev.* Núm. 91, p. 928.

<sup>2</sup> Destaca Núñez Pérez (2009), «Transparencia e instituciones de control, Auditoría y gestión de los fondos públicos», *Auditoría Pública*, n. 49, p. 18. Según datos del euro-barómetro ya del año 2011, la confianza en los parlamentos nacionales era únicamente del 31% y en España aún más baja, del 21%.

<sup>3</sup> Al respecto, *vid.* SANTAOLALLA (1992), «Partido político, grupo parlamentario y diputado», en González Encinar (coord), *Derecho de partidos*, Madrid, p. 292, reflexionando sobre una cierta «desmitificación» de la soberanía de las Cámaras —representada por el Reglamento— se inicia con la LOTC al sujetar, en su artículo 27-2-d y 27-2-f los Reglamentos de las Cortes y de las Cámaras autonómicas al control de constitucionalidad, tal como con posterioridad ha confirmado el Tribunal aquello que podemos denominar, el primer paso en la «muerte natural» de los «interna corporis».

<sup>4</sup> Según MORLINO, L. (2009), *Democracia y Democratizaciones*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, la calidad de una democracia se mide por el grado de respaldo y satisfacción de los ciudadanos que viven en ella (calidad en relación con el resultado), lo cual le otorga una alta estabilidad de sus instituciones por el apoyo que recibe de la sociedad civil; todo lo cual permite hipotéticamente afirmar de un avance en la realización de los valores de la democracia; SOLÍS FALLAS (2014), «Ética en el Parlamento: Transparencia y rendición de cuentas», *Revista de Ciencias Jurídicas*, N.º 134 (137-176) Mayo-agosto, pp. 141 y ss.

<sup>5</sup> *Vid.*, GUERRERO SALOM (2005), «Reformas para revitalizar el parlamento español», *Documento de Trabajo* 75/2005, *Fundación Alternativas*, sobre la publicidad y transparencia de las actividades del parlamento; Rosanvallón, P. (2016), *El buen gobierno*, Manantial, Buenos Aires, p. 215.

principios emergentes en la escena pública y su aplicación progresiva, pueden contribuir gradualmente a desactivar la autonomía parlamentaria y el inmovilismo derivado de este principio.

Por esta razón, la hipótesis central del presente estudio parte del influjo y efectos de la reciente regulación legal de transparencia en los parlamentos autonómicos, previa delimitación conceptual y objetiva de los principios de autonomía parlamentaria y transparencia. Como premisas iniciales se plantea el conflicto entre ambos principios a través de sus posibles áreas de fricción en la práctica parlamentaria y la consideración de la transparencia como límite de la autonomía parlamentaria mediante la traslación a la esfera parlamentaria del criterio de interés público y de las excepciones a la información pública, previstas en la legislación ordinaria.

## 2. SIGNIFICADO Y ALCANCE DE LOS PRINCIPIOS DE AUTONOMÍA PARLAMENTARIA Y TRANSPARENCIA

En los parlamentos como instituciones representativas del sistema político converge actualmente, según Llop Ribalta, la atmósfera de malestar y desconfianza ciudadana, ante la pérdida de capacidad real para cumplir una de sus funciones principales: el control de los gobiernos y la exigencia de rendición de cuentas<sup>6</sup>. Paralelamente, la sujeción de los Parlamentos a las *reglas de juego* de los partidos políticos y la partidocracia funcional obstaculizan el control en sus vertientes de *self restraint* y externo a la institución parlamentaria<sup>7</sup>. La hegemonía del Parlamento se ha edificado sobre el principio de autonomía parlamentaria para desarrollar sus funciones sin intromisión de otros poderes, con el riesgo de acotar una zona de impunidad jurídica<sup>8</sup>.

### 2.1 *Evolución, concepto y causa de la autonomía parlamentaria*

La autonomía atribuida constitucionalmente al parlamento (art. 72 CE) y su amplitud superior a otras instituciones, se fundamenta en la salvaguarda del

---

<sup>6</sup> Vid., LLOP RIBALTA (2012), «Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno en los Parlamentos», *Cuadernos de la Fundación Giménez Abad*, n. 4 diciembre, pp. 66 y 67.

<sup>7</sup> Destaca RIDAO MARTÍN, J. (2015), «Razones para una crisis de la democracia representativa en España: Entre la partidocracia y la corrupción», *Pensamiento Americano*, Vol. 8, N.º 14, enero-junio, p. 111.

<sup>8</sup> Vid., FERRAJOLI (2005), «La crisis de la democracia en la era de la globalización», *Revista de Filosofía Jurídica y Política*, vol. 39, p. 44.

poder legislativo y el ejercicio de la representación nacional. Pero esta naturaleza ha evolucionado desde la separación de poderes hacia la finalidad de garantizar el normal desenvolvimiento de las Cámaras sin injerencias en sus facultades<sup>9</sup>. En este sentido, el principio de autonomía parlamentaria «constitucional y, en este caso, estatutariamente garantizado, dota a la Asamblea Legislativa de una esfera de decisión propia...» (ATC 52/1994), y atribuye a las Cámaras y a sus miembros un amplio margen de libertad en el uso de esos privilegios, pues, su finalidad es asegurar el buen funcionamiento de las instituciones parlamentarias, cuya importancia en un sistema democrático es decisiva, entre otras cosas, para la defensa de los derechos fundamentales... El Tribunal constitucional es consciente pues, de que las Asambleas legislativas deben tener una amplia esfera de libertad de decisión —«para un ejercicio razonable de las funciones que les están atribuidas» (Auto citado)— y, que en consecuencia debe autolimitar su injerencia en la vida interna de las Cámaras (ATC 147/82 de 22 de Abril).

Las Constituciones históricas de 1812 y 1837 ratificaron su condición como principio evolutivo, sin perjuicio de las reformas que las sucesivas Cortes tuvieren por conveniente hacer en él. La función histórica de blindaje de las Cámaras frente a otros poderes del Estado y órganos constitucionales ha sido relevada por un concepto poliédrico de autonomía parlamentaria basado en la independencia y capacidad del Parlamento para elaborar sus propios reglamentos, regular su personal, aprobar sus presupuestos, ejercer poderes administrativos y de policía (art. 72 CE)<sup>10</sup>. Sin embargo, la autonomía parlamentaria rebasa, en realidad, la literalidad constitucional amparando los privilegios colectivos que garantizan la asamblea como cuerpo y también individuales, que en beneficio de la cámara, redundan en favor de los parlamentarios (Pérez-Serrano). Desde esta perspectiva, el concepto de autonomía parlamentaria como capacidad de autodecisión y autorregulación normativa, financiera, orgánica y funcional desarrolla una *vis expansiva* exenta de fiscalización<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Vid., SANTAOLALLA (1992), *Partido político...*, cit., p. 302, la autonomía parlamentaria no es sólo un postulado recogido en el artículo 72 de la Constitución, que en cuanto tal no puede ignorarse, sino que es también pieza consustancial a la división de poderes del Estado de Derecho.

<sup>10</sup> Para Tirado Barrera (2012), «Actos parlamentarios y control Jurisdiccional», *Pensamiento Constitucional Año VI N*» 6, p. 43, este concepto de soberanía parlamentaria, si bien dotó al Parlamento de seguridad en momentos en los que su propia existencia —como hemos señalado— se encontraba en discusión, no puede mantenerse hoy, cuando las circunstancias históricas han cambiado.

<sup>11</sup> Vid., GARCIA-ESCUADERO, P. (2013), *El Derecho parlamentario...*, cit., p. 72., sobre los actos administrativos del Parlamento componen el ámbito del Derecho administrativo parlamentario y prefiere denominar Derecho parlamentario administrativo, faceta del Derecho que pugna por definir su identidad en el terreno del Derecho público, casi enteramente administrativizado, por la *vis atractiva* de esta rama del Derecho.

En efecto, además de las vertientes constitucionales de la autonomía parlamentaria y con carácter transversal a las mismas, puede identificarse en la práctica una **autonomía política** de las Cámaras, que presenta una especial resistencia al control judicial. Si bien la Jurisprudencia ejerce un contrapeso a esta otra autonomía parlamentaria inaprensible rubricando que no *puede desviarse de su verdadero contenido material, garantizar la independencia del parlamento el cual no permite diseñar un mapa de impunidad que sustraiga a las cámaras del cumplimiento de la ley* (SSTS 10 noviembre 2006 y 8 de abril de 2008).

De igual modo la autonomía parlamentaria tampoco puede apartarse de su función meramente instrumental como medio para garantizar la independencia de la institución representativa, sin constituir un fin en sí mismo<sup>12</sup>. En consecuencia, los actos parlamentarios contrarios o ajenos a la causa de la autonomía parlamentaria y a su condición vehicular, no deben ampararse en este principio constitucional<sup>13</sup>.

Al margen de las ramificaciones constitucionales de la autonomía parlamentaria, puede diferenciarse una dimensión interna a efectos de su organización y funcionamiento, como externa frente a otros poderes públicos para evitar injerencias y también derivada de sus relaciones con la ciudadanía<sup>14</sup>. Desde esta

---

<sup>12</sup> En esta línea, FIGUERUELO (2003), «El control de constitucionalidad de los actos parlamentarios», *Biblioteca Jurídica Virtual*, n. 1, reconoce que la autonomía no es ilimitada y sólo presenta un carácter instrumental al servicio de las funciones constitucionales de las Cámaras y en las democracias actuales los Estatutos de las Cámaras quedan integrados en el Estado de Derecho.

<sup>13</sup> *Vid.*, ARANDA ÁLVAREZ, E. (2012), «Una reflexión sobre transparencia y buen gobierno», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, N.º 5, p. 226, si se sitúa el acceso a la información y transparencia en el marco de los derechos fundamentales se abre la puerta de forma clara para que esa forma de comportamiento público sea extensible a todos los poderes públicos y que su reclamación por parte de los ciudadanos ante incumplimientos tenga una máxima protección. Según TIRADO BARRERA (2012), *Actos parlamentarios...*, cit., la existencia de determinados actos que, realizados por el Parlamento, gozan de un régimen de inmunidad jurisdiccional surgieron en un contexto político determinado por la inestabilidad de la institución parlamentaria y un permanente conflicto con otros centros de poder.

<sup>14</sup> *Vid.*, CÓLERA LEIRADO (2006), «La función pública de los parlamentos autonómicos y su enjuiciamiento jurisdiccional», *Corts. ADP*, p. 112, la autonomía parlamentaria trasciende a todo lo que significa organización y funcionamiento de la cámara en sus relaciones internas y externas con otros poderes públicos, la función pública parlamentaria. El Auto n.º 183/84, de 21 de marzo, había distinguido en las Cámaras un ámbito autónomo constituido por «actos puramente internos de un órgano constitucional» en los que existiría, en un principio, la imposibilidad jurídica de penetrar, al menos que se diera la circunstancia de que afectaran a relaciones externas del órgano -caso de los terceros vinculados con la Cámara por relaciones contractuales o funcionariales. Con posterioridad, la Sentencia 90/85, de 22 de junio, confirmó esta doctrina del Tribunal, estableciendo expresamente que, «cualquier acto del Parlamento con relevancia jurídica externa, esto es,

última perspectiva, la autonomía parlamentaria no puede operar como un blindaje frente a los ciudadanos en el acceso a la información interfiriendo en la relación representativa<sup>15</sup>. La alegación de la autonomía parlamentaria para obstaculizar el conocimiento por los representados del cumplimiento de los deberes de lealtad de los representantes, la rendición de cuentas, y en última instancia el derecho de participación, puede vulnerar el principio democrático (art. 1.1. CE).

El principio de autonomía parlamentaria debe iniciar, por tanto, un proceso deconstructivo argumentado desde el principio democrático que encarna no sólo el derecho de participación sino también la transparencia, necesaria para su ejercicio y connatural por demás a la relación representativa<sup>16</sup> <sup>17</sup>. La revisión doctrinal del principio de autonomía parlamentaria y de su actual función constitucional, puede iniciarse a través de la juridificación del principio de transparencia desarrollada en el epígrafe siguiente.

## 2.2 *El principio de transparencia y su delimitación legal en el marco parlamentario*

Con carácter general, la institución parlamentaria ha sido incluida en el ámbito subjetivo de la legislación estatal y autonómica de transparencia aunque

---

que afecte a situaciones que excedan del ámbito estrictamente propio del funcionamiento interno de las Cámaras, queda sujeto, comenzando por los de naturaleza legislativa.

<sup>15</sup> Al respecto, *vid.*, ESCUI, «Autonomía y fiscalización judicial de la actividad administrativa de los Parlamentos», *Anuario de Derecho Parlamentario*, n.º 9 p. 116, sobre la autonomía parlamentaria como inmunidad frente al poder judicial y función excluyente de otros poderes.

<sup>16</sup> En STC 36/2014, de 27 de febrero de 2014, el Tribunal Constitucional ha subrayado que el derecho fundamental que garantiza el artículo 23.2 CE, junto al que reconoce el primer apartado del mismo precepto constitucional, encarna el derecho de **participación política** en el sistema *democrático* consagrado por el artículo 1 CE y es la forma esencial de ejercicio de la soberanía por el conjunto de los ciudadanos (SSTC51/1984, de 25 de abril, FJ 2; 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 107/2001, de 23 de abril, FJ 3; 64/2002, de 11 de marzo, FJ 2; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3; 227/2004, de 29 de noviembre, FJ 2; 90/2005, de 18 de abril, FJ 2, y 141/2007, de 18 de junio, FJ 3, entre otras). Para BIGLINO, P. (1988), «Los vicios en el procedimiento legislativo: La postura del Tribunal Constitucional en la Sentencia», *Revista Española de Derecho Constitucional*, p. 224, siguiendo a Aragón Reyes, la conexión entre el procedimiento legislativo y el principio democrático por el papel que cumple este último, conduce a reconstruir la teoría de la Constitución a través del principio democrático, entendiendo la democracia como categoría jurídica y no en su dimensión política y se impone la necesidad de reconstruir la teoría de la constitución a través del principio democrático y partir de esta idea significa para el derecho constitucional revisar muchos conceptos, como la teoría de los *acta interna corporis* el principio democrático inspira todo el funcionamiento del parlamento.

<sup>17</sup>

sin uniformidad jurídica en relación a su esfera objetiva<sup>18</sup>. En particular, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (art. 2 f), la Ley de Transparencia Pública de Andalucía (art. 3.2) o la Ley de Gobierno Abierto de Extremadura (art. 2 e), limitan la transparencia a las actividades sujetas a derecho administrativo, sin perjuicio de lo que establezcan los parlamentos en el ejercicio de su autonomía<sup>19</sup>. A diferencia de las normas autonómicas que excluyen absolutamente a los parlamentos como sujetos obligados ( la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, de Cataluña; otras sin reducción a las actividades sujetas a derecho administrativo como la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja (art. 2 b) o híbridas como la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón concretando la transparencia a sus actividades en materia de personal, bienes, contratación y subvenciones, sin perjuicio de lo que establezcan las Cortes de Aragón en ejercicio de la autonomía que les garantiza el artículo 34 del Estatuto de Autonomía de Aragón; o la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana en relación a las actividades administrativas y presupuestarias (2 c).

A través de tales leyes, la técnica de remisión genérica efectuada a los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos evita una oposición jurídica desde estas instituciones, pese a implicar una intromisión subjetiva y objetiva en su autonomía parlamentaria. Considerando, no obstante, que la constitucionalización del derecho de información hubiera contribuido a dispersar y aminorar la problemática derivada de presión sobre la autonomía parlamentaria

El principio de transparencia pública se delimita como aquél que *proporciona y difunde, de manera clara, proactiva, accesible y constante, la información que obra en poder de la administración y la relativa a su actuación y organización, bajo los principios de veracidad y objetividad, de forma que la ciudadanía pueda conocer sus decisiones, cómo se adoptan las mismas, cuáles son los objetivos perseguidos o la finalidad para la que se dictan, qué medidas se van a implementar, en su caso, para llevar a cabo lo decidido, cómo*

<sup>18</sup> El Tribunal Constitucional en Sentencia de 2 de febrero de 1981 declara que: «Los principios generales del derecho incluidos en la Constitución tienen carácter informador de todo el ordenamiento jurídico... que debe ser integrado de acuerdo con los mismos».

<sup>19</sup> Vid., GARCÍA-ESCUDERO (2013), «El Derecho parlamentario en la actualidad», *Quid Iuris*, Volumen: Año 7, número 20, p. 72, admitiendo que este principio integra diversas vertientes como la autonomía reglamentaria, presupuestaria o financiera y de personal, organizativa, administrativa y de policía (cuyo denominador común es garantizar la soberanía del Parlamento y el desarrollo de sus funciones sin injerencias externas).

*se organizan los servicios y quiénes son las personas responsables* (art. 2b) Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, artículo 4b) de la Ley 11/2012 de la Transparencia y del Gobierno Abierto de Navarra; artículo 2 b) de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Cataluña.

El carácter básico de este concepto no debería impedir a priori la traslación de este principio a los parlamentos autonómicos como fundamento de un derecho ciudadano a la transparencia parlamentaria. La extensión del principio de transparencia a los parlamentos y su homologación con la Administración por esta vía no sólo se sustenta en su condición generalista sino en los argumentos que se exponen a continuación.

En primer lugar, el principio de transparencia se ha erigido tras las últimas reformas legales en auténtico principio informador del ordenamiento jurídico-público (art. 3 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público), que puede situarse incluso sobre la propia legalidad vigente, restrictiva de información parlamentaria a las actividades sujetas a derecho administrativo justificando su ampliación a la actividad legislativa. Esta naturaleza se refuerza además por ser la transparencia una manifestación representativa del principio democrático (art. 1.1. CE)<sup>20</sup>.

Paralelamente, con la entrada en escena del principio de transparencia enfocado a las administraciones, su reducción legal a las actividades administrativas de los parlamentos también se contraargumenta con la imposibilidad de compartimentar el principio de autonomía parlamentaria<sup>21</sup>. El efecto de restringir la transparencia a las actividades sujetas a derecho administrativo exigiría la disección legal del principio de autonomía parlamentaria prescindiendo de la conexión entre sus distintas vertientes (normativa, orgánica, presupuestaria, administrativa). Pero su naturaleza inescindible se manifiesta por la condición auxiliar e instrumental de la autonomía administrativa respecto de la función principal (García-Escudero), operando como *garantía adicional para la preservación de la autonomía política* (Tudela Aranda)<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> Para Alonso TIMÓN (2012), «El principio de transparencia como elemento vertebrador del Estado social y democrático de Derecho», *Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 27, pp. 37, la aplicación del principio de transparencia a la actuación de todos los poderes públicos es una cuestión irreversible.

<sup>21</sup> *Vid.*, GARCÍA-ESCUDERO, P., *El Derecho parlamentario...*, cit., p. 72.

<sup>22</sup> *Vid.*, GARCÍA-ESCUDERO, *El Derecho parlamentario...*, cit., p. 79, en cuanto a la *autonomía personal* directamente conectada a la autonomía reglamentaria y presupuestaria.

Además de la compleja fragmentación del principio de autonomía parlamentaria, la Disposición Adicional octava de la Ley 19/2013 contribuye a justificar la superación del ámbito de la transparencia limitado a las actividades administrativas. La publicidad activa se extiende también a otras actividades diversas de las sujetas a derecho administrativo por la sujeción legal a las obligaciones del Título I, mediante *el deber de publicación periódica y actualizada de la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública, la normativa que les sea de aplicación y su estructura organizativa* (arts. 5 y 6 Ley, respectivamente).

Además de la propia legislación estatal de transparencia también los Reglamentos parlamentarios y los órganos internos posibilitan la apertura de los parlamentos autonómicos a otras vertientes de su autonomía parlamentaria (presupuestaria, orgánica o legislativa). Destaca al respecto, el Reglamento del Parlamento de Canarias (art. 210) adicionando a la información de naturaleza administrativa cuyo conocimiento sea relevante para garantizar el cumplimiento de dicho principio, la «relativa a las funciones que desarrolla la Cámara, la normativa que le resulta de aplicación y su estructura organizativa... y los actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria; y la Resolución de 8 de marzo de 2016 de la Presidencia, por la que se dispone la publicación de las Normas para la aplicación en el ámbito del Parlamento de Canarias de la Legislación sobre Transparencia y sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública sobre la actividad de la Cámara, disponiendo que podrá contener cualquier otra información relativa a la propia institución cuya difusión se estime relevante en aras de la transparencia<sup>23</sup>.

La prueba de la expansión de la transparencia a las actividades parlamentarias en general y no sólo administrativas se focaliza pues, en los portales institucionales de los parlamentos autonómicos a través de la publicidad activa (Acuerdo de 25 de marzo de 2015 del Pleno de les Corts por el que se aprueba la Reforma del Reglamento de les Corts 110. Ter. 6, el portal de transparencia podrá contener cualquier otra información de todo tipo relativa a la propia Institución, a

---

<sup>23</sup> Además, el Reglamento de la Cámara incorpora, por una libre decisión de esta, otros preceptos sobre transparencia que superan el ámbito de exigencia impuesto por el marco legal antes citado. En concreto, el artículo 206 prevé que el Parlamento adoptará las medidas organizativas y presupuestarias necesarias para incorporar a su funcionamiento las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, con el objeto de dar cumplimiento al principio de transparencia y de facilitar el acceso de los ciudadanos a la información parlamentaria; el artículo 16.3 establece que los diputados están obligados al cumplimiento de las exigencias derivadas del principio de transparencia, en los términos previstos en el propio Reglamento y en las normas que lo desarrollen.

la Mesa, a la Junta de Sindic, a cualquier Comisión e incluso a los Grupos parlamentarios)<sup>24</sup>.

La complementariedad entre las modalidades de transparencia pro activa y pasiva implica una influencia recíproca, de modo que si la publicidad activa comprende la autonomía presupuestaria, orgánica, normativa, también el derecho de información pasiva puede rebasar la esfera de las actividades administrativas. La autonomía parlamentaria no debe imposibilitar la natural convergencia de la información *pro activa* y la solicitada interna o externamente a los parlamentos autonómicos. Resulta incongruente y sin justificación objetiva y razonable la cohabitación de una publicidad activa y pasiva con diverso alcance material en el seno de los parlamentos autonómicos. La transparencia no es un principio o derecho susceptible de catalogarse bien como publicidad activa o pasiva por la reciprocidad entre ambas, influyendo necesariamente la extensión de una en la apertura de la otra. Por lo que la elasticidad de la publicidad pro activa debe influir en el retraimiento de una publicidad pasiva limitada únicamente a las actividades sujetas a derecho administrativo, para evitar una brecha inmotivada entre ambas vertientes de la transparencia. En este sentido, el Acuerdo de 25 de marzo de 2015 del Pleno de les Corts Valencianes por el que se aprueba la Reforma del Reglamento de les Corts (art. 110. Ter. 6.8, prevé que habilitarán un mecanismo por el cual la ciudadanía podrá solicitar acceder a la información que no haya sido publicada en el portal de transparencia.

Por esta razón, el primer Informe de Evaluación de los Parlamentos (nacional y autonómicos) realizado por Transparencia Internacional con una valoración global de la transparencia e indicadores inclusivos de las diversas vertientes de la autonomía parlamentaria, evalúa la información suministrada sobre contratación, la información tributaria y las percepciones de los miembros de la Cámara, las asistencias a las diferentes sesiones parlamentarias, la contabilidad de los grupos parlamentarios y el informe sobre la ejecución del proyecto de presupuestos del Parlamento (Acuerdo del Pleno del Parlamento de Galicia, de 3 de agosto de 2015 artículo 3 todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública que en el ejercicio de sus funciones parlamentarias y de su actividad sujeta a derecho administrativo obre en poder del parlamento).

---

<sup>24</sup> Para SARMIENTO MÉNDEZ (2015), La información y transparencia en los parlamentos españoles, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 28, pp. 110, en todos los casos citados, la publicidad de las sesiones plenarias se presenta como una manifestación de lo que en términos actuales se denomina transparencia activa, esto es, una obligación de información establecida con la finalidad de que los ciudadanos puedan proceder, si lo estiman oportuno, a las correspondientes exigencias de responsabilidad pública.

En consecuencia, el principio de transparencia no puede disociarse ni diversificarse según se aplique a la publicidad activa o pasiva, adoptando una desigual interpretación según se trate de actividades sujetas o no a derecho administrativo. A pesar de que el Reglamento del Parlamento de Canarias (art. 210.2), parece proclive a esta diferenciación estableciendo que la actividad de la Cámara no sujeta a Derecho administrativo se someterá a las exigencias derivadas del principio de transparencia en los términos y con el alcance que prevea el presente Reglamento y las normas que lo desarrollen, y en términos similares la Resolución de la Mesa del Parlamento Vasco de 9 de febrero de 2016.

La actual diversificación legal y reglamentaria entre actividades sujetas o no a derecho administrativo se proyecta también respecto de los límites (arts. 12 y siguientes Ley 19/2013). Así resulta de la Resolución de 8 de marzo de 2016, de la Presidencia, por la que se dispone la publicación de las Normas para la aplicación en el ámbito del Parlamento de Canarias de la Legislación sobre Transparencia y sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública sobre la actividad de la Cámara (art. 6), señalando que «el derecho de acceso de la ciudadanía a la información sobre la actividad del Parlamento de Canarias sujeta a Derecho administrativo solo podrá ser limitado en los términos previstos en el artículo 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, y en los demás supuestos en los que una norma legal así lo prevea. El derecho de acceso de la ciudadanía a la información sobre la actividad parlamentaria de la Cámara solo podrá ser limitado en los supuestos regulados en el Reglamento del Parlamento de Canarias y en las normas y resoluciones de sus órganos competentes dictadas en su desarrollo..». Por su parte, también la Resolución de la Mesa de las Cortes por la que se aprueban las Normas por las que se procede a la aplicación en el ámbito de las Cortes de Castilla y León de 8 de abril de 2015, el derecho de acceso de los ciudadanos a la información parlamentaria de Castilla-León sólo podrá ser limitado en los supuestos regulados en el Reglamento y en las normas y resoluciones de sus órganos.

Desde esta perspectiva, la transparencia tiende a reconvertirse en un principio configurado desde la autonomía parlamentaria, reglamentaria y convencional. Frente al carácter *praeter legem* del principio de transparencia intrínseco a su naturaleza y con una función integradora de las normas de acceso a la información, prevalece en los parlamentos autonómicos como principio *secundum legem* con el riesgo de que la autonomía parlamentaria pueda desnaturalizarlo, bajo el pretexto de acomodo a las singularidades de la institución y privarlo de su capacidad integradora.

La transversalidad del principio de transparencia ha iniciado un proceso de juridificación **bajo tutela** de la autonomía parlamentaria con cierta propensión

a superar las actividades sujetas a derecho administrativo, como prueba la reforma del Reglamento del Parlamento de Cataluña (art. 204) extendiendo la información parlamentaria y el deber de hacerla pública a su organización, funcionamiento, actividades y régimen económico de forma objetiva y fácilmente accesible y comprensible; los Acuerdos de la Mesa del Parlamento de Andalucía presumiendo toda la información accesible y en sentido más amplio; la Mesa del Parlamento de Canarias, de 5 de noviembre de 2015, erigiendo al principio de transparencia en una pieza clave del funcionamiento de la institución como reflejo de la aplicación del principio democrático en la institución que representa al conjunto de los ciudadanos de Canarias.

### 3. COLISIÓN ENTRE LOS PRINCIPIOS DE TRANSPARENCIA Y AUTONOMÍA PARLAMENTARIA

#### 3.1 *Información parlamentaria: Derecho en construcción y vacíos informativos*

La conflictividad entre la autonomía parlamentaria y el acceso a la información interna de los parlamentos no presenta novedad jurídica como refleja la constante jurisprudencia ordinaria y constitucional sobre el tema (entre otras, 153/2016, de 22 de septiembre de 2016, STC 27/2000, de 31 de enero, FJ 2; ATC 118/1999, de 10 de mayo, STC 38/1999, de 22 de marzo, STC 107/2001).

Ahora bien, el problema se centra en determinar el impacto de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información pública y Buen Gobierno (art. 2 f) y homólogas leyes autonómicas, en el campo de la autonomía parlamentaria. La juridificación del principio de transparencia parlamentaria se ha desarrollado indirectamente a través de la referida legislación ordinaria, a excepción del Código de conducta de los miembros del Parlamento de Cataluña (art. 3), que incorpora de modo directo la obligación de los parlamentarios de ejercer los derechos y cumplir los deberes inherentes a su cargo de acuerdo con el interés público, el principio de transparencia y cumplir las obligaciones de información y publicidad relativas al ejercicio del cargo (art. 5).

La necesidad de normativizar un derecho a la información parlamentaria encuentra respaldo en la iniciativa la Conferencia de Presidentes de Parlamentos Autonómicos (COPREPA) reunida en sesión plenaria en la sede de la Asamblea de Madrid el día 31 de enero de 2015, mediante una declaración institucional sobre la necesidad de que los Parlamentos Autonómicos *deben ser modelo de transparencia y de buenas prácticas en la gestión, así como situarse en la vanguardia en la apertura de nuevos cauces de participación como la e-Democracia, con el compromiso de*

*continuar con ese proceso de apertura a la ciudadanía, para que pueda conocer mejor el funcionamiento interno de las Cámaras.*

Excepcionalmente, determinados parlamentos autonómicos singularizan un derecho de información parlamentaria aunque limitado aún a las actividades sujetas a derecho administrativo en los términos del artículo 2 de las Normas de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 20 de enero de 2015, para la aplicación de las disposiciones de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno a la Cámara, en relación con su actividad sujeta a derecho administrativo («1. Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública que obre en poder del Congreso de los Diputados, sobre sus actividades sujetas a Derecho Administrativo, cualquiera que sea el formato o soporte de los contenidos o documentos, en los términos previstos en la Ley 19/2013. 2. El derecho de acceso de los ciudadanos a la información sobre la actividad parlamentaria se regirá por lo dispuesto en el Reglamento del Congreso de los Diputados y en las normas y resoluciones de sus órganos; y la Resolución de la Mesa de las Cortes por la que se aprueban las Normas por las que se procede a la aplicación correcta en el ámbito de las Cortes de Castilla y León de las disposiciones de la ley (1), respecto del derecho de accesibilidad a contenidos o documentos sobre sus actividades sujetas a derecho administrativo, añade el requisito de que *hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones* (3).

En base a esta normativa se distingue entre un derecho exigible al acceso a la información de las actividades sujetas a derecho administrativo y un derecho aún en construcción jurídica a la información sobre la actividad parlamentaria, sujeto este último a configuración mediante la autonomía parlamentaria reglamentaria y convencional.

### 3.2 *Áreas de fricción jurídica en el parlamento: Grupos de casos*

El principio de transparencia en el contexto actual pone al descubierto espacios de opacidad y lagunas deliberadas bajo el amplio espectro de la autonomía parlamentaria, normativa y convencional. Pero también el nuevo panorama visibiliza decisiones, prácticas y usos parlamentarios restrictivos o contrarios a la transparencia ubicables en un limbo jurídico, sin base en los Reglamentos parlamentarios ni en las resoluciones previas de la Presidencia, las Mesas o acuerdos de las Comisiones.

Con carácter general, destacan al respecto, los informes jurídicos en general y de los letrados de los parlamentos, acuerdos y actas de deliberación de los

miembros de la Mesa o las iniciativas o intervenciones que realizan los diputados en los órganos parlamentarios<sup>25</sup>. Bajo este epígrafe se ponen de relieve algunos déficits de transparencia parlamentaria desde una perspectiva multinivel, en el ámbito comparado, nacional y autonómico.

— Caso de transparencia parlamentaria en México

En el contexto iberoamericano, el Parlamento mexicano presenta vacíos normativos de transparencia pese a reconocerse un derecho de acceso a la información (Sentencia Tribunal Pleno en acción de inconstitucionalidad 56/2009), como la falta de publicación de las actas de las reuniones ni los informes de las Comisiones ordinarias de la Cámara de los Diputados, el uso y destino de las subvenciones de los grupos parlamentarios, el **régimen laboral de personal** adscrito a grupos parlamentarios, la contratación, obligaciones y servicios ejecutados, información sobre ejecución presupuestaria de ambas Cámaras, dietas de legisladores, contratos de personal, viajes domésticos (v.gr. Informe de Transparencia del Poder Legislativo en México).

— Cortes Generales

En esta zona de nebulosa parlamentaria destaca el reciente informe jurídico sobre la capacidad legislativa del Parlamento cuando el Gobierno se encuentra en funciones, cuyo acceso se ha denegado por la Secretaría General del Congreso de los Diputados «por tratarse de una cuestión de naturaleza estrictamente parlamentaria y, por tanto, no sujeta a derecho administrativo, ajeno al ámbito de aplicación de las Normas de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 20 de enero de 2015, para la aplicación de las disposiciones de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno a la Cámara, en relación con su actividad sujeta a derecho administrativo». Al margen de la descoordinación del Parlamento con el Ejecutivo, derivada de la publicidad de documentos análogos como: i) el Informe de la Abogacía del Estado, de 8 de febrero de 2016, sobre la consulta del Gobierno de la Nación «*en relación con el criterio jurídico acerca de los compromisos que se podrían firmar por el Presidente del Gobierno en funciones en el marco del procedimiento negociador que debería culminar en la reunión del Consejo Europeo convocado el 18 de febrero*»), y ii) «Informe

<sup>25</sup> A propósito, *vid.*, SARMIENTO MÉNDEZ (2015), *La información y transparencia en...*, cit., p. 115, la publicidad de las comisiones ha venido a reforzarse mediante el acceso de los ciudadanos no ya como público sino como protagonistas de las mismas como participación democrática, construcción de un nuevo *status quo* de la transparencia y cabe la posibilidad de declarar secretas las comisiones de investigación.

elaborado por la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes *sobre el control parlamentario del Gobierno en funciones*, que fue remitido al Congreso de los Diputados el día 10 de marzo de 2016, con N.º de registro 3025».

La Resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados de 7 de julio de 2015, relativa a un Recurso interpuesto frente a la Resolución del Secretario General de la Cámara de 30 de abril de 2015, relativa a su solicitud de acceso a la información pública, presentada al amparo de las Normas de la Mesa del Congreso de los Diputados de 20 de enero de 2015, argumenta como causa de denegación de la información solicitada que no pertenece al ámbito de las actividades sujetas a derecho administrativo, sino que se trata de actividades parlamentarias sujetas a la autonomía de la Cámara<sup>26</sup>.

La STS de lo contencioso-administrativo de 22 noviembre de 2016 en relación a la política de contrataciones del Congreso sobre la transparencia para adjudicar contrataciones laborales, admite que *no se puede descartar la sombra de la arbitrariedad con opacidad por parte de los miembros de la Comisión de selección de la Cámara Baja para proceso selectivo convocado por la Presidencia del Congreso... los actos no legislativos del parlamento los puede y los debe controlar el poder judicial... se debe explicar el camino seguido para asignar la calificación concedida...*

La transparencia parlamentaria se pretende impulsar mediante la Proposición de Reforma del Reglamento del Congreso de 9 septiembre 2016 para la creación del registro de los grupos de interés o lobbys, disponiendo como obligatoria la inscripción de las personas que deseen acceder a los parlamentarios y un código de conducta basado en que no haya relación formal ni personal con los diputados, respetando las normas y exigencias de cargos electos de confidencialidad.

#### — Parlamentos autonómicos

En relación a la información parlamentaria cuya difusión no se prohíbe expresamente por los reglamentos u órganos parlamentarios autonómicos ni se incluye entre los límites o excepciones de la legislación ordinaria de transparencia, resulta viable la extracción del marco institucional y su reconducción a la

---

<sup>26</sup> Cuarto «... Las disposiciones previstas en el Título I de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno sobre transparencia de la actividad de la Cámara se aplican al Congreso de los Diputados, según establece el artículo 2.1.f) en relación con sus actividades sujetas a Derecho administrativo. En aplicación de dicha ley, la Mesa del Congreso de los Diputados aprobó en su reunión de 20 de enero de 2015 las Normas para la aplicación de las disposiciones de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno a la Cámara, en relación con su actividad sujeta a Derecho administrativo. La información solicitada se encuentra por tanto fuera del ámbito material de aplicación de las Normas, por lo que se resuelve su inadmisión a trámite».

esfera de la transparencia individual de los diputados como prevé el Reglamento del Parlamento de Cataluña. La autonomía parlamentaria normativa ha introducido un deber individual de transparencia de los diputados autonómicos para hacer pública su agenda parlamentaria en el portal de transparencia del parlamento, incluyendo las reuniones, los contactos y las audiencias que los diputados mantienen, en el ejercicio de sus funciones, con cualquier persona, entidad u organización que tenga la condición de grupo de interés y pueda influir en la tramitación de las iniciativas parlamentarias o el ejercicio del derecho de voto (art. 9); así como la asistencia, la orientación de voto y las propuestas parlamentarias de los diputados, tanto en las sesiones plenarias como en las comisiones de trabajo (art. 10). Con la previsión de infracciones por facilitar intencionadamente información parcial u omitir o manipular información relevante en aquello que afecta el cumplimiento de las obligaciones que establece este Código de conducta, o dar información incompleta sobre el cumplimiento de las obligaciones. En esta línea el Parlamento europeo en Resolución de 8 de mayo de 2008 declaraba que «todo ponente, si lo considera oportuno y con carácter voluntario, puede adjuntar a un informe del Parlamento una «huella legislativa», es decir, una lista indicativa de los representantes de los grupos de interés consultados y cuya participación ha sido significativa durante la preparación del informe; considera especialmente aconsejable incluir dicha lista en los informes legislativos; subraya, no obstante, que es igualmente importante que la Comisión adjunte dicha «huella legislativa» a sus iniciativas legislativas».

La superior accesibilidad de los diputados autonómicos a la información interna del parlamento como documentos, deliberaciones, informes o actas no afectados por prohibiciones explícitas reglamentarias u orgánicas de difusión o confidencialidad, puede contribuir a la transparencia externa<sup>27</sup>. Por consiguiente, la transparencia voluntaria de los diputados y de los grupos parlamentarios en los parlamentos regionales impulsa la apertura de sus funciones representativas a la ciudadanía y evita la divergencia entre la información accesible por representantes y representados, difícilmente justificable al margen de las excepciones previstas en la legislación de transparencia.

<sup>27</sup> Vid., SARMIENTO MÉNDEZ (2015), *La información y...*, cit., p. 120, el deber de reserva puede presentarse a primera vista como incompatible con este aluvión de acceso a la información que la ley demanda. Sin embargo, como ya se ha explicado anteriormente, existen ciertos ámbitos de decisión parlamentaria y también de los responsables de la administración de las cámaras que necesitan mantenerse ajenos al gran público.

#### 4. TRANSPARENCIA COMO LÍMITE DE LA AUTONOMÍA PARLAMENTARIA: ARGUMENTACIONES JURÍDICAS

La colisión entre los principios de transparencia y autonomía parlamentaria permite plantear las relaciones jurídicas entre ambos tras la aplicación de las leyes de acceso a la información pública. A continuación se desarrollan los argumentos que respaldan la función de la transparencia como límite de la autonomía parlamentaria y su impacto en los *acta interna corporis*.

##### 4.1 *Autonomía parlamentaria y arbitrariedad parlamentaria*

Con la entrada en escena del criterio de interés público, de las excepciones legales al acceso a la información pública y la implicación de derechos fundamentales tras la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, el principio de autonomía parlamentaria no puede obstaculizar la aplicación del principio de publicidad. El potencial jurídico inherente al principio de transparencia y su desarrollo legal puede contrarrestar la autonomía parlamentaria y sus derivaciones arbitrarias<sup>28 29</sup>.

En la esfera parlamentaria, García-Escudero asevera que «autonomía no significa arbitrariedad», admitiendo la necesidad de control tanto interno en el seno de la Cámara como jurisdiccional ante la Justicia constitucional. Desde una perspectiva jurisprudencial, la STC 242/2006, de 24 de julio, FJ 4) admite que «la autonomía parlamentaria garantizada constitucionalmente (art. 72 CE) y la propia naturaleza del artículo 23.2 CE como derecho de configuración legal también obligan a otorgar a los Parlamentos y, significativamente, a sus órganos rectores, un margen de aplicación en la interpretación de la legalidad parlamentaria que este Tribunal no puede desconocer y »el riesgo de someter a razones de oportunidad política el ejercicio de las facultades de control otorgadas por el Reglamento a los parlamentarios«...dado que lo importante de la dimensión formal del deber de motivación es hacer posible el control de la decisión recurrida; la STC 40/2003 proclama la ilegitimidad de que las cámaras Parlamentarias realicen un examen de oportunidad política de las iniciativas parla-

<sup>28</sup> Vid., NAVAS CASTILLO (2004), «Veinticinco años de control jurisdiccional de la actividad parlamentaria», *Revista de Derecho Político*, N. 58-59, 2003-2004, p. 480, a pesar de que nuestro ordenamiento jurídico otorgue un amplio margen de maniobra tanto al Parlamento como al Gobierno, al objeto de adoptar determinadas decisiones, en tanto decisiones discrecionales, dicha discrecionalidad no debe traducirse, en ningún caso, en mera arbitrariedad, pues es este el gran fin, o la finalidad última que persigue todo Estado de Derecho.

<sup>29</sup>

*mentarias y la necesidad de una interpretación restrictiva de las normas que supongan una limitación de los derechos de los parlamentarios, que consideran directamente aplicable al asunto objeto del presente recurso de amparo. Del mismo modo, que el rechazo arbitrario o inmotivado de las iniciativas parlamentarias lesiona directamente el derecho fundamental consagrado en el artículo 23.2 CE.*

En la actualidad, la autonomía parlamentaria no causaliza suficientemente el secreto, reserva o denegación de información obrante en los parlamentos. A raíz de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, los espacios de opacidad sin apertura externa (sesiones, deliberaciones, actas, documentación...) precisan una motivación para esquivar el riesgo de arbitrariedad, incluso aquéllos que gozan de cobertura en los Reglamentos parlamentarios. Conforme a esta línea, la resolución de 8 de marzo de 2016 de la Presidencia del parlamento de Canarias (art. 12.3) declara que las resoluciones que deniegan acceso a la información deben ser motivadas y el Reglamento parlamento del Parlamento Vasco relativo a la aplicación del principio de transparencia y acceso a la información pública mediante Resolución de la Mesa de 9 de febrero de 2016 (art. 5) dispone que (11) serán motivadas las resoluciones que denieguen el acceso. La reciente Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 22 de Noviembre de 2016 con condena en costas al Congreso de los Diputados por una falta de transparencia que se traduce en arbitrariedad mediante la conexión de este principio con otros (*.. Y, precisamente, porque la publicidad es condición necesaria para asegurar el respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad, no cabe afirmar que haya fases de los procesos selectivos de carácter privado, ni que los aspirantes no tengan derecho a conocer los ejercicios de aquellos con los que compiten cuando reclamen su derecho fundamental a acceder al empleo público...Se proyectan, en efecto, sobre aspectos externos al ámbito en que esa discrecionalidad está llamada a operar y están inspiradas por el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos*).

Desde una perspectiva comparada, el Reglamento de la Cámara de México (arts. 40 y 162) exige una causa o elemento finalista para que las sesiones parlamentarias sean declaradas secretas. En particular, la decisión del Pleno para atribuir tal carácter debe atender a razones de seguridad nacional u orden público, afectar a derechos de las personas, conforme a las normas legales aplicables o mandato de ley. La convencionalidad derivada de la autonomía parlamentaria y la discrecionalidad amparada en este principio se cercenan por el reenvío a los límites ordinarios previstos por el legislador. Según esta normativa, el secreto potestativo e incluso también imperativo o reglamentario, debe responder a una causa capaz de enervar el principio de transparencia, considerando que todos los

actos o acuerdos parlamentarios sin causa o con causa ilícita pueden ser invalidados, en términos similares al ámbito del Derecho privado.

En el plano nacional, prohíbe la doctrina constitucional expresamente la arbitrariedad en la actuación de los poderes públicos, admitiendo que no es posible denegar, sin motivación la información solicitada por parte de los parlamentarios (STC 181/ 1989) y considera insuficiente la motivación de la denegación de información por la Mesa (STC 161/1988, de 20 septiembre).

Argumentos jurídicos como la causa aplicada a los actos derivados del poder legislativo, importada del Derecho privado (art. 1275 Código Civil) y del Derecho parlamentario comparado, exige una finalidad a los actos parlamentarios confidenciales o secretos y a las resoluciones o acuerdos que los ocultan y encubren, planteando incluso su validez por falta de elemento causal. Desde esta perspectiva, los actos sin causa impiden su motivación y pueden reconducirse al campo de la arbitrariedad aplicando la doctrina jurisprudencial existente. En concreto, el carácter secreto de los debates en las Comisiones no encuentra acomodo en el fin de garantizar su adecuado funcionamiento y evitar la distorsión del trabajo parlamentario de cara a la opinión pública; como también la reserva habitual de las negociaciones de los partidos políticos en el Parlamento plantea su posible conocimiento por los ciudadanos y los límites informativos de las transacciones políticas.

Ahora bien, la arbitrariedad de los actos parlamentarios no sólo procede de la ausencia de motivación sino igualmente de la desatención a los derechos fundamentales conexos con el derecho de información (Reglamento cántabro sobre Acceso a la Información solicitada al amparo del artículo 9 [9L/8160-0003]). En particular, la libertad de información, de opinión o el derecho de participación pueden vulnerarse indirectamente por la opacidad interna de los parlamentos y la naturaleza secreta de sus decisiones y actuaciones<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> *Vid.*, Alfonso ARÉVALO GUTIÉRREZ (1997), «La juridificación de la actividad de los Parlamentos autonómicos, El Parlamento en el siglo XXI», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n. 4. El control jurisdiccional, consecuentemente, ha de circunscribirse a la reparación de las libertades y derechos fundamentales vulnerados por los acuerdos adoptados por los órganos de gobierno de los Parlamentos, sin que corresponda al Tribunal Constitucional la revisión de dichas decisiones, habida cuenta que la autonomía que la Constitución les garantiza obliga a entender que sólo son susceptibles de control las decisiones que vulneren directamente un derecho fundamental —STC 118/1995, de 17 de julio, FJ 1, así como Autos 35/2001, FJ 5, y 142/2002, FJ 1; SANTAOLALLA (1992), *Partido político...*, cit., p. 292, esta orientación del Tribunal Constitucional estableciendo un estrecho control sobre cualquier acto parlamentario que se reduzca a decisiones de carácter singular de las Cámaras y sus órganos cuando violen derechos y libertades (o que se concrete en la aprobación de normas generales con valor de ley), la entendemos plenamente concordante con los principios del Estado de Derecho.

El carácter vehicular del derecho de información para el ejercicio de derechos fundamentales se fundamenta en la doctrina jurisprudencial, admitiendo que los actos parlamentarios deben ser motivados para evitar la arbitrariedad y la *limitación ilegítima al ejercicio de aquellos derechos y facultades que integran el estatuto constitucionalmente relevante de los representantes políticos* (SSTC 40/2003, de 27 de febrero, FJ 6; 242/2006, de 24 de julio, FJ 4) y, en consecuencia, *del derecho a ejercer la función parlamentaria* (art. 23.2CE) y *el derecho de participación ciudadana en los asuntos públicos* (art. 23.1 CE)».

En la práctica parlamentaria compete a las Mesas de los parlamentos la interpretación y ponderación en materia de información con posible incidencia en el campo de los derechos fundamentales (v.gr. *Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias* únicamente ha desembocado en una modificación de las Normas de Gobierno Interior del Parlamento; Resolución de la Presidencia del Parlamento de Cantabria sobre acceso a la información 9. [9L/8160-0003]).

En este sentido, el Acuerdo de la Mesa de la Cámara de 25 de junio de 2014 sobre Derecho de Acceso a la Información en el Parlamento de Andalucía deniega información si su publicidad afecta a derechos y libertades. Paralelamente la Resolución de la Presidencia del Parlamento de Cantabria supletoria del Reglamento sobre Acceso a la Información solicitada al amparo del artículo 9 [9L/8160-0003], dispone que el acceso a la información solicitada al amparo del artículo 9 del Reglamento podrá ser restringido, de forma excepcional, cuando el Gobierno de Cantabria alegue fundadamente que la información remitida afecta al derecho a la intimidad de las personas, a derechos relativos a la propiedad intelectual o industrial o, en general a derechos de terceras personas susceptibles de una especial protección.

La subordinación de la información pública a la convencionalidad interna de los parlamentos autonómicos dificulta la motivación de interpretaciones divergentes a través de resoluciones o acuerdos de las Mesas y tiende a la desigualdad entre titulares de derechos fundamentales. La autonomía parlamentaria puede derivar en situaciones arbitrarias por la difícil motivación de un trato desigual de la transparencia en los distintos parlamentos autonómicos, denegándose el acceso a misma información parlamentaria en unos mientras resulta accesible en otros. Para ejemplificar este planteamiento, cabe traer a colación las restrictivas «normas de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 20 de enero de 2015, para la aplicación de las disposiciones de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno a la Cámara, *en relación con su actividad sujeta a derecho administrativo*», en contraste con la reforma del Reglamento del Senado regulando la transparencia de las intervenciones y

acuerdos de las sesiones del Pleno de la Cámara, de la Diputación Permanente y de las Comisiones, cuando aprueben definitivamente leyes o celebren sesiones informativas con miembros del Gobierno y de las incidencias en el Diario de Sesiones, las declaraciones de testigos en informes de comisiones de investigación, los dictámenes de las Comisiones y votos particulares, las mociones, las interpelaciones, las preguntas, los mensajes motivados que deben acompañar los textos remitidos al Congreso de los Diputados con las enmiendas aprobadas por el Senado, y cualesquiera otros textos cuya publicación sea exigida por el presente Reglamento (arts. 190 y 191 Reglamento del Senado)<sup>31</sup>.

No obstante, el principio de transparencia puede operar como límite de la **discrecionalidad democrática o facultativa mayoritaria** que viene legitimando las zonas de opacidad y el secreto deliberado de actos parlamentarios mediante acuerdos democráticos del Pleno y de las Comisiones, sin motivación y con efectos en el campo de los derechos fundamentales<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> *Vid.*, Para Marco/Pérez Gabaldón (2009), «La publicidad de la actividad parlamentaria. Especial referencia a Les Corts Valencianes», *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, núm. 21, p. 42, la tónica que acabamos de referir, con la salvedad de la Comisión de Gobierno Interior a la que luego nos referiremos, es la habitual en la mayor parte de los Reglamentos de las cámaras autonómicas, en los que se suele recoger como excepción al principio de publicidad, el de aquellas sesiones plenarias que traten asuntos relativos al decoro de la Cámara o de alguno de sus miembros, así como las que aborden asuntos tratados en la Comisión del Estatuto del Parlamentario. Esta línea es la seguida, por mencionar algunos ejemplos, en los reglamentos de la Junta General del Principado de Asturias (art. 86), del Parlamento de Canarias (art. 71), del Parlamento de Cantabria (art. 66), de las Cortes de Castilla-La Mancha (art. 84) o de las Cortes de Navarra (art. 76); por el contrario, las principales excepciones —por ser menos restrictivos— las encontramos en los supuestos andaluz y murciano.<sup>30</sup> Lo que sí resulta más extraño, y por ello merece mención especial, es que el artículo 62.3, como ya hemos indicado, también incluye como supuesto de sesión plenaria secreta aquella que aborde asuntos procedentes de la Comisión de Gobierno, medida que no es habitual en el resto de Reglamentos estudiados y que únicamente encuentra parangón en el Reglamento del Parlamento del País Vasco que, en su artículo 52.1, letra a), también opta por conceder carácter secreto a este tipo de sesiones.

<sup>32</sup> *Vid.*, Marco MARCO/PÉREZ GABALDÓN (2009), *La publicidad de la actividad parlamentaria...*, cit., pp. 45 y ss., la norma general es la publicidad de la actividad del Pleno, tal y como plantea el artículo 80 ce y se concreta en los artículos 63 RCD y 72 RS. Segunda. Que pese a dicha norma general, cabe la posibilidad de que se celebren sesiones secretas, siendo el secreto obligatorio —ex Reglamento Parlamentario— en unos casos, mientras que en el resto —pero posibilitado igualmente por vía reglamentaria— es facultativo. Sin entrar ahora a analizar ni la justificación de dicho secreto —que suele argumentarse bajo el pretexto de hacer más ágil y eficaz el trabajo parlamentario al poder desenvolverse sus actores en una atmósfera de confianza y carente de presiones que les permite hablar de forma desapasionada y neutra—, y ni tan siquiera si el mismo tiene; De Vega García, El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional, *Revista de Estudios Políticos*, n.º 43, enero-febrero, 1985, p. 58, se distinguen así, entre sesiones

Al margen del trato desigual entre titulares del acceso a la información parlamentaria entre Comunidades Autónomas, también el principio de transparencia deslegitima el diverso régimen jurídico entre representantes parlamentarios y representados. En efecto, el reconocimiento de un derecho fundamental de información a los parlamentarios mientras los ciudadanos gozan, a lo sumo, de un derecho subjetivo de accesibilidad a la misma documentación, abre una brecha inmotivada entre unos y otros, pese a que la transparencia actúa en ambos casos como *conditio iuris* o vehículo inexcusable para el ejercicio de derechos constitucionales. En consonancia con esta tesis, el Tribunal Constitucional afirma que la perturbación de los derechos o facultades que, indudablemente pertenecen al núcleo de la función representativa parlamentaria, también lo es del derecho de participación de los ciudadanos (sentencias 124/1995 FJ 3, 38/1999 FJ3 y 242/2006 FJ 5). La íntima conexión entre los dos apartados del artículo 23, de forma que «los representantes dan efectividad al derecho de los ciudadanos a participar» (STC 5/1983, FJ 4), justificaría una aproximación entre el régimen de información pública de representantes y representados por la institución parlamentaria<sup>33</sup>.

La convergencia entre la información parlamentaria accesible a representantes y representados puede fundamentarse no sólo en la arbitrariedad derivada de un trato desigual en el ejercicio de derechos fundamentales, sino también en la sujeción a idénticos límites con independencia del receptor. Pero principalmente en la necesidad de rendición de cuentas y control ciudadano de los representantes parlamentarios, por la supremacía del principio democrático (1.1) sobre el de autonomía parlamentaria.

En defensa de la apertura de la información parlamentaria a los ciudadanos, el Tribunal Constitucional admite «la importancia de la publicación de los asuntos parlamentarios para que se abra la posibilidad a un necesario control político por parte de los electores. Este control resulta definitivo a los efectos de superar el problema de la apatía política que transmite cierta falta de confianza en las instituciones democráticas por el aumento de los casos de corrupción que pueden llegar a constituir un grave cuestionamiento de la estabilidad y desarrollo de las sociedades democráticas» (la STC 176/1989, de 19 de julio).

---

que, en cualquier caso y obligatoriamente, serán secretas (art. 64.3 RCD y artículo 75.2 RS) y sesiones «que serán secretas sólo cuando lo acuerde la mayoría de sus miembros» (art. 63.2 RCD y artículo 75.3 RS).

<sup>33</sup> Vid., DE VEGA GARCÍA (1985), «El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 43, enero-febrero, p. 49, en tercer lugar, y por último, la publicidad de las Asambleas parlamentarias se estimará como el mecanismo más idóneo para, por un lado, romper en la práctica el *hiatus* entre representantes y representados.

En definitiva, *la información en poder de los parlamentos es un instrumento que sirve al control por parte de los ciudadanos de la Administración parlamentaria y, sobre todo, de los actos que llevan a cabo sus representantes, pero no es de su propiedad, sino de los ciudadanos, pudiendo defenderse la idea de una obligación de transmitirla en aquellas materias que tienen un interés público y general* (Sarmiento Méndez)<sup>34</sup>. Si bien no parece viable una apertura indiscriminada de los parlamentos, y ello a pesar de criterios extensivos como los mantenidos por el Consejo de Europa proclives a una presunción de apertura.

#### 4.2 *Interés público y accesibilidad a la información en los parlamentos autonómicos*

La aplicación de la legislación ordinaria de transparencia en la esfera parlamentaria propende a fricciones con el principio de autonomía parlamentaria planteando la traslación del criterio de interés público y de los límites o excepciones previstos en la legislación ordinaria

Con carácter general, el principio de transparencia imprime una proyección exterior a la autonomía parlamentaria mediante el criterio de interés público amparado por el artículo 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. Este argumento jurídico desmiente que la atribución de carácter reservado y secreto a determinados actos parlamentarios sea una cuestión interna de los parlamentos y plantea la dimensión externa de los *acta interna corporis*.

Según la tesis de Díez-Picazo, L., las Cámaras sólo pueden regular aquellas cuestiones que sean verdaderamente internas, en tanto las cuestiones que exceden de esa esfera han de ser reguladas por el ordenamiento general del Estado<sup>35</sup>. Este planteamiento doctrinal fundamenta la limitación de la autonomía parlamentaria por el principio de transparencia en base al interés público por la dimensión interna que confiere a la confidencialidad y secreto de los actos parlamentarios.

Desde una perspectiva jurisprudencial, también la Sentencia 33/2010 del Tribunal Constitucional, Sala 2.<sup>a</sup>, 19 de Julio de 2010, argumenta la reciprocidad

<sup>34</sup> Vid., SARMIENTO MÉNDEZ (2015), *La información y transparencia en los parlamentos españoles*, cit., pp. 107-108; ALMEIDA CERREDA (2010), «Transparencia, buenas prácticas y gestión de la calidad en la actividad de la Administración Pública gallega», *Revista xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, vol. 19, la Ley 37/2010, de 15 de noviembre, en relación a la Oficina Presupuestaria Parlamentaria en el Congreso de los Diputados plantea la cuestión de si la información a elaborar por estos órganos debe estar solo a disposición de los diputados o si también debe ponerse al alcance de los ciudadanos.

<sup>35</sup> Tesis comentada por Díez SÁNCHEZ (2005), «Autonomía administrativa parlamentaria: Las cuestiones relativas al personal parlamentario y su control judicial», *Corts. ADP*, núm. 16, p. 30.

dad entre información parlamentaria y el interés público en la inadmisión por la Mesa de «aquellas preguntas que sean de exclusivo interés personal por parte de quién las formula o aquellas que se refieran a persona física o jurídica que no tenga una trascendencia pública dentro del ámbito de la Comunidad Autónoma (147.2 Reglamento Cortes Valencianas).

En el Derecho comparado se sustenta idéntica posición, a través del Reglamento de la Cámara de Diputados de México de 24 diciembre de 2010 (art. 22.1) por el interés público de la información sobre el gasto de los fondos públicos, disponiendo que «los grupos cumplirán con las disposiciones legales, reglamentarias, de transparencia y administrativas vigentes de aplicación en la Cámara, para la verificación de los recursos públicos». De igual modo, el interés público puede fundamentar la desclasificación de información parlamentaria secreta transcurrido un plazo razonable o por acuerdo interno o petición razonada (v.gr. artículo 16 del Reglamento de la Cámara de Chile).

Estos argumentos jurisprudenciales y comparados basados en la aplicación del interés público a los actos del parlamento confirman la función de la transparencia como límite de la autonomía parlamentaria. A pesar de que el reenvío por las leyes de transparencia a lo que establezcan los parlamentos autonómicos en el ejercicio de su autonomía contribuye a reducir la transparencia a una cuestión meramente interna a través de sus Reglamentos y órganos decisorios.

Con independencia del respeto por las leyes de transparencia del principio de autonomía parlamentaria, el interés público confiere necesariamente una dimensión externa al poder autorregulativo de los parlamentos autonómicos y a las decisiones de sus órganos sobre la información parlamentaria. En consecuencia, el principio de autonomía parlamentaria inicia una retroacción y repliegue por la sujeción de los actos parlamentarios al interés público, si bien tiende a influir en la delimitación de este último criterio.

En efecto, las singularidades de la institución parlamentaria plantean la construcción de un concepto de interés público específico y diverso del aplicable a las administraciones, con el riesgo de operar como blindaje ante la transparencia. En este sentido, la Mesa del Congreso (Resolución de 20 enero 2015) para la aplicación de la Ley de transparencia en relación con su actividad sujeta a derecho administrativo reconoce la autonomía parlamentaria a efectos de transparencia **«precisando las especialidades internas derivadas de la naturaleza del Congreso de los Diputados como órgano constitucional»**. Particularmente, la Resolución de la Mesa de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados (Número de referencia 2016/30) respecto a la solicitud de acceso a la información sobre diversas cuestiones relacionadas con el personal eventual a disposición de los Grupos Parlamentario y en la solicitud 1/2015

interpreta el interés público como un juicio abstracto de «la contribución de la información solicitada a un mejor conocimiento de los criterios de organización y funcionamiento de las instituciones y de la utilización de los fondos presupuestarios prevalente sobre los derechos a la protección de datos y a la intimidad en los términos y con las excepciones establecidas por la LTAIBG» y «para los fines de conocimiento, participación y control de la gestión de los asuntos públicos a los que sirve la transparencia».

El interés público como límite de la autonomía parlamentaria plantea paralelamente la traslación a los parlamentos de las excepciones a la información pública previstas en la legislación ordinaria. Conforme al artículo 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, la aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y debe atender a la concurrencia de un interés público. Esta posibilidad se contempla por el Reglamento de la Cámara de México (arts. 40 y 162) señalando que la decisión del Pleno para atribuir carácter secreto debe atender a razones de seguridad nacional u orden público, afectar a derechos de las personas, conforme a las normas legales aplicables o mandato de ley.

La amplitud de los límites y excepciones en la legislación ordinaria estatal y autonómica, superiores incluso a los previstos en el artículo 105 b) CE, garantiza suficientemente la salvaguarda de la autonomía parlamentaria. Al margen de que en la transparencia convergen la administración parlamentaria y la administración pública por su proyección *ad extra* frente al público, la actividad legislativa presenta también una dimensión exterior. Desde la dimensión externa de los actos parlamentarios se argumenta la aplicación analógica de los límites previstos en la legislación ordinaria en los mismos términos que los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos reproducen fielmente las causas de inadmisión (Resolución 8 de marzo de 2016 de la presidencia del parlamento de Canarias Artículo 10) de la legislación estatal y autonómica de transparencia.

En teoría el principio de transparencia fundamenta la apertura de las zonas de opacidad subsistentes en los parlamentos (acuerdos, debates de las Mesas, deliberaciones, informes...) a través de sus excepciones limitativas del principio de autonomía parlamentaria<sup>36</sup>. Si bien en la práctica predomina la autonomía parlamentaria respecto de los límites aplicables a los actos parlamentarios como

---

<sup>36</sup> Destaca SARMIENTO MÉNDEZ (2015), «La información y transparencia...», cit., *Corts*, p. 13, quien reconoce que la Ley de Transparencia contempla aplicación de límites de acceso a la información que no es habitual usar en sede parlamentaria y han de respetar los límites referidos a la publicación de datos de carácter personal de los diputados.

refleja el Reglamento del Parlamento Vasco relativo a la aplicación del principio de transparencia y acceso a la información pública mediante Resolución de la Mesa de 9 de febrero de 2016 (art. 5), disponiendo que el derecho de acceso de los ciudadanos a la información parlamentaria solo podrá ser limitado en los supuestos de los Reglamentos de la Cámara y en las normas y resoluciones de sus órganos... el derecho de acceso a la información sobre la actividad instrumental del parlamento vasco sujeta a derecho administrativo solo podrá limitarse por afectar a la intimidad de las personas o por cualquiera de las causas del artículo 14.1 ley de transparencia. La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso, en especial a la concurrencia de un interés superior que justifique el acceso. Por su parte, las causas de inadmisión del acceso a la información en el artículo 9 coinciden plenamente con las previstas en la legislación ordinaria de transparencia, criterio que podría haberse extrapolado también a las excepciones y no dejar estas últimas *al arbitrio* de la autonomía parlamentaria.

En consecuencia, la transparencia como límite de la autonomía parlamentaria refuerza el control jurisdiccional de los actos parlamentarios y especialmente de los *acta interna corporis* por su proyección exterior derivada del interés público y también por la repercusión en el campo de los derechos fundamentales. Sobre este último sentido, la resolución de la Mesa de las Cortes por la que se aprueban las normas por las que se procede a la aplicación de la Ley de Transparencia de 8 abril de 2015, señala que si la información contuviera datos personales se estará a lo dispuesto en la Ley de Protección de Datos y Ley de Transparencia (sexta); el Acuerdo de la Mesa de la Cámara de 25 de junio de 2014 sobre Derecho de Acceso a la Información en el Parlamento de Andalucía deniega información si su publicidad afecta a derechos y libertades; la Resolución de la Presidencia del Parlamento de Cantabria supletoria del Reglamento sobre Acceso a la Información solicitada al amparo del artículo 9 [9L/8160-0003], dispone que el acceso a la información solicitada al amparo del artículo 9 del Reglamento podrá ser restringido, de forma excepcional, cuando el Gobierno de Cantabria alegue fundadamente que la información remitida afecta al derecho a la intimidad de las personas, a derechos relativos a la propiedad intelectual o industrial o, en general a derechos de terceras personas susceptibles de una especial protección; el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Galicia de 20 de mayo de 2014, regula un sistema de gestión de seguridad de la información del parlamento para cumplir los requisitos exigidos por la normativa nacional de protección de datos de carácter personal. Aunque no puede ignorarse que la protección de datos y el derecho a la intimidad de los representantes políticos e incluso de sus cónyuges, presenta un ámbito inferior de protección jurídica, por la aparente renuncia

voluntaria a los mismos en la declaración obligatoria de sus bienes y rentas (Boletín Oficial de las Cortes Generales de 5 de octubre de 2016).

La reforma del Reglamento del Parlamento catalán excluye las informaciones confidenciales o sobre las que el Reglamento del Parlamento o las leyes establecen una restricción en interés de otros derechos o bienes jurídicos, en el derecho a la información y el derecho de los ciudadanos a poder tener una opinión informada. Por lo que el principio de transparencia conduce a la ponderación entre los derechos fundamentales y el criterio de interés público, aunque no sólo para restringir la información parlamentaria, sino como garantía de su accesibilidad debido a su condición vehicular del ejercicio de derechos fundamentales<sup>37</sup>. Las excepciones al acceso a la información parlamentaria y sus reservas sólo pueden justificarse cuando por su medio se tutelan valores y bienes constitucionalmente relevantes.

La traslación del test del interés público al marco parlamentario implicaría un proceso de ponderación entre el beneficio que reporta dar la información y el daño de su divulgación en los derechos de las personas. Sólo el interés público justifica traspasar la barrera de la información que se encuentra protegida por derechos fundamentales.

En definitiva, el interés público constituye un denominador común a la actividad administrativa y legislativa y debe presumirse *iuris tantum* en los actos parlamentarios.

## 5. CONCLUSIONES

Los parlamentos se enfrentan en la actualidad al reto de la transparencia y a la apertura de sus actos internos con la finalidad de impulsar el control, rendición de cuentas y el derecho de participación. El principio de transparencia y la legislación aplicable determinan la revisión de los contornos jurídicos de la autonomía parlamentaria y su reinterpretación en base a diversas argumentaciones, como razones históricas derivadas de la condición de esta última como principio evolutivo, la doctrina jurisprudencial proclive a la subordinación al ordenamiento jurídico y el elemento causal o finalista. Al margen de la transversalidad del principio de transparencia, la simbiosis con el principio democrático (art. 1.1 CE), la dimensión externa que confiere a las decisiones internas de las Cámaras y su alcance como principio informador del Derecho público en general.

---

<sup>37</sup> *Vid.*, EMBID IRUJO, «El derecho a la información del parlamento y los parlamentarios. Nuevas reflexiones a la luz de las innovaciones de ordenamiento jurídico», en *Revista de las Cortes Generales*, número 35, pp. 312 y 318.

La presión de la transparencia en el ámbito de la autonomía parlamentaria deriva en la colisión entre ambos principios que exige una ponderación atendiendo a los bienes, derechos e intereses en conflicto. La singularidad de la institución parlamentaria no se considera suficiente para justificar una brecha entre la transparencia de los parlamentos y de la administración, como tampoco para reducir la información exigible únicamente a las actividades sujetas a derecho administrativo. Para fundamentar estas conclusiones se han señalado entre otros argumentos la imposibilidad de disección legal del principio de autonomía parlamentaria para excluir la autonomía administrativa, por la relación instrumental entre ambas; la Disposición Adicional 8.<sup>a</sup> Ley de Transparencia y la extensión de la publicidad activa y en los portales de transparencia a otras vertientes de la soberanía parlamentaria. La publicidad activa y pasiva de los parlamentos tiende a una convergencia natural por razones de coherencia jurídica que impide la diversificación del ámbito objetivo y de los límites, concluyéndose en la aplicación de las excepciones de la legislación ordinaria en términos similares a las causas de inadmisibilidad. Este estudio concluye en la transparencia como límite de la autonomía parlamentaria a través de diferentes argumentos derivados del riesgo de arbitrariedad por ausencia de causa y la necesidad de motivación de las informaciones parlamentarias reservadas; también en base a la primacía del criterio de interés público, que imprime una proyección exterior a los actos parlamentarios y refuerza el control de los *acta interna corporis*. Desde el principio de transparencia debe aproximarse el régimen entre representantes y representados, planteando los confines entre la información accesible por los diputados y la ciudadanía. La accesibilidad a la información parlamentaria presenta aún en la actualidad los perfiles de un derecho en construcción jurídica.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALMEIDA CERREDA (2010), «Transparencia, buenas prácticas y gestión de la calidad en la actividad de la Administración Pública gallega», *Revista xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, vol. 19, n.º 2, 131-175.
- ÁLVAREZ CONDE Y ARNALDO ALCUBILLA (1996), «Autonomía parlamentaria y jurisprudencia constitucional», en *Parlamento y justicia constitucional. IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos* (Francesc Pau Vall, coordinador), Aranzadi, Pamplona, pp. 41-52.
- ALONSO TIMÓN (2012), «El principio de transparencia como elemento vertebrador del Estado social y democrático de Derecho», *Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 27, pp. 27-62.

- AMPUERO VILLAGRÁN (2012), «La modernización de la Cámara de Diputados ¿Una tarea frustrada?» *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, vol. 3, n.º 1, pp. 115-130.
- ARAGÓN REYES, M. (2007), «Repensando el Estado Democrático», *Revista Catalana de Dret. Públic*, n.º 37, pp. 129-158.
- (1996), «Parlamentarismo y antiparlamentarismo en el primer tercio del siglo XX: la proyección actual de aquella polémica», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 93, julio-septiembre, pp. 57-66.
- ARANDA, E. (2013), «Una reflexión sobre transparencia y buen gobierno», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n.º 5, pp. 1-16.
- ARTAGOITIA I CALABUIG, F. (1997), «Hacia un parlamento de Puertas abiertas», *Anuario de Derecho Parlamentario*, n.º 4.
- BIGLINO, P. (1988), «Los vicios en el procedimiento legislativo: La postura del Tribunal Constitucional en la Sentencia», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 24, pp. 211-228.
- BUSTOS GISBERT (2007), «Corrupción de los gobernantes, responsabilidad política y control», *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 19, pp. 135-161.
- CAMPOS DOMÍNGUEZ, E. (2014), «Historia, concepto y evolución del Parlamento 2.0», en *Parlamentos Abiertos. Tecnologías y Redes para la Democracia* (Coords. Rubio Núñez), *Cuadernos del Congreso de los Diputados*, n.º 9, pp. 31-55.
- CANO BUESO (1997), «Información parlamentaria y secretos oficiales», *Working Paper n. 133*, ICPS, UAM, Barcelona, 26 páginas. Disponible en: [http://www.icps.cat/archivos/WorkingPapers/WP\\_I\\_133.pdf?noga=1](http://www.icps.cat/archivos/WorkingPapers/WP_I_133.pdf?noga=1).
- (2008), «La autonomía parlamentaria y la personalidad jurídica de los Grupos, a propósito de la STC 251/2007», *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, n.º 6, 2008, pp. 13-24.
- CILLÁN APALATEGUI (1985), «La autonomía de las Cámaras y el control de la constitucionalidad de los Reglamentos Parlamentarios», *Anuario de la Facultad de Derecho/Universidad de Extremadura*, 167-191.
- COELLO DE PORTUGAL (2014), «Parlamento, derecho parlamentario y nuevas tecnologías: ¿una discusión nueva?» en *Parlamentos Abiertos. Tecnologías y Redes para la Democracia* (Coord. Rubio Núñez), *Cuadernos del Congreso de los Diputados*, n.º 9, pp. 61-69.
- CÓLERA LEIRADO, J. (2006), «La función pública de los parlamentos autonómicos y su enjuiciamiento jurisdiccional», *Corts. ADP*, n.º 17, pp. 111-182.
- DE VEGA GARCÍA (1985), «El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 43, enero-febrero, pp. 45-65.
- DÍEZ SÁNCHEZ (2005), «Autonomía administrativa parlamentaria: Las cuestiones relativas al personal parlamentario y su control judicial», *Corts. ADP*, n.º 16, pp. 23-75.

- EMBIID IRUJO (1995), «El derecho a la información del parlamento y los parlamentarios. Nuevas reflexiones a la luz de las innovaciones de ordenamiento jurídico», en *Revista de las Cortes Generales*, n.º 35, pp. 77-115.
- ESCUI PALOP (2000), «Autonomía y fiscalización judicial de la actividad administrativa de los Parlamentos», *Anuario de Derecho Parlamentario*, n.º 9, pp. 115-141.
- FENSTER (2006), «The Opacity of Transparency», 91 *Iowa L. Rev.*, pp. 885-949, disponible en <http://scholarship.law.ufl.edu/facultypub/46>
- FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR (2003): *Sistema electoral, partidos políticos y parlamento*, Madrid, Colex, pp. 37-38.
- FERNÁNDEZ SEGADO (1995), «Partidos políticos: representación parlamentaria e interdicción del mandato imperativo», *Revista Pensamiento Constitucional*, vol. 2, n.º 2, pp. 29-57.
- (1996), «Las prerrogativas parlamentarias en la jurisprudencia constitucional», *Revista de las Cortes Generales*, n.º 38, pp. 7-46.
- FERRAJOLI (2005), «La crisis de la democracia en la era de la globalización», *Revista de Filosofía Jurídica y Política*, vol. 39, pp. 37-51.
- FIGUERUELO (2003), «El control de constitucionalidad de los actos parlamentarios», *Biblioteca Jurídica Virtual*, n.º 1, pp. 193-236.
- FIGUEROA LARAUDOGOITIA (2007), «La autonomía parlamentaria y control judicial de los actos parlamentarios de sustancia gubernativa o contenido instrumental», Asociación Española de Letrados de Parlamentos, *Parlamento y poder judicial: XIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Tecnos, Madrid, pp. 271-287.
- GARCÍA-ESCUADERO (2015), «Regeneración del Parlamento, Transparencia y Participación ciudadana», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 36, pp. 171-216.
- (2013), «El derecho parlamentario en la actualidad», *Quid Iuris*, año 7, vol. 20, marzo-mayo 2013, pp. 83-102. Disponible en: <http://132.248.9.34/hevila/Quidiuris/2013/vol20/5.pdf>
- (2011), «El parlamentario individual en un Parlamento de grupos: La participación en la función legislativa», *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 28, pp. 205-242.
- (2006), «Artículo 72.1: autonomía funcional de las cámaras: reglamentaria, presupuestaria y de personal» en *Comentarios a la Constitución española de 1978* (dirigidos por Óscar Alzaga Villaamil), Madrid, Edersa, vol. 6, pp. 389-429.
- (2003), «Parlamento y futuro: los retos de la institución parlamentaria» *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 18 (enero-abril, 2003), pp. 171-216.
- GONZALO ROZAS (2014), «La página web del Congreso de los Diputados: democracia y comunicación», en *Parlamentos Abiertos. Tecnologías y Redes para la Democracia* (Coord. Rubio Núñez), Cuadernos del Congreso de los Diputados, n.º 9, pp. 179-208.

- GUERRERO SALOM, «Reformas para revitalizar el parlamento español», Documento de Trabajo 75/2005, *Fundación Alternativas*, pp. 179-208.
- LATORRE VILA (2013), «La protección jurisdiccional del derecho de información de los parlamentarios», *Cuadernos de la Fundación Manuel Giménez Abad* n.º 5, pp. 78-98.
- LLOP RIBALTA, D. (2012), «Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno en los Parlamentos», *Cuadernos de la Fundación Giménez Abad*, n.º 4, diciembre, pp. 66-158.
- LÓPEZ AYLLÓN (2006) *Democracia, transparencia y Constitución: Propuestas para un debate necesario*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Serie Doctrina Jurídica*, n.º 350, pp. 1-262.
- MARCO/PÉREZ GABALDÓN (2009), «La publicidad de la actividad parlamentaria. Especial referencia a Les Corts Valencianes», *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, n.º 21, pp. 35-59.
- MARTÍNEZ CORRAL (2007), «El control jurisdiccional de la actividad materialmente administrativa del Parlamento», *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, n.º 17, pp. 13-37.
- (1998), «Asambleas legislativas: autonomía patrimonial y personalidad jurídica», *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, n.º 6-extraordinario, pp. 251-279.
- MARTIN RETORTILLO (1985), «El control por el Tribunal Constitucional de la actividad no legislativa del Parlamento», *Revista de Administración Pública*, n.º 107. Mayo-agosto 1985, pp. 79-146.
- MERINO MEDINA/MUÑOZ CAÑAVATE (2014), «La información parlamentaria en los parlamentos regionales en España: evaluación de las sedes web y presencia en los medios sociales», *Revista General de Información y Documentación*, vol. 24-1, pp. 67-98.
- MORALES ARROYO, J. (2004), «Los límites de la autonomía de los Parlamentos territoriales», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 69.1 (mayo), pp. 161-191.
- MORLINO, L., *Democracia y Democratizaciones*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2009, pp. 1-266.
- NAVAS CASTILLO (2004), «Veinticinco años de control jurisdiccional de la actividad parlamentaria», *Revista de Derecho Político*, n.º 58-59, pp. 471-480.
- NÚÑEZ PÉREZ (2009), «Transparencia e instituciones de control, Auditoría y gestión de los fondos públicos», *Auditoría Pública*, n.º 49, 2009, pp. 7-20.
- PARAMIO DURÁN (1988), «En torno al control constitucional de las normas y la autonomía de las Cámaras legislativas: El caso de los *interna corporis*», *Cuadernos de la Facultad de Derecho* (Palma de Mallorca), 16.
- PERALES, E. (2007), «El control de las Asambleas autonómicas a través de los ciudadanos», *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 19, pp. 311-327.

- PÉREZ-MONEO (2014), «¿Tienen los parlamentarios autonómicos catalanes derecho al acceso directo a la información que obra en poder de una entidad local?», *Cuadernos de Derecho Local*, n.º 35, junio de 2014, Fundación Democracia y Gobierno Local, pp. 39-61.
- PÉREZ SERRANO JÁUREGUI (1981), «Hacia una teoría de los actos parlamentarios», *Revista Derecho Político*, n.º 9.
- PORRAS NADALES, A. J. (1996), *El debate sobre la crisis de la representación política*, Madrid, Tecnos.
- PORTERO MOLINA (1991), «Sobre la representación política», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n.º 10. Septiembre-diciembre, pp. 89-119.
- PUNSET BLANCO (1985), «El control jurisdiccional de la actividad de las Asambleas Parlamentarias y del Estatuto de sus miembros en el Derecho español», *Revista de las Cortes Generales*, 5, 1985, pp. 35-94.
- RIDAO MARTÍN (2014), «Las recientes medidas para la transparencia y la probidad del sistema político y administrativo español. Alcance y valoración», *Estudios de Deusto*, vol. 2, n.º 1, pp. 66-77.
- RIDAO MARTÍN, J., «Razones para una crisis de la democracia representativa en España: Entre la partitocracia y la corrupción», *Pensamiento Americano*, vol. 8, n.º 14, Enero-Junio 2015, pp. 109-122.
- ROBERTS, G. (1992), «El Parlamento británico en 1978», *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), n.º 77. Julio-Septiembre, pp. 181-192.
- ROSANVALLÓN, P. (2016), *El buen gobierno*, Manantial, Buenos Aires.
- RUBIO NÚÑEZ, R. (2014), «Knocking on the Parliaments door (Parlamentos digitales en la era de la participación)», en *Parlamentos Abiertos. Tecnologías y Redes para la Democracia* (Coords. Rubio Núñez), *Cuadernos del Congreso de los Diputados*, n.º 9, pp. 389-417.
- SARMIENTO MÉNDEZ (2015), «La información y transparencia en los parlamentos españoles», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n.º 28, pp. 105-132.
- SANTAOLALLA LÓPEZ (1996), «Principio de legalidad y disciplina parlamentaria [Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 169/1995, de 20 de noviembre (BOE de 28 de diciembre)]», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 47.
- (1992), «Partido político, grupo parlamentario y diputado», en González Encinar (coord), *Derecho de partidos*, Madrid.
- SOLÍS, A. (2014), «La ética en el seno del Parlamento: Transparencia y rendición de cuentas», *Revista de Ciencias Jurídicas*, n.º 134 (137-176), mayo-agosto 2014, pp. 137-176.
- TORRES DEL MORAL (1989), «Artículo 72.1: la autonomía de las cámaras y los estatutos parlamentarios», en *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978* (dirigidos por Óscar Alzaga Villaamil), Madrid, vol. VII, pp. 387-413.

- TORRES MURO (1995), «El control Jurisdiccional de los actos parlamentarios en Inglaterra», *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 15, n.º 43. Enero-Abril, pp. 51-71.
- TIRADO BARRERA (1999), «Actos parlamentarios y control Jurisdiccional», *Pensamiento Constitucional*. Año VI, n.º 6, pp. 609-632.
- TUDELA ARANDA, J. (2010), «La administración parlamentaria en la encrucijada de la renovación», *Anuario de Derecho Parlamentario*, n.º 23, pp. 157-191.
- VÍRGALA FORURIA (1993), «Las comisiones parlamentarias en las Asambleas Legislativas Autonómicas», *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n.º 3, Valencia, pp. 73, 95.

**Title:**

Transparency as a limit of parliamentary autonomy in the regional Legislative Assemblies

**Summary**

1. Introduction. 2. Meaning and scope of the principles of parliamentary autonomy and transparency. 2.1 Evolution, concept and cause of parliamentary autonomy. 2.2 The principle of transparency and its legal delimitation in the parliamentary framework. 3. Collision between the principles of transparency and parliamentary autonomy. 3.1 Parliamentary information: Right under construction and information gaps. 3.2 Areas of friction in parliament: Groups of cases. 4. Transparency as a Limit of Parliamentary Autonomy: Legal Arguments. 4.1 Parliamentary autonomy and parliamentary arbitrariness. 4.2 Public interest and accessibility to information in autonomous parliaments. 5. Conclusions.

**Resumen:**

El proceso de juridificación de la transparencia como principio, norma y derecho en el sector público es objeto de reflexión desde una perspectiva parlamentaria, argumentando la traslación de su régimen legal a los parlamentos autonómicos. El estado de la cuestión se vertebra en torno el principio de autonomía parlamentaria como principal rémora jurídica para la aplicación del principio de transparencia, reducido en la actualidad a las actividades sujetas a derecho administrativo en los

parlamentos y configurado por los Reglamentos y decisiones de los órganos parlamentarios desde el hermetismo institucional. La brecha entre la administración y el parlamento a efectos de transparencia permite plantear objeciones jurídicas a las divergencias entre el acceso a la información pública y parlamentaria. El conflicto entre los principios de autonomía parlamentaria y transparencia emerge de zonas de opacidad sin cobertura reglamentaria o convencional y fundamenta la extrapolación de los límites de la legislación ordinaria a la información reservada de los parlamentos. Se desarrollan argumentaciones jurídicas para extender la transparencia a los actos parlamentarios en general, incluidos los denominado *acta interna corporis* y superar la restricción legal a las actividades sujetas a derecho administrativo. El recurso a la naturaleza de la transparencia como principio informador del ordenamiento jurídico-público y representativo del principio democrático (art. 1.1. CE), su dimensión externa a través del criterio de interés público y la condición vehicular de la información parlamentaria para el ejercicio de derechos fundamentales, contribuye a reforzar el control jurisdiccional de los actos parlamentarios. Entre las conclusiones destaca la conversión de la transparencia en límite del principio de autonomía parlamentaria, la tendencia a la convergencia entre la publicidad activa y pasiva, la progresiva admisión de un derecho de acceso a la información parlamentaria.

**Summary:**

The process of juridification of transparency as principle, rule and law in the public sector is object of reflection from a parliamentary perspective, arguing the transfer of its legal regime to the autonomous parliaments. The state of the issue is based on the principle of parliamentary autonomy as the main legal obstacle to the application of the principle of transparency, currently reduced to activities subject to administrative law in parliaments and shaped by the regulations and decisions of the organs Parliamentarians from the insitucional hermeticism. The gap between the administration and parliament for transparency makes it possible to raise legal objections to divergences between access to public and parliamentary information. The conflict between the principles of parliamentary autonomy and transparency emerges from areas of opacity without regulatory or conventional coverage and grounds the extrapolation of the limits of ordinary legislation to the information reserved by parliaments. Legal arguments are developed to extend the transparency of parliamentary acts in general, including the so-called internal corporate acts and to overcome the legal restriction on activities subject to administrative law. The

recourse to the nature of transparency as an informing principle of the legal and public order and representative of the democratic principle (article 1.1 EC), its external dimension through the criterion of public interest and the vehicular condition of parliamentary information for the exercise of Fundamental rights, contributes to strengthening judicial review of parliamentary acts. The conclusions include the conversion of transparency into the limit of the principle of parliamentary autonomy, the tendency towards convergence between active and passive advertising, the progressive admission of a right of access to parliamentary information.

**Palabras clave:**

parlamentos autonómicos, autonomía parlamentaria, transparencia, interés público, arbitrariedad.

**Key Words:**

Regional parliaments, parliamentary autonomy, transparency, public interest, arbitrariness.