

**EL ACCESO A LA INFORMACIÓN  
DE LAS COMISIONES DE  
INVESTIGACIÓN EN EL DERECHO  
ESPAÑOL Y PORTUGUÉS:  
LA NECESIDAD DE TRANSPARENCIA  
DE LAS ACTIVIDADES  
PARLAMENTARIAS**

ÁLVARO GONZÁLEZ-JULIANA

## SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN: EL CASO PORTUGUÉS COMO PUNTO DE PARTIDA.  
II. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN EN EL DERECHO PORTUGUÉS. III. EL ACCESO AL DICTAMEN O INFORME DE LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y EN EL SENADO. IV. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN *EN CRUDO* QUE HAN MANEJADO LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y EN EL SENADO. IV.1. El carácter no público o secreto de las sesiones de las Comisiones de investigación. IV.2. El ámbito subjetivo de la LTE. IV.3. La particular sujeción del Congreso de los Diputados y del Senado a la LTE. IV.4. La naturaleza de las actividades de las Comisiones de investigación. IV.5. El acceso a la información de las Comisiones de investigación.  
V. CONCLUSIONES.

Fecha recepción: 22.11.2022  
Fecha aceptación: 14.03.2023

# EL ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN EN EL DERECHO ESPAÑOL Y PORTUGUÉS: LA NECESIDAD DE TRANSPARENCIA DE LAS ACTIVIDADES PARLAMENTARIAS<sup>1</sup>

ÁLVARO GONZÁLEZ-JULIANA<sup>2</sup>

Universitat Abat Oliba CEU

## I. INTRODUCCIÓN: EL CASO PORTUGUÉS COMO PUNTO DE PARTIDA

A finales del año 2021, un diputado del Parlamento regional de Madeira (*Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira*) solicitó al Parlamento portugués (*Assembleia da República*) una copia de algunas actas del Consejo de Administración del *Banco Espírito Santo* (BES), que obraban en su poder, ya que habían sido requeridas por la Comisión de Investigación sobre las pérdidas registradas por Novo Banco e imputadas al Fondo de Resolución. El Parlamento portugués no respondió a la solicitud de información, y el solicitante acudió a la jurisdicción contencioso-administrativa, llegando el caso finalmente al Supremo Tribunal Administrativo.

A raíz de la decisión de este tribunal portugués, cabe plantearse cuál sería la solución que se adoptaría en el que caso de que se solicitase el acceso a la información que, en el ejercicio de su actividad investigadora, han manejado las Comisiones de investigación que puedan existir en el Congreso de los Diputados y en el Senado.

Como punto previo, analizamos a continuación cómo se ha tratado esta cuestión en el Derecho portugués.

---

<sup>1</sup> Este trabajo es fruto de una estancia de investigación realizada en la *Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra* con la Profesora Suzana Tavares da Silva, a quien agradezco las ideas, sugerencias y comentarios sobre este trabajo.

<sup>2</sup> Profesor de Derecho administrativo de la Universitat Abat Oliba CEU. Facultad de Derecho y Empresa, Departamento de Derecho y Ciencia Política, Carrer Ballesguard 30, 08022, Barcelona. E-mail: a.gonzalezjuliana@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5048-5710>

## II. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN EN EL DERECHO PORTUGUÉS

La ley portuguesa de acceso a la información —*Lei 26/2016, de 22 de agosto* (LADA)<sup>3</sup>— define en el artículo 3.1.a) el concepto de documento administrativo como cualquier contenido en soporte escrito, visual, sonoro, electrónico u otra forma material, que se encuentre en poder de alguno de los órganos o entidades previstos en el artículo 4.1 LADA, entre los que se encuentran —por lo que aquí nos interesa— los órganos de soberanía, y entre ellos, a la *Assembleia da República* [artículo 4.1.a) LADA].

El concepto de documento administrativo que ofrece el artículo 3.1.a) LADA debe completarse con lo previsto en el artículo 3.2 LADA, que establece que, a los efectos de la norma, no tienen la consideración de documentos administrativos, las notas personales, borradores, apuntes, comunicaciones electrónicas de carácter personal u otros registros de naturaleza análoga, con independencia de su soporte [artículo 3.2.a) LADA]; los documentos producidos en el ámbito de las relaciones diplomáticas del Estado portugués [artículo 3.2.c) LADA] y los documentos cuya elaboración *no revele actividad administrativa*, especialmente los referentes a las reuniones del Consejo de Ministros o de los Secretarios de Estados, así como su preparación [artículo 3.2.b) LADA].

Así, de los citados artículos 3.1.a) y 3.2.b) LADA, se deduce que el concepto de documento administrativo previsto en la LADA combina, por un lado, un criterio subjetivo —que la información se encuentre en poder de alguno de los órganos o entidades previstas en el artículo 4 LADA— y, por otro lado, un criterio objetivo —que el documento de que se trate resulte de una actividad administrativa—. A estos efectos, debe entenderse que el artículo 3.2.b) LADA alude a una noción amplia de actividad administrativa, es decir, como función del Estado<sup>4</sup>, por contraposición a las funciones legislativa y judicial<sup>5</sup>.

A efectos de la LADA, para que determinado contenido tenga la consideración de documento administrativo, no basta con que se encuentre en poder de algunos de los órganos o entidades referidos en el artículo 4 LADA, sino que resulta necesario que, además, exista un vínculo funcional entre el documento y la actividad

<sup>3</sup> *Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, que aprova o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização de documentos administrativos, transpondo a Diretiva 2003/14/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro e a Diretiva 2003/98/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de novembro.*

<sup>4</sup> Sobre la clasificación tricotómica en la que tradicionalmente se divide a las funciones del Estado, puede verse, Miranda, Jorge, (2016), *Curso de Direito Constitucional, Volume 2. Estrutura do Estado. Sistemas políticos. Atividade constitucional do Estado. Fiscalização de constitucionalidade*, Lisboa, Universidade Católica Editora, p. 138.

<sup>5</sup> Resolución CADA 227/2022, de 15 de junio de 2022 [Agrupamento de Escolas D. Sancho I — Vila Nova de Famalicão].

administrativa<sup>6</sup>. De este modo, la norma únicamente ampara el acceso a aquellos documentos elaborados o producidos en el ejercicio de la actividad administrativa, lo que conlleva que permanecen al margen de la LADA el acceso a los documentos judiciales<sup>7</sup>, legislativos<sup>8</sup>, o de naturaleza política<sup>9</sup>.

Así las cosas, lo que procede en este momento es averiguar si la documentación solicitada, que se encuentra en poder de la *Assembleia da República* al haber sido requerida por una Comisión parlamentaria de investigación, está conectada o no con el ejercicio de la actividad administrativa.

De acuerdo con la Constitución de la República Portuguesa (CRP), la *Assembleia da República*, que ejerce tanto funciones políticas y legislativas<sup>10</sup>, como de fiscalización del Gobierno y de la Administración<sup>11</sup>, puede constituir Comisiones parlamentarias de investigación<sup>12</sup>. Estas Comisiones, cuya función es vigilar el cumplimiento de la Constitución y de las leyes y examinar los actos del Gobierno y de la Administración<sup>13</sup>, pueden tener como objeto cualquier materia de interés público relevante para el ejercicio de las funciones que tiene atribuidas la *Assembleia da República*<sup>14</sup>.

Como órgano auxiliar de la *Assembleia da República*<sup>15</sup>, las Comisiones parlamentarias de investigación ejercen sus funciones dentro de las competencias que tiene atribuidas el órgano de soberanía, recabando a tal efecto la información que resulte necesaria para el correcto ejercicio de las funciones legislativas y de control. La actividad de las Comisiones de investigación se sitúa, por lo tanto, en un terreno exclusivamente político<sup>16</sup>, ya que ejercen una función de carácter eminentemente parlamentaria, de control y fiscalización del Gobierno y de la Administración, actividad que no puede considerarse, en ningún caso, como de naturaleza judicial o administrativa<sup>17</sup>. De hecho, la naturaleza política de la actividad que desarrollan estas Comisiones de-

<sup>6</sup> En este sentido, Caupers, João, (2009), «Sobre o conceito de documento administrativo», *Cadernos de Justiça Administrativa*, número 75, p. 9.

<sup>7</sup> Resolución CADA 298/2022, de 20 de julio de 2022 [*Câmara Municipal de Felgueiras*].

<sup>8</sup> Resolución CADA 321/2020, de 16 de diciembre de 2020 [*Ministro do Ambiente e da Ação Climática*].

<sup>9</sup> Resoluciones CADA 7/2022, de 20 de enero de 2022 [*Ministro das Infraestruturas e Habitação*] y 110/2018, de 24 de abril de 2018 [*Procuradoria-Geral da República*].

<sup>10</sup> Artículo 161 CRP.

<sup>11</sup> Artículo 162 CRP.

<sup>12</sup> Artículo 178.1 CRP.

<sup>13</sup> Artículo 1.1 *do Regime Jurídico dos Inquéritos Parlamentares, aprovado pela Lei n.º 5/93, de 1 março, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 126/97, de 10 de dezembro, Lei n.º 15/2007, de 3 de abril, e Lei n.º 29/2019, de 23 de abril (RJIP)*

<sup>14</sup> Artículo 1.2 RJIP.

<sup>15</sup> Miranda, Jorge, (2000), «Sobre as Comissões parlamentares de inquérito», *Direito e Justiça*, volumen 14, p. 37.

<sup>16</sup> *Acórdão do Tribunal Constitucional 195/94, de 01-03-94 (Processo 478/93)*.

<sup>17</sup> Machado, Jónatas; Mota, Sérgio, (2001), «As Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI's). Poderes de investigação, reserva de juiz e direitos fundamentais», en *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares*, Coimbra, Coimbra Editora, Coimbra, p. 896.

termina que las medidas que se adopten como resultado de la investigación no tienen un carácter jurídico, sino político<sup>18</sup>.

Así pues, dado que la actividad que desarrollan las Comisiones de investigación no tiene una naturaleza administrativa —sino política—, los documentos que recaban las Comisiones de investigación en el ejercicio de sus funciones (políticas) no tienen, en lógica consonancia, el carácter de documentos administrativos y, por lo tanto, su acceso no está amparado por la LADA.

Así lo ha considerado el Supremo Tribunal Administrativo cuando resolvió sobre el acceso a determinadas actas del Consejo de Administración del *Banco Espírito Santo* que obran en poder de la *Assembleia da República* como consecuencia de haber sido requeridas por la Comisión de Investigación sobre las pérdidas registradas por Novo Banco e imputadas al Fondo de Resolución<sup>19</sup>.

### III. EL ACCESO AL DICTAMEN O INFORME DE LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y EN EL SENADO

El artículo 76 de la Constitución reconoce al Congreso y al Senado, y, en su caso, a ambas Cámaras, la posibilidad de nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público.

Las Comisiones de investigación son, como cualquier otra Comisión, órganos internos del Congreso de los Diputados y del Senado, o incluso, de ambas Cámaras, como establece el artículo 76 CE, aunque esta última posibilidad se trate de un supuesto inédito hasta la fecha<sup>20</sup>.

La regulación principal de las Comisiones de investigación se encuentra en los Reglamentos parlamentarios del Congreso de los Diputados (RC) y del Senado (RS), dentro del Título III de ambas normas, dedicados a la organización de cada Cámara. Las Comisiones de investigación son Comisiones no permanentes (artículo 51 RC) que pueden crearse por el Pleno del Congreso de los Diputados, a propuesta del Gobierno, de la Mesa, de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara (artículo 52.1 RC).

De acuerdo con el artículo 52.2 RC, las Comisiones de investigación deben elaborar un plan de trabajo, podrán nombrar ponencias en su seno y requerir la presencia, por conducto de la Presidencia del Congreso, de cualquier persona para ser oída,

<sup>18</sup> Gomes Canotilho, José Joaquim; Moreira, Vital, (2010), *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra Editora, Coimbra, p. 394.

<sup>19</sup> *Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 10-03-22 (Processo 02063/21)*.

<sup>20</sup> Pascua Mateo, Fabio, (2018), «Artículo 76», en Rodríguez-Piñero Bravo-Ferrer, Miguel; Casas Bahamonde, Emilia (Dirs), *Comentarios a la Constitución Española*, Tomo II, Madrid, Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia, p. 140.

comparecencia que es obligatoria para el convocado, sobre el que pesa, además, el deber de decir la verdad, cuyo incumplimiento da lugar a infracción penal<sup>21</sup>.

Las conclusiones de las Comisiones de investigación, que no son vinculantes para los Tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales, se plasman en un dictamen, en el caso del Congreso de los Diputados, o en un informe si se trata del Senado, que después es sometido a debate y votación en Pleno de la Cámara (artículos 52.4 RC y 60.4 RS). Las conclusiones aprobadas por el Pleno se publican en el Boletín Oficial de las Cortes Generales y se comunican al Gobierno, sin perjuicio de que la Mesa del Congreso o del Senado dé traslado de las mismas al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas (artículos 52.5 RC y 60.5 RS). El artículo 52.6 RC establece que también serán objeto de publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, a petición del Grupo Parlamentario proponente, los votos particulares rechazados.

Aunque los artículos 52.4 RC y 60.3 RS establecen la obligatoriedad de publicación de las conclusiones, en la práctica se observa que lo que realmente se publica es el propio dictamen o informe, que recoge, eso sí, las citadas conclusiones.

La estructura de los dictámenes o informes es, generalmente, muy similar en todos ellos, y en la que destacan dos partes principales. En la primera parte se detalla el plan de trabajo que ha sido seguido la Comisión y se describen las ponencias que se han nombrado, las comparecencias celebradas, la documentación recabada, etc. En la segunda parte, la de mayor relevancia, se recogen las conclusiones a las que ha llegado la Comisión, que posteriormente serán discutidas y aprobadas por el Pleno de la respectiva Cámara. En la mayoría de los casos, en esta segunda parte se incluye también una sección dedicada a las recomendaciones, en la cual se indica aquellas materias que habiendo tenido relación con el objeto de la investigación necesitan de una modificación a nivel legislativo o reglamentario<sup>22</sup>.

Pues bien, como decíamos, una vez que el dictamen o informe se somete a debate y votación por el Pleno de la Cámara, se publica en el Boletín Oficial de las Cortes Generales o, en su caso, en los Boletines correspondientes a las distintas Cámaras

<sup>21</sup> Artículo 502 del Código Penal.

Sobre los delitos de incomparecencia y falso testimonio en las Comisiones de investigación puede verse, Carrasco Andrino, María del Mar, (2016), «Protección penal de las comisiones parlamentarias de investigación y de otros órganos constitucionalmente reconocidos», en Álvarez García, Francisco Javier (Dir.), *Tratado de Derecho penal español: parte especial IV. Delitos contra la Constitución*, Valencia, Tirant lo Blanch; Martínez-Buján Pérez, Carlos, (2009), «Desobediencia a comisiones parlamentarias autonómicas de investigación (a propósito del caso Prestige)», en Carbonell Mateu, Juan Carlos, et alii (Dir.), *Constitución, derechos fundamentales y sistema penal: (semblanzas y estudios con motivo del setenta aniversario del profesor Tomas Salvador Vives Antón)*, volumen 2, Valencia, Tirant lo Blanch; Vázquez—Portomeñe Seijas, Fernando, (2005), *El falso testimonio ante comisión parlamentaria de investigación (Art. 502.3 CP). Tipo de injusto*, Barcelona, Atelier

<sup>22</sup> Gude Fernández, Ana, (2009), «Son as comisións parlamentarias de investigación un instrumento efectivo de loita contra a corrupción pública?», *Administración & Cidadanía*, volumen 14, pp. 83-84.

parlamentarias, junto con los votos particulares de los grupos parlamentarios si los hubiera. La publicación en el Boletín Oficial garantiza que cualquier ciudadano pueda acceder a las conclusiones de la Comisión de investigación. Sin embargo, para facilitar la labor al ciudadano sería aconsejable que el dictamen o informe se publicase también en el Portal de Transparencia de la Cámara parlamentaria. En todo caso, los Parlamentos han concedido el acceso a los dictámenes de las Comisiones de investigación que les han solicitado los ciudadanos en el ejercicio del derecho de acceso a la información<sup>23</sup>.

No obstante, en este trabajo pretendemos dilucidar si, a tenor de la normativa de transparencia, los ciudadanos pueden acceder no ya a los informes o dictámenes aprobados por el Pleno, sobre los que no cabe duda acerca de su accesibilidad, sino también a la información *en crudo*, es decir, a todos los datos o conocimientos que obran en poder de las Comisiones de investigación, y sobre los que se han sustentado las conclusiones adoptadas sobre el asunto que han investigado.

#### IV. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN CRUDO QUE HAN MANEJADO LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y EN EL SENADO

##### *IV.1. El carácter no público o secreto de las sesiones de las Comisiones de investigación*

El artículo 64.1 RC establece como principio general que las sesiones de las Comisiones no serán públicas, aunque podrán asistir los representantes debidamente acreditados de los medios de comunicación social, excepto cuando aquéllas tengan carácter secreto. De acuerdo con el artículo 64.2 RC, las sesiones de las Comisiones, incluidas las de investigación, «serán secretas cuando lo acuerden por mayoría absoluta de sus miembros, a iniciativa de su respectiva Mesa, del Gobierno, de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de sus componentes». Por otra parte, el artículo 64.4 RC establece que «las sesiones de las Comisiones de investigación preparatorias de su plan de trabajo o de las decisiones del Pleno, o de deliberación interna, o las reuniones de las Ponencias que se creen en su seno, no serán públicas».

Como se observa, el artículo 64 RC utiliza dos expresiones próximas para calificar el funcionamiento de las Comisiones: «no públicas» y «secretas» que conviene deslindar. Que las sesiones de las Comisiones de investigación no tengan carácter público supone que no pueden asistir a ellas las personas no autorizadas, pero sí que pueden acudir los representantes de los medios de comunicación que estén

---

<sup>23</sup> Resolución de la Secretaría General de la Asamblea de Madrid, de 8 de abril de 2019, número de expediente 10/2019; Resolución de la Presidenta de la Oficina de Información ejercida en virtud de la delegación conferida por el Letrado Mayor de la Cortes Valencianas, 26 de agosto de 2020, número de expediente 1/2020.

debidamente acreditados. Por el contrario, cuando las sesiones son secretas ni siquiera pueden asistir los medios de comunicación social<sup>24</sup>.

Pero, más allá de que los medios de comunicación social puedan o no asistir a las sesiones de las Comisiones de investigación, la diferencia que resulta especialmente relevante entre una sesión «no pública» y otra «secreta» es la posibilidad que tiene cualquier ciudadano de conocer lo que sucede dentro de la Comisión a través de las publicaciones oficiales del Congreso de los Diputados. Así, de acuerdo con el artículo 96.1 RC, si las Comisiones no tienen carácter secreto, en el Diario de Sesiones «se reproducirán íntegramente, dejando constancia de los incidentes producidos, todas las intervenciones y acuerdos adoptados». En cambio, si las sesiones son secretas, el artículo 96.2 RC determina que únicamente «se levantará acta taquigráfica, cuyo único ejemplar se custodiará en la Presidencia», y que «podrá ser consultado por los Diputados, previo acuerdo de la Mesa». En estos casos, si las sesiones se declaran secretas, los ciudadanos no van a poder conocer lo que se ha debatido en la Comisión, ya que lo único que se publicará en el Diario de Sesiones son los acuerdos adoptados, siempre y cuando la Mesa de la Cámara no haya decidido su carácter reservado.

Finalmente, el artículo 64.4 RC dispone que «serán también secretos los datos, informes o documentos facilitados a estas Comisiones para el cumplimiento de sus funciones, cuando lo disponga una Ley o cuando así lo acuerde la propia Comisión». Es decir, con independencia de que el funcionamiento de las Comisiones de investigación tenga o no un carácter secreto, el artículo 64.4 RC declara como secreta toda aquella información que se les ha facilitado para el ejercicio de sus funciones, no solo cuando lo establezca una ley, sino también —y este es el supuesto más problemático— cuando lo decida la propia Comisión, sin necesidad de motivación alguna<sup>25</sup>. Así, el artículo 64.4 RC otorga a la Comisión de investigación un amplio margen para decidir sobre la difusión que debe darse a la información que ha utilizado en su actividad investigadora<sup>26</sup>.

Ante esta situación, a continuación, estudiaremos si, en virtud de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTE), que regula la transparencia en la actividad pública, los ciudadanos pueden acceder a toda la documentación de la que se ha servido la Comisión de investigación para realizar la actividad investigadora de que se trate.

<sup>24</sup> García Mahamut, Rosario, (1996), *Las comisiones parlamentarias de investigación en el derecho constitucional español*, Madrid, McGraw-Hill, p. 201.

<sup>25</sup> Ruiz-Rico Ruiz, Catalina, (2014), «El poder parlamentario y sus límites: conflicto de intereses, extralimitaciones y transparencia», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, número 8, p. 76

<sup>26</sup> Torres Bonet, María, (1993), *Las comisiones de investigación, instrumentos de control parlamentario del gobierno*, Madrid, Congreso de los Diputados, p. 265.

IV.2. *El ámbito subjetivo de la LTE*

El artículo 105.b) de la Constitución reconoció de forma pionera en nuestro Derecho el principio de transparencia, aunque no tuvo desarrollo legislativo hasta la aprobación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC) que, en su artículo 37, regulaba el derecho de los ciudadanos a acceder a los «archivos y registros administrativos».

Este derecho de acceso, que apenas tuvo aplicación práctica, recibió una fuerte crítica doctrinal, entre otras razones, porque el sujeto pasivo del derecho se limitaba exclusivamente a la Administración pública. Consiguientemente, las entidades privadas del sector público, los sujetos puramente privados que ejercían tareas públicas o, incluso, los demás poderes públicos distintos del ejecutivo, como el Congreso de los Diputados, el Defensor del Pueblo, etc., permanecían fuera del ámbito subjetivo de aplicación.

La aprobación de la LTE y de las leyes autonómicas que la han desarrollado ha supuesto un auténtico cambio de paradigma en esta materia: Entre otras razones, por el objeto del derecho —la información pública— mucho más amplio que en la LRJPAC; por una regulación de los límites al derecho de acceso más acorde con los estándares internacionales; por la previsión de autoridades independientes y especializadas de garantía del derecho de acceso —Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) y sus homólogos autonómicos—, aunque con algunas matizaciones como veremos más adelante, y, sin duda, por la amplitud de su ámbito subjetivo que no se limita ya a las Administraciones públicas, sino que incorpora a los demás poderes del Estado, como el Congreso y el Senado, e incluso, a sujetos de naturaleza privada.

La transparencia cumple varias funciones: permite que los ciudadanos puedan conocer cómo funcionan los poderes públicos, facilita la participación en los asuntos públicos y, sobre todo, posibilita que la ciudadanía pueda ejercer un control social sobre la actuación de los distintos poderes públicos, supervisión ciudadana que no se limita únicamente a un control de legalidad sino también a un control de oportunidad y de eficiencia en la gestión de los asuntos públicos. Esta función de control ciudadano que posibilita el acceso a la información está presente en el propio preámbulo de la LTE, que identifica con claridad la razón de ser de la norma: conocer cómo se toman las decisiones, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones<sup>27</sup>. El propio CTBG ha confirmado en una multitud de resoluciones que la *ratio iuris* de la LTE «es el control de la actuación y de las deci-

<sup>27</sup> En Portugal, la transparencia cumple las mismas funciones de control, fiscalización y salvaguarda del principio democrático. En este sentido, véase Tavares da Silva, Suzana, (2015), «O Princípio da transparência. Da revolução à necessidade de regulação», en Vieira de Andrade, José Carlos; Tavares da Silva, Suzana (Coords.), *Instrumentos para melhorar a eficiência do sector público*, Coimbra, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Para un análisis más detallado de la LADA y las funciones que cumple la transparencia en el Derecho portugués, véase también, Prátas, Sérgio, (2020), *A (nova) Lei de Acesso aos Documentos Administrativos*, 2.ª ed, Lisboa, Almedina, en

siones de los poderes públicos por parte de los ciudadanos»<sup>28</sup>; «saber cómo actúan los poderes públicos y cómo se gastan los fondos públicos»<sup>29</sup>, «el control de la acción de los responsables públicos y la rendición de cuentas»<sup>30</sup> o, en definitiva, «la rendición de cuentas de las decisiones públicas»<sup>31</sup>.

La transparencia de la actividad pública que insta la LTE se articula en dos grandes conceptos que responden a planteamientos y dinámicas diferentes: la publicidad activa y el derecho de acceso a la información. La publicidad activa supone la obligación de la Administración y de otros sujetos que determina la LTE, de publicar de forma proactiva las informaciones que resulten relevantes para garantizar la transparencia y, en todo caso, las que expresamente determina la LTE, con el objetivo de posibilitar a la ciudadanía el derecho a la participación y al control de los asuntos públicos<sup>32</sup>. El derecho de acceso a la información se configura como un derecho subjetivo, reconocido a todas las personas, que permite solicitar y obtener la información pública que obre en poder de la Administración y de otros sujetos obligados.

Para conseguir los objetivos previstos, la LTE establece un ámbito subjetivo de aplicación bastante amplio, compuesto por distintos sujetos, tanto públicos como privados, que están sometidos a la norma con diferentes niveles o grados de intensidad.

En un primer nivel se encuentran las Administraciones territoriales [artículo 2.1.a) LTE]; las entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social así como las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales colaboradoras de la Seguridad Social [artículo 2.1.b) LTE]; los organismos autónomos, las Agencias Estatales, las entidades públicas empresariales y las entidades de Derecho Público que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la Ley, tengan atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre un determinado sector o actividad [artículo 2.1.c) LTE], y las entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, vinculadas a cualquiera de las Administraciones Públicas o dependientes de ellas, incluidas las Universidades públicas [artículo 2.1.d) LTE]. La LTE considera a todas estas entidades y organismos como Administraciones públicas (artículo 2.2 LTE). Este primer nivel de transparencia se completa —ya sin la consideración de Administración pública— con las sociedades mercantiles públicas [artículo 2.1.g) LTE], las fundaciones del sector público [artículo 2.1.h) LTE] y las asociaciones de entes públicos y órganos de cooperación [artículo 2.1.i) LTE].

Sobre este grupo de entidades y organismos, la transparencia recae con el mayor grado de intensidad. Estos sujetos están sometidos tanto a las reglas de publicidad

particular, p. 55 y ss; y del mismo autor, *Transparência do Estado, administração aberta e internet*, Lisboa, INA, p. 69.

<sup>28</sup> Resolución CTBG 825/2020, de 1 de marzo de 2021.

<sup>29</sup> Resolución CTBG 204/2020, de 9 de julio de 2020.

<sup>30</sup> Resolución CTBG 539/2018, de 10 de diciembre de 2018.

<sup>31</sup> Resolución CTBG 728/2018, de 1 de marzo de 2019.

<sup>32</sup> Criterio interpretativo CTBG 2/2019, de 20 de diciembre de 2019.

activa como a las disposiciones reguladoras del derecho de acceso a la información pública. Además, la transparencia en sus dos dimensiones de publicidad activa y derecho de acceso se extiende a todas las actividades que realizan.

En un segundo nivel, se encuentran una serie de sujetos que están sometidos tanto a la publicidad activa como al derecho de acceso a la información, pero únicamente con relación a las actividades que ejercen con sujeción al Derecho administrativo. En este grupo se encuentran, por un lado, las corporaciones de derecho público [artículo 2.1.e) LTE] y, por otro lado, la Casa de Su Majestad el Rey, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional, el Consejo General del Poder Judicial, el Banco de España, el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas [artículo 2.1.f) LTE].

En un tercer nivel se encuentran los sujetos mencionados en el artículo 3 LTE que lleva por rúbrica «otros sujetos obligados». En este grupo de sujetos se encuentran, por un lado, los partidos políticos, los sindicatos y las organizaciones empresariales [artículo 3.a) LTE] y, por otro lado, los beneficiarios de ayudas y subvenciones públicas [artículo 3.b) LTE]. A diferencia de los anteriores, estas entidades solo tienen obligaciones de publicidad activa y, por lo tanto, no son sujetos pasivos del derecho de acceso a la información.

En un cuarto nivel, se encuentran los sujetos privados que prestan servicios públicos, ejercen potestades administrativas o celebran contratos con el sector público (artículo 4 LTE). Sobre este grupo de sujetos no recaen obligaciones directas para con la ciudadanía, es decir, no tienen obligaciones de publicidad activa ni son sujetos pasivos del derecho de acceso a la información. En realidad, con relación a estos sujetos privados, la LTE establece una especie de derecho de acceso de carácter *indirecto*, en la medida en que están obligados a suministrar a la Administración a la que están vinculados, toda la información necesaria para que aquélla pueda cumplir con sus obligaciones de transparencia.

Así las cosas, observamos que el Congreso de los Diputados, al igual que el Senado, está sujeto a la LTE de una forma parcial, restringida a aquellas actividades que desarrolla con sujeción al Derecho administrativo. Pero, además de esta limitación material, la sujeción de las Cámaras parlamentarias a la LTE presenta otros aspectos particulares que, junto «con las actividades sujetas a Derecho administrativo», analizamos a continuación.

#### *IV.3. La particular sujeción del Congreso de los Diputados y del Senado a la LTE*

La aplicación de la LTE al Congreso de los Diputados y al Senado tiene un carácter parcial, más limitado que el régimen de transparencia que corresponde a la Administración. Esta sujeción más restrictiva de los órganos de naturaleza parlamentaria a la LTE se manifiesta en tres aspectos principales.

En primer lugar, a los efectos de respetar a la autonomía parlamentaria, la disposición adicional octava LTE establece que las Cámaras parlamentarias deben regular en sus propios reglamentos la aplicación concreta de la LTE. Es decir, la propia LTE establece que sus disposiciones no resultan de aplicación directa a las instituciones de naturaleza parlamentaria, de tal modo que serán las propias Cámaras parlamentarias —Congreso, Senado y parlamentos autonómicos—, las que deben dictar las correspondientes normas de adaptación de la LTE, cuyas disposiciones son las que ordenan el ejercicio del derecho de acceso a la información en el ámbito parlamentario<sup>33</sup>.

En el ejercicio de esta facultad de concreción de la LTE que permite la disposición adicional octava, ambas Cámaras parlamentarias dictaron sus normas de adaptación de la LTE: 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*<sup>34</sup> (NTC), en el caso del Congreso, y la *Norma reguladora del derecho de acceso a la información pública del Senado*<sup>35</sup> (NTS), en el caso de la Cámara Alta.

La plena autonomía de cada una de las Cámaras legislativas a la hora de adaptar la LTE da lugar a la existencia de diversas regulaciones sobre el ejercicio del derecho de acceso a la información en las distintas instituciones parlamentarias. Unas de las diferencias sustanciales entre las diversas regulaciones es el alcance o extensión del derecho de acceso a la información.

En el Congreso de los Diputados, las NTC distinguen, por una parte, el acceso a la información pública, definido en términos similares al artículo 2.1.f) LTE, es decir, limitado a las actividades que realiza la Cámara con sujeción al Derecho administrativo (artículo 2.1 NTC), y por otra parte, el acceso a la información parlamentaria, cuya regulación queda excluida del ámbito de aplicación de las NTC, al regirse por lo dispuesto en el Reglamento del Congreso de los Diputados y en las normas y resoluciones de sus órganos (artículo 2.2 NTC). Es decir, las NTC únicamente garantizan el acceso a la información del Congreso de los Diputados que esté conectada con las actividades que desarrollan con sujeción al Derecho administrativo.

<sup>33</sup> Aunque la intención de la disposición adicional octava es respetar la autonomía parlamentaria, Santaollala, pone de relieve que cada vez más, la ley ordinaria regula aspectos que debían quedar al margen de su intervención por pertenecer al fuero interno parlamentario y pone varios ejemplos de esta tendencia, entre los que se encuentra, precisamente, la LTE [Santaollala López, Fernando, (2018), «El reglamento parlamentario: una experiencia de cuarenta años», *Revista de las Cortes Generales*, número 103, p. 261].

<sup>34</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, número 595, de 23 de enero de 2015.

<sup>35</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, número 451, de 9 de diciembre de 2014.

En cambio, el Senado, al igual que algunos parlamentos autonómicos, como el asturiano<sup>36</sup>, el aragonés<sup>37</sup> o el catalán<sup>38</sup>, entre otros, amplían el ámbito material del derecho de acceso a la información en poder de las Cámaras parlamentarias, incluyendo también la posibilidad de acceso a información no sujeta a Derecho administrativo (artículo 1 NTS).

Las diferencias entre la regulación contenida en las NTC y la NTS afectan también al órgano competente para resolver las solicitudes de acceso.

En el Congreso, como establece el artículo 5 NTC, el órgano competente es el Secretario General, a propuesta de la Dirección de Documentación, Biblioteca y Archivo. Sin embargo, este precepto también prevé que la Dirección de Comunicación de la Secretaría General conteste a las consultas de información que no susciten dudas o cuando dicha información esté publicada en la web del Congreso, sin que en ese caso las contestaciones puedan considerarse incluidas en el procedimiento regulado en las NTC.

En el Senado, de acuerdo con el artículo 2 NTS, el órgano competente es la Mesa, aunque de forma similar al Congreso, se establece que las solicitudes serán contestadas por las unidades de información de la Secretaría General cuando la información esté publicada en la web del Senado.

En el régimen de impugnaciones, las NTC y la NTS establecen también algunas diferencias, aunque la particularidad principal —que veremos más adelante— es la imposibilidad de acudir al CTBG frente a las resoluciones dictadas por el Congreso y el Senado. En ambas Cámaras, contra las resoluciones dictadas en materia de acceso a la información sobre actividades sujetas a Derecho administrativo cabe interponer ante la Mesa de cada Cámara parlamentaria recurso potestativo con carácter previo a la vía contencioso-administrativa (artículos 17 y 18 NTC y 13 NTS).

Como vemos, estas normas de adaptación que las Cámaras parlamentarias han dictado en aplicación de la disposición adicional octava de la LTE regulan la concreta aplicación de las disposiciones de la LTE, de tal modo que sus «términos, y no otros, son los que constituyen la expresión de voluntad de las Cámaras determinando el efecto y alcance con que éstas han querido aplicar la LTE en su ámbito respectivo»<sup>39</sup>.

Pero una cosa es adaptar o concretar las disposiciones de las LTE a las singularidades de las Cámaras parlamentarias y otra cosa muy distinta es modificar aspectos esenciales del derecho de acceso a la información establecidos en la LTE. Parece claro que la libertad de configuración que confiere la disposición adicional octava no puede desfigurar el derecho de acceso que regula la LTE, y a la que, al menos parcialmente, están sometidos tanto el Congreso de los Diputados como el Senado.

<sup>36</sup> Artículo 283 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias.

<sup>37</sup> Artículo 304 del Reglamento de las Cortes de Aragón.

<sup>38</sup> Artículos 213 y 214 Reglamento del Parlamento de Cataluña.

<sup>39</sup> Resolución de la Mesa de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados de 28 de junio de 2016.

Así, resultan muy dudosas algunas disposiciones de estas normas de adaptación, como, por ejemplo, las contenidas en los artículos 10.d) NTC y 7.f) NTS, que establecen una nueva causa de inadmisión no prevista en la LTE, al disponer que se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes que «contengan expresiones ofensivas contra personas o contra instituciones, así como meros juicios de valor u opiniones» [artículo 10.d) NTC, y con una redacción similar, que sustituye el término «ofensivas» por el «indecorosas», el artículo 7.f) NTS], causa de inadmisión que, por otra parte, han reproducido otros parlamentos autonómicos, como las Cortes de Castilla y León<sup>40</sup> o la Asamblea Regional de Murcia<sup>41</sup>. Igualmente, tampoco resulta aceptable que el artículo 2 de las Normas relativas al derecho de acceso a la información en el Parlamento de Andalucía limiten el derecho de acceso a la información a «toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en Andalucía», cuando la titularidad del derecho de acceso a la información en la LTE tiene un carácter universal (artículo 12 LTE).

En segundo lugar, el artículo 23.2 LTE establece que contra las resoluciones dictadas por los órganos previstos en el artículo 2.1.f) LTE, entre los que se encuentran las Cámaras parlamentarias, solo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo, impidiéndose, por lo tanto, la reclamación ante el CTBG, como ha recordado el órgano de garantía en varias ocasiones al inadmitir las reclamaciones presentadas<sup>42</sup>.

La razón de esta previsión debe buscarse, nuevamente, en la autonomía parlamentaria que reconoce el artículo 72 de la Constitución, que impide que las Cámaras puedan estar vinculadas o subordinadas a un órgano externo de control administrativo como es el CTBG<sup>43</sup>. Consecuencia directa de la ausencia de subordinación al CTBG es que la doctrina que emana de las resoluciones del órgano de garantía de la transparencia, aunque pueda valorarse como referente interpretativo, no vincula jurídicamente a las Cámaras parlamentarias<sup>44</sup>.

Ante la imposibilidad de acudir al CTBG, las NTC y la NTS han establecido un recurso potestativo, previo a la vía contencioso-administrativa, que resuelve la Mesa de cada una de las Cámaras. Aunque la idea presente sea la de evitar que el solicitante tenga que acudir a los tribunales del orden contencioso-administrativo —con los gastos económicos que conlleva— para la satisfacción de su derecho de acceso la

<sup>40</sup> Resolución de la Mesa de las Cortes por la que se aprueban las normas por las que se procede a la aplicación concreta en el ámbito de las Cortes de Castilla y León de las disposiciones de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (NTCCyL), Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León, número 522, de 8 de abril de 2015.

<sup>41</sup> Normas reguladoras del derecho de acceso a la información pública de la Asamblea Regional de Murcia, Boletín Oficial de la Asamblea Regional de Murcia, número 179, de 22 de abril de 2015.

<sup>42</sup> Por ejemplo, Resolución CTBG 412/2018, de 19 de julio de 2018 (Senado); Resolución CTBG 713/2018, de 8 de enero de 2019 (Congreso de los Diputados), o Resolución CTBG 318/2021, de 13 de julio de 2021 (Congreso de los Diputados), entre otras.

<sup>43</sup> Resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados de 20 de junio de 2017

<sup>44</sup> Resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados de 20 de junio de 2017.

información, este recurso no puede equipararse a la reclamación ante el CTBG, al estar ausentes las notas de independencia y especialización que caracterizan al órgano de garantía<sup>45</sup>.

En un sentido similar, la disposición adicional cuarta LTE parece impedir que las autoridades autonómicas conozcan de las reclamaciones que se presenten contra las resoluciones denegatorias dictadas por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas o por las instituciones autonómicas análogas a las indicadas en el artículo 2.1.f) LTE, que únicamente podrían impugnarse en vía contencioso-administrativa. De hecho, algunas normas autonómicas de transparencia recogen una previsión similar a la disposición adicional cuarta LTE, impidiendo que las autoridades autonómicas de garantía conozcan de las reclamaciones que se presenten contra las denegaciones de acceso a la información por parte de sus órganos estatutarios<sup>46</sup>, lo que ha dado lugar a diversas resoluciones que inadmiten las reclamaciones presentadas<sup>47</sup>.

En cambio, el artículo 74.3 Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Cataluña, permite que la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP) conozca de las reclamaciones que se presenten contra los órganos estatutarios siempre que hayan suscrito un convenio con la GAIP. La exigencia de este convenio que prevé la norma catalana permite —a juicio de la GAIP— la reclamación ante la autoridad

<sup>45</sup> De la misma opinión, Salamero Teixidó, Laura, (2019), «De la publicidad a la transparencia en las cámaras legislativas: análisis crítico», *Actualidad Administrativa*, número 1, p. 4.

<sup>46</sup> A título de ejemplo, artículo 33.2 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía; artículo 32.6 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón; artículo 51.2 Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y acceso a la información pública de Canarias, artículo 8.1 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León; artículo 28.1 de la Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno de Galicia, o artículo 28.2 de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

<sup>47</sup> Resolución CTBG territorial 463/2020, de 15 de octubre de 2020 (Parlamento de Cantabria); Resolución del Comisionado de Transparencia de Canarias 379/2020, de 8 de enero de 2021 (Parlamento de Canarias); Resolución de la Comisión de Transparencia de Galicia 128/2020, de 23 de diciembre de 2020 (Parlamento de Galicia); Resolución del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de la Comunidad Valenciana 58/2018, de 22 de noviembre de 2018 (Cortes Valencianas).

Aunque no se trata formalmente de un parlamento autonómico, al carecer de potestad legislativa, el CTBG ha inadmitido una reclamación frente a la Asamblea de Melilla en virtud del artículo 2.1.f) LTE. Sostiene con acierto el CTGB que, pese a que su naturaleza no es exactamente la de un parlamento autonómico, sí que se trata de una «institución de carácter representativo, cuyos miembros se eligen por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto y, al igual que los parlamentos autonómicos, controla la acción del Consejo de Gobierno de la Ciudad, tiene iniciativa legislativa (...), así como potestad normativa», lo que lleva al órgano de garantía a afirmar que «de todo ello se desprende que es una institución que tiene características tanto de una institución parlamentaria como de una administración local y que debe quedar integrada en el ámbito subjetivo de la LTE en analogía con ellas, al menos en lo referente a sus actividades sujetas a Derecho administrativo» [Resolución CTBG territorial 722/2020, de 15 de marzo de 2021].

autonómica, ya que «de otra manera se podría entender impedida por imperativo de la legislación estatal»<sup>48</sup>. El artículo 219.2 del Reglamento del Parlamento de Cataluña recoge esta posibilidad de que, mediante convenio, se otorgue a la GAIP la competencia para resolver las reclamaciones de los ciudadanos contra las denegaciones del derecho de acceso acordadas por el Parlamento. Aunque durante el año 2016 se iniciaron los trámites para formalizar el citado convenio, lo cierto es que todavía no se ha firmado, lo que ha llevado a la GAIP a inadmitir varias reclamaciones dirigidas contra resoluciones del Parlamento de Cataluña<sup>49</sup>.

En tercer lugar, el artículo 2.1.f) LTE establece que la aplicación de la LTE al Congreso y al Senado no afecta a toda la información que obra en su poder, sino que se limita únicamente a aquellas actividades que realizan con sujeción al Derecho administrativo, sin perjuicio de que, como hemos vistos, las normas de adaptación puedan ampliar el ámbito material del derecho de acceso.

La referencia a las actividades sujetas a Derecho administrativo para delimitar la sujeción del Congreso y del Senado a la LTE parte, lógicamente, de la base de que las Cámaras parlamentarias desarrollan, por un lado, funciones materialmente administrativas sujetas a Derecho administrativo y, por otro, funciones parlamentarias, derivadas de su naturaleza constitucional. Estas funciones parlamentarias no están sometidas al Derecho administrativo, sino al Derecho parlamentario, considerándose que éste viene definido por las normas que en la Constitución se refieren a las Cortes Generales y que han sido desarrolladas por los reglamentos parlamentarios y por las demás normas y acuerdos internos de cada Cámara legislativa<sup>50</sup>.

El criterio legal que utiliza el artículo 2.1.f) LTE para someter al Congreso y al Senado a la normativa de transparencia nos obliga, por tanto, a delimitar el ámbito concreto de las funciones administrativas que desarrollan. Ni la LTE, ni las Normas de adaptación de la LTE dictadas por el Congreso y por el Senado, delimitan el ámbito concreto de las actividades que los órganos parlamentarios realizan con sujeción al Derecho administrativo. Tampoco podemos acudir a la doctrina directa del CTBG para dilucidar cuáles son esas actividades administrativas ya que, como hemos apuntado, contra las resoluciones del Congreso y del Senado no cabe interponer reclamación ante el órgano de garantía de la transparencia.

La referencia a «actividades sujetas a Derecho administrativo» debe conectarse necesariamente con el artículo 1.3.a) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que reconoce la competencia del orden contencioso-administrativo para conocer de los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al derecho público adoptados por los órganos competentes del Congreso de los Diputados y del Senado. Así lo reconoce, de hecho, la Mesa del Congreso al resolver sobre distintas solicitudes de información<sup>51</sup>.

<sup>48</sup> Resolución GAIP 17/2015, de 23 de diciembre de 2015.

<sup>49</sup> Resoluciones GAIP 46/2018, de 9 de marzo de 2018 y 266/2018, de 21 de septiembre de 2018.

<sup>50</sup> Resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados de 26 de octubre de 2017.

<sup>51</sup> Entre otras, Resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 3 de noviembre de 2020.

De este modo, el artículo 2.1.f) LTE tiene como propósito limitar la transparencia de las Cámaras legislativas a las actividades instrumentales que desarrollan —en materia de personal, contratación y gestión patrimonial—, en apoyo de las actividades principales que el artículo 66 de la Constitución les encomienda, de tal modo que la función legislativa o de control al Gobierno permanecerían al margen de la LTE.

Debe notarse que, tanto el artículo 2.1.f) LTE como el artículo 2 NTC, se refiere a «actividades» y no a «órganos», es decir, que lo relevante a efectos del derecho de acceso es que la actividad sea administrativa con independencia de la naturaleza del órgano a quien se solicite la información. Así, esta actividad administrativa sobre la que debe versar el derecho de acceso puede haber sido adoptada tanto por órganos de naturaleza administrativa de la Cámara, como puede ser cualquier unidad de la Secretaría General, como por órganos de naturaleza parlamentaria, como la Mesa de la Cámara, por ejemplo, cuando aprueba un expediente de contratación<sup>52</sup>.

No obstante, pese al propósito de la norma, debe destacarse que la fórmula «actividades sujetas a Derecho administrativo» que emplea el artículo 2.1.f) LTE no llega a comprender toda la actividad instrumental de estos órganos, ya que la información sobre estas materias de personal, contratación y gestión patrimonial permanece fuera del ámbito de la LTE cuando se encuentren bajo un régimen de Derecho privado. Precisamente, para evitar que en estos supuestos no se aplique la LTE, la doctrina ha propuesto sustituir la expresión «actividades sujetas a Derecho administrativo» por «actos en materia de personal, contratación, bienes y gestión del gasto»<sup>53</sup>. En esta línea, algunas normas autonómicas han optado por sustituir la referencia a «actividades sujetas a Derecho administrativo» por «en lo que afecta al ejercicio de sus funciones de carácter administrativo»<sup>54</sup>, expresión que permitiría incluir la actividad auxiliar sujeta a Derecho privado<sup>55</sup>. En cambio, otras leyes autonómicas han optado por mantener la referencia a las actividades sujetas a Derecho administrativo que prevé la

<sup>52</sup> Resolución de la Mesa de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados de 28 de junio de 2016.

<sup>53</sup> Barrero Rodríguez, Concepción (2018), «El ámbito subjetivo de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno», en Vaquer Caballería, Marcos; Moreno Molina, Ángel Manuel; Descalzo González, Antonio (Coords.), *Estudios de Derecho público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso*, Valencia, Tirant lo Blanch, p. 1429; Igualmente, sobre esta cuestión, Navarro Atienza, Manuel Andrés, (2013), «La Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos: tres apuntes y un problema», *Revista Andaluza de Administración Pública*, número 87, pp. 330-331; García Iniesta, Pedro, (2019), «Aplicación de la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno. Algunas cuestiones de interés, según los criterios y resoluciones de los órganos de garantía del derecho de acceso a la información pública», en Martín Delgado, Isaac (Dir.), *Transparencia y acceso a la información pública: de la teoría a la práctica*, Madrid, Iustel, p. 191.

<sup>54</sup> Artículo 3.2 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía; artículo 5.2 de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

<sup>55</sup> Fernández Ramos, Severiano; Pérez Monguió, José María, (2020), *El derecho de acceso a la información pública en España*, 2.ª ed., Cizur Menor, Aranzadi, p. 139.

LTE, pero declarando expresamente que, en todo caso, permanecen sujetas a la norma de transparencia «respecto de sus actos en materia de personal y contratación»<sup>56</sup>.

Así las cosas, en el Congreso de los Diputados, tiene el carácter de información pública y, por tanto, resulta accesible en virtud de las NTC, aquella información que, obrando en poder de la Cámara legislativa, está conectada con las funciones administrativas que desarrollan —en materia de personal, contratación y gestión patrimonial—, como es el caso, por ejemplo, del acceso a la información sobre las retribuciones de los Diputados<sup>57</sup>.

Por el contrario, tienen naturaleza parlamentaria y, por tanto, permanecen fuera del ámbito de las NTC, el acceso a los documentos de un grupo de trabajo y de una comisión del Congreso de los Diputados<sup>58</sup>; un informe de la Secretaría General del Congreso de los Diputados sobre la formación de un grupo parlamentario<sup>59</sup>; un informe de este mismo órgano sobre la capacidad legislativa del Parlamento cuando el Gobierno se encuentra en funciones<sup>60</sup>, o la información referida al procedimiento de renovación de los miembros del Consejo de Administración de la Corporación RTVE<sup>61</sup>.

En el Senado, el artículo 1 NTS permite que el acceso a la información en poder de la Cámara se proyecte no solo frente aquella información derivada de su actividad sujeta a Derecho administrativo, sino también a la que resulta del ejercicio de sus funciones parlamentarias, como es el caso, por ejemplo, del acceso a las preguntas y solicitudes de informe formuladas por un Senador<sup>62</sup>, o el acceso a los motivos de la denegación y sentido del voto de los grupos parlamentarios del Senado sobre una iniciativa parlamentaria relativa a la posible inclusión de Ceuta y Melilla en el Tratado del Atlántico Norte<sup>63</sup>.

La extensión material del derecho de acceso que efectúa la NTS daría cobertura al acceso a la información recabada por una Comisión de investigación en el Senado, siempre que no concurriese alguno de los límites al derecho de acceso. En cambio, en el Congreso, para averiguar si cabe el acceso a la información de una Comisión de investigación resulta necesario determinar si las funciones que ejercen están sujetas a Derecho administrativo. A esta cuestión nos dedicamos a continuación.

<sup>56</sup> Artículo 3.1.d) de la Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno de Galicia.

<sup>57</sup> Resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados de 16 de julio de 2019.

<sup>58</sup> Resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados de 7 de julio de 2015.

<sup>59</sup> Resolución de la Mesa de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados de 28 de junio de 2016.

<sup>60</sup> Resolución de la Mesa de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados de 28 de junio de 2016.

<sup>61</sup> Resolución de la Mesa de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados de 13 de marzo de 2019.

<sup>62</sup> Resolución de la Mesa del Senado de 13 de marzo de 2018.

<sup>63</sup> Resolución de la Mesa del Senado de 5 de abril de 2022.

IV.4. *La naturaleza de las actividades de las Comisiones de investigación*

Para determinar si resulta posible acceder a la información recabada por las Comisiones de investigación del Congreso de los Diputados resulta necesario previamente discernir qué tipo de funciones desarrollan estas Comisiones, ya que, de acuerdo con las NTC, únicamente cabe el acceso si la actividad que ejercen puede calificarse como de naturaleza administrativa.

Las funciones que ejercen las Comisiones de investigación difícilmente pueden reconducirse a las actuaciones auxiliares en materia de personal, contratación y gestión patrimonial de las Cámaras parlamentarias que son susceptibles de control contencioso-administrativo, que es el alcance dado a la expresión «actividades sujetas a Derecho administrativo» de los artículos 2.1.f) LTE y 2.1 NTC. Así lo ha entendido la Mesa del Congreso de los Diputados, afirmando que las funciones de control parlamentario que ejercen las Comisiones de investigación no pueden considerarse como una actividad administrativa de las Cámaras legislativas<sup>64</sup>.

En realidad, las funciones que desarrollan las Comisiones de investigación tienen una marcada naturaleza política. Como sostiene el Tribunal Constitucional, «la actividad parlamentaria de investigación, ya se conciba, en un debate doctrinal que dista de ser pacífico, como instrumental de la función de control político, como mecanismo de información, como una facultad de carácter polivalente o, en fin, como una función autónoma, es una actividad de naturaleza estrictamente política»<sup>65</sup>.

De acuerdo con su naturaleza política, las Comisiones de investigación «emiten, como les es propio, juicios de oportunidad política que, por muy sólidos y fundados que resulten, carecen jurídicamente de idoneidad para suplir la convicción de certeza

<sup>64</sup> Resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados de 3 de noviembre de 2020.

<sup>65</sup> STC 133/2018, de 13 de diciembre, FJ 2 (ECLI:ES:TC:2018:133).

Sobre este debate doctrinal puede verse, entre otros, Ridao Martín, Joan, (2017), «Nueva mirada sobre antiguas cuestiones acerca de las comisiones de investigación parlamentarias. El deber de comparecer de las autoridades y funcionarios del estado en las asambleas legislativas autonómicas, la obligación de decir la verdad y el rol de las minorías en las comisiones creadas preceptivamente a su instancia», *Revista de las Cortes Generales*, número 100-102; Arévalo Gutiérrez, Alfonso, (2014), «Las entidades privadas como sujetos destinatarios del control parlamentario desarrollado por las Comisiones de Investigación», *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, número 30; Gude Fernández, Ana, (2000), *Las Comisiones parlamentarias de investigación*, Santiago de Compostela, Universidade de Santiago de Compostela; Astarloa Huarte-Mendicoa, Ignacio; Caveró Gómez, Manuel, (1988), «Cuestiones resueltas y cuestiones pendientes en el régimen jurídico de las comisiones de investigación», *Teoría y Realidad Constitucional*, número 1; Medina Rubio, Ricardo, (1944), *La función constitucional de las comisiones parlamentarias de investigación*, Madrid, Civitas; Virgala Foruria, Eduardo, (1993), «Las Comisiones parlamentarias en las Asambleas Legislativas autonómicas», *Cuadernos de la cátedra Fadrique Furió Ceriol*, número 3; Santaolalla López, Fernando, (1987), «La función de control y la Ciencia del Derecho constitucional», *Revista de las Cortes Generales*, número 12; García Morillo, Joaquín, (1985), *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, Madrid, Congreso de los Diputados.

que solo el proceso judicial garantiza»<sup>66</sup>. Precisamente por ello, como establece el artículo 76 de la Constitución, sus conclusiones no son vinculantes para los Tribunales ni afectan a las resoluciones judiciales.

En definitiva, resulta evidente que las actividades que desarrollan las Comisiones de investigación no pueden calificarse como materialmente administrativas. Al no encontrarnos ante actividades sujetas a Derecho administrativo —que es el presupuesto de hecho para la aplicación de las NTC—, los datos o conocimientos que obren en su poder no tienen el carácter de información pública (artículo 13 LTE), sino que se trata, a tenor del artículo 2.2 NTC, de información sobre la actividad parlamentaria o, simplemente, de información parlamentaria, que son los términos que utilizan también algunas normas de adaptación de parlamentos autonómicos<sup>67</sup>.

Las NTC, a diferencia de otras normas de adaptación de la LTE, adoptan el mismo ámbito material definido en el artículo 2.1.f) LTE, las «actividades sujetas a Derecho administrativo», de tal modo que la documentación recabada por las Comisiones de investigación del Congreso de los Diputados no tiene el carácter de información pública y, por lo tanto, su acceso no está amparado por la norma de transparencia.

En cambio, como ya se ha dicho, el Senado y algunos parlamentos autonómicos<sup>68</sup>, han optado por ampliar el ámbito material del artículo 2.1.f) LTE, extendiendo el ámbito de aplicación de sus normas de adaptación de la LTE no solo a las actividades sujetas a Derecho administrativo sino también a todas las demás, es decir, permitiendo el acceso a toda la información que obre en poder de las Cámaras parlamentarias. En estos casos, sí que resulta posible el acceso a la información que han manejado las Comisiones de investigación, salvo que, lógicamente, concurra alguno de los límites al derecho de acceso.

Esta dualidad de soluciones, entre conceder o no conceder el acceso a un mismo tipo de información, es consecuencia directa de la existencia de regulaciones distintas de adaptación de la LTE. De hecho, en la casuística encontramos alguna solicitud de acceso a la información parlamentaria que, con el mismo objeto, ha sido estimada en el Senado y denegada en el Congreso de los Diputados, como es el caso, por ejemplo, del acceso al informe sobre el ejercicio de las funciones de la Cámara durante el período en que el Gobierno de la Nación está en funciones, emitido por la Secretaría General de cada órgano parlamentario<sup>69</sup>.

<sup>66</sup> STC 46/2001, de 15 de febrero, FJ 12 (ECLI:ES:TC:2001:46); STC 39/2008, de 10 de marzo, FJ 7 (ECLI:ES:TC:2008:39).

<sup>67</sup> Por ejemplo, Norma Tercera.2 NTCCyL.

<sup>68</sup> A título de ejemplo, artículo 283 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias; artículo 304 del Reglamento de las Cortes de Aragón; artículos 213 y 214 Reglamento del Parlamento de Cataluña.

<sup>69</sup> Resolución de la Mesa del Senado de 4 de diciembre de 2018 y Resolución de la Mesa de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados de 28 de junio de 2016.

IV.5. *El acceso a la información de las Comisiones de investigación*

Las «actividades sujetas a Derecho administrativo», como presupuesto de hecho que genera el nacimiento de obligaciones de transparencia tiene sentido en la LTE con relación a las corporaciones de derecho público debido a su carácter mixto o bifronte. Se trata de entidades de base privada que, además de la defensa de intereses privados, ejercen algunas funciones administrativas atribuidas por la Ley o delegadas por la Administración, y que están íntimamente relacionadas con los fines corporativos que representan. Aquí el criterio legal de las «actividades sujetas a Derecho administrativo» para delimitar la sujeción a la LTE es razonable, en la medida en que permite el acceso a la información sobre la faceta pública de estas entidades —organización, funcionamiento y ejercicio de funciones administrativas—, manteniendo la confidencialidad respecto de las actividades privadas que desarrollan.

La situación es sustancialmente diferente con relación a las Cámaras parlamentarias. El Congreso de los Diputados también ejerce una dualidad de funciones —administrativas y parlamentarias— pero ambas, a diferencia de las corporaciones de derecho público, tienen una naturaleza pública cuyo conocimiento concierne a los ciudadanos.

Seguramente, el contexto de crisis económica, de corrupción y de pérdida de la confianza en las instituciones que generó en gran medida la aprobación de la LTE, explique, en cierto modo que, con relación a las Cámaras parlamentarias, las exigencias de transparencia se focalizasen en cuestiones de carácter económico o contractual. El acceso a esta información tiene un indudable interés en la medida en que permite que los ciudadanos ejerzan un control sobre la *administración* del Congreso de los Diputados. El problema radica en que se limita la transparencia a las actividades auxiliares —es decir, a las sujetas a Derecho administrativo— y se deja al margen las actividades que constituyen su esencia, cuando, en realidad, por su propia naturaleza constitucional, en las Cámaras parlamentarias la información que resulta especialmente relevante para la ciudadanía es la de contenido político<sup>70</sup>.

Por ello, consideramos acertado el camino emprendido por el Senado y otros parlamentos autonómicos de superar «las actividades sujetas a Derecho administrativo» como el presupuesto de hecho que someta a las Cámaras parlamentarias a la normativa de transparencia. Lo contrario —restringir el acceso a la información de carácter estrictamente administrativa— impide que los ciudadanos puedan participar en los asuntos públicos y, sobre todo, puedan controlar la actuación de sus representantes.

El acceso a la información que han manejado las Comisiones de investigación es especialmente relevante para el ejercicio de esta función de control ciudadano. Como hemos visto, las decisiones que adoptan las Comisiones de investigación «responden

<sup>70</sup> Tudela Aranda, José, (2020), «De la publicidad a la permeabilidad: transparencia, publicidad y derecho a la información en el nuevo parlamento. Un esbozo de crítica del parlamento abierto», en Pérez Miras, Antonio; Teruel Lozano, Germán; Raffiotta, Edoardo C; Iadicicco, Maria Pia (Dir.), *Setenta años de Constitución italiana y cuarenta años de Constitución española, Volumen III, Instituciones políticas y democracia*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, p. 134.

a una valoración con arreglo a criterios políticos o de oportunidad de los hechos investigados y de las actuaciones de los sujetos responsables»<sup>71</sup>.

La actuación de las Comisiones de investigación con arreglo a parámetros de oportunidad política —y no de legalidad— parece razón de peso para que, desde la perspectiva del control ciudadano, no resulte suficiente conocer las conclusiones aprobadas por el Pleno, que el artículo 52.5 RC obliga a publicar en el Boletín Oficial de las Cortes Generales.

El dictamen que elabora la Comisión de investigación, y que posteriormente es aprobado por el Pleno, se elabora a partir de toda la información recabada por la Comisión, pero no constituye una mera recopilación de información, sino que cuenta con un juicio valorativo sobre la misma, que viene marcado por el juego de mayorías y minorías parlamentarias. De ahí que, a los efectos de control, lo más relevante no sea tanto las conclusiones, habida cuenta de que la decisión la impondrá la mayoría, sino la propia actividad investigadora que realiza la Comisión, recabando información y debatiendo sobre ella<sup>72</sup>.

Por ello, resulta crucial que la ciudadanía tenga acceso a la información *en crudo* y, de esta forma, pueda valorar, desde su propia perspectiva, no solo la coherencia entre la información de que ha dispuesto la Comisión de investigación y el resultado final que se refleja en el dictamen, sino también, sobre la propia actuación de los distintos grupos parlamentarios y, por ende, de los partidos políticos con los que se identifican.

Al final, la actividad investigadora de las Cámaras, como instrumento de control parlamentario, o de *lucha política*<sup>73</sup>, tiene como destinatario final a la opinión pública, a la ciudadanía-electorado que, a través de las elecciones, ejerce una auténtica rendición de cuentas. Para ejercer este control, tanto el dictamen como los votos particulares son relevantes, pero lo es mucho más, el acceso a la información de la que ha dispuesto la Comisión, ya que permite al ciudadano forjarse una propia *verdad* sobre el asunto que ha sido objeto de investigación.

## V. CONCLUSIONES

Recientemente, en Portugal, el Supremo Tribunal Administrativo ha desestimado el acceso a los documentos recabados por las Comisiones parlamentarias de investigación. La decisión del Tribunal se sustenta en que las Comisiones parlamentarias

<sup>71</sup> STC 133/2018, de 13 de diciembre, FJ 2 (ECLI:ES:TC:2018:133).

<sup>72</sup> Gude Fernández, Ana, (2020), «Las comisiones de investigación como instrumento de lucha contra la corrupción», en Blanco Valdés, Roberto; Vázquez-Portomeñe Seijas, Fernando (Dirs.), *Nuevos instrumentos jurídicos en la lucha contra la corrupción pública: propuestas desde el Derecho penal y el Derecho constitucional*, Valencia, Tirant lo Blanch, p. 297; Aragón Reyes, Manuel, (1986), «El control parlamentario como control político», *Revista de Derecho Político*, número 23, p. 33.

<sup>73</sup> Torres Muro, Ignacio, (1998), *Las comisiones parlamentarias de investigación*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, p. 17.

de investigación ejercen funciones de naturaleza política y, por lo tanto, la información que han recogido en el ejercicio de su actividad no tiene el carácter de documento administrativo a los efectos de la LADA.

A raíz de esta decisión, nos hemos planteado cuál sería la solución que se adoptaría si se solicitase el acceso a la información que han recabado las Comisiones de investigación del Congreso de los Diputados o del Senado. El conocimiento público sobre los informes o dictámenes aprobados por el Pleno del Congreso o del Senado no presenta dudas, ya que se publican en el Boletín Oficial de cada Cámara parlamentaria. Lo que no resulta tan claro es si los ciudadanos pueden acceder también a la información que han manejado las Comisiones de investigación y sobre la que se han sustentado las conclusiones adoptadas sobre el asunto que han investigado.

El Congreso de los Diputados y el Senado están sujetos a la LTE con algunas particularidades, entre las que cabe destacar que la aplicación de la norma no afecta a toda la información que obra en poder de las Cámaras parlamentarias, sino que se limita únicamente a aquellas actividades que realizan con sujeción al Derecho administrativo. Además, la norma obliga a que el Congreso y el Senado regulen en sus propios reglamentos la aplicación concreta de las disposiciones de la LTE. Esta facultad de concreción permite que las Cámaras puedan ampliar el ámbito material del derecho de acceso previsto en la LTE, incluyendo también el acceso a información no sujeta a Derecho administrativo, opción por la que se ha decantado el Senado.

En nuestro Derecho, al igual que en el ordenamiento portugués, las Comisiones de investigación ejercen funciones de carácter político, lo que determina que no pueda accederse a la información recabada por las Comisiones de investigación del Congreso de los Diputados, ya que la norma de la Cámara que adapta la LTE limita el acceso a las actividades sujetas a Derecho administrativo.

La actuación de las Comisiones de investigación con arreglo a parámetros de oportunidad política —y no de legalidad— determina que, desde la perspectiva del control ciudadano, no basta con conocer las conclusiones aprobadas por el Pleno de la Cámara, sino que resulta necesario acceder a la información *en crudo* que ha manejado la Comisión de investigación.

**Title:**

The access to information handled by the Committees of Inquiry under Spanish and Portuguese law: the need for transparency in parliamentary activities

**Summary:**

I. INTRODUCTION: THE PORTUGUESE CASE AS A STARTING POINT. II. ACCESS TO INFORMATION HANDLED BY THE COMMITTEES OF INQUIRY UNDER PORTUGUESE LAW. III. ACCESS TO THE FINAL REPORT OF THE COMMITTEES OF INQUIRY IN THE SPANISH PARLIAMENTARY CHAMBERS. IV. ACCESS TO THE ENTIRE INFORMATION HANDLED BY THE COMMISSIONS OF ENQUIRY IN THE SPANISH PARLIAMENTARY CHAMBERS. IV.1. The non-public or secret nature of the sessions of the Committees of Inquiry. IV.2. The subjective scope of the LTE. IV.3. The particular subjection of the Congress of Deputies and the Senate to the LTE. IV.4. The nature of the activities of the Committees of Inquiry. IV.5. Access to the information of the Committees of Inquiry: the need for transparency in parliamentary activities. V. CONCLUSIONS.

**Resumen:**

Recientemente, en Portugal, el Supremo Tribunal Administrativo ha desestimado el acceso a una información que el Parlamento portugués tenía en su poder como consecuencia de la actividad fiscalizadora ejercida por una Comisión parlamentaria de investigación. La fundamentación de esta decisión judicial se basa en que la información de la que ha dispuesto la Comisión de investigación no tiene el carácter de documento administrativo a los efectos de la ley portuguesa de acceso a la información, debido a la naturaleza política de las funciones que ejercen estos órganos parlamentarios. A raíz de esta sentencia, nos planteamos cuál sería la solución que se adoptaría si se plantease este caso en nuestro Derecho, es decir, si es posible acceder a la información que han manejado las Comisiones de investigación del Congreso de los Diputados o del Senado.

La ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTE) somete a sus disposiciones al Congreso y al Senado, pero con algunas particularidades. Entre ellas, cabe destacar que la LTE se aplica a las Cámaras parlamentarias únicamente con relación a aquellas actividades que realizan con sujeción al Derecho administrativo. Sin embargo, la LTE obliga a que el Congreso y el Senado regulen en sus respectivos reglamentos la aplicación concreta de esta ley, lo que da lugar a la existencia de distintas regulaciones del derecho de acceso a la información en cada Cámara parlamentaria. Esta diversidad normativa afecta al acceso a la información de la que han dispuesto las Comisiones de investigación del Congreso y del Senado.

**Abstract:**

Recently, in Portugal, the Supreme Administrative Court has rejected access to information held by the Portuguese Parliament as a result of the supervisory activity carried out by a Parliamentary Committee of Inquiry. The grounds for this court decision are based on the fact that the information held by the Committees of Inquiry does not have the nature of an administrative document for the purposes of the Portuguese law on access to information due to the political nature of the functions exercised by these parliamentary bodies. As a result of this ruling, we wonder what solution would be adopted under Spanish law if this issue was raised there, i.e. whether it is possible to access the information handled by the Committees of Inquiry of the Congress of Deputies or the Senate.

Law 19/2013, of 9 December, on transparency, access to public information and good governance (LTE) subjects the Congress and the Senate to its provisions, but with some particularities. Among them, it must be highlighted that the LTE applies to the Parliamentary Chambers only concerning those activities they carry out subject to administrative law.

However, the LTE requires the Congress and the Senate to regulate in their respective internal rules the specific application of this law, which gives rise to the existence of different regulations on the right of access to information in each parliamentary chamber. This regulatory diversity affects access to the information handled by the Committees of Inquiry of the Congress of Deputies or the Senate.

**Palabras clave:**

Comisiones parlamentarias de investigación; Transparencia; Acceso a la información; Actividades sujetas a Derecho administrativo; Información parlamentaria.

**Keywords:**

Parliamentary Committees of Inquiry; Transparency; Access to information; Activities subject to administrative law; Parliamentary information.