

El derecho a la información de los parlamentarios en la jurisprudencia contencioso-administrativa reciente

The right to information of parliamentarians in recent contentious-administrative jurisprudence

Fecha de recepción: 01/12/2022

Fecha de aceptación: 16/12/2022

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN.—II. DOCTRINA JURISPRUDENCIAL.—2.1. Caracteres del derecho de información de los parlamentarios.—2.2. Quién debe facilitar la información.—2.3. Contenido.—2.4. Garantías.—III. CONCLUSIÓN.

RESUMEN

El derecho de solicitar información por los diputados para poder ejercer las demás funciones que tienen encomendadas es fundamental. En los últimos tiempos su garantía se ha visto reforzada al poder recurrirse presuntos incumplimientos de este derecho ante la jurisdicción contencioso-administrativa lo que, además, permite que se vaya perfilando el contenido de este derecho de forma más detallada.

PALABRAS CLAVE: Petición de información, derecho fundamental, límites, contenido.

ABSTRACT

The right to request information by the deputies to be able to exercise the other functions entrusted to them is essential. In recent times, its guarantee has been reinforced by being able to appeal alleged breaches of this right before the contentious-administrative jurisdiction, which also allows the content of this right to be outlined in more detail.

KEYWORDS: Right to request information, fundamental right, limits, content.

* Letrada de la Asamblea de Madrid. Doctora en Derecho. <https://orcid.org/0000-0002-1075-5322>.

I. INTRODUCCIÓN

Entre las diversas acepciones que el diccionario de la Real Academia Española contiene del término “información” están las que lo define como “averiguación jurídica y legal de un hecho o delito” y “comunicación o adquisición de conocimientos que permiten ampliar o precisar los que se poseen sobre una materia determinada”.

No cabe duda de la importancia que este concepto y, sobre todo, su contenido, ha tenido, tiene y tendrá a lo largo de la historia.

La información es necesaria y ocupa un lugar destacado en cualquier faceta de la vida, en la medida en que permite adaptar nuestra conducta o decisiones a lo que conocemos, nos permite saber o intuir las consecuencias posibles ante las diversas actitudes y acciones, etc. Además, si la información está actualizada y verificada es mucho más útil para su poseedor, puede tener un impacto en las relaciones y en la toma de decisiones ... Si todo esto es relevante a cualquier nivel, también lo es, sin duda, para la realización del control político.

A través de diferentes mecanismos, los reglamentos parlamentarios contemplan la posibilidad de que los diputados obtengan información para que, con ella, puedan realizar la función de control del ejecutivo, que tan importante es en una democracia.

Como instrumento específico para que los parlamentarios puedan obtener información, los reglamentos prevén las peticiones o solicitudes de información, de la cual hacen un prolijo uso. A título de ejemplo, podemos constatar que, faltando un mes para finalizar el año 2022, en el Congreso de los Diputados se han formulado más de 1300 solicitudes de informe, en el Senado más de 300, en el Parlamento de Andalucía 352, en las Cortes de Aragón 1476, en el Parlamento de Cantabria 516, en el Parlamento de Cataluña 1287, en la Asamblea de Extremadura 475, en el Parlamento de Galicia 298, en la Asamblea regional de Murcia 560, en el Parlamento Vasco 777, en las Cortes Valencianas 2409 y en la Asamblea de Madrid 6931. Dejamos al margen la información que se obtiene a través de preguntas orales y escritas, que también es muy abundante en todos los parlamentos.

Las peticiones de información son, además, de las pocas iniciativas que los parlamentarios pueden presentar directamente, en el sentido de que no precisan del visto bueno o aprobación del grupo parlamentario al que pertenezcan. Se trata, además, de un mecanismo instrumental a través del cual los diputados logran información que les permite, posteriormente, optar por ejercer, si lo consideran conveniente, el control parlamentario que consideren oportuno.

Centraremos el presente comentario en el análisis de lo que la más reciente jurisprudencia ha venido diciendo en torno a las solicitudes o peticiones de información por parte de los parlamentarios españoles.

II. DOCTRINA JURISPRUDENCIAL

2.1. Caracteres del derecho de información de los parlamentarios

Los tribunales, en su última jurisprudencia, se han encargado de recordar los términos en los que se configura este derecho de los diputados. Así, la STS 399/2022 (Sala de lo contencioso-administrativo, sección 4.^a) dispone que:

1.º Se trata de un derecho individual de cada parlamentario, en la medida en que quien pide la información de la Administración no es el parlamento, sino el diputado “a título individual, por más que tal decisión, por sí perfecta, quede condicionada a su admisión por la Mesa y a su tramitación ad extra a través del Presidente de la Cámara” (STC 57/2011). Se recuerda en la STS 185/2022, de 15 de febrero, lo ya formulado en la STC 57/2011, que la petición de información formulada individualmente por el diputado es, en sí perfecta, si bien queda condicionada a su admisión por la Mesa de la Cámara y a su tramitación ad extra a través del Presidente del parlamento. La STS 175/2022 (sala de lo contencioso-administrativo, sección 4.^a), de 10 de febrero, destaca que “a partir del momento en que la Mesa remite la solicitud de información, habría una relación jurídicamente relevante entre la Cámara y el Gobierno”. Conviene recordar que el derecho de los parlamentarios a recabar información del Gobierno y la Administración integra la función de control y, por tanto, el núcleo del *ius in officium* (STC 199/2016, de 28 de noviembre, FJ 3).

2.º No es un derecho ilimitado, y así se suelen prever en los reglamentos parlamentarios que razones fundadas puedan denegarlo (art. 7.2 Reglamento del Congreso de los Diputados, 18.2 Reglamento de la Asamblea de Madrid, ...). En este sentido la STS 151/2022, de 8 de febrero, señala que las razones fundadas en derecho que se aleguen para no proporcionar la información “deben ser explicadas debidamente y pueden ser de fondo o de forma. Esto es, pueden fundamentar la negativa a facilitar en todo o en parte la documentación o limitar el acceso a su consulta en aras de la protección de derechos de terceros o —lo que es lo mismo— de intereses generales de tal entidad que deban prevalecer sobre el derecho de los parlamentarios”. En relación con los límites, por ejemplo, la STS 185/2022 recuerda que ni la Constitución ni el Reglamento del Congreso de los Diputados han establecido que la facultad de solicitar información deba prevalecer frente a derechos de terceros o intereses generales. Continúa diciendo dicha Sentencia que “entender que la propia e innegable relevancia de las funciones que desempeñan los diputados les abre paso a disposiciones que expresamente

impone la reserva y prohibición de difusión de informaciones y documentos, supone ir más allá de lo que la interpretación permite. En efecto, aceptar que por esa sola razón deben acceder a todas aquellas que posean relevancia pública, supondría que no habría límites a su facultad”¹.

3.º Siempre hay que tener presente la posibilidad de que pueda haber alguna colisión con el derecho de protección de datos. Ello no implica que la información tenga que ser denegada, sino que puedan establecerse garantías adicionales para dar cumplimiento a ambos derechos.

2.2. Quién debe facilitar la información

El *iter* procedimental de las peticiones de información realizadas en el Congreso de los Diputados (similar al resto de cámaras legislativas) es que una vez solicitadas por los diputados a través de la Presidencia del Congreso, se contestan por el órgano del sector público en cuyo poder obren y se remite la contestación a través de la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes al parlamentario.

Ahora bien, como se señala en el ATS de 20 de julio de 2021 “una cosa es qué autoridad dispone de la información requerida —por obrar en sus archivos, por ser responsable de la actividad concernida, por deber de custodiarla, etc.— y otra cosa distinta es quién está obligado a satisfacer el requerimiento de información hecho por los Diputados, una vez que se ha presentado y tramitado correctamente con base en lo dispuesto por el artículo 109 de la Constitución y por el artículo 7 del Reglamento del Congreso de los Diputados. Esta es la pregunta que debe formularse, en lugar de buscar qué unidad de la Administración dispone de la información pertinente. Pues bien, tratándose de requerimientos de información en posesión de autoridades integradas en la Administración General del Estado, como ocurre en el presente caso, es el Gobierno quien está obligado a asegurar que dicho requerimiento es satisfecho. ... Ninguna autoridad de la Administración General del Estado está en condiciones de negar o retener una información que el Gobierno considera que debe proporcionarse a los Diputados. Dada la arquitectura constitucional y legal del Poder Ejecutivo, la falta de respuesta es siempre —de manera directa o indirecta— imputable al Gobierno”.

¹ En relación con el tema de los límites, puede leerse el artículo de RAZQUIN LIZARRAGA, M., (2018) *Límites del derecho de información de los diputados*, Revista de Derecho Constitucional, 113, pp. 37-69.

2.3. Contenido

Los parlamentarios pueden solicitar la información que consideren oportuna para poder realizar las funciones que le atribuye el ordenamiento jurídico. Ahora bien, esto no implica que la respuesta que el Gobierno les remita tenga que coincidir necesariamente con lo que a ellos les gustaría recibir.

Como se recuerda en la STS 164/2022, de 10 de febrero, la información se puede remitir a los parlamentarios a la sede de la Cámara, pero también puede indicarse a los diputados el lugar donde se encuentra la información para que acudan a verla. Ahora bien, en este caso, debe la Administración facilitar las razones que le impiden enviarla directamente. En el supuesto de la citada sentencia se dice que “con la resolución de 3 de junio de 2021 la Abogacía del Estado sostiene que se ha satisfecho extraprocesalmente la pretensión de los diputados demandantes, al invitarles a que concierten una visita al Ministerio de Política Territorial y Función Pública. Ciertamente la Administración no les priva de la información requerida pero, aparte de que no se ofrece razón alguna que impida enviarla directamente, es una respuesta que no casa con la dignidad parlamentaria ni se ajusta al estándar de ayuda que cabe deducir del artículo 109 de la Constitución; además no es en sí, una respuesta pues lejos de entregarles la información les obliga a solicitar esa cita para que sean ellos mismos quienes busquen y obtengan aquella”.

De la STS 175/2022, de 10 de febrero, se desprende la necesidad de que la información facilitada por el Gobierno debe ser precisa e individualizada. Concretamente, dicha sentencia se pronuncia sobre un caso relativo a una solicitud en la que se pedía copia de los expedientes administrativos completos de concretas subvenciones. Considera el Tribunal Supremo que en todas las respuestas había habido una motivación vaga, que no identificaba de forma individualizada cada petición, esto es, que “los expedientes solicitados o bien no existían o se hallaban inconclusos o bien, en caso de estar completos se referían a un número muy limitado de las entidades beneficiarias” pero no permitía saber cuáles estaban incompletos y cuáles no.

Por el contrario, en la STS 294/2022, de 8 de marzo, el Tribunal si considera que la información ha sido facilitada por el Gobierno aún cuando no coincide exactamente con lo pedido. El diputado solicitaba copia de todos los informes de las unidades intervinientes de la UME al Cuartel General de la UME, incluyendo notas manuscritas y documentos gráficos de su actuación en centros de ancianos de la Comunidad de Madrid y resto de las Comunidades en las que hubiera intervenido en un rango concreto de fechas, así como otros informes internos de la UME elevados a determinados Ministerios por el tema COVID-19. El Gobierno contestó remitiendo la publicación “informe Operación Balmis” en el que se detallan las actividades e intervenciones realizadas por la UME en el marco de la llamada

operación Balmis. En este caso, el Tribunal Supremo ha considerado que, si bien la información proporcionada no es exactamente la pedida por el diputado, se dan razones de hecho y de derecho en virtud de las cuales no puede hacerse entrega de una documentación que no figura en poder del Ministerio de Defensa porque no ha sido emitida por la Administración General del Estado ni consta en sus archivos. En definitiva, el Gobierno ha cumplido entregando la información de que disponía, pero no es posible hacer entrega de una documentación que ni ha sido elaborada, ni se encuentra en poder del órgano administrativo, ni de la Administración Pública respecto de la que se solicita.

Interesante es también el supuesto que se contempla en la STSJ de la Comunidad Valenciana (sección 4.^a) n.º 173/2021, de 24 de marzo. En dicho caso se había solicitado por el diputado un informe encargado por el Consell al despacho de abogados Gómez Acebo y Pombo. El Gobierno denegó la entrega de dicho informe al considerar, basándose en un escrito del Director de los Servicios Contenciosos de la Abogacía de la Generalidad, que no tenía carácter administrativo, sino procesal, ya que no se confeccionó con la intención de que formara parte o surtiera efectos en un expediente administrativo, sino para aportarlo como prueba pericial en un proceso judicial. Además, amparándose en el artículo 301 de la LECr. Se consideró por la Administración que el informe se veía afectado por el deber de reserva del sumario. Sin embargo, el TSJ dio la razón al diputado demandante, en la medida en que la naturaleza administrativa del informe encargado al despacho de abogados era indiscutible, puesto que para su elaboración y obtención se había seguido un procedimiento de contratación pública, sufragado con fondos públicos y que obra en poder de una Administración pública. Tampoco acepta el carácter reservado, en la medida en que, como ya se dijo en la STS 125/2013, de 25 de febrero, “el secreto sumarial afectaría tan solo si la petición de información lo fuera de documentos que formen parte del propio sumario y sólo de él, pero esta circunstancia no es predicable de aquellos sobre los que se solicita información porque dicha documentación preexistió al sumario y su naturaleza pública es previa”.

2.4. Garantías

Lo más significativo que se puede decir respecto a las garantías con las que cuentan las solicitudes de información de los parlamentarios, es que se han visto ampliadas de forma importante. En efecto, junto a la posibilidad de acudir a la vía del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional², la vía judicial se está abriendo camino poco a poco, ante la negativa de la Administración a facilitar la información pedida.

² Ver, por ejemplo, la STC 32/2017, en la que se examina un caso en el que la solicitud de información no superó el trámite de admisión por la Mesa de la Cámara.

En la STS 175/2022 se hace referencia a la cuestión de la legitimación para recurrir ante el Tribunal Supremo. Considera este Tribunal que admitir que la jurisdicción contencioso-administrativa pueda conocer de asuntos relacionados con el supuesto incumplimiento del deber de dar respuesta a peticiones de información formuladas por diputados (cuestión que se suscitó primero a nivel autonómico) es “defendible y seguramente más tuitiva de la posición jurídica de los diputados, así como de la efectividad de las iniciativas tomadas en ejercicio de la función parlamentaria de control político”. Y continúa diciendo que “la representación procesal del Legislativo nacional considera que las atribuciones del mismo, incluido el modo en que debe relacionarse con el Ejecutivo, no quedan afectadas por el hecho de que los diputados y senadores puedan recurrir por sí mismos en vía contencioso-administrativa la negativa gubernamental a proporcionar la información solicitada”.

Sobre la competencia del Tribunal Supremo para conocer de este tipo de asuntos, ya citamos anteriormente el ATS de 20 de julio de 2021, en el que se dice que “dada la arquitectura constitucional y legal del Poder Ejecutivo, la falta de respuesta es siempre —de manera directa o indirecta— imputable al Gobierno”. Teniendo en cuenta lo dispuesto en dicho Auto, en la STS 411/2022, si bien la información correspondía elaborarla al Secretario de Estado de Derechos Sociales Entendió que “en cuanto actuación del Gobierno a la que se imputa la vulneración de un derecho fundamental es enjuiciable por esta Sala (Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo) de acuerdo con los artículos 2.a) y 12.1 a) de la Ley de la Jurisdicción” y no por la sala de lo contencioso de la Audiencia Nacional como pretendía el Abogado del Estado.

III. CONCLUSIÓN

El derecho a formular peticiones de información por los parlamentarios es esencial para que puedan desarrollar correctamente las funciones que les atribuye el ordenamiento jurídico. Tan es así, que se constata empíricamente la gran utilización que hacen los diputados de este derecho en las diferentes cámaras parlamentarias. Llama la atención, sin embargo, los pocos recursos que se interponen ante denegaciones de información o inexactitudes en la información facilitada por parte del Gobierno. Quizá se deba a que hasta hace poco tiempo, la única forma de solicitar tutela de este derecho era acudir al Tribunal Constitucional con todo lo que ello conlleva de costes, temporales, procesales y económicos. La reciente apertura de la jurisdicción contencioso-administrativa, a nivel de Tribunal Supremo y Tribunales Superiores de Justicia, a conocer de estos asuntos, posiblemente llevará a los parlamentarios a recurrir con mayor frecuencia presuntas vulneraciones de su derecho solicitar información.