

M. Aragón, J. L. Peñaranda, F. Sáinz,
A. Almendros

Instrumentos de información de las Cámaras parlamentarias

[Colección: Cuadernos y Debates núm. 52, Madrid, 1994, 258 págs.]

I

EN los últimos años se ha generalizado, en ocasiones incluso más allá de lo razonable, la celebración de jornadas y seminarios sobre cuestiones jurídicas de alcance general o de otras más concretas. Habitualmente tales eventos —que respondan a un formato más o menos tipo, aunque con distintas variantes— han sido cauce adecuado para la reflexión, desde ángulos diversos, sobre los temas más variados y, lo que no es menos relevante, han permitido promover el intercambio de opiniones entre los expertos al permitir la reunión de los teóricos y los prácticos de la correspondiente disciplina. De esta manera han servido para romper la ancestral metodología jurídica del discurso favoreciendo del debate plural y abierto, forma adecuada para la expresión de ideas y propuestas, cuyo tono y alcance permite el acceso además de los especialistas a quienes se acercan a conocer una materia sin convertirse en tales.

Los debates promovidos durante 1994 por el Centro de Estudios Constitucionales se caracterizan no solamente por las notas reseñadas sino por la plena actualidad y polemicidad de las cuestiones abordadas, la muy acertada selección de los participantes provenientes de la Universidad, del Parlamento, del Poder judicial y de los altos cuerpos de funcionarios de la Administración y, sobre todo, por el método seguido ya que el debate no surge de la simple declaración formal de su apertura, sino a partir de documentos-base que son las ponencias presentadas por las personas a quienes previamente la Dirección del Centro ha encomendado dicho trabajo. De este modo el debate cobra mayor vivacidad y al mismo tiempo tiene una base más rigurosa y sólida.

El debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales el 14 de marzo de 1994 abordó el tema de los “Instrumentos de información de las Cámaras parlamentarias”, que a pesar de su menor tratamiento por la bibliogra-

fía especializada es uno de los más trascendentes para el Parlamento contemporáneo, dado el crecimiento cuantitativo del recurso a dichos instrumentos y el consiguiente incremento del volumen de información de que dispone.

II

La primera de las cuatro ponencias la presentó Manuel Aragón Reyes, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma, bajo el título: "Información parlamentaria y función de control". Tras recordar que en el marco del parlamentarismo racionalizado se han acentuado las tendencias oligárquicas de los partidos y se ha producido la minimización de la función parlamentaria de control, apunta como causas y manifestaciones de dichos efectos, las siguientes: la excesiva burocratización de los partidos, el carácter cerrado y bloqueado de las listas de candidatos concurrentes a unas elecciones que se manifiestan como plebiscitarias, la definición y ausencia de vivacidad del debate parlamentario el papel de cuasi exclusivo protagonismo que a los portavoces parlamentarios otorgan los Reglamentos y, en definitiva, la ubicación en la cúspide del Presidente del Gobierno, y a partir del mismo una concatenación de subordinaciones, la del Gobierno, la del partido y la del grupo parlamentario (pág. 17).

La progresiva pérdida de protagonismo del Parlamento ha venido a ser suplida —que no ya complementada— por el control social y jurisdiccional del

poder (los medios de comunicación y la judicatura) en perjuicio de la democracia parlamentaria misma y de sus mecanismos ordinarios de control. Si bien es cierto que, frente a tales hechos, cabría admitir simplemente que en la práctica asistimos a una mutación constitucional por la que el sistema parlamentario de gobierno habría pasado a ser un sistema presidencialista, ello choca con diversos obstáculos, destacadamente con su problemática compatibilidad con la Monarquía (que precisamente es "parlamentaria") y, sobre todo, con la ausencia de la radical separación de poderes que define el sistema presidencialista. De hecho nuestra práctica política de la forma parlamentaria de Gobierno, concluye Aragón, es actualmente un híbrido: "mezcla de presidencialismo incompleto y de parlamentarismo distorsionado" (pág. 20). Para evitar una crisis profunda del sistema se requiere el fortalecimiento de los rasgos parlamentarios, sin que ello implique por supuesto sustituir la facultad gubernamental de dirigir la política nacional, pero en todo caso reforzando el control de la misma y de la ejecución del programa gubernamental. Sin negar la superior importancia de la potestad legislativa desde la perspectiva del conjunto de las potestades estatales, sostiene el autor —desde una perspectiva exclusivamente parlamentaria— que la función del control es la más relevante (y genuina) de las que hoy cualifica al Parlamento "en cuanto a través de ella puede la Cámara desempeñar un papel por sí misma sin la mediación gubernamental" (pág. 23).

Analiza a continuación Aragón el significado actual del control parlamentario, entendido como toda la actividad de las Cámaras destinada a fiscalizar la acción del Gobierno, independientemente de la existencia o no de sanción. En este ámbito destaca, no ya el control “*por*” el Parlamento —de la mayoría—, sino “*en*” el Parlamento de la oposición. Con ello se mantiene el derecho de la mayoría a decidir, pero también el de las minorías para convocar y discutir (págs. 25-27).

Como no podía ser de otro modo el profesor de la Universidad Autónoma concluye su trabajo con algunas propuestas de reforma, que sintéticamente enunciadas, consisten en: agilizar los debates e incrementar la asistencia a los mismos del Presidente del Gobierno; extender materialmente las actividades de información y control tanto de las decisiones de la política europea como de la política general en materia autonómica y del sector “paraestatal” en tanto que a él se aporten fondos públicos. Sin perjuicio del relevante papel que ineludiblemente corresponde a los partidos políticos en un sistema democrático, hay que frenar, insiste el autor, la tendencia a que éstos sustituyan la democracia de ciudadanos o el papel de otras organizaciones como las asociaciones de distinto género, los sindicatos, etc.; por lo demás, se ha de fomentar la democracia interna de los partidos para que no pierdan su legitimidad; en ningún caso pueden sustituir al pueblo, pero tampoco al Estado (pág. 33).

En definitiva, afirma Aragón, que para fortalecer la cultura democrática

las instituciones “han de actuar *ad exemplum*” (la ejemplaridad institucional por la adopción y cumplimiento de pautas de conducta en los órganos públicos que los haga merecedores del reconocimiento de los ciudadanos). Destacadamente el Parlamento ha de recobrar la “centralidad” política, vía control, que necesariamente exige plenitud de información.

III

José Luis Peñaranda Ramos, Secretario General Adjunto del Congreso de los Diputados dedica su ponencia al tema “Información Parlamentaria, poderes públicos y sector público”. Partiendo de la afirmación hoy tan repetida de que “información es poder” y dejado a un lado las numerosas vías por las que se transmite y obtiene información parlamentaria, centra su trabajo en las llamadas “peticiones de información”, que abarcan las realizadas por escrito o “solicitudes de información”, y las contestadas oralmente o “solicitudes de comparecencia”.

Aborda, en primer término, los destinatarios de dichas solicitudes de información y concluye que se ha producido una “evolución expansiva” consecuencia de una interpretación flexible y amplia del concepto de “Administraciones Públicas” que en la práctica ha venido a identificarse con la totalidad del denominado “sector público”. No se trata, sin embargo, de una cuestión pacífica, existiendo supuestos controvertidos respecto de los que se discute

si han de quedar abiertos o no a la información los del Parlamento. Se pregunta Peñaranda Ramos si los “entes informantes” han de pertenecer necesariamente a la categoría de “entes controlables”, o se trata de categorías separadas e independientes, bien entendido que dado el carácter auxiliar de la función parlamentaria, ésta se encuentra íntimamente ligada a la función de control.

Por lo que respecta al marco jurídico de instrumentación de las vías de información, los arts. 7 y 44.1 RC, legitiman activamente tanto a los órganos de la Cámara como a los diputados individualmente considerados, legitimación que sobrepasa lo previsto en el art. 109 CE. En estos casos, el control de la Mesa se limita a confirmar que se trata de autoridades o Administraciones Públicas. Las solicitudes de información se rigen, en fin, por el criterio de la “comunicación” al solicitante, y no por el de la “publicidad” (pág. 45).

Frente a las solicitudes de información, para las de comparecencia de miembros del Gobierno, autoridades, funcionarios públicos u otros sujetos, no se legitima a los diputados pero sí a los órganos de la Cámara —Pleno y Comisiones, normalmente— además de al Gobierno. Su celebración depende “de un trámite no jurídico sino de una valoración de oportunidad” por el órgano parlamentario correspondiente. Se rigen, en fin, por el principio de “publicidad”, propio de las sesiones parlamentarias. Peñaranda se detiene particularmente en las comparecencias

de las “otras personas”, dando cuenta de la práctica parlamentaria, que es tendente a admitir la solicitud de comparecencia de estas últimas previa existencia de una iniciativa en las Cámaras respecto de la cual se podría “informar o asesorar a la Comisión” (pág. 52). Al exponer esta práctica parlamentaria va detallando los sucesivos acuerdos de los órganos de gobierno de las Cámaras de ampliación a autoridades o entes no integrados en las Administraciones Públicas, como los órganos de las Comunidades Autónomas, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas o el Consejo General del Poder judicial, salvo respecto de los asuntos jurisdiccionales, además de las llamadas Administraciones Independientes como las Universidades, el Consejo de Seguridad Nuclear, el Banco de España o la Comisión Nacional del Mercado de Valores; en cuanto a la Administración Institucional la práctica parlamentaria ha apuntado respecto de las que adoptan la forma jurídico-privada que “no es obstáculo por sí misma para negar la existencia de una relación de instrumentalidad de estas sociedades respecto de una Administración Pública, y, en consecuencia, no constituye un criterio que por sí mismo separe a estos sujetos de Derecho del ámbito de las Administraciones Públicas a efectos del art. 7 RC” (págs. 58-59). Recuerda que en ocasiones se arguye por estos entes para negarse a dar la información solicitada el posible perjuicio a terceros o los perjuicios económicos para la sociedad en un mercado competitivo, cuestión contro-

vertida que el autor no resuelve aunque apunta que ante el conflicto de intereses, bienes o derechos ha de buscarse la conciliación entre información y tutela de aquéllos, más fuerte cuando, por ejemplo, se trata de materias clasificadas. Aborda también otros supuestos fronterizos como las Corporaciones de Derecho Público, la ONCE, o la Cruz Roja Española (págs. 62-67).

IV

Fernando Sainz Moreno se ocupa de plantear las que llama "Consideraciones sobre algunos límites del derecho de información de las Cámaras". Aun cuando parte del principio general que habilita a las Cámaras para obtener cuanta información necesiten para el ejercicio de sus competencias, ya sea "recabando información" ya sea investigando, se ocupa de identificar unos principios que rigen o delimitan el ámbito en que puede operar la misma: por un lado, la adecuación de la información al objeto que es ejercer alguna de las funciones parlamentarias; por otro, la información debe ser proporcionada en el tiempo fijado y en la cantidad interesada; por fin, debe ser conocida la finalidad para la que se pide la información, lo que traduce en el principio de transparencia. A partir de la definición de tales principios, Fernando Sainz Moreno, que une a su condición de Catedrático de Derecho Administrativo la de Letrado de las Cortes Generales, plasma gráficamente su conclusión con

estas palabras: "La necesidad de la información es elemento limitador de la facultad de recabar información y, a su vez, limitador de la negativa a proporcionarle (pág. 85).

Por lo que concierne al acceso de la Cámara a las "materias clasificadas", reflexiona sobre el carácter problemático desde el punto de vista de la interpretación material, de la delimitación de las materias reservadas o secretas en defensa, de la difusión de los datos estadísticos y económicos y especialmente de los fondos reservados, que "por su propia naturaleza no son controlables más que en sus líneas generales"; por ello, concluye que los que se establezcan "o son falsos controles, o anulan la naturaleza de los mismos, o se tiene confianza en la persona a cuya disposición se ponen o no se tiene. Y si no se tiene sólo cabe no crearlos" (pág. 87).

Sainz Moreno se ocupa también, con la misma riqueza de matices que en las demás cuestiones que apunta, de la responsabilidad por el mal uso del derecho a la información, concluyendo que no cabe invocar la inviolabilidad que a los parlamentarios garantiza el art. 71 CE cuando éstos infringen las normas que configuran la función parlamentaria (pág. 88). Se manifiesta escéptico respecto de las medidas disciplinarias ante la violación del deber de secreto "más aún cuando quienes difunden el secreto están protegidos por el secreto profesional sobre las fuentes de su información" (pág. 87).

V

Angel M. Almendros Manzano, Letrado de las Cortes Generales, titula su ponencia: "Control parlamentario, uso del derecho privado por los poderes públicos y derechos fundamentales", con lo que plantea una profundización en las cuestiones abiertas por el segundo de los ponentes. Partiendo de la aplicación creciente por la Administración de técnicas jurídico-privadas, Almendros hace notar que mediante las mismas no puede frenarse el control parlamentario. En el terreno complejo de las figuras organizativas adoptadas, en el que el criterio definitivo para hablar de sector público es el hecho de que, independientemente del accionariado público, la Administración ejerza de alguna forma un control efectivo sobre las mismas, mantiene sin matices la tajante conclusión pro Parlamento (pág. 94), si bien es necesario poner en relación las facultades de control e información de las Cámaras con los bienes jurídicos y derechos merecedores también de protección, cuyo menoscabo se podría producir por la publicidad que el ejercicio de dichas funciones comporta. Así Almendros, siguiendo lo expuesto en las ponencias precedentes, y partiendo de la *vis expansiva* del derecho a la información, procede a separar en su análisis los límites la información y las garantías del uso de la información obtenida.

Por lo que a los límites concierne plantea el autor la distinción entre los absolutos —como el "secreto del sumario"— y los relativos —como el secre-

to de la contabilidad, los secretos oficiales o los gastos reservados, respecto de los que la solución de nuestro ordenamiento no es impedir el acceso a los mismos sino establecer un procedimiento que garantice el equilibrio de bienes jurídicos protegidos, o el derecho a la intimidad, salvo que se trate de informaciones relativas a la ideología, religión o creencias, en cuyo caso el límite se convierte en absoluto.

Las garantías del uso de la información sensible son "justamente la clave de esta cuestión, (pues) las Cámaras deben asegurar la menor ablación posible de los bienes y derechos afectados por su control". Como tales estudia el autor la celebración de sesiones secretas, la recalificación de preguntas en solicitudes de informe cuando pudieran afectar a "datos sensibles", y, en fin, el deber de los parlamentarios de guardar secreto. No obstante, mayor interés reviste el planteamiento que Almendros efectúa de métodos para facilitar información protegida: el recordatorio expreso de su confidencialidad; la consulta de los documentos, en lugar de la remisión de copia de los mismos; el envío de versiones extractadas o expurgadas; o la restricción en la legitimación para su solicitud.

La conclusión a la que llega el autor es que ha de, articularse un clima de cooperación interorgánico y de "confianza" mutua entre el sujeto llamado a transmitir la información delicada, el que tiene derecho a conocerla y, en su caso, los particulares afectados, para lograr al mismo tiempo: la eficacia de la Administración en el cumpli-

miento de sus fines, el respeto a la intimidad personal de los ciudadanos y el ejercicio de las potestades de control del Parlamento en defensa del sistema democrático (pág. 112).

VI

En el debate tomaron inicialmente la palabra los invitados al mismo, Loyola de Palacio Lersundi, Joan Marcet i Morera, Diego López Garrido, Josep López de Lerma (diputados) y Francesc Codina i Castillo (senador), Enrique Guerrero Salom (Secretario General de Relaciones con las Cortes), Angel Garrarena Morales y Joaquín García Morillo (Catedráticos de Derecho Constitucional), Germán Gómez-Orfanel (Profesor Titular de Derecho Constitucional) y José Antonio Moreno Ara (Letrado de las Cortes Generales), para finalmente dar paso a los ponentes que con un cierto carácter de síntesis, cerraron el acto. A pesar del elevado número de intervinientes y la lógica heterogeneidad de los planteamientos que se sucedían, el debate tuvo una especial viveza con referencias continuas a la práctica parlamentaria y con un evidente carácter constructivo en las intervenciones en la búsqueda del más adecuado y eficaz cumplimiento por las Cámaras de su función de control e información. En sus cuidadas intervenciones, todas ellas de una remarcable altura, hicieron especial hincapié, y en ello hubo coincidencia general, en la progresiva centralidad de la función de control e información en el marco ge-

neral de las funciones parlamentarias. El crecimiento cuantitativo de las iniciativas de dicha naturaleza, y la "cantidad de control parlamentario" (en expresión de Guerrero Salom, pág. 120), no asegura sin embargo un adecuado y eficaz cumplimiento de esta función por el Parlamento en directo engarce con las propias demandas ciudadanas. Surgieron, de este modo, en un debate, dinámico, y al mismo tiempo pleno de polemicidad, las cuestiones más problemáticas: la reiterada ausencia del Presidente del Gobierno en los debates parlamentarios (de Palacio, pág. 126); la hipótesis creación de Comisiones de Investigación por acuerdo de la minoría de la Cámara sin derecho de veto de la mayoría, llamando la atención Moreno Ara (pág. 175) sobre la posibilidad de que generara frustraciones ya que si tales Comisiones son órganos del Parlamento, es a la mayoría de ésta a la que corresponde adoptar las decisiones "por muy vinculado que esté a un objetivo o programa que fundamenta su creación" (pág. 175) la no sujeción del Consejo General del Poder Judicial al control parlamentario en sentido estricto, de exigencia de responsabilidad inmediata, pero sí en el amplio —como subrayó Aragón Reyes (págs. 182-183)—, de exigencia de responsabilidad mediata o difusa como crítica parlamentaria con publicidad de sus actividades" (también García Morillo, págs. 150-151); en cuanto a la información y el control del cada vez más amplio sector "paraesta-tal", aunque no faltó quien como García Morillo destacó la difícil compatibilidad entre

profesionalidad de la gestión y responsabilidad política de la misma (pág. 151), no obstante recordó (Peñaranda, pág. 179) que jurídica-mente la solicitud de información relativa a dichos entes, “no se traduce necesariamente en un ejercicio de control, y en su caso, una exigencia de responsabilidad directa entre Parlamento y estos entes”; la relativización de los mal llamados “debates sobre el estado de la nación” se puso también sobre la mesa, destacándose que más que instrumento de control son el resumen de un período parlamentario (García Morillo, pág. 153).

Se analizaron también otras cuestiones no menos problemáticas como el control de la política europea a través de la Comisión Mixta de la Unión Europea, planteando de Palacio que “los Parlamentos nacionales puedan disponer de las propuestas legislativas de la Comisión con antelación suficiente” y que dicha Comisión pueda solicitar bien la ampliación de la información recibida por escrito bien la celebración de un debate con el Gobierno para que “tome conocimiento de cuáles son las posturas de los distintos grupos respecto “a dichas iniciativas (págs. 128-129, sin olvidar otros aspectos no menos trascendentes como el sugerido por García Morillo de que el Parlamento, en no pocas ocasiones, “no es tanto el lugar donde se realiza el control parlamentario, cuanto el lugar donde quienes realizan el control, y eventualmente los controlados, se encuentran con los medios de comunicación”, desplazándose el centro de gravedad hacia los pasillos que circundan el hemiciclo

(págs. 149-150). Asimismo se refirieron los problemas de ordenación del control parlamentario y de las solicitudes de información ante la multiplicación de iniciativas (López de Lerma, pág. 133), se reivindicó la progresiva centralidad del Parlamento a través de la consolidación de “prácticas parlamentarias” como las interpelaciones urgentes o los debates posteriores a las cumbres europeas, sin olvidar los ya citados debates de política general (Marcet, pág. 141), y se abordó una cuestión capital, el “tempus” político, es decir las contestaciones de las iniciativas en el tiempo políticamente oportuno, pues en otro caso no sirve prácticamente para nada (“*just in time*”, en expresión de López Garrido, págs. 167-168).

Garrorena Morales concluye, con la finura de todos sus análisis, en la intervención más conceptual de las habidas en el debate que es necesario “incrementar la eficacia del control” en “el Parlamento; devolver su tridimensionalidad a la representación política, esto es, potenciar la representación ante el poder” o representación de control frente a la actual preeminencia de la representación de mando” (pág. 145). Para avanzar en esta concepción propone modernizar la visión de la división y “aceptar que la oposición no es tanto la parte vencida del Parlamento cuanto aquel contrapoder efectivamente operante dentro del sistema al que es preciso dotar desde ya de un auténtico y suficiente estatuto jurídico para que pueda cumplir más eficazmente su cometido”. Desde esa perspectiva ca-

bría abordar la redefinición de determinadas iniciativas parlamentarias como derechos de las minorías: cita así expresamente las Comisiones de investigación o el “turno de asuntos actuales” al modo en ambos casos del Bundestag.

El incremento cuantitativo del control parlamentario es un hecho, que se documenta en el apéndice del libro en

relación con las últimas Legislaturas, pero —como bien dice Aragón Reyes— el problema es, “sobre todo, cualitativo”, pues en juego está añadiríamos el papel mismo del Parlamento como centro de discusión y debate político y de formación de la opinión pública.

Enrique ARNALDO ALCUBILLA

