



Congreso de los Diputados

RESOLUCIÓN DE LA MESA DE LA DIPUTACIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS EN RELACIÓN CON EL RECURSO INTERPUESTO POR F.J.B CONTRA LA DECISIÓN DE LA DIRECCIÓN DE DOCUMENTACIÓN, BIBLIOTECA Y ARCHIVO ADOPTADA POR INDICACIÓN DEL SECRETARIO GENERAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS RELATIVA A SU SOLICITUD DE ACCESO AL “INFORME DE LA SECRETARÍA GENERAL SOBRE EL CASO AMAIUR, QUE SE SALDÓ CON LA NEGATIVA DE LA MESA DE FACILITAR LA CONSTITUCIÓN DE GRUPO PARLAMENTARIO PROPIO POR PARTE DE LA FORMACIÓN POLÍTICA EN LA PASADA LEGISLATURA” (NÚMERO DE REFERENCIA 2016/23).

Con fecha 28 de junio de 2016, la Mesa de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados ha adoptado el siguiente acuerdo:

“I.- ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 10 de febrero de 2016, F.J.B solicita acceso a la siguiente información:

“- Informe de la Secretaría General sobre el caso Amaiur, que se saldó con la negativa de la Mesa de facilitar la constitución de grupo parlamentario propio por parte de la formación política en la pasada legislatura.

- Informe de la Secretaría General, que se ha saldado con la negativa de la Mesa a facilitar la conformación de varios grupos parlamentarios propios por parte de Podemos y las confluencias (En Comú Podem; Compromís; En Marea), ya en la presente legislatura”.

SEGUNDO.- Con fecha 1 de marzo de 2016, la Dirección de Documentación, Biblioteca y Archivo contesta lo siguiente mediante correo electrónico:

“Por indicación del Secretario General del Congreso de los Diputados y en relación con la solicitud de información número de referencia 2016/23, formulada el 10 de febrero de 2016, sobre informes de la Secretaría General



Congreso de los Diputados

respecto a la formación de grupos parlamentarios, se facilita la información siguiente:

Por tratarse de una cuestión de naturaleza estrictamente parlamentaria y, por tanto, no sujeta a derecho administrativo, no se encuentra dentro del ámbito de aplicación de las Normas de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 20 de enero de 2015, para la aplicación de las disposiciones de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno a la Cámara, en relación con su actividad sujeta a derecho administrativo (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie D, núm. 595, de 23 de enero de 2015).

Por otra parte se ha de tener en cuenta que los Informes de la Secretaría General tienen carácter reservado, por lo que no es posible su difusión.

Por si fuera de su interés, puede encontrar información sobre el tema en: Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados/coordinación de la edición María Rosa Ripollés Serrano; autores Ana Aizpuru Segura... [et al.] Madrid. Congreso de los Diputados, Departamento de Publicaciones, 2012. Se adjuntan en PDF los comentarios al Título II. De los Grupos Parlamentarios, art. 23 a 29.

En todo caso, se ha de tener en cuenta que no existe Informe de la Secretaría General en relación con “la negativa de la Mesa a facilitar la conformación de varios grupos parlamentarios propios por parte de Podemos y las confluencias”.

Palacio del Congreso de los Diputados, 1 de marzo de 2016.

Dirección de Documentación, Biblioteca y Archivo”.

TERCERO.- Con fecha 30 de marzo de 2016 (recibido el 1 de abril de 2016, Congreso de los Diputados, número de registro de entrada 396), F.J.B presenta contra dicha decisión recurso potestativo de reposición ante la Mesa del Congreso de los Diputados, solicitando:

“que se dicte resolución por la que se reconozca mi derecho a acceder a la información requerida, siéndome facilitado informe del Secretario General del Congreso de los Diputados sobre el 'caso Amaiur', que se saldó con la negativa



Congreso de los Diputados

de la Mesa de aceptar la constitución de grupo parlamentario propio por parte de la formación política en la pasada legislatura”.

II.- FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1.- JURÍDICO-PROCESALES

PRIMERO.- Lo primero que debe analizarse es la procedencia del recurso interpuesto.

El presente recurso se plantea ante la Mesa del Congreso de los Diputados frente a una decisión de la Dirección de Documentación, Biblioteca y Archivo, adoptada por indicación del Secretario General de la Cámara. El recurso se califica de “potestativo de reposición” y se interpone al amparo de los artículos 107, 110, 116 y 117 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC) y del artículo 7 de las Normas de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 20 de enero de 2015, para la aplicación de las disposiciones de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno a la Cámara, en relación con su actividad sujeta al Derecho Administrativo (NT, en adelante). Asimismo, en el Fundamento de Derecho I se alude a la competencia de la Mesa de la Cámara para conocer este recurso en atención a lo dispuesto en el artículo 17.1 NT, y en el Fundamento de Derecho II alude a que se interpone en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente a la notificación del acto impugnado, en base a lo dispuesto en el artículo 17.2 NT.

En concreto se plantea la duda de si la decisión de la citada Dirección está sometida al régimen de impugnación previsto en el artículo 17 NT que dispone lo siguiente:

“Frente a toda resolución expresa del Secretario General en materia de acceso a la información sobre la actividad del Congreso sujeta a Derecho Administrativo podrá interponerse recurso ante la Mesa del Congreso de los Diputados.”

Sin embargo, en el presente caso, la decisión que se recurre no adopta la forma de “resolución” del Secretario General, ello de manera consciente para evidenciar que se trataba de una solicitud que, como luego se verá, no entraba dentro del ámbito de aplicación de las NT y, por eso, su resolución no debía adoptar las formalidades



Congreso de los Diputados

previstas en las NT, que solo se aplicarían a las solicitudes de información de naturaleza administrativa. En coherencia con esta no aplicabilidad de las NT, tampoco cabría frente a la decisión de la Dirección el recurso previsto en el citado artículo 17.

Ahora bien, lo cierto es que la solicitud se planteó al amparo de tales NT y la decisión ha sido adoptada teniendo en cuenta lo dispuesto en dichas Normas así como la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno a la Cámara (LT, en adelante). Es decir, se trata de un expediente que se ha tramitado como ejercicio del derecho de acceso a la información pública ante el Congreso de los Diputados, aunque el resultado de la decisión haya supuesto excluirlo de su ámbito. En realidad, se trata de un caso de delimitación negativa del ámbito de aplicación de las NT, de forma que lo lógico sería resolver el mismo a través del recurso que éstas prevén, además de así garantizar el derecho del recurrente a disponer de un recurso en vía administrativa, anterior a la judicial, como exige el artículo 24 LT. Para ello, no obstante, se deberá realizar una interpretación no formalista del artículo 17 NT, entendiéndose que aunque formalmente la decisión de la Dirección de Documentación, Biblioteca y Archivo no constituye una resolución del Secretario General, tiene un efecto equivalente en la medida que se adoptó “por indicación” de aquél.

En cuanto a la calificación del recurso como “potestativo de reposición” sobre la base de los artículos 116 y 117 LRJPAC que se citan, debe ser rechazada. La aplicación a la Cámara de esta Ley es supletoria, es decir, solo respecto de aquellos extremos que no estén regulados por una norma propia de la Cámara. En este caso, la Cámara a través de su propia norma, las NT, tiene regulado el régimen de recurso en esta materia, que simplemente lo denomina “recurso” y que, en todo caso, respondería al recurso de alzada de los artículos 114 y 115 LRJPAC y no al recurso de reposición, al plantearse frente al órgano superior que dictó el acto impugnado y no agotar la vía administrativa.

SEGUNDO.- En consecuencia con lo anterior, a este recurso le son aplicables, por analogía, los requisitos de plazo establecidos para la impugnación de las resoluciones del Secretario General en el artículo 17 NT. Conforme a ellos, se aprecia que el presente recurso se ha interpuesto en plazo (un mes a contar desde la notificación del acto impugnado, al ser expreso), disponiéndose de un plazo de tres meses para resolver y notificar la resolución, transcurrido el cual, el recurso se entenderá desestimado.



2. JURÍDICO-MATERIALES

PRIMERO.- En primer lugar, el recurrente plantea la falta de motivación de la decisión adoptada por la Dirección de Documentación, Biblioteca y Archivo (Fundamento de Derecho III). A estos efectos, cita el artículo 12.2 NT que exige que serán motivadas las resoluciones que denieguen el acceso a la información pública, señalando que la respuesta recibida por la que se le deniega la información requerida, por tratarse de una cuestión de naturaleza estrictamente parlamentaria y, por tanto, no sujeta a derecho administrativo, no contiene “*los elementos y razones de juicio que permitan conocer cuáles han sido los criterios jurídicos que fundamentan la decisión (STC 58/1997, de 18 de marzo), y sin que la motivación esté fundada en Derecho (STC 147/1999, de 4 de agosto , FJ 3º)*”. En su opinión, tal decisión, para haber estado motivada, debería haber mencionado alguna de las causas de inadmisión que se establecen en el artículo 10 NT, en concreto considera que hubiera sido aplicable la establecida en la letra b), por resultar el resto inoperables: “*b) Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos*”.

Esta argumentación debe ser rechazada. En realidad, la solicitud no es que haya sido denegada, sino que se ha considerado que no entra dentro del ámbito de aplicación de las NT. Aunque el efecto sea el mismo en ambos casos, esto es, el no acceso a la información requerida, la razón en cada uno de ellos es diferente. En el caso presente se trata de un supuesto de no aplicabilidad de las NT, dada la naturaleza parlamentaria del informe que se estaba solicitando. Por ser más precisos, es un motivo más de “exclusión” que de “inadmisión”. Por eso, el precepto aplicable no hay que buscarlo como cree el recurrente en el artículo 10 NT, que regula los motivos de inadmisión, sino en los artículos 1 y 2 que son los que ciñen la aplicación de las NT solo a las solicitudes de información referente a la actividad de la Cámara sujeta a Derecho Administrativo. En concreto, el apartado 2 del artículo 2 es el que expresamente excluye de las NT el derecho de acceso de los ciudadanos a la información sobre actividad parlamentaria que se regirá por lo dispuesto en el Reglamento de la Cámara y en las normas y resoluciones de sus órganos.

La decisión de la Dirección, tal como está redactada, recoge claramente tal motivación de exclusión sin dejar lugar a dudas sobre las razones en la que se está basando, que son perfectamente entendibles. Explica que se trata de una información de naturaleza parlamentaria y, por tanto, no sujeta a Derecho Administrativo, de forma que no se encuentra dentro del ámbito de aplicación de las NT. Es decir, aunque no cita los



artículos 1 y 2 NT, de hecho está recogiendo como motivación el contenido de los mismos, por lo que no puede sostenerse que la decisión no esté fundada en Derecho.

Aplicando la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la motivación respecto a las resoluciones judiciales, se consideran válidas aquellas motivaciones que de forma suficiente indiquen las razones jurídicas que permitan conocer los fundamentos en que se ha basado la decisión, pudiéndose entender que la decisión de la Dirección cumple este requisito. Para que tal decisión pudiera ser tachada de inmotivada tendría que *“haber acogido una aplicación arbitraria de la legalidad, manifiestamente irrazonada o irrazonable, o incurrida en un error patente, por la que la aplicación de la legalidad haya sido tan sólo una mera apariencia (SSTC 158/2002, de 16 de septiembre, FJ 6; 30/2006, de 30 de enero, FJ 5; 82/2009, de 23 de marzo, FJ 6, o 107/2011, de 20 de junio, FJ 2”* (STC 112/2015, de 8 de junio de 2015), lo que en modo alguno se puede sostener que haya ocurrido en este caso, al haberse aplicado de forma correcta, sin arbitrariedad y sin error, lo dispuesto en las NT respecto a su ámbito de aplicación.

SEGUNDO.- En segundo lugar, continuando con el Fundamento de Derecho III, el recurrente realiza una serie de consideraciones sobre la autonomía organizativa de la Cámara y su carácter representativo que le llevan a la siguiente conclusión:

“Si este principio democrático ha de informar todos los campos de la esfera pública se hace impensable que los informes de la Administración del Congreso de los Diputados, que ofrece la asistencia, apoyo y asesoramiento jurídico, técnico y administrativo de los órganos de la Cámara y, más en concreto, de la Mesa, no sean de acceso para la ciudadanía. Más aún, cuando tales informes han sido trabajados por el órgano que adopta las decisiones y medidas que organizan el trabajo y el régimen y gobierno interiores de la Cámara, o que programa las líneas generales de actuación del espacio en que radica la soberanía nacional.

Si la Secretaría General es personal administrativo del Congreso, no se entiende que el trabajo elaborado no entre dentro del ámbito de aplicación de las Normas de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 20 de enero de 2015, para la aplicación de las disposiciones de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno a la Cámara, en relación con su actividad sujeta a derecho administrativo (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie D, núm. 595, de 23 de enero de 2015)...”.



Congreso de los Diputados

Tratando de forma conjunta las alegaciones contenidas en el Fundamento de Derecho IV, en el mismo, tras recoger diversa jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el concepto de garantía institucional y la configuración del derecho a la información del artículo 20.1 d) de la Constitución, se afirma que:

“Del ámbito subjetivo de aplicación no escapa el Congreso de los Diputados, como se aprecia en su art. 2, si bien, no puede obviarse las normas específicas de aplicación a la Mesa del Congreso de 20 de enero de 2015. Así, haciendo una apreciación conjunta de los límites previstos al acceso a la información pública de los artículos 14 de la Ley 19/2003 y 10 de las Normas aplicables a la Mesa del Congreso, no puede más que entenderse que en modo alguno la información requerida por mi persona pueda adecuarse a cualquiera de los supuestos taxativos así previstos”.

Finalmente concluye con una reflexión sobre el alcance del principio democrático del artículo 1.1 de la Constitución que, a su juicio, queda vulnerado cuando se impide a los ciudadanos la posibilidad de construir una opinión libre y fundamentada.

Como se ve, la mayor parte del contenido del recurso son reflexiones sobre teoría constitucional que solo muy vagamente, en cuanto que se refieren a principios generales, pueden servir para justificar la pretensión del recurrente de anular la decisión que impugna.

Frente a tales argumentos, deben hacerse las siguientes consideraciones.

El recurrente cita la STC 32/1981 sobre el concepto de “garantía institucional”. Ahora bien, a la Cámara no le resulta aplicable esta construcción teórica pensada para proteger determinadas formas de autogobierno territorial o derechos fundamentales, sino otra de mayor fuerza que es la “autonomía parlamentaria” ex artículo 72 de la Constitución, que en otra parte del recurso es mencionada también. Es esta autonomía de la Cámara la que explica que la LT en su disposición adicional octava le otorgue una libertad de concreción sobre el modo de aplicarla:

“El Congreso de los Diputados, el Senado y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas regularán en sus respectivos reglamentos la aplicación concreta de las disposiciones de esta Ley”.

Las NT de la Cámara han sido precisamente dictadas al amparo de la previsión que se contiene en la Disposición adicional octava de la LT. Por tanto, lo primero que debe afirmarse es el valor normativo que tienen tales NT, mediante las cuales se concreta la aplicación a la Cámara de las disposiciones de la LT. Sus términos, y no



otros, son los que constituyen la expresión de voluntad de la Cámara, determinando el efecto y alcance con que ésta ha querido aplicar dicha LT en su ámbito.

Por tanto, en modo alguno se puede sostener que el Congreso se ha “escapado” de la aplicación de la LT, pues ha procedido a la correspondiente adaptación en su ámbito. A efectos de llevar a cabo tal adaptación ha tenido en cuenta, como bien dice el recurrente, el artículo 2 de esta Ley, pues es el que marca cómo el Título I de dicha Ley se debe aplicar a la Cámara, al decir:

“Las disposiciones de este título se aplicarán a (...):

*f) La Casa de su Majestad el Rey, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, así como 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, **en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo**”.*

Las NT no hacen sino atenerse estrictamente a esta previsión legal, simplemente trasladándola, como se refleja en su mismo título y en los artículos 1 y 2. Tanto la publicidad activa a la que hace referencia el Capítulo II del Título I de la LT como el derecho de acceso a la información pública del Capítulo III del mismo Título, se han adaptado conforme a esa delimitación material marcada por la propia LT, quedando excluida de su ámbito de aplicación la actividad parlamentaria en cuanto que no está sujeta a ese Derecho Administrativo, sino al Derecho Constitucional o al Derecho Parlamentario.

El ejemplo que cita el recurrente relativo al Consejo de Estado, que hace públicos todos sus Dictámenes, no puede ser tomado en consideración en la medida que la información que pueda generar ese órgano, dada su naturaleza solo administrativa, no presenta la dicotomía entre documentación administrativa y documentación parlamentaria que sí se produce en cambio en el ámbito del Congreso de los Diputados, por su doble y especial naturaleza administrativa y parlamentaria.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, el recurrente confunde dos extremos distintos, la naturaleza de la actividad sobre la que se pide la información con la naturaleza del órgano que la elabora. La LT, cuando define el ámbito de su aplicación a la Cámara, se refiere solo a la naturaleza de la “actividad”. Esta es la que necesariamente ha de ser administrativa. En teoría, cabría que tal actividad administrativa pudiera ser adoptada tanto por órganos administrativos de la Cámara



(cualquier unidad de la Secretaría General,) como por órganos parlamentarios (por ejemplo, la aprobación por la Mesa de la Cámara de un expediente de contratación).

En cambio, en modo alguno la LT se refiere a que sus disposiciones se apliquen a cualquier actividad de la Cámara, ya sea parlamentaria o administrativa, con tal que la misma sea generada por un órgano administrativo. Esta interpretación del recurrente que confunde la naturaleza del órgano como la naturaleza de la información no encuentra apoyo en el artículo 2.1 f) LT.

Cuestión distinta es que la forma en que el Congreso ha adaptado la LT, suscite en el recurrente un determinado juicio, pero lo que no puede considerarse es que no se ajuste a dicha legalidad, o más aún, que vulnere algunos de los principios constitucionales que se citan.

TERCERO.- Aunque en todo caso la solicitud objeto de este recurso está excluida del ámbito de aplicación de las NT, de forma complementaria debe señalarse que el informe que se requiere, al igual que ocurría con el otro Informe de la Secretaría General, que inicialmente también se solicitaba, sobre la conformación de varios grupos parlamentarios propios por parte de Podemos y las confluencias, no existe en cuanto tal pues nunca fue solicitado por ningún órgano parlamentario, ello al margen de que la decisión de la Mesa sobre esta cuestión contara con el asesoramiento jurídico que habitualmente se realiza a este órgano respecto a la calificación de los escritos parlamentarios.

En conclusión, a la vista de lo expuesto, se considera que la solicitud de acceso a información del recurrente no entra dentro del ámbito material de las NT, por referirse a una documentación de evidente naturaleza parlamentaria –un informe de la Secretaría General sobre la formación de un grupo parlamentario- que no está relacionado con una actividad de la Cámara sujeta al Derecho Administrativo, sino al Derecho Constitucional o al Derecho Parlamentario. Se trata, además, de un criterio consolidado que viene siendo aplicado con carácter general a otras solicitudes que fueron denegadas (números de referencia 2015/23, 2015/27, 2016/43, 2016/47, 2016/59), en concreto la número 2016/43 fue presentada también por el propio recurrente y solicitaba las decisiones de la Mesa sobre la formación de grupos parlamentarios. Además, como se ha dicho, se trata en todo caso de un informe que no existe como tal.

Sobre la base de estos motivos, se debe estimar ajustada a Derecho la decisión adoptada por la mencionada Dirección por indicación del Secretario General del Congreso de inadmisión de dicha solicitud.



III.- ACUERDO

En atención a lo expuesto, la Mesa de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados acuerda:

1º. Admitir el recurso presentado por F.J.B contra la decisión de la Dirección de Documentación, Biblioteca y Archivo adoptada por indicación del Secretario General del Congreso de los Diputados, de fecha 1 de marzo de 2016, en relación con su solicitud de acceso al *“Informe de la Secretaría General sobre el caso Amaiur, que se saldó con la negativa de la Mesa de facilitar la constitución de grupo parlamentario propio por parte de la formación política en la pasada legislatura”* ” (número de referencia 2016/23), entendiéndose que se interpone al amparo del artículo 17 de las Normas de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 20 de enero de 2015, para la aplicación de las disposiciones de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno a la Cámara, en relación con su actividad sujeta a derecho administrativo.

2º. Desestimar en cuanto el fondo el recurso por referirse la solicitud presentada a una información de naturaleza estrictamente parlamentaria y, por tanto, no sujeta a Derecho Administrativo, que no se encuentra dentro del ámbito de aplicación de las citadas Normas de Transparencia de la Cámara, además de por tratarse en todo caso de un informe que no existe en cuanto tal, no procediendo, en consecuencia, reconocer al recurrente su derecho a acceder a la información solicitada.

3º. Publicar esta Resolución en la página web del Congreso de los Diputados, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 17.4 de las Normas de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 20 de enero de 2015, para la aplicación de las disposiciones de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno a la Cámara, en relación con su actividad sujeta al Derecho Administrativo.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 23.2 de Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, así como en el artículo 18 de las citadas Normas del Congreso de los Diputados, contra la



Congreso de los Diputados

presente Resolución solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses desde el día siguiente al de su notificación, en los términos previstos en la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial y en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.”