



## *Congreso de los Diputados*

### **RESOLUCIÓN DE LA MESA DE LA DIPUTACIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS EN RELACIÓN CON EL RECURSO INTERPUESTO POR I.I.G 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 SOBRE LA CAPACIDAD LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO CUANDO EL GOBIERNO SE ENCUENTRA EN FUNCIONES*” (NÚMERO DE REFERENCIA 2016/47).**

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 11 de marzo de 2016, I.I.G solicita acceso a la siguiente información:

*“El Informe que el presidente de la Cámara, Don Patxi López, solicitó a los servicios jurídicos sobre la capacidad legislativa del Parlamento cuando el Gobierno se encuentra en funciones”.*

**SEGUNDO.-** Con fecha 1 de abril 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 2016/47, formulada el 11 de marzo de 2016, sobre informe que el Presidente de la Cámara solicitó a los servicios jurídicos sobre la capacidad legislativa del Parlamento cuando el Gobierno se encuentra en funciones, se facilita la información siguiente:*



## *Congreso de los Diputados*

*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).*

*Adicionalmente, se hace constar que, en todo caso, los informes de la Secretaría General del Congreso de los Diputados no tienen carácter público.*

*Palacio del Congreso de los Diputados, a 1 de abril de 2016.*

*Dirección de Documentación, Biblioteca y Archivo.”*

**TERCERO.-** No estando conforme con la referida decisión, con fecha 4 de abril de 2016, I.I.G presenta, mediante correo electrónico, recurso ante la Mesa del Congreso de los Diputados, solicitando:

*“Que se anule, por no ser conforme a Derecho, la decisión adoptada por los servicios de esa Cámara respecto a la petición de acceso a documentos realizada por el que suscribe y se acuerde dar acceso al documento solicitado.”*

## **II.- FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

### **1.- JURÍDICO-PROCESALES**

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

El presente recurso se plantea frente a una decisión de la Dirección de Documentación, Biblioteca y Archivo, adoptada por indicación del Secretario General de la Cámara. Se plantea la duda de la norma al amparo de la cual se interpone el recurso, puesto que en el escrito no se indica. En principio lo lógico sería pensar que se interpone al amparo 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



## *Congreso de los Diputados*

con su actividad sujeta al Derecho Administrativo (NT, en adelante), al tratarse de una solicitud que fue formulada por su autor utilizando el procedimiento previsto en tales Normas. En concreto, su artículo 17 regula el régimen de impugnación, estableciendo que:

*“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 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.

**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



## *Congreso de los Diputados*

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.-** Lo primero que debe afirmarse al resolver este recurso es el valor normativo que tienen las 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.

En efecto, tales NT han sido dictadas al amparo de la previsión que se contiene en la Disposición adicional octava de la LT:

*“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”.*

A la hora de concretar esta aplicación de la LT, cada uno de los órganos citados en la Disposición adicional octava cuenta con plena autonomía, de modo que es perfectamente posible la existencia de regulaciones distintas, como la del Senado que menciona el recurrente, que sí incluye la actividad parlamentaria o la del Parlamento de Andalucía, pues todas ellas son legítimas al amparo de esa libertad de concreción que permite la Disposición adicional octava.

Si todas las regulaciones tuvieran que ser idénticas, no se entendería la finalidad misma a la que responde dicha disposición que no es otra sino amparar que cada órgano pueda realizar su adaptación propia y distinta. Incluso tratándose todos ellos de órganos de naturaleza parlamentaria, es posible que cada uno adopte soluciones distintas pues ello dependerá de la decisión de índole política que se adopte por sus respectivos Plenos cuando aprueben la correspondiente reforma de sus Reglamentos para regular esta cuestión.

Por tanto, a la vista de la disposición adicional octava de la LT, no cabe sino afirmar la posibilidad de que el Congreso de los Diputados cuente con su propia regulación de adaptación de la LT, que puede diferir de la de otras instituciones parlamentarias a las que se refiere dicha disposición.



## *Congreso de los Diputados*

**SEGUNDO.-** A pesar de esta libertad de configuración antes descrita, se debe entender que la adaptación debe respetar los principios generales establecidos por la LT. En este sentido, la adaptación realizada por las NT de la Cámara es plenamente conforme a la LT pues respeta de modo íntegro lo dispuesto en la misma respecto al ámbito material al que se debe extender tanto la obligación de publicidad activa como el derecho de acceso a la información. En el artículo 2.1 f) LT, se dispone que:

*“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.

En concreto, el artículo 2 NT recoge la distinción entre el acceso a ambos tipos de información, administrativa o parlamentaria, quedando esta última excluida del ámbito de aplicación de las Normas, pues se regirá *“por lo dispuesto en el Reglamento del Congreso de los Diputados y en las normas y resoluciones de sus órganos”*. Como se ha dicho, que otras instituciones hayan querido superar la previsión legal del artículo 2.1 f) LT incluyendo también la posibilidad de acceso a información no sujeta al Derecho Administrativo, constituye una opción válida que legítimamente han podido adoptar, pero de la existencia de esas otras regulaciones no se puede deducir, como hace el recurrente, que el Congreso tenga la obligación de adoptar idéntica regulación o que la que haya adoptado, no sea legítima.

Por otra parte, debe señalarse que los ejemplos que cita el recurrente (Consejo General del Poder Judicial, Consejo de Estado) no pueden ser tomados en consideración en la medida que la información que puedan generar estos órganos, 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.

Lo mismo cabe decir respecto al Informe de la Abogacía del Estado de 8 de febrero de 2016, que se cita en la pág. 2 del recurso, sobre la consulta del Gobierno de la



## *Congreso de los Diputados*

Nación “*en relación con el criterio jurídico acerca de los compromisos que se podrían firmar por el Presidente del Gobierno en funciones en el marco del procedimiento negociador que debería culminar en la reunión del Consejo Europeo convocado el 18 de febrero*”, que el recurrente califica de “**documento análogo**” para evidenciar que mientras a éste se le concedió el acceso, el Congreso se lo denegó respecto al informe que le solicitó. Ahora bien, tal afirmación de analogía no se puede sostener porque los términos no son comparables. Por mucho que pueda resultar “análogo” el contenido de ambos informes, lo cierto es que los informes de la Abogacía del Estado, ya traten sobre temas administrativos o parlamentarios, están todos incluidos en el ámbito de aplicación de la LT, puesto que la letra a) del artículo 2.1 LT que contempla la aplicación del Título I de la Ley a la Administración General del Estado a la que pertenece la Abogacía del Estado, no contiene una previsión paralela a la de la letra f) que delimite su ámbito de aplicación solo “en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo”.

**TERCERO.-** Por otro lado, cabe referirse a que es cierto que dicha disposición adicional octava de la LT exige que tal adaptación se realice en el Reglamento de la Cámara, mientras que en el caso del Congreso se ha llevado a efecto a través de unas Normas aprobadas por la Mesa de la Cámara. El recurrente se refiere a esta cuestión cuando afirma (final de la pág. 3 y primer párrafo de la pág.4) que:

*“Como puede fácilmente comprobarse en la regulación del Senado se incluye, como no puede ser de otra manera, la actividad parlamentaria. Sin embargo, la regulación del Congreso la defiende a una norma inexistente. Según la exposición de motivos: “Por razones similares, y sin perjuicio de los trabajos que se están desarrollando en la Ponencia para el estudio de una reforma más amplia del Reglamento del Congreso de los Diputados, es preciso adoptar las medidas necesarias para la aplicación de la Ley 19/2013, en lo relativo al derecho de acceso a la información pública del Congreso y a la publicación de los contenidos pertinentes en el nuevo Portal de Transparencia del Congreso”.*

*Es decir, tenemos que esperar, sine día, a una reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados para que cobre plena efectividad el derecho de acceso...”.*

En realidad, lo que las NT pretendieron es lo contrario de lo que opina el recurrente. Quisieron dotar a la Cámara de una regulación propia que permitiera la inmediata aplicación de la LT en su ámbito, de forma independiente a los trabajos de reforma del Reglamento, sin tener que esperar a su resultado. Por tanto, no se sostiene la



## *Congreso de los Diputados*

interpretación que pretende el recurrente en el sentido de que las NT están supuestamente difiriendo la regulación del Congreso a una norma inexistente y que, mientras tanto, el derecho de acceso a la información no tendría plena efectividad. Al contrario, las NT ofrecen por sí mismas un régimen normativo completo y en vigor, que es directamente aplicable y no está pendiente de ningún desarrollo complementario.

Cuestión diferente es que la forma en que el Congreso ha adaptado la LT podrá suscitar en el recurrente un determinado juicio acerca de su mayor o menor alcance, pero lo que no puede es considerarse que la Cámara actúa de manera “incoherente”, como mantiene en su escrito (final de la pág.4), al decir que “*Ante estos planteamientos parece incoherente que el Congreso de los Diputados no cuente con una normativa decente sobre transparencia y que venga denegando las solicitudes de acceso a documentos en cuanto no se refieran a la actividad de la Cámara “sujeta a Derecho Administrativo”*”. No hay ninguna incoherencia en la actuación de la Cámara. Su actuación es transparente puesto que, como hemos visto, el modelo de transparencia por el que ha optado cabe dentro del esquema del citado artículo 2.1 f) LT.

Tampoco es correcto, como se afirma (final de la pág. 2), que “*reducir*” el ámbito material de las NT a la actividad de la Cámara sujeta a Derecho Administrativo “*pone de manifiesto una ausencia de regulación o laguna legal en el Congreso de los Diputados*”. Primero, las NT no están reduciendo ningún ámbito material, simplemente han adoptado como ámbito material el que está definido en el artículo 2.1 f) LT; y segundo, no existe ninguna laguna o ausencia de regulación, por no estar incluida la actividad parlamentaria, sino que la no inclusión de dicha materia ha sido la opción adoptada expresamente por la Cámara al amparo de la facultad de concreción que le permite la disposición adicional octava de la LT; solo se produciría tal situación de laguna o falta de regulación si no se hubiera regulado lo referente a la actividad administrativa que es lo mínimo exigido por la LT, lo que no es el caso.

**CUARTO.-** Queda, por último, por hacer referencia a la afirmación sobre el carácter no público de los Informes de la Secretaría General del Congreso, contenida en la decisión de la Dirección de Documentación, Biblioteca y Archivo. El recurrente se sorprende de ver publicado en la red el informe denegado a pesar de su carácter no público. Debe aclararse que cuando se alude al carácter no público de un informe, se está haciendo referencia, por un lado, a que el mismo no está sujeto a publicidad oficial, a diferencia por ejemplo de otros escritos parlamentarios que sí se publican en Boletines oficiales o en la página web de la Cámara (preguntas, proyectos de ley, enmiendas, etc.); y, por otro lado, a que su acceso se configura como restringido o reservado, si se quiere



## *Congreso de los Diputados*

decir, pues ni siquiera a nivel interno de la Cámara se da a conocer de forma general sino solo al órgano de la Cámara que en cada caso lo haya solicitado (Presidente o Mesa de la Cámara, Junta de Portavoces, Presidentes o Mesas de las Comisiones, etc.). El posterior uso que luego se pueda hacer del informe, no contradice el carácter no público del que se parte. La Cámara debe garantizar, en todo caso, ese carácter no público, incluso a posteriori cuando el informe pueda ser ya conocido por otras vías.

Además, el informe objeto de este recurso iba referido a una cuestión que estaba siendo objeto de conflicto con el Gobierno, de hecho no resuelto todavía. En tales circunstancias, al contener el informe argumentos para una futura defensa de la posición de la Cámara, estaba aún más justificado que se preservara su contenido y se alegara su carácter no público para no conceder el acceso al mismo, pues ya era previsible a la fecha de su solicitud la eventual judicialización del conflicto, como así ha ocurrido. De hecho, el referido informe forma parte del expediente remitido al Tribunal Constitucional, sujeto, como es natural, a las debidas garantías de reserva. Todo ello, como decimos, con independencia de que, de forma no oficial, su contenido haya podido ser conocido.

En cualquier caso, conforme al criterio manifestado en esta Legislatura por la Mesa de la Cámara, le corresponde a ella decidir caso por caso a qué informes de la Secretaría General se les podría dar publicidad, sin que en relación con el concreto informe objeto de esta solicitud se haya adoptado por la misma un acuerdo favorable en tal sentido.

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 el control parlamentario al Gobierno en funciones- 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, 2016/23, 2016/43, 2016/59), incluso la primera de ellas había sido presentada también por I.I.G y luego recurrida. Además, como se ha dicho, se trata en todo caso de un informe no público sujeto a las limitaciones indicadas respecto a su publicidad y difusión.

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.



## *Congreso de los Diputados*

### **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 I.I.G frente a la decisión de la Dirección de Documentación, Biblioteca y Archivo por indicación del Secretario General de la Cámara, de fecha 1 de abril de 2016, relativa a su solicitud de acceso al “*Informe sobre la capacidad legislativa del Parlamento cuando el Gobierno se encuentra en funciones*” (número de referencia 2016/47), 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 al 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 de un informe de la Secretaría General del Congreso de los Diputados que no tiene carácter público, no procediendo, en consecuencia, anular la decisión de la mencionada Dirección ni conceder al recurrente el acceso a la documentación 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 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.”



*Congreso de los Diputados*