



Congreso de los Diputados

RESOLUCIÓN DE LA MESA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS EN RELACIÓN CON EL RECURSO INTERPUESTO POR BCD CONTRA LA RESOLUCIÓN DEL SECRETARIO GENERAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, DE 18 DE ABRIL DE 2017, RELATIVA A SU SOLICITUD DE ACCESO A LOS INFORMES DE LA ACTIVIDAD DE LOS DIPUTADOS QUE HAN ORIGINADO LA NECESIDAD DE DESPLAZAMIENTOS ELABORADOS POR LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS (NÚMERO DE REFERENCIA 2017/20).

Con fecha 20 de junio de 2017, la Mesa del Congreso de los Diputados ha adoptado el siguiente acuerdo:

“I.- ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 22 de marzo de 2017, **BCD** solicita acceso a la siguiente información:

“Todos y cada uno de los informes de la actividad de los Diputados que han originado la necesidad de los desplazamientos de los Señores Diputados elaborados por los Grupos Parlamentarios durante el año 2016 y lo que va de 2017, tal y como se establece en el apartado Segundo.2 de la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 18 de noviembre de 2014, en materia de control y publicidad de los desplazamientos de los señores Diputados.”

SEGUNDO.- Con fecha 18 de abril de 2017, la Secretaría General del Congreso de los Diputados resuelve lo siguiente, en contestación a la solicitud de información de **BCD**:

“Efectivamente, el apartado 2 de la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 18 de noviembre de 2014, en materia de control y publicidad de los desplazamientos de los señores Diputados, establece que los Grupos Parlamentarios realizarán un informe de la actividad de los Diputados que ha originado la necesidad de dichos desplazamientos. Sin embargo, la Secretaría General de la Cámara no es la destinataria de dichos informes ni tiene competencia para reclamarlos; sin perjuicio, naturalmente, de la publicidad que a dichos informes puedan dar los propios Grupos Parlamentarios.”



Congreso de los Diputados

TERCERO.- Mediante correo electrónico de fecha 11 de mayo de 2017, **BCD** presenta recurso ante la Mesa del Congreso de los Diputados contra dicha Resolución del Secretario General.

II.- FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1.- JURÍDICO-PROCESALES

PRIMERO.- El 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 al Derecho Administrativo (NT, en adelante), dispone 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”.

SEGUNDO.- El recurso se ha presentado dentro del plazo previsto en el apartado 2 del artículo 17 NT, 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. Dicho plazo concluye el 11 de agosto de 2017.

2. JURÍDICO-MATERIALES

PRIMERO.- Como se ha descrito en los antecedentes, el recurrente solicita los informes de actividad de los desplazamientos de los Diputados elaborados por los Grupos Parlamentarios.

A efectos de la aplicación al Congreso de los Diputados de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (Ley 19/2013), deben tenerse en cuenta las peculiaridades que se derivan de lo dispuesto en la Disposición adicional octava:



Congreso de los Diputados

“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.”

Por tanto, el Congreso, en ejercicio de esa posibilidad que la propia Ley le permite, puede decidir el modo en que se va a dar publicidad a los gastos de desplazamiento de los Sres. Diputados. Esta regulación propia de la Cámara es la que se contiene en la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 18 de noviembre de 2014, en materia de control y publicidad de los desplazamientos de los señores Diputados.

Los informes de actividad de los Diputados que han originado la necesidad de desplazamiento se prevén en dicha Resolución, en su apartado Segundo.2:

“Los Grupos Parlamentarios realizarán un informe de la actividad de los Diputados que ha originado la necesidad de dichos desplazamientos.”

La denegación del acceso a tales informes se basa en un hecho evidente. No se puede proporcionar lo que no se tiene ni se puede tener porque se carece de competencia para reclamarlo. Esto es así porque los mencionados informes son documentos internos de los Grupos Parlamentarios que éstos elaboran, o no, según su libre decisión y con completa autonomía. Aunque la Resolución de 2014 prevé su realización, no lo plantea en términos obligatorios. La expresión “realizarán”, y no “deberán” realizar, así lo da a entender.

Consecuencia lógica de este principio de libertad de elaboración, es que tampoco se prevea en la Resolución ningún mecanismo para exigir la elaboración de tales informes o que se tenga que dar cuenta de tales informes ante algún órgano de la Cámara, como pudiera ser el propio Presidente, la Mesa o la Secretaría General. De ahí deriva, la falta de competencia de tales órganos para poder reclamarlos pues no existe el incumplimiento de una obligación previa de tener que elaborarlos ni remitirlos.

El principio de autonomía organizativa del Grupo rige toda la configuración de tales informes. El Grupo es quien decide si elabora o no el informe, con qué contenido y a quién lo remite, en caso de quiera así hacerlo. El conocimiento que haya podido tener algún órgano de la Cámara de tales informes ha sido puramente ocasional, derivado de la libre remisión por parte del Grupo, y no por la existencia de una obligación de presentarlos o de la articulación de un medio para reclamarlos.

Nótese la diferencia entre el régimen jurídico de estos informes, con el establecido en el art.28.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados para la subvención que se otorga a los Grupos Parlamentarios:



Congreso de los Diputados

“Los Grupos Parlamentarios deberán llevar una contabilidad específica de la subvención a que se refiere el apartado anterior, que pondrán a disposición de la Mesa del Congreso siempre que ésta lo pida”.

En este caso, se establece el carácter obligatorio de realizar la contabilidad (“deberán”), así como la competencia de la Mesa de reclamarla y la correlativa obligación de los Grupos de ponérsela a disposición.

SEGUNDO.- Hechas estas aclaraciones sobre la naturaleza de los informes que se solicitan, se procede a continuación a analizar las argumentaciones del Sr. recurrente.

La principal alegación dice lo siguiente:

“El artículo 2.1.f) de la Ley 19/2013 cita al Congreso de los Diputados en toda su extensión como ámbito subjetivo de aplicación de la Ley 19/2013. Es decir, se entiende que bajo el nombre Congreso de los Diputados se encuadran los Señores Diputados, los Grupos Parlamentarios, la Secretaría General del Congreso de los Diputados, la Mesa del Congreso de los Diputados y cualquier otro órgano o comisión que forme parte del Congreso de los Diputados. El argumento de que “la Secretaría General de la Cámara no es la destinataria de dichos informes ni tiene competencia para reclamarlos” es totalmente banal. Por este argumento, los ciudadanos sólo podrían solicitar información que obrara en poder de la Secretaría General de la Cámara; sin embargo, información como el coste de la telefonía móvil, quién posee iPads y el gasto de los viajes internacionales, que no obra en poder de la Secretaría General de la Cámara directamente, fueron publicados a instancias de la Secretaría General de la Cámara. Por esta razón, lo que debería haber hecho la Secretaría General de la Cámara para dar respuesta a mi solicitud de información es solicitar a los Grupos Parlamentarios los informes solicitados, ya que los Grupos Parlamentarios forman parte del Congreso de los Diputados y, por tanto, están sujetos al ámbito subjetivo de aplicación de la Ley 19/2013.”

Varias son las cuestiones que se plantean.

La primera afecta a la delimitación de la sujeción del Congreso de los Diputados a la Ley 19/2013, en cuanto órgano complejo integrado por otros. Tal como razona el Sr. recurrente, si los Grupos forman parte del Congreso y el Congreso está sometido a dicha Ley, los Grupos están también incluidos dentro del ámbito subjetivo de la Ley.



Congreso de los Diputados

Consideramos que este razonamiento se basa en un criterio exclusivamente subjetivo de la aplicación de la Ley, sin tener en cuenta a la vez el criterio objetivo, es decir, el tipo de información que se está solicitando. Los Grupos son órganos de la Cámara, pero no por ser órganos de una entidad sujeta a la Ley 19/2013, toda la información relativa a ellos, sin distinción alguna, es una información pública a los efectos del ejercicio del derecho de acceso. Es decir, no hay un derecho automático a obtener la información, sólo porque el órgano al que se refiere dicha información esté incluido en el ámbito subjetivo de aplicación de la Ley.

Por ello, es necesario analizar cada caso concreto y dilucidar si la información solicitada, por su contenido, entra dentro del ámbito objetivo de la Ley. En este caso, como ya antes se ha dicho, los informes que se solicitan de los Grupos son documentos propios de ellos, no de la Cámara en cuanto tal, puesto que son ellos libremente los que deciden si los elaboran o no, y la Cámara carece de cualquier información sobre su existencia o contenido.

La cuestión planteada no se puede entender sin tener en cuenta el peculiar régimen de autonomía del que goza el Grupo Parlamentario en nuestra estructura parlamentaria. Aunque sea un órgano integrado en la Cámara, y que cuenta con medios consignados en su presupuesto, tiene reconocida una autonomía de funcionamiento y organización, como un órgano independiente dentro de la Cámara. Quiere ello decir, que aunque desde un punto de vista formal, se podría decir que la persona jurídica del Congreso incluye a los Grupos, en cuanto que son órganos suyos, desde un punto de vista material, los Grupos tienen personalidad jurídica propia y realizan actos propios sobre los cuales sólo ellos tienen disposición, y sin que la Cámara cuente con ningún título jurídico para exigirles alguna actuación al respecto.

Solo desde esta perspectiva, se entiende la contestación dada por la Secretaría General. Cuando se dice que la Secretaría General no es la “destinataria” de los informes solicitados, sólo se hace referencia a este ámbito de autonomía del Grupo.

Si la normativa interna de la Cámara (la Resolución de 2014) no prevé ningún tipo de publicidad de tales informes ni tampoco ningún tipo obligación de su remisión de los mismos o de dación de cuenta ante un órgano de la Cámara, es obvio que la Secretaría General, que en virtud de las NT es el órgano de la Cámara encargado de gestionar las cuestiones relativas al acceso a la información, no puede facilitar dicha información porque simplemente la desconoce y no tiene disponibilidad alguna sobre ella. En tal sentido, es en el que debe entenderse la expresión de que “no es la destinataria”. La expresión utilizada no puede ser interpretada en el sentido de que no se pueda solicitar información que no obre en poder de la Secretaría General. En su caso, tal información



Congreso de los Diputados

que eventualmente no tuviera la Secretaría General se podría solicitar, pero siempre que ésta tuviera reconocido un medio para poder solicitarla a su autor, como ocurre con las subvenciones del art.28.2 del Reglamento. Al hilo de ello, debe aclararse que todos los casos citados por el Sr. recurrente como información facilitada por la Secretaría General que dice que no estaba en su poder, sí lo estaba. Es más esta información es elaborada por la Secretaría General o alguno de sus órganos.

TERCERO.- Como se ha dicho, la resolución de este recurso no se puede entender sin referirse a la naturaleza de los Grupos Parlamentarios. Para definir la naturaleza jurídica de los Grupos Parlamentarios es necesario acudir a la doctrina científica debido a su escasa juridicidad, reduciéndose a dos las principales posiciones doctrinales: por un lado, aquellas teorías que atribuyen al Grupo la cualidad de órgano dependiente —más o menos autónomo— del ente al que se encuentra adscrito: la Cámara o el partido político. Por otro, aquellas teorías que consideran al Grupo como asociación, otorgándole entidad propia y separada tanto de la Cámara como del partido que le sirve de apoyatura ideológica. Y dentro de este segundo bloque de teorías se distingue entre las que definen al Grupo como una asociación de Derecho público, de las que lo configuran como asociación privada que ejerce funciones públicas. La tesis dominante que parece decantarse en la actualidad opta por su configuración como asociaciones privadas o uniones de hecho, de carácter transitorio, pero sin personalidad propia, que ejercitan funciones públicas.

En este sentido, se pone de manifiesto que la contestación de la Secretaría General era la única posible desde el respeto al especial régimen jurídico de autonomía que tienen los Grupos Parlamentarios, al margen de su integración en la estructura formal de la Cámara. Esta posición subjetiva de los Grupos, como un órgano diferenciado de la Cámara, ha sido reconocida por el Tribunal Constitucional. Así se desprende inequívocamente de las sentencias 81/1991, de 22 de abril, 177/2002, de 14 de octubre, 208/2003, de 1 de diciembre, 361/2006, de 18 de diciembre, y 251/2007, de 17 de diciembre, que reconocen capacidad procesal y legitimación a los grupos parlamentarios para interponer recursos contra disposiciones o actos de la Cámara que afecten, directa o indirectamente, a la esfera de sus atribuciones parlamentarias.

En las mencionadas sentencias, sostiene el Tribunal Constitucional que los grupos parlamentarios ostentan la representación institucional de los miembros que los integran y les otorga capacidad procesal ante ese Tribunal para defender las eventuales vulneraciones de los derechos fundamentales de dichos miembros que tengan relación con el ejercicio de su cargo representativo. Aplicando estos principios al caso presente, se desprende que sólo al Grupo, en su condición representativa de sus miembros, le



Congreso de los Diputados

corresponde la decisión sobre cualquier cuestión relacionada sobre un informe sobre la actividad de sus propios miembros.

En definitiva, la contestación de la Secretaría General se debe entender relacionándola conjuntamente con su segunda parte: no es sólo que “no es la destinataria de dichos informes”, sino también que “ni tiene la competencia para reclamarlos”. Por eso, resulta inviable la propuesta que sugiere el Sr. recurrente de que la Secretaría General para dar respuesta a su solicitud debería haber solicitado a los Grupos los informes requeridos. La transparencia de tales informes, como cualquier otro asunto sobre su disponibilidad, queda en manos de los Grupos, en cuanto exclusivos autores de los mismos, debiendo estos decidir si los hacen públicos en algún medio o los entregan a terceros que los pudieran solicitar.

CUARTO.- La segunda y última argumentación de **BCD** justifica su solicitud atendiendo a los fines de fiscalización de la actividad pública proclamados en la Ley 19/2013, considerando que para conocer la actividad pública de los Grupos Parlamentarios y Diputados resulta imprescindible conocer si los Grupos Parlamentarios han elaborado estos informes requeridos por la Presidencia del Congreso de los Diputados y en qué término. Tal como señala:

“Esta “mejor fiscalización de la actividad pública” de los Grupos Parlamentarios sólo es posible si se tiene acceso a los informes requeridos por la Presidencia del Congreso de los Diputados.”

Frente a esta alegación, debe precisarse que, en contra de lo que se afirma, tales informes no son requeridos por la Presidencia del Congreso, por no estar así previsto en las normas que los regula. Respecto al cumplimiento de la finalidad de fiscalización, se considera que los datos publicados en la página web que consignan trimestralmente los gastos de desplazamiento de los Diputados, desglosados en las categorías previstas en la Resolución de la Presidencia de 2014, sirven de forma suficiente a los fines de la Ley y son los que ya permiten esa mejor fiscalización.

III.- ACUERDO

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

1º. Desestimar, sobre la base de las consideraciones realizadas, el recurso interpuesto por **BCD** contra la Resolución del Secretario General del Congreso de los



Congreso de los Diputados

Diputados, de 18 de abril de 2017, relativa a su solicitud de acceso a los informes de actividad de los Diputados que han originado la necesidad de desplazamientos (número de referencia 2017/20).

2º. 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.”