



Congreso de los Diputados

RESOLUCIÓN DE LA MESA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS EN RELACIÓN CON EL RECURSO INTERPUESTO POR D. [REDACTED] CONTRA LA RESOLUCIÓN DEL SECRETARIO GENERAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, DE 22 DE JULIO DE 2020, RELATIVA A SU SOLICITUD DE ACCESO A LOS INFORMES DE LOS LETRADOS DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS EMITIDOS EN 2020 REFERENTES A LA INVIOLABILIDAD E IRRESPONSABILIDAD DEL REY JUAN CARLOS I, QUE HAN SERVIDO DE BASE PARA VALORAR LA COMPOSICIÓN DE DIFERENTES COMISIONES DE INVESTIGACIÓN SOBRE SUS ACTIVIDADES (Núm. Ref. 2020/90).

Con fecha 3 de noviembre de 2020, la Mesa del Congreso de los Diputados ha adoptado el siguiente acuerdo:

“I.- ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 13 de julio de 2020 el Sr. [REDACTED] presenta la siguiente solicitud de información: *“copia digital de los informes de los letrados del Congreso de los Diputados emitidos en 2020 referentes a la inviolabilidad e irresponsabilidad del rey Juan Carlos I que han servido de base para valorar la composición de diferentes comisiones de investigación sobre las actividades del monarca”*, 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 con su actividad sujeta a Derecho Administrativo (Normas de Transparencia de la Cámara, en adelante).

SEGUNDO.- Con fecha 22 de julio de 2020, el Secretario General del Congreso de los Diputados, mediante Resolución, da contestación a la solicitud de información del Sr. [REDACTED], en los siguientes términos:

“Por tratarse de una cuestión estrictamente parlamentaria, ajena a la actividad de la Cámara 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).



Congreso de los Diputados

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

TERCERO.- Por discrepar de esa Resolución, con fecha 27 de julio de 2020 (recibido el 10 de agosto de 2020, ENTR SG 959) el Sr. [REDACTED] presenta recurso de reposición ante la Mesa del Congreso de los Diputados.

II.- FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1.- JURÍDICO-PROCESALES

El recurso reúne los requisitos procesales debidos en cuanto a legitimación del recurrente, órgano competente para conocerlo y plazo de interposición, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 17 y 18 de las Normas de Transparencia de la Cámara. La titulación del recurso como de reposición, aunque es una terminología no usada por las citadas Normas, no afecta a la válida presentación del mismo, por tratarse de un defecto formal sin relevancia procesal.

2.- JURÍDICO-MATERIALES

PRIMERO.- EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA NORMATIVA DE TRANSPARENCIA DE LA CÁMARA. LA ACTIVIDADES SUJETA A DERECHO ADMINISTRATIVO

La cuestión principal que se plantea en este recurso es si la solicitud de informe entra dentro del ámbito de aplicación de las Normas de Transparencia de la Cámara.

Para plantear esta cuestión es necesario referirse al especial régimen de regulación del que dispone el Congreso de los Diputados en materia de transparencia, en atención a su consideración como órgano constitucional, que así le viene reconocido en el **artículo 2.1 f)** de la **Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG, en adelante)**, el cual establece que las disposiciones del Título I (“Transparencia de la actividad pública”) 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



Congreso de los Diputados

y Social y las instituciones autonómicas análogas, **en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo**".

Como se ve, respecto de los denominados órganos constitucionales que son los que se mencionan en la letra f), la Ley establece la importante dicotomía entre actividades sujetas a Derecho Administrativo y actividades no sujetas a Derecho Administrativo, por exclusión de aquéllas, con la consecuencia de que solo están sujetas a las normas de transparencia del Título I las primeras de ellas, las sujetas a Derecho Administrativo. Es evidente que los órganos constitucionales realizan actuaciones sujetas a Derecho Administrativo, como por ejemplo, cuando contratan, y en otros supuestos en que la legislación, solo a estos efectos, los asimila a Administraciones Públicas, aunque no lo sean. Esta actividad sería la que estaría sujeta a la LTAIBG y sobre la misma se podría solicitar información, a diferencia de la actividad que desarrollan estos órganos como expresión de sus funciones constitucionales, que dada su naturaleza constitucional, no está sujeta a la mencionada Ley.

La razón de esta distinción es la salvaguarda del carácter constitucional de estos órganos, el cual no puede ser ignorado por la Ley al definir su ámbito de aplicación. La Ley no podría declarar que la actividad que desarrollan estos órganos constitucionales en ejercicio de sus funciones constitucionales, entra dentro del ámbito de aplicación de la misma, dada la autonomía de que la disponen estos órganos constitucionales para regular su propia actuación cuando ésta es expresión de una función constitucional.

La regulación de la Ley es recogida en las Normas de Transparencia de la Cámara, conocidas por el recurrente. Tanto en su Título como en su artículo 1 expresan de forma indubitada que solo queda afectada la actividad de la Cámara sujeta a Derecho Administrativa, mientras que conforme al artículo 2.2 de dichas Normas "El derecho de acceso de los ciudadanos a la información sobre la actividad parlamentaria se regirá por lo dispuesto en el Reglamento del Congreso de los Diputados y en las normas y resoluciones de sus órganos". Es decir, el régimen de información sobre la actividad parlamentaria de la Cámara no se regula por estas Normas, sino que se sujeta a las reglas de publicidad establecidas en el propio Reglamento o que en su caso puedan ser adoptadas por los órganos competentes de la Cámara.

El análisis del ámbito objetivo de las Normas requiere que previamente se defina cuál es la actividad administrativa de la Cámara, si es que queremos determinar la actividad que no es actividad administrativa, que quedaría excluida de su ámbito de aplicación. La LTAIBG aporta la solución al señalar como criterio de determinación para definir esta actividad el derecho aplicable. Actividad administrativa es la que se sujeta al



Congreso de los Diputados

Derecho Administrativo. Ello nos remite, a su vez, a la definición del Derecho Administrativo que varía según los autores, si bien se acepta en términos amplios que su objeto es la regulación de la organización y de la actuación de los diferentes órganos administrativos, tanto en su parte general (procedimiento administrativo, contratos, responsabilidad, personal), como en su parte especial (aguas, energía, etc.).

Contamos también con otra referencia normativa para poder definir la actividad administrativa de la Cámara, siendo esta vez la perspectiva la materia susceptible de recurso contencioso-administrativo y la definición nos la da el **artículo 1.3 a)** de la **Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA, en adelante)**, cuando dice que dicha jurisdicción conocerá de las pretensiones que se deduzcan en relación con los “a) Los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al derecho público”. Tenemos aquí una importante referencia normativa de la actividad administrativa de la Cámara: materia de personal, administración y gestión patrimonial. La expresión utilizada “sujetos al derecho público”, ha de entenderse como sinónima de Derecho Administrativo, pues éste en su concepción clásica se ha considerado como el Derecho Público común y general, como contrapuesto al Derecho Privado (Civil), ya que lo característico del Derecho Administrativo es la especial posición de la Administración frente al ciudadano, substrayéndolo del Derecho común. De hecho, la propia LJCA usa indistintamente las expresiones “Derecho Administrativo” y “Derecho público”, como se observa cuando en la definición general de su ámbito jurisdiccional, en el artículo 1.1, habla de “la actuación de las Administraciones públicas sujeta al Derecho Administrativo” y en su Exposición de motivos se refiere a que “la nueva Ley somete a control de la Jurisdicción la actividad de la Administración pública de cualquier clase que esté sujeta al Derecho Administrativo”.

De acuerdo con estas definiciones, las normas constitucionales y reglamentarias que regulan el ejercicio por parte de la Cámara de sus funciones constitucionales, no cabe que sean consideradas Derecho Administrativo, sino que ellas forman parte de la rama denominada Derecho Constitucional, en concreto Derecho Parlamentario, como aquel que regula la institución del Parlamento, siendo todas estas divisiones de la rama de estudio del Derecho comúnmente aceptadas y que no suscitan mayores reparos.



Congreso de los Diputados

SEGUNDO.- APLICACIÓN A LA PRESENTE SOLICITUD DE INFORME

Como se ha detallado en los antecedentes, la solicitud que ahora estamos examinando pretende obtener unos informes de los Letrados del Congreso referentes a la inviolabilidad e irresponsabilidad del rey Juan Carlos I que han servido de base para valorar la composición de diferentes comisiones de investigación sobre las actividades del monarca.

Aplicando las anteriores consideraciones, no cabe sino considerar que el objeto de la solicitud no trata sobre una materia sujeta a Derecho Administrativo, sino a Derecho Constitucional o parlamentario. Para ello, cabe analizar la cuestión desde tres perspectivas distintas que abordaremos seguidamente:

1. La materia a la que se refieren los informes es de evidente naturaleza constitucional.

El análisis que deben realizar estos Informes, relativo a si el Jefe de Estado estaría o no sujeto a control parlamentario, es una cuestión de clarísima naturaleza constitucional y parlamentaria, no administrativa, que requiere conocimientos especializados en materia constitucional parlamentaria y no administrativa. Por otro lado, la cuestión objeto del informe incide en una institución de evidente naturaleza constitucional como es la inviolabilidad e irresponsabilidad del Jefe de Estado, que forma parte de la definición misma de nuestra forma de gobierno de Monarquía Parlamentaria, que es el núcleo de todo nuestro sistema constitucional (artículo 1.3 y Título II de la Constitución).

2. El órgano sobre el que tratan los informes es de evidente naturaleza parlamentaria.

Las Comisiones de Investigación, como cualquier otra Comisión, tienen la consideración de órgano parlamentario de la Cámara, viniendo así reguladas en el Capítulo Tercero del Reglamento dentro del Título I dedicado precisamente a la “Organización de la Cámara”. Las Comisiones de Investigación no forman parte de la estructura administrativa de la Cámara, la cual está constituida exclusivamente por las distintas unidades de la Secretaría General. Por lo tanto, también desde la perspectiva del órgano al que se refieren los informes, se confirma la naturaleza parlamentaria del objeto de la solicitud.



Congreso de los Diputados

3. La función de control que ejercen las comisiones de investigación es de evidente naturaleza constitucional.

Queda excluido que la solicitud se refiera a una materia administrativa, debido a que las comisiones de investigación se configuran en la propia Constitución como un instrumento para ejercer la función de control parlamentario (artículo 76 y su reflejo en el artículo 56 del Reglamento del Congreso):

Por tanto, los informes que se solicitan, dado la materia a la que afectan, relativo a unas supuestas comisiones parlamentarias de investigación en relación con el Jefe de Estado, no se pueden considerar que afecten a una actividad administrativa de la Cámara, sino que son expresión de la función de control parlamentario la cual nunca cabe ser considerada actividad administrativa.

TERCERO.- LOS INFORMES DE LOS LETRADOS

Los criterios señalados en el apartado anterior son los que deben servir para determinar si, en el caso presente, estamos ante una actividad administrativa incluida dentro del ámbito de las Normas de Transparencia de la Cámara, y no ante una actividad parlamentaria excluida.

El recurso, sin embargo, no ofrece ninguna argumentación en este sentido sobre lo que ha de entenderse por actividad administrativa de la Cámara sujeta a Derecho administrativo. Su único argumento, para fundamentar que la solicitud entra dentro del ámbito de las Normas, es que se trata de “una información jurídica elaborada por los letrados de la Cámara que sirve de asesoramiento para tomar determinadas decisiones de relevancia jurídica”.

Como a continuación vamos a razonar, este argumento no es válido para justificar que su solicitud entra dentro del ámbito de las Normas de Transparencia de la Cámara, y ello en base a lo siguiente:

1. El sujeto autor de los informes: los Letrados.

A la hora de determinar la naturaleza administrativa o no de una materia, carece de relevancia que el autor de los informes que se hayan podido emitir sea un Letrado, dado que éste puede indistintamente asesorar tanto en asuntos de naturaleza administrativa como parlamentaria, dada la definición de sus funciones de asesoramiento



Congreso de los Diputados

tanto en el Estatuto del Personal de las Cortes Generales (artículo 8.1), como en la Plantilla Orgánica y en las Normas de Organización de la Secretaría General del Congreso de los Diputados, y en el artículo 45 del Reglamento.

Por tanto, en contra de lo que pretende el recurrente, es irrelevante usar como argumento la figura del Letrado para justificar la supuesta naturaleza administrativa de un asunto.

2. La relevancia del asunto

El recurrente considera que cuando los informes sirven de apoyo a decisiones de relevancia, quedan incluidos dentro de las Normas de Transparencia.

Sin embargo, el juicio de relevancia no resulta aplicable a la hora de determinar si una actuación de la Cámara es administrativa o no. Una actuación administrativa se puede considerar no relevante y queda sin embargo sometida a las Normas de Transparencia. Pueden existir decisiones relevantes tanto en materia administrativa como parlamentaria, pero solo las primeras son las que afecta a materia administrativa se sujetan a las Normas de Transparencia, no por ser relevantes, sino por ser administrativas.

El recurrente utiliza equivocadamente este argumento de la relevancia. Asimila estos informes de los Letrados con la información de relevancia jurídica que contempla en su apartado c) el artículo 3.3 de las Normas de Transparencia del Congreso de los Diputados, la cual debe publicarse de forma periódica en la página web.

Sin embargo, se trata de dos vías distintas. Una primera vía, es la información que la Cámara pone de oficio a disposición de los ciudadanos; respecto a ella sí que se aplica el criterio de la relevancia jurídica, a la hora de decidir lo que se ha de publicar.

La segunda vía son las solicitudes de información; respecto a ella no resulta aplicable el criterio de que la relevancia jurídica determina el acceso a la información. La solicitud del recurrente se ha planteado por esta segunda vía. Por ello, no cabe que utilice al argumento de la relevancia para justificar su petición, confundiendo ambas vías y utilizando un argumento que solo es propio de una vía (la relevancia de la información), para la otra. En la LTAIBG queda claro que la relevancia jurídica (artículo 7) se aplica solo respecto a la obligación de publicidad activa, ya que este artículo se sitúa dentro del Capítulo II “Publicidad activa” del Título I, y no dentro del Capítulo I “Transparencia de la actividad pública”, en el cual se regula en el artículo 4 la obligación de suministrar información, que es el caso que nos ocupa.



Congreso de los Diputados

Asimismo, la discusión sobre el hecho de si tales informes de los letrados han de ser o no públicos, es una cuestión ajena a este recurso, pues se trata de una decisión que corresponde tomarla a la Mesa de la Cámara, al amparo de la autonomía que la Cámara tiene para definir sus propias normas de publicidad en materia parlamentaria.

3. El carácter auxiliar o de apoyo de los informes

Aunque, en todo caso, por las argumentaciones antes dadas, debe considerarse que no cabe acceder a facilitar los informes solicitados al amparo de las Normas de Transparencia de la Cámara, por afectar a materia parlamentaria, se debe añadir un argumento adicional en relación con la naturaleza que tienen tales informes, que puede constituir causa de inadmisión de las solicitudes.

Nos estamos refiriendo a que la LTAIBG, en su artículo 18.1 letra b), avala que cabe inadmitir las solicitudes “Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas”. Con el mismo tenor, el apartado c) del artículo 10 de las Normas de Transparencia de la Cámara.

En relación a esta causa de inadmisión, ha de recordarse que la misma ha sido interpretada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el **Criterio 6/2015 de 12 de noviembre**, en el cual se clarifica que una solicitud de información auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:

1. Cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad.
2. Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final.
3. Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud.
4. Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento.
5. Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.



Congreso de los Diputados

Pues bien, en el caso presente, la documentación encajaría en los supuestos 4 y 5 mencionados por el Criterio 6/2015. Los informes de los Letrados de la Cámara son informes internos que tienen carácter auxiliar o de apoyo para tomar decisiones posteriores. Se tratarían de informes no preceptivos, que no constituyen trámites del procedimiento. Son un instrumento para facilitar la formación de criterio y el fundamento a la decisión, pero no son la manifestación de la decisión de la Cámara, que se puede apartar de los mismos, dado su carácter nunca vinculante.

III.- ACUERDO

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

- 1) Desestimar el recurso presentado, confirmando la Resolución del Secretario General del Congreso de los Diputados de 22 de julio de 2020 por la que se deniega el acceso a la información solicitada, ya que por tratarse de una cuestión estrictamente parlamentaria, ajena a la actividad de la Cámara 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.
- 2) 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 citadas Normas de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 20 de enero de 2015.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 23.2 de la 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 referidas Normas de la Mesa 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.”