

MATERIAS CLASIFICADAS Y CONTROL PARLAMENTARIO (1)

ERNESTO GARCIA-TREVIJANO GARNICA

SUMARIO: I. DERECHO A INFORMAR Y DERECHO A EXIGIR INFORMACIÓN.—II. LA «SEGURIDAD Y DEFENSA DEL ESTADO» COMO ÁMBITO EXCLUIDO DEL DEBER GENERAL DE INFORMAR.—III. CONTROL PARLAMENTARIO SOBRE LAS MATERIAS CLASIFICADAS.—IV. DERECHO DE LOS DIPUTADOS A SOLICITAR INFORMACIÓN.

I. DERECHO A INFORMAR Y DERECHO A EXIGIR INFORMACION

Una de las características fundamentales de cualquier sistema verdaderamente democrático, consiste en tener una opinión pública libre, para lo que se erige en indispensable el reconocimiento de la libertad de pensamiento (en su sentido más amplio), así como de información, en su doble vertiente de derecho a informar y a recibir información.

Así lo recordó tempranamente el Tribunal Constitucional en su Sentencia 6/1981, al afirmar que no hay sociedad libre ni, por tanto, soberanía popular sin una comunicación pública libre, sin la cual quedarían vaciados de contenido real otros derechos que la Constitución consagra, reducidas a formas huera las Instituciones representativas y absolutamente falseado el principio de legitimidad democrática. La Constitución, en su artículo 20, garantiza en sus distintas vertientes el principio citado de comunicación pública libre.

La idea fundamental de reconocimiento del derecho a la información ra-

(1) Constituye el texto de la ponencia presentada en las VI Jornadas de Derecho Parlamentario que, bajo el título «Problemas actuales del control parlamentario», se celebraron en el Palacio del Senado los días 25 a 27 de enero de 1995.

dica en la trascendencia pública del hecho que se informa, puesto que, en definitiva, constituye un instrumento de especial relevancia para la propia formación de la opinión pública libre, soporte, como se dice, de un sistema democrático. De ahí que el Alto Tribunal haya reconocido en numerosas ocasiones, ante conflictos de derechos, la prevalencia del derecho a la información frente al derecho al honor o a la intimidad personal y familiar, cuando concurra una especial trascendencia pública, de interés general, de la información, y no simplemente —como afirmó en su Sentencia 20/1992— una noticia que pueda despertar simple curiosidad ajena (sin interés general real).

No se exige que dicha información sea necesaria y rigurosamente cierta, pero sí que medie una comprobación responsable que le otorgue al menos una razonable veracidad. Para alcanzar tal objetivo de veracidad (y para obtener en general la información misma), es imprescindible reconocer como parte integrante del derecho de información la capacidad —especialmente de las personas que forman parte de la comunicación social— para investigar.

Sin embargo, una cosa es que se reconozca el derecho a informar (y correlativamente el derecho a investigar, con los límites establecidos en el ordenamiento jurídico) y otra que la Constitución ampare en todos los casos el derecho a exigir información de terceros o de las propias Administraciones.

Es este último aspecto el que interesa a los efectos del presente estudio. Podría suscitarse en este sentido si el artículo 20.1, apartado *d*) de la Constitución ampara el derecho a exigir información (y, correlativamente, el deber de facilitarla).

Es cierto que podría sostenerse que no existe plenamente el derecho a la libre información sin un correlativo derecho a recabar los datos precisos para permitir una información veraz. Sin embargo, a mi juicio hay que distinguir dos aspectos distintos: por un lado, del artículo 20.1, apartado *d*) citado cabe deducir razonablemente la existencia —especialmente de los que se integran en los medios de comunicación social— de un derecho a investigar, aunque siempre, obviamente, dentro de los límites marcados por el ordenamiento jurídico; por otro, la existencia del referido derecho a investigar (con los referidos límites) no significa que necesariamente exista siempre una correlativa obligación de suministrar datos por cualquier persona y en cualquier circunstancia, y menos aún que derive del referido artículo 20.1, apartado *d*).

En efecto, el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse en diversas ocasiones sobre esta cuestión, afirmando, por ejemplo, en su Sentencia 118/1988 (y antes en el Auto 560/1983), que la jurisprudencia constitucional ha dicho sobre el derecho reconocido en el repetido artículo 20.1, apartado *d*), que no es un derecho de prestación, sino de libertad, común a todos los ciudadanos y del que es titular primero la colectividad y cada uno de sus

miembros, resaltándose que este derecho no supone la correlativa obligación de toda persona física o jurídica de suministrar información de cualquier tipo a todo el que lo solicite. Es cierto, y no puede desconocerse, que en ocasiones la Ley impone suministrar información, pero de ello no cabe derivar —congruentemente con la citada doctrina del Alto Tribunal— que tal deber derive del derecho a informar reconocido en el artículo 20.1, apartado *d*) de la Constitución.

En cualquier caso, aún siendo de aplicación general la conclusión apuntada, el deber de suministrar datos tiene un distinto alcance según se trate de particulares o de Administraciones Públicas. Como se ha señalado, los primeros deberán suministrar tales datos cuando una Ley así se lo imponga, y sin perjuicio de que tales datos puedan (o deban) preservarse frente a su difusión pública.

La situación en el caso de las Administraciones Públicas, aspecto que ahora interesa, es cualitativamente distinta, toda vez que, si en el caso de los particulares puede hablarse de un ámbito de «intimidad» infranqueable (salvo que prevalezca la relevancia pública del hecho), en el caso de la Administración es la propia Constitución, congruentemente con la transparencia que debe caracterizar la actuación de las Administraciones Públicas en un sistema democrático, la que reconoce en su artículo 105.b) el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.

Es cierto que el citado precepto constitucional defiere al legislador la regulación del citado acceso, pero ello no significa —frente a posiciones iniciales que se trate de un precepto carente de aplicación directa en tanto no se dicte la correspondiente Ley (2) (regulación que, desde un punto de vista general, se encuentra hoy recogida en el artículo 37 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común).

Por tanto, existe una diferencia sustancial entre la posición de los particulares y la de las Administraciones Públicas en lo que al deber de suministrar in-

(2) Véase, a este respecto, la crítica efectuada por Sainz Moreno a la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 1979, en cuanto mantenía —en una tesis hoy superada— que el artículo 105 apartado *b*) de la Constitución requería preceptos complementarios que lo desarrollen y limiten, que hagan posible su aplicación («El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 24, 1980, págs. 118 y sigs.); véase, asimismo, entre otros, BERMEJO VERA: «El secreto en las Administraciones Públicas. Principios básicos y regulaciones específicas del Ordenamiento Jurídico Español», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 57, 1988.

formación se refiere. Estas últimas, por el principio citado de transparencia que se vislumbra en la propia Constitución, tienen el deber de informar y, además, como regla general los ciudadanos tienen acceso a los archivos y registros administrativos, obviamente también para recabar los datos precisos a los efectos de ejercitar el derecho a la información.

Es incuestionable que el artículo 105.b) no se está refiriendo (al menos exclusivamente) a los «interesados» en el procedimiento administrativo, pues éstos, en su condición de tales, tienen ya acceso al expediente que les afecta. El artículo 105, apartado b) va más allá y reconoce el citado acceso de cualquier persona (con las señaladas limitaciones) aunque no goce de la condición de «interesado» en relación con el expediente concreto sobre el cual pretende obtenerse información (3).

Existe, por tanto, una conexión directa entre el derecho reconocido en el artículo 20.1.d) y el contenido del artículo 105.b), ambos de la Constitución, en tanto que éste posibilita el ejercicio en forma del derecho de información. El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos tiene, no obstante, excepciones explícitamente recogidas en el último precepto constitucional citado, puesto que cede cuando pueda afectar a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas. En estos casos, no es ya simplemente que las Administraciones Públicas no tengan el deber de informar, sino que tienen el deber de no hacerlo; tienen vedado (aunque con un distinto alcance, según se verá) suministrar información que pueda incidir en los citados ámbitos excluidos.

II. LA «SEGURIDAD Y DEFENSA DEL ESTADO» COMO AMBITO EXCLUIDO DEL DEBER GENERAL DE INFORMAR

Interesa destacar de entre estos ámbitos excluidos «la seguridad y defensa del Estado», previsión, como se ve, contenida en la propia Constitución (con los efectos jurídicos que ello comporta), que responde a una realidad a la que no puede darse la espalda: en cualquier Estado existen determinadas materias cuyo público conocimiento sería contraproducente con los propios objetivos e incluso continuidad del Estado (4).

(3) Véase MESTRE DELGADO: *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos [análisis del artículo 105.b) de la Constitución]*, Civitas 1993, en particular, pág. 84.

(4) La Sentencia del Tribunal Constitucional 51/1985 dispuso que: «... Una y otra línea del Derecho —las noticias y las opiniones— encuentran un límite indiscutible en la seguridad exterior e interior del Estado...».

No hay que confundir, en cualquier caso, la reserva impuesta en relación con dichas materias y la ilicitud de las mismas (5), toda vez que es obvio que el Derecho (en este caso, en particular, la Constitución) no podría amparar bajo dicha excepción la realización de actuaciones ilícitas. Están superadas épocas históricas en las que el fin justificaba los medios, de tal forma que en la actualidad el Estado de Derecho y el propio sistema democrático se sustentan sobre la base de excluir cualquier medio que sea contrario a Derecho como vehículo para alcanzar los fines del propio Estado.

Y esto es importante resaltarlo porque, si el derecho fundamental reconocido en el art. 20.1, apartado d) de la Constitución no es ilimitado y cede, por ejemplo, cuando pretenda utilizarse información ilícitamente obtenida, no es menos cierto que aún cuando formalmente una determinada materia se encontrara protegida frente a su eventual publicidad (por afectar, por ejemplo, a la «seguridad y defensa del Estado»), en ningún caso, como se dice, podría amparar a situaciones ilegales, de tal manera que, a pesar de dicha protección formal, a mi juicio no sólo podría sino que debería dársele por quien obtuviera dicha información la publicidad procedente.

El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse sobre esta cuestión, aunque desde la perspectiva del deber de sigilo «general» de los funcionarios (6), y no tanto del deber «específico» derivado de la declaración de una materia como clasificada por afectar a la seguridad y defensa nacional (7). Así, por ejemplo, en su Sentencia 143/1991 reconoció a un funcionario su derecho a la libertad de información en ejercicio de su actividad sindical cuando

(5) Existe una cierta tendencia a pensar que lo que permanece secreto lo es por razones más o menos inconfesables desde el punto de vista de la legalidad. No puede negarse que el secretismo facilita la posible comisión de ilegalidades. Sin embargo, la solución no puede encontrarse en la posición extrema de negar que cualquier materia pueda ser legítimamente excluida de su difusión pública, sino que el camino para evitar el posible uso desviado de la declaración de materias clasificadas o secretas en general, debe ir, no sólo por restringir su utilización a casos extremos que verdaderamente y de manera objetiva requieran dicha protección, sino también mediante el mantenimiento de un control directo y continuado por parte de las Cámaras.

(6) Señala García-Trevijano Fos que entre las figuras subjetivas de desventaja de los funcionarios se encuentra el de fidelidad, que se manifiesta, entre otros aspectos, por el «deber genérico» y el «deber específico» de guardar secreto. El primero abarca a todas aquellas cuestiones que el funcionario conozca por razón de su oficio o cargo; el «deber específico» se refiere a las materias que han sido clasificadas especialmente (*Tratado de Derecho Administrativo*, tomo III, vol. II, 1970, págs. 713-714).

(7) El artículo 31.1, apartado e) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, considera como falta muy grave (como ya hiciera directamente la propia Ley de Secretos Oficiales), la publicación o utilización indebida de secretos oficiales, así declarados por Ley o clasificados como tales.

divulgó supuestas irregularidades detectadas en el interior de un establecimiento penitenciario, conclusión a la que llegó el Alto Tribunal tomando especialmente en consideración la relevancia pública que justificó tal difusión, por referirse a asuntos públicos que eran de interés general por la materia a que se referían, dado que dicho interés público —afirma la Sentencia— «cedería o decaería si se tratase exclusivamente, aún dando informaciones veraces, de vilipendiar, humillar o simplemente insultar a las personas de forma innecesaria y gratuita (Sentencias 105/1990, Fundamento Jurídico 8.º; 171/1990, fundamento jurídico 5º), o se difundiesen datos o asuntos con quebranto del secreto profesional, contravenciones éstas que nunca podrían legitimarse esgrimiendo la libertad de información (Sentencia 6/1988, fundamento jurídico 6º)».

La regulación específica sobre la «seguridad y defensa nacional» como título limitativo de la difusión pública de informaciones, se encuentra recogida sustancialmente en la Ley 9/1968, de 5 de abril, de Secretos Oficiales (modificada parcialmente por la Ley 48/1978, de 7 de octubre) y por su Reglamento de desarrollo aprobado por Decreto 242/1969, de 20 de febrero.

La citada Ley de Secretos Oficiales (antes de su modificación parcial operada en 1978) respondía, obviamente, a un régimen político sustancialmente diverso del actual, realidad que fácilmente trasciende por la amplitud misma con la que era concebido el denominado secreto oficial. Y no sólo por la dicción literal de su articulado, sino también por la generosa amplitud con la que en ocasiones fue aplicada en la práctica, como un medio, no tanto de preservar realmente materias que verdaderamente pudieran afectar a «la seguridad o defensa del Estado» (salvo que se interpretara ésta expresión de una manera tan amplia como inaceptable), sino como un instrumento para impedir simplemente la difusión de noticias más o menos adversas desde un punto de vista político (8).

Precisamente, la palmaria inadecuación de la Ley de 1968 al nuevo régimen político que iba a quedar inmediatamente plasmado en la Constitución de 1978, dio lugar a que paralelamente al proyecto de Constitución, se tramitara una Ley de modificación parcial de la Ley de Secretos Oficiales de 1968, que se plasmó finalmente en la citada Ley 48/1978, de 7 de octubre, de fecha poco tiempo anterior a la propia Constitución, y que se dirigía a introducir,

(8) Como denunciaba Gómez Reino, la declaración de materia clasificada —con la consiguiente imposibilidad de difundir su contenido— llegó a aplicarse a simples acuerdos de la Junta de Profesores de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense («El principio de publicidad de la acción del Estado y la técnica de los secretos oficiales», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 8, 1976, pág. 131, nota 41).

como se dice, las modificaciones precisas para hacer más acorde la regulación de los secretos oficiales al nuevo sistema democrático (9).

Aunque ciertamente las reformas introducidas eran indispensables y han tenido su transcendencia práctica, sin embargo, al menos transcurrido ya un cierto tiempo desde que se aprobó, se muestran sensiblemente insuficientes, puesto que no dan adecuada respuesta a los problemas actuales, por ejemplo, derivados del propio régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. ¿Puede una Comunidad Autónoma declarar una materia «clasificada»?; ¿es el Estado el único que puede hacer tales declaraciones por tener que afectar la materia necesariamente a la «seguridad y defensa del Estado»?; cuando la Ley de Secretos Oficiales reconoce junto a las materias clasificadas la existencia de otras materias declaradas secretas por Ley, ¿debe interpretarse tras la Constitución que tal declaración por Ley debe serlo sólo del Estado o, por el contrario, se admiten también Leyes Autonómicas?

Podría intentar darse una fácil respuesta a todas estas cuestiones simplemente señalando que el Estado tiene reconocido en el artículo 149.1 de la Constitución la competencia en materia de defensa y fuerzas armadas (apartado 4), así como también en relación con la seguridad pública (apartado 29), de tal manera que la expresión «seguridad y defensa del Estado» como requisito legitimador indispensable para la declaración de una materia como clasificada corresponde exclusivamente al Estado.

Sin embargo, si bien es cierto que el Estado tiene competencia exclusiva y plena sobre la defensa y fuerzas armadas, no la tiene en la misma medida, en cambio, en relación con la seguridad pública (10), ya que el artículo 149.1, apartado 29, de la Constitución reconoce a las Comunidades Autónomas la posibilidad de creación de policías propias en la forma que se establezca en sus

(9) Entre otros aspectos, señalaba el senador señor Alonso del Real Montes, al defender el dictamen de la Comisión en relación con el entonces proyecto de Ley de modificación de la Ley de Secretos Oficiales (y que se plasmó finalmente en la citada Ley 48/1978), que: «Esta Ley cambia sustancialmente la noción del secreto oficial. Muchos de los periodistas que están aquí, en esta Sala, en este momento, recordarán cuestiones fundamentales como la del Sahara; recordarán cómo un Gobernador Civil, por razones de urgencia, podía declarar materia reservada cualquier asunto. Ahora ha cambiado el “qué”, ha cambiado el “quién”, ha cambiado el “cómo”, han cambiado todas las “uves” que nos enseñaron en la Escuela de Periodismo, y vemos cómo, donde se hablaba de unos oscuros intereses de la nación, que, desgraciadamente, solían ser los intereses de un grupo dominante solamente, se habla de seguridad y defensa del Estado, términos mucho más concretos y mucho menos manipulables.»

(10) Respondería a un criterio excesivamente restrictivo identificar la «seguridad del Estado» exclusivamente a la seguridad exterior del Estado.

respectivos Estatutos (11), en el marco de lo que disponga una Ley Orgánica, concretamente la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Y no es difícil admitir que dentro de dicho ámbito de la seguridad interior puedan existir determinadas materias o aspectos que no deban ser objeto de pública difusión y que, por ello, deban quedar en tal aspecto protegidos. Sería irónico pensar que, tras reconocerse a las Comunidades Autónomas competencia en materia de seguridad interior, carecen sin embargo de mecanismos para proteger determinados documentos o datos, no ya simplemente restringiendo el acceso en general de los ciudadanos a tales datos (como se contiene, por ejemplo, en el art. 14 de la Ley 14/1992, de 17 de julio de 1992, de policía del País Vasco), sino otorgándoles la mayor y más estricta protección que deriva de declarar una materia clasificada (o secreta directamente por Ley).

Pero dejando a un lado estas cuestiones suscitadas, con las que simplemente he pretendido poner de manifiesto la necesidad de realizar una profunda modificación de la regulación actualmente vigente sobre la materia, destaca que las modificaciones introducidas en la Ley de Secretos Oficiales de 1968 por la Ley 48/1978 fueron fundamentalmente dos: por un lado, se procedió a limitar el listado de órganos competentes para declarar una materia como clasificada, con sus efectos anejos. En el artículo 4 de la Ley de 1968 (en su redacción originaria) se recogían como legitimados para proceder a dicha declaración al Consejo de Ministros y sus miembros, los Jefes de misiones diplomáticas de España en el extranjero y el Jefe del Alto Estado Mayor.

No obstante, a continuación permitía que, por razones de urgencia y con carácter provisional, ejercitaran las facultades de clasificación los Directores Generales de Seguridad y de la Guardia Civil, los Jefes de Estado Mayor de cada uno de los tres ejércitos, el Jefe de la Defensa Aérea, los Capitanes Generales de las Regiones Militares, Departamentos Marítimos y Regiones Aéreas y los Gobernadores Civiles, aunque en estos casos en el plazo de setenta y dos horas debía ratificarse la declaración por alguna de las autoridades directamente legitimadas, ya que en caso contrario se entendía automáticamente «no clasificada».

(11) Preven la creación de policías propias el artículo 17 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco (Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre); artículo 14 del Estatuto de Autonomía para Andalucía (Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre); artículo 13 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre); artículo 51 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra; artículo 27.25 del Estatuto de Autonomía para Galicia (Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril); artículo 30 del Estatuto de Autonomía de Canarias (Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto), y artículo 36 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio).

La Ley 48/1978 da nueva redacción al citado art. 4 de la Ley de Secretos Oficiales y, además de excluir ya la declaración de materia clasificada por razones de urgencia y con carácter provisional, circunscribe exclusivamente la competencia para formular tal declaración, y en la esfera de sus propias competencias, al Consejo de Ministros y a la Junta de Jefes de Estado Mayor.

Es cierto, por otra parte, que la Ley de 1978 no clarifica el alcance de los conceptos «clasificar» y «calificar» contenidos en la propia Ley de 1968, puesto que, en una apreciación literal, el artículo 4, tanto en su redacción originaria como en la modificada, sólo otorga la competencia al Consejo de Ministros y a la Junta de Jefes de Estado Mayor para «la calificación a que se refiere el artículo anterior», siendo así que en el artículo 3 se establece que las materias clasificadas «serán calificadas en las categorías de secreto y reservado en atención al grado de protección que se quiera».

De ahí que pudiera suscitarse —al menos en una apreciación literal de la Ley— (12) si realmente existe una laguna en este ámbito, ya que la Ley de Secretos Oficiales no dice explícitamente —dejando a un lado las materias declaradas específicamente secretas por Ley— a qué órgano compete, no ya la «calificación» como secreto o reservado de una materia, sino la declaración misma como «materia clasificada».

No obstante, a pesar de la deficiente redacción apuntada de la Ley de Secretos Oficiales, no exige un mayor esfuerzo interpretativo —y así viene haciéndose en la práctica— concluir que el Consejo de Ministros y a la Junta de Jefes Estado Mayor, en el ámbito de sus propias competencias, les corresponde tanto la declaración («clasificación») de materias clasificadas, como su «calificación» misma como secretas o reservadas (13).

Por otro lado, el segundo aspecto que sobresale de la reforma operada por la Ley 48/1978 —que es el que interesa particularmente a los efectos del presente estudio— consiste en haber introducido una previsión por virtud de la cual, las limitaciones derivadas de la declaración de materias clasificadas (en cualquiera de sus dos variedades) no afecta al Congreso de los Diputados ni al Senado, que tendrán siempre acceso a cuanta información reclamen, en la

(12) Así lo suscita, por ejemplo, SEGRELLES DE ARENAZA: *Protección penal del secreto de Estado*, Ed. EDESA, 1994, pág. 56.

(13) Por lo demás, la utilización indistinta de los términos «clasificar» y «calificar» se observa incluso en el Reglamento de desarrollo de la Ley de Secretos Oficiales, que se refiere a materias «clasificadas» (no «calificadas») de secreto y de reservado (y en un sentido similar, la propia Resolución de la Presidencia del Congreso de fecha 2 de junio de 1992, sobre acceso por el Congreso de los Diputados a secretos oficiales).

forma en que determinen los respectivos Estatutos y, en su caso, en sesiones secretas, aspecto este sobre el que más adelante se volverá.

La Ley de Secretos Oficiales vigente (con la modificación operada, por tanto, por la referida Ley de 1978) responde sustancialmente al siguiente esquema:

A) En primer lugar, las materias declaradas clasificadas podrán, a su vez, calificarse en las categorías de secreto y reservado en atención al grado de protección que pretenda dispensárseles (14). De acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento de la Ley de Secretos Oficiales, la materia declarada «secreta» es la que precisa el más alto grado de protección por su excepcional importancia, mientras que las materias «reservadas» se refieren a las no calificadas como secretas por su menor importancia, pero que su conocimiento o divulgación pudiera afectar a la seguridad y defensa del Estado.

Las dos variedades («secreto» y «reservado») constituyen *numerus clausus*, de tal manera que, salvo que una Ley específica dispusiera otra cosa, no caben más que los dos tipos citados de materias clasificadas.

Por otro lado, en su redacción originaria, la Ley de Secretos Oficiales establecía que podrían ser declaradas materias clasificadas los asuntos, actos, documentos, informaciones, datos y objetos cuyo conocimiento por personas no autorizadas pudieran dañar o poner en riesgo la seguridad del Estado o comprometer los intereses generales de la Nación en materia referente a la defensa nacional, la paz exterior o el orden constitucional. Posteriormente, la Ley de modificación parcial de 1978 redujo las razones justificadoras de la declaración de una materia como clasificada, exclusivamente al daño o riesgo de su divulgación para «la seguridad y defensa del Estado».

Esta modificación, sin embargo, no es particularmente trascendente, especialmente si se toma en consideración que «la seguridad y defensa del Estado» constituye una expresión lo suficientemente amplia e imprecisa como para permitir incluir en su seno documentos (en sentido amplio) que puedan afectar también a «la paz exterior o el orden constitucional» (15).

La declaración de materias clasificadas se efectúa mediante un acto formal (art. 10.1 de la Ley de Secretos Oficiales), de acuerdo con los términos esta-

(14) En el proyecto de Ley se distinguían cuatro categorías: máximo secreto, secreto, confidencial y de difusión limitada, según la importancia de la materia y, por tanto, del grado de protección (*Boletín Oficial de las Cortes Generales* del día 17 de mayo de 1967, núm. 963).

(15) Véase, en este sentido, SEGRELLES DE ARENAZA: «Protección penal del secreto de Estado; artículo 135 bis a) al 135 bis d) del Código Penal», *op. cit.*, pág. 62, y POMED SÁNCHEZ: «El derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos», Instituto Nacional de Administración Pública 1989, págs. 221 y sigs.

blecidos al efecto en el Reglamento de desarrollo de dicha Ley (que sigue en vigor en todo aquello que no se haya visto afectado por la Ley de modificación de 1978).

B) En segundo término, junto a las materias clasificadas, la Ley de Secretos Oficiales preve que también tendrán carácter secreto, sin necesidad de previa clasificación, las materias así declaradas por Ley. No obstante, aunque no existiera tal previsión, siempre una Ley, efectivamente, podría declarar una materia secreta y disponer la aplicación del régimen previsto en la propia Ley de Secretos Oficiales (o cualquier otro) (16).

Interesa destacar, en cualquier caso, que la circunstancia de que una Ley directamente pueda declarar secreta una determinada materia, no significa que el Legislador tenga en este ámbito las manos absolutamente libres. Y ello porque, como es obvio, el Texto Constitucional sirve de marco de referencia obligado y, a su vez, de límite a la actuación del Legislador.

Así, la remisión («La Ley regulará») contenida en el artículo 105 de la Constitución, en modo alguno puede interpretarse (en relación con ninguno de sus tres apartados) en el sentido de que el Legislador pueda regular, sin limitación alguna, la materia afectada en la forma que estime más conveniente; porque, ¿acaso sería constitucional una Ley que negara en todos los casos el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos? Como tuve ocasión de suscitar en otro lugar en relación con el artículo 105, apartado *a*) de la Constitución, fácilmente se calificaría de inconstitucional una Ley que así lo dispusiera.

Pues bien, la restricción por Ley de la regla general (consistente en el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos) debe siempre tomar como punto de referencia las excepciones contenidas en el propio artículo 105, apartado *b*) de la Constitución, en particular, por lo que ahora interesa, la conexión de la materia que va a declararse secreta por Ley con la «seguridad y defensa del Estado» (aún con las apuntadas dificultades en la delimitación del alcance de esta última expresión). Corrobora esta conclusión la ya apuntada conexión directa entre el artículo 105, apartado *b*) y, en particular, el derecho fundamental reconocido en el artículo 20.1, apartado *d*) del Texto Constitucional.

Uno de los supuestos que normalmente se citan como ejemplo de materia declarada secreta por Ley, consiste en los denominados «fondos reservados», tema de especial actualidad al que me referiré, en general, más adelante, al

(16) Cuestión distinta es —aparte de la posible declaración de materias clasificadas— que la previsión que se comenta contenida en la Ley de Secretos Oficiales comporte una reserva de Ley.

abordar específicamente el control que ejercen las Cortes Generales en este ámbito.

No obstante, parece obligado hacer una breve referencia al proyecto de Ley actualmente en tramitación (17) relativo a la utilización y control de los créditos destinados a gastos reservados, cuyas características sustanciales son las siguientes:

— Se opera una conexión directa entre la consideración de «fondos reservados» y los gastos necesarios en relación con materias clasificadas de acuerdo con la Ley de Secretos Oficiales. Por tanto, la calificación como fondos reservados sólo es posible cuando vayan a destinarse a gastos relacionados con la defensa y seguridad del Estado, siempre que de manera previa, como se dice, medie la declaración formal como materia clasificada.

— La información relativa a los créditos destinados a gastos reservados se califica de secreta, otorgándole —en términos del Reglamento de Ley de Secretos Oficiales— el más alto grado de protección por su excepcional importancia. Se distingue así del resto de los gastos públicos, además de por su especial sistema de justificación y control, por la prohibición de su publicidad.

— Los créditos destinados a los gastos reservados se fijan en cada Ley de Presupuestos Generales del Estado, y la autorización de cualquier modificación presupuestaria que suponga incremento (no disminución), corresponderá a las Cortes Generales, a través de la Comisión Parlamentaria especialmente destinada a fiscalizar tales gastos reservados.

— Sólo pueden consignarse créditos destinados a gastos reservados en el Ministerio de Asuntos Exteriores, Justicia e Interior y Defensa, siendo responsabilidad exclusiva y directa de los titulares de los citados Departamentos concretar la finalidad y destino de los fondos, así como las autoridades competentes para ordenar su realización.

— En cuanto a su justificación y control, se impone a los titulares de los mencionados Departamentos informar anualmente al presidente del Gobierno sobre la utilización de los créditos, y semestralmente a la Comisión Parlamentaria competente para controlar la aplicación y uso de los referidos fondos.

Por otro lado, aun cuando en el proyecto se afirma que no requerirán justificación documental los acuerdos de autorización, compromiso de gastos y reconocimiento de obligaciones, así como la expedición de las correspondientes propuestas de pago, se preve que los titulares de los Departamentos Ministeriales citados, con la participación del Interventor General de la Administración del Estado, dictarán normas internas para asegurar que el uso de tales

(17) *Boletín Oficial de las Cortes Generales* (Congreso de los Diputados), Serie A, día 28 de octubre de 1994, núm. 84-1.

fondos se destinan únicamente a financiar actividades relacionadas con materias clasificadas.

La Comisión Parlamentaria del Congreso de los Diputados competente para controlar el destino dado a los gastos reservados, estará compuesta por el presidente de la Cámara y aquellos diputados que, de conformidad con la normativa parlamentaria, tengan acceso a secretos oficiales. Sus sesiones serán secretas y sus miembros estarán en todo caso obligados a no divulgar su contenido.

— Concluye el proyecto autorizando a la Agencia Estatal de Administración Tributaria para consignar en sus presupuestos fondos destinados a operaciones confidenciales relacionadas con la prevención del contrabando, cuya intervención y control se remite al procedimiento que establezca la Intervención General de la Administración del Estado. Asimismo, sin perjuicio de la normativa relativa al registro de intereses de altos cargos, los titulares de los Departamentos Ministeriales reseñados y las autoridades subordinadas que tengan acceso —por decisión de aquellos— a la utilización de fondos reservados, deberán efectuar ante al presidente del Congreso de los Diputados una declaración especial sobre su situación patrimonial en la fecha de entrada en vigor de la Ley y, en adelante, en su toma de posesión, declaración cuyo contenido sólo pueda ser conocida por los miembros de la citada Comisión Parlamentaria de control.

Aun cuando, como se dice, se trata de un proyecto de Ley actualmente en tramitación ante las Cámaras y que, por ello, podrá ser objeto de modificaciones, lo cierto es que, en términos generales, debe calificarse como una respuesta mínima necesaria ante la alarma social creada por los últimos acontecimientos surgidos por la presunta utilización desviada de fondos reservados.

Con independencia de que el texto sea mejorable, destacan como aspectos a mi juicio más positivos, junto con la concentración de toda la responsabilidad sobre el destino dado a tales fondos en los titulares de los Departamentos nominalmente enunciados en el propio proyecto, el hecho de que se prevea, asimismo, la información periódica (anual) que deberán efectuar tales titulares al presidente del Gobierno, con lo que éste asumirá también su responsabilidad, cuando menos política, en relación con el adecuado uso de los fondos reservados.

También constituye un aspecto positivo, no ya simplemente que las Comisiones del Congreso de los Diputados puedan recabar información sobre materias clasificadas (posibilidad prevista —en términos generales— en el propio artículo 109 de la Constitución, y de una manera más específica respecto a las materias reservadas en la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de fecha de 2 de junio de 1992, sobre acceso a secretos oficiales),

sino porque el control va más allá a través de la constitución específica de una Comisión Parlamentaria permanente, que no sólo podrá recabar información sobre el destino dado a los gastos reservados, sino que los propios titulares de los Departamentos Ministeriales, como se ha dicho, deberán informar semestralmente a dicha Comisión sobre la aplicación y el uso dado a los mismos.

Todo ello coadyuva, en definitiva, a poner freno al argumento normalmente utilizado para evitar dar información acerca del destino dado a tales fondos, como es el de que es la propia Ley la que aprueba para cada año el importe de tales fondos y los declara secretos, de tal manera que es el Legislativo mismo el que se autolimita en este aspecto.

C) La declaración de una materia como clasificada tendrá, de acuerdo con la Ley de Secretos Oficiales, el efecto inmediato de permitir exclusivamente su conocimiento por aquellas personas debidamente facultadas, y con las formalidades y limitaciones que en cada caso se determinen.

El personal que tenga conocimiento de tales materias estará específicamente obligado a mantener el secreto, y si se previera que una materia clasificada pudiera llegar a conocimiento de los medios de información, se notificaría a éstos la calificación de secreto o reservado, evidentemente hay que entender con el objetivo de evitar su difusión.

Los medios represivos articulados en la Ley de Secretos Oficiales para hacer frente a la eventual vulneración de las obligaciones impuestas por la propia Ley, se refieren al ámbito penal y disciplinario. En su redacción originaria, el artículo 13 de la Ley de Secretos Oficiales disponía que el incumplimiento de la prohibición de ser comunicadas, difundidas, publicadas o utilizado su contenido fuera de los límites establecidos en la Ley, sería sancionado conforme a las leyes penales, si procediere, por vía disciplinaria en su caso, y mediante aplicación de las sanciones administrativas que correspondieran, calificándose en los dos últimos casos la infracción como falta muy grave.

La Ley 48/1978 modificó la redacción de dicho artículo 13, el cual únicamente se refiere ya a las sanciones, si procediere, conforme a las leyes penales y por vía disciplinaria en su caso, considerándose en este último supuesto la infracción como falta muy grave. Destacan dos aspectos:

a) La Ley presta especial atención a las sanciones a imponer a los funcionarios en caso de incumplimiento de su deber de sigilo específico, lo cual no parece irrazonable si se toma en consideración que normalmente ostentarán tal condición quienes manipulen y custodien los documentos clasificados. La infracción se califica como muy grave, de tal manera que puede dar lugar incluso —aunque no necesariamente— a la separación del servicio.

b) La diferencia sustancial entre la dicción originaria del artículo 13 y la

redacción introducida por la Ley de 1978, consiste en que en esta última sólo se habla de sanciones conforme a las leyes penales o disciplinarias, excluyéndose ya cualquier referencia a las sanciones administrativas generales (impuestas en el ámbito de una relación de supremacía general).

Y es importante resaltar este aspecto, porque en alguna ocasión se ha intentado buscar en la Ley de Secretos Oficiales cobertura suficiente para satisfacer la reserva de Ley prevista en el artículo 25 de la Constitución, a los efectos de poder regular a través de normas reglamentarias la imposición de sanciones administrativas de carácter general (fuera, por tanto, del ámbito estrictamente disciplinario). El Consejo de Estado, en su dictamen núm. 2307/1994, de 7 de diciembre, afirmó que la Ley de Secretos Oficiales no servía de cobertura para las previsiones sancionadoras recogidas en el entonces proyecto de Real Decreto por el que se establecen normas que regulan la representación cartográfica en publicaciones y la obtención de imágenes desde plataformas aéreas, de zonas e instalaciones para la defensa nacional.

III. CONTROL PARLAMENTARIO SOBRE LAS MATERIAS CLASIFICADAS

Por último, se ha destacado ya que una de las novedades más sobresalientes introducidas por la Ley de modificación de 1978 consistió en disponer el acceso del Congreso de los Diputados y del Senado a cuanta información reclamen en relación con materias clasificadas, en la forma que determinen sus respectivos Reglamentos.

La posibilidad de recabar datos, informes o, en fin, documentos (en sentido amplio) de las Administraciones por parte de las Cámaras o sus Comisiones, tiene específicamente como finalidad la de permitir un cabal y exacto conocimiento de la realidad, que permita posteriormente, en su caso, utilizar alguna de las vías específicas de control previstas en la legislación vigente.

En sentido estricto, la solicitud de información a la Administración constituye el vehículo (no siempre indispensable) que permite posteriormente la utilización concreta de las técnicas de control parlamentario (18). Sin embargo,

(18) Señala en este sentido Sainz Moreno que las peticiones de información pueden ser un primer paso hacia un posterior acto de control, esto es, pueden servir para preparar una pregunta o una interpelación, pero, en sí mismas, no tienen el significado político de tales actos («Actos parlamentarios y jurisdicción contencioso-administrativa», *Revista de Administración Pública*, núm. 115, 1988, pág. 246).

Un criterio mucho más restringido del control parlamentario es el utilizado por Santaolalla

en la práctica tal distinción no siempre responde a la realidad (información-control), toda vez que, aparte de que el propio requerimiento de información (e incluso si se quiere la simple posibilidad de hacerlo) comporta, en sí mismo, en mayor o menor grado, un cierto control (en sentido amplio), la realidad es que en ocasiones, como se dice, se confunden en la práctica ambos momentos (solicitud de información y ejercicio de control).

No es extraño, por ello, observar que, por ejemplo, a través de preguntas formuladas al Gobierno por los diputados se le requiera determinada información, vía ésta especialmente útil cuando no se reconozca a los miembros de la Cámara, de manera individual, el derecho específico a recabar información (como así acontece en el Reglamento del Senado).

Como recordó el Consejo de Estado en su dictamen 1011/91/624/91, de 26 de septiembre de 1991, es obvio que en un régimen parlamentario como el español, en el que las Cortes Generales representan al pueblo (art. 66.1 de la Constitución), las técnicas de control de las Cámaras frente al ejecutivo (también en su condición de cúspide de la Administración) adquiere una especial relevancia como elemento de articulación entre ambos poderes. Dicho control (recogido expresamente como una de las funciones de las Cortes Generales en el art. 66.2 de la Norma Fundamental) abarca, no sólo a la que cabría concebir estrictamente como actividad de Gobierno, sino también a la actuación administrativa (de la Administración Pública).

Consciente de la importancia del derecho a recabar información del Ejecutivo (en sentido amplio) —como medio imprescindible para ejercer un adecuado control del Gobierno—, el Constituyente recogió expresamente en el artículo 109 de la Constitución la posibilidad de las Cámaras y sus Comisiones de recabar, a través de los presidentes de aquéllas, la información y ayuda que precisen del Gobierno y de sus Departamentos y de cualesquiera Autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas. De este precepto constitucional quiero destacar, por lo que ahora interesa, tres aspectos:

— Se refiere exclusivamente a las Cámaras y sus Comisiones, y no también a otros órganos internos de las Cámaras o incluso a sus miembros individualmente considerados (aspecto este último que es abordado más adelante).

Esto, obviamente, no significa que esos otros órganos internos o los miembros individualmente no puedan, en los términos establecidos en la Ley, soli-

López, que lo circunscribe exclusivamente a aquellas actuaciones «que impliquen una potestad sancionatoria en manos del controlante para garantizar que los actos del controlado se ajusten al fin que deben servir». De ahí que incluya el citado autor las preguntas, interpelaciones y Comisiones de Investigación como meros instrumentos de información (*Derecho parlamentario Español*, Ed. Nacional 1984, págs. 373 y sigs.).

citar información, pero sí que en estos casos —y dejando a un lado la posibilidad de formular preguntas e interpelaciones prevista en el artículo 111 de la Constitución— la Norma Fundamental no les garantiza el derecho a recabar información.

En definitiva, existe una garantía constitucional que impide que una Ley pueda excluir o menoscabar la posibilidad que asiste a las Cámaras y sus Comisiones de recabar la información y ayuda que precisen, siempre, evidentemente, dentro de los límites derivados de la propia Constitución, especialmente del reconocimiento y respeto de derechos de terceros.

Cuestión distinta es que en relación con determinadas materias (en particular, con las clasificadas o secretas en general) la información o ayuda requeridas se facilite a través de las vías restringidas previstas en la regulación vigente, en particular en los Reglamentos de las Cámaras. En otras palabras, no se vulnera el artículo 109 de la Constitución por el hecho de que la información relativa a una materia clasificada se facilite, por ejemplo, exclusivamente a determinados diputados (en los términos previstos en los citados Reglamentos) o incluso en casos extremos (siempre que así lo acepte la Mesa de la Cámara) a su presidente.

— El artículo 109 de la Constitución se refiere, por otra parte, a la información y ayuda de cualquier tipo que precisen las Cámaras y sus Comisiones, sin más limitaciones que las ya apuntadas derivadas del propio Texto Constitucional. En ningún caso sería admisible que la Administración, órgano o autoridad requeridos valoren si la información y ayuda solicitada por las Cámaras y sus Comisiones es o no «precisa» para el desempeño de sus funciones.

— Por último, puede solicitarse información y ayuda, según el artículo 109 de la Constitución, «del Gobierno y de sus Departamentos y de cualesquiera autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas». Cabría suscitar si acaso las Cámaras y sus Comisiones no pueden recabar información y ayuda de otras autoridades y Administraciones Públicas no expresamente citadas, como son, por ejemplo, las Corporaciones Locales.

Frente a la dicción literal (mejorable) de este artículo 109 de la Constitución, a mi juicio debe entenderse que la posibilidad de recabar información —incluso derivada si se quiere del principio de transparencia mismo de las Administraciones que subyace en la Constitución— afecta a cualquier Administración Pública (en su sentido amplio), tanto en el aspecto de pura Administración como de gobierno (19).

(19) Véase, en este sentido, el amplio estudio que sobre el particular realiza LAVILLA RUBIRA («Congreso de los Diputados y demás Poderes Públicos: información, control y responsabilidad», en *Estudios sobre la Constitución Española, libro homenaje a García de Enterría*, Ci-

Por su parte, el artículo 10.2 de la Ley de Secretos Oficiales (según redacción dada por la Ley 48/1978) era congruente con el contenido del artículo 109 de la Constitución que poco tiempo después se aprobaría, toda vez que, como ya se ha destacado, excluye al Congreso de los Diputados y al Senado de las restricciones (en su conocimiento) derivadas de la declaración de materias clasificadas. El citado artículo 10.2 señala que el acceso de las Cámaras a cuanta información reclamen sobre las materias clasificadas se articulará «en la forma que determinen los respectivos Reglamentos y, en su caso, en sesiones secretas». Evidentemente, se está refiriendo a los Reglamentos de las Cámaras.

Pues bien, interesa destacar que el Reglamento del Congreso de los Diputados aprobado por el Pleno del día 10 de febrero de 1982, carecía de una regulación específica acerca de la forma en que finalmente podrían acceder la Cámara y sus Comisiones a materias clasificadas. Para cubrir esta laguna y en cumplimiento de la Moción adoptada por el Pleno del Congreso en su sesión del día 15 de octubre de 1986, la Presidencia del Congreso, al amparo de lo dispuesto en el artículo 32 del citado Reglamento, aprobó la Resolución de fecha 18 de diciembre de 1986, sobre acceso por el Congreso de los Diputados a materias clasificadas, Resolución posteriormente derogada por la de 2 de junio de 1992 (también referida a la misma materia).

Sobre la naturaleza normativa o no de la referida Resolución de 1986 y su incardinación con el Reglamento de los Diputados (cuya laguna se dirigía a cubrir), se pronunció específicamente el Tribunal Constitucional en su Sentencia 118/1988. Se trataba de un recurso de amparo interpuesto por diversos diputados contra la citada Resolución de la Presidencia del Congreso de 18 de diciembre de 1986. Junto a otras consideraciones de interés, resaltó el Alto Tribunal que la citada Resolución tenía un carácter evidentemente normativo, lo que precisamente le llevó a desestimar el amparo solicitado, ya que no se trataba de una decisión o acto sin valor de Ley susceptible de conocimiento por la vía del recurso de amparo de acuerdo con lo previsto en el artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Recordó, por otro lado, la asimilación de los Reglamentos Parlamentarios a las Leyes y disposiciones normativas con fuerza de Ley, lo que incluye en el concepto a que se refiere el artículo 27.2, apartado *d*) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (interpretándolo en un sentido amplio), las disposiciones normativas con vocación de insertarse en la Reglamentación Parlamentaria que, incluso dictadas con ocasión de un caso concreto, han podido enten-

vidas, 1991, págs. 2009 y sigs.). Asimismo, véase GALVEZ MONTES: Comentario al artículo 109 de la Constitución, en Comentarios a las Leyes Políticas, dirigidas por Oscar Alzaga, págs. 471 y sigs.

derse incorporadas al Reglamento de la Cámara. Por ello, sólo como parte del mismo podrían considerarse constitucionalmente lesivas, habiendo de someterse, en consecuencia, al control constitucionalmente establecido para los Reglamentos Parlamentarios.

En definitiva, el Alto Tribunal traslada a la entonces vigente Resolución de 18 de diciembre de 1986, sobre acceso por el Congreso de los Diputados a materias clasificadas, el «voltaje jurídico» y la naturaleza propias del Reglamento de la Cámara, con lo que —se insiste— rechaza la vía del recurso de amparo para su impugnación directa (y no simplemente para la impugnación de un acto concreto de aplicación), toda vez que, como se ha dicho, dicha Resolución no es una decisión o acto sin valor de Ley que permita la aplicación al caso del artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Evidentemente, a las mismas conclusiones cabe llegar por lo que se refiere a la vigente Resolución de la Presidencia sobre acceso por el Congreso de los Diputados a secretos oficiales, de fecha 2 de junio de 1992, que sustituye a la anterior de 1986 citada. Se trata, por tanto, de una especie de «prolongación» del Reglamento de la Cámara, con todas sus consecuencias jurídicas anejas.

Por otro lado, y siguiendo sustancialmente el esquema trazado por la de 1986, la Resolución de la Presidencia del Congreso de 1992 articula el acceso a las materias clasificadas sustancialmente de la siguiente manera:

1. En primer lugar, establece quién puede solicitar información relativa a materias clasificadas, aspecto especialmente trascendente ya que se dejan fuera a los diputados individualmente. Esta exclusión, sobre la que más adelante se volverá, no puede entenderse —como ya se ha destacado— infrinja el artículo 109 de la Constitución, toda vez que la posibilidad de acceso reconocida en dicho precepto a las Cámaras y las Comisiones no puede entenderse necesariamente referido a otros órganos de la Cámara o a sus miembros (20, 21).

En la Resolución que se comenta únicamente se reconoce competencia para solicitar información a las Comisiones en general y a uno o más Grupos Parlamentarios que comprendan, al menos, la cuarta parte de los miembros del Congreso, solicitud que se tramitará por conducto de la Presidencia de la Cámara.

(20) El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 118/1988, mantuvo que las potestades constitucionales conferidas a las Cámaras, como prerrogativas de las mismas, no son identificables como derechos individuales de cada uno de sus miembros.

(21) Se insiste en que nada impediría que a otros órganos de las Cámaras o a sus miembros individualmente, se les reconociera el derecho a solicitar información sobre materias clasificadas, pero su exclusión no es en sí misma inconstitucional.

Una vez recabada la información a través de la vía reglamentaria, será facilitada en los siguientes términos:

a) Si se trata de una materia clasificada en la categoría de «secreto», el Gobierno (22) facilitará la información a un diputado por cada Grupo Parlamentario, que serán elegidos al efecto por el Pleno de la Cámara, por mayoría de tres quintos.

b) Si se trata de materia clasificada en la categoría de «reservado», la información se facilitará a los representantes de los Grupos Parlamentarios en la Comisión de la que hubiera partido la iniciativa de recabar dicha información, o a los portavoces de los Grupos Parlamentarios si la iniciativa hubiera partido de uno o varios de éstos. Debe destacarse, que la información se facilitará a cada uno de los Portavoces de los Grupos Parlamentarios con independencia de que la iniciativa de requerir la información no hubiera partido de todos ellos.

2. Con carácter excepcional y motivadamente, el Gobierno (sólo él) «podrá solicitar» de la Mesa de la Cámara que la información sobre una determinada materia declarada secreta sea facilitada exclusivamente al presidente del Congreso o al de la Comisión cuando la petición hubiese sido formulada por esta última. En cuanto a esta vía, cabe resaltar lo siguiente:

a) La solicitud debe ser motivada y tiene un carácter excepcional, lo que significa que, además de tener que mediar la correspondiente justificación que avale la solicitud misma, deberá valorarse siempre con un criterio estricto.

b) Se trata de una mera solicitud por parte del Gobierno a la Mesa de la Cámara, correspondiéndole a ésta su aceptación o rechazo.

Y es importante destacar este aspecto, toda vez que si se dejara la utilización de esta vía excepcional en manos del Gobierno (con capacidad, por tanto, directamente decisoria), no habría que realizar, a mi juicio, un gran esfuerzo argumental para concluir incluso sobre su inadecuación (por extremadamente restrictiva) al artículo 109 de la Constitución.

(22) En términos generales, cuando se solicita información, ésta deberá ser remitida por el Gobierno o la autoridad o Administración requerida, pues no se ha querido concentrar en un órgano determinado el hecho material de remitir la información solicitada (véase, en este sentido, SANTAOLALLA LÓPEZ: «Comentario al artículo 109 de la Constitución», en *Comentarios a la Constitución*, dirigidos por Garrido Falla, pág. 1094).

Sin embargo, en el caso de materias clasificadas —y dejando a un lado la problemática suscitada anteriormente sobre su alcance en relación con las Comunidades Autónomas— la Resolución de la Presidencia del Congreso de 1992 (de la misma manera que la de 1986) se refiere al «Gobierno» como órgano obligado (parece que en todo caso) para remitir la información, con independencia de que hubiera sido la Junta de Jefes de Estado Mayor la que hubiera efectuado la declaración como materia clasificada al amparo de lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley de Secretos Oficiales.

En cambio, según la dicción de la Resolución de 1992 que se comenta, depende enteramente de la Mesa del Congreso decidir sobre la solicitud de información restringida formulada por el Gobierno, valorando las circunstancias concurrentes, en particular la justificación que pretenda amparar la solicitud misma. Su rechazo por la Mesa obliga necesariamente al Gobierno a facilitar la información a través de las vías ordinarias anteriormente reseñadas.

c) Esta vía excepcional de información al presidente del Congreso (o al de la Comisión solicitante), únicamente debe ser referible, lógicamente, a las materias clasificadas en la categoría de «secreto», pues son las que precisan «el más alto grado de protección», solución congruente, por lo demás, con la señalada excepcionalidad de esta particular vía de informar.

En definitiva, no sería congruente que una materia clasificada en la categoría de «reservado» pretendiera justificar la utilización de una vía de información tan restringida y excepcional, que sólo debe quedar para las materias que exijan la mayor protección posible (y aún dentro de esta —se insiste— deberá utilizarse de una manera estricta).

3. El Gobierno puede solicitar (no imponer) que la información sobre una materia clasificada sea facilitada en sesión secreta a la Comisión que la solicitó, o a cualquier Comisión competente en la materia en el caso de que la iniciativa hubiera partido del Grupo Parlamentario, supuestos en los que sólo los miembros de dichas Comisiones podrán asistir a la sesión informativa.

4. Los destinatarios de la información solicitada pueden exigir a la autoridad que facilita la información que exhiba original o fotocopia de los documentos correspondientes, que podrán ser examinados por los diputados, en presencia de la autoridad que los facilite, y podrán tomar notas, pero no obtener copias ni reproducción. El examen de dicha documentación se efectuará en el Congreso de los Diputados o, cuando a juicio del presidente (se entiende del propio Congreso) facilite el acceso a la información, en el lugar en que tal documentación se halle archivada o depositada.

5. Por último, la Resolución que se comenta declara aplicable en el ámbito al que se refiere (acceso a materias clasificadas) lo dispuesto en el artículo 16 del Reglamento de la Cámara, en el que se dispone la obligación de los diputados de no divulgar las actuaciones que, según lo dispuesto en el Reglamento de la Cámara, puedan tener el carácter de «secretas».

No obstante, dicha obligación de sigilo afecta, no sólo a las actuaciones relacionadas con materias clasificadas en la categoría de «secretas», sino también a las «reservadas», conclusión a la que se llega si se toma en consideración que el mencionado artículo 16 utiliza la palabra «secreta» en un sentido amplio, así como que la propia Resolución de 1992 declara explícitamente aplicable el citado precepto reglamentario en relación «con la materia que re-

gula la presente resolución» (secretos oficiales en general, en cualquiera de las dos categorías citadas).

IV. DERECHO DE LOS DIPUTADOS A SOLICITAR INFORMACION

Con independencia de todo lo anterior, cabría suscitar, por otro lado, si los diputados individualmente pueden o no solicitar información de las Administraciones Públicas, y si tal posibilidad abarca a todo tipo de materias, incluidas también las clasificadas. Ello nos lleva con naturalidad al examen del alcance del artículo 7 del Reglamento del Congreso de los Diputados actualmente vigente, y que tiene fiel reflejo en los Reglamentos de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas (23). Establece dicho precepto lo siguiente:

«1. Para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias, los diputados, previo conocimiento del respectivo Grupo Parlamentario, tendrán la facultad de recabar de las Administraciones Públicas los datos, informes o documentos que obren en poder de éstas.

2. La solicitud se dirigirá, en todo caso, por conducto de la Presidencia del Congreso y la Administración requerida deberá facilitar la documentación solicitada o manifestar al presidente del Congreso, en el plazo no superior a treinta días y para su más conveniente traslado al solicitante, las razones fundadas en derecho que lo impidan.»

Esta previsión —que no está recogida, en cambio, en el Reglamento del

(23) Véase, por ejemplo, el artículo 7 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, aprobado los días 23 y 24 de 1991; artículo 7 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, aprobado los días 6 y 7 de 1983; artículo 12 del Reglamento del Parlamento Vasco, aprobado el día 11 de febrero de 1983; artículo 7 del Reglamento de la Asamblea Regional de Cantabria, aprobado el día 3 de abril de 1984; artículo 7 del Reglamento de las Cortes de Castilla-León, aprobado el día 24 de febrero de 1990; artículo 8 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, aprobado el día 18 de enero de 1984; artículo 9 del Reglamento de la Diputación Regional de la Rioja, texto refundido publicado en el Boletín Oficial de la Diputación General de La Rioja del día 4 de agosto de 1994; artículo 14 del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares, aprobado el día 4 de junio de 1986; artículo 13 del Reglamento del Parlamento de Navarra, aprobado el día 12 de junio de 1985; artículo 11 del Reglamento de las Cortes de Aragón, aprobado el día 19 de noviembre de 1992; artículo 9 del Reglamento del Parlamento de Galicia de 7 de enero de 1984; artículo 12 del Reglamento del Parlamento de Canarias, aprobado el día 17 de abril de 1991; artículo 14.2 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, aprobado el día 14 de abril de 1988 (modificado el día 15 de junio de 1994); artículo 12 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha de 28 de marzo de 1985; artículo 13 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, aprobado el día 26 de abril de 1985, y artículo 9 del Reglamento de las Cortes Valencianas, aprobado en 30 de junio de 1994.

Senado— reconoce un verdadero derecho individual de cada diputado a recabar información (24) de las Administraciones Públicas (25), que se integra en el status propio del cargo de diputado y se inserta y forma parte del derecho fundamental que garantiza el artículo 23.2 de la Constitución, tal y como recordó el Tribunal Constitucional en su Sentencia 161/1988 (26). Se trata de un derecho instrumental, en cuanto que su ejercicio pretende constituir el vehículo necesario para, en su caso, ejercitar los medios de control parlamentarios previstos al efecto.

Se trata, no obstante, de un derecho limitado —como cualquier otro— por la existencia de los derechos reconocidos a terceros por la Constitución, y específicamente, además, porque en el propio artículo 7 citado se preve la posibilidad de que la Administración requerida pueda denegar la solicitud de información aduciendo «las razones fundadas en derecho que lo impidan», aspecto sobre el que se volverá más adelante.

Pero quizá constituya un método especialmente idóneo para conocer el alcance de este derecho individual de los diputados, analizar, paso a paso, que es lo que normalmente puede acontecer cuando se ejercita tal derecho por un diputado.

A) Denegación por la Mesa de la admisión a trámite de la solicitud de información.

En efecto, es posible que ante la solicitud de información planteada por un diputado, sea rechazada directamente por la Mesa del Congreso, a la que corresponde calificar los escritos y documentos de índole parlamentaria, de-

(24) Recuerda Lavilla Rubira que la práctica parlamentaria viene interpretando que el destinatario de la solicitud no está obligado a elaborar el informe o el documento, sino que éste ha de obrar previamente en su poder. Procede, por ello, la inadmisión a trámite de las solicitudes de informe o documentos que expresamente se califiquen como futuros o pendientes de elaboración, sin que tampoco quepa amparar en el artículo 7 del Reglamento del Congreso un requerimiento de remisión periódica de informes o documentos que todavía no existen y a medida que vayan elaborándose («Congreso de los Diputados y demás Poderes..» *op. cit.*, pág. 2015).

A mi juicio, sin embargo, no parece conveniente una extensión generalizada y en todos los casos de dicha práctica, pues la solicitud de información por escrito puede comportar con naturalidad la necesaria elaboración del correspondiente informe (inexistente hasta entonces).

(25) Sobre el alcance en general de las «Administraciones Públicas» de las que se puede solicitar información, véase LAVILLA RUBIRA: *op. cit.*, págs. 2009 y sigs.

(26) Ello no significa —y así lo ha resaltado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 220/1991— que todos los derechos y facultades que constituyen el estatuto del Parlamentario hayan quedado automáticamente constitucionalizados mediante su reflejo en el artículo 23.2 de la Constitución, «... sino tan sólo aquellos que pudiéramos considerar pertenecientes al núcleo esencial de la función representativa parlamentaria, como son, principalmente, los que tienen relación directa con el ejercicio de las potestades legislativas y de control de la acción del Gobierno...».

clarar su admisibilidad o no y decidir sobre su tramitación. En este caso, la Administración que iba a ser requerida no llegará a tener conocimiento de la solicitud, al no admitirse a trámite por un órgano interno de la propia Cámara.

Inicialmente ya hay que destacar que debe encontrarse el adecuado equilibrio entre las competencias propias del citado órgano interno de la Cámara (que no son de simple traslado a la Administración requerida de la solicitud formulada por el diputado) y el ejercicio por parte de éste de su derecho a recabar información de las Administraciones (cuya existencia real, por contra, no puede quedar simplemente en manos de lo que libérrimamente decida la Mesa en cada caso).

Es interesante a este respecto traer a colación la Sentencia del Tribunal Constitucional 161/1988, en la que precisamente se abordaba este problema y se fijaron determinados criterios de particular interés. Se trataba de un recurso de amparo interpuesto por varios diputados de las Cortes de Castilla-La Mancha contra el acto adoptado por la Mesa de dicha Cámara el 23 de octubre de 1986, por el que se decidió no admitir a trámite cuatro solicitudes de los recurrentes, en su condición de diputados, dirigidas al presidente de dichas Cortes para que fuera pedida al Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y entregada a los firmantes la documentación relativa a la cuantía, amplitud y destino de determinadas ayudas y subvenciones dispensadas, en el ámbito de la producción y de las industrias agrarias, por la Comunidad Autónoma. Las conclusiones sustanciales a las que llega la Sentencia (y que son extensibles también al Congreso de los Diputados) son las siguientes:

a) El derecho reconocido a los miembros de la Asamblea para recabar información no puede desnaturalizarse trasladando a un órgano de la Cámara lo que es decisión individual de cada diputado.

b) Por ello, la intervención de la Mesa para decidir sobre el trámite de admisión, incluso la mediación de la Presidencia de la Asamblea (obligada por el Reglamento, en su condición de representante «ad extra» de la Cámara) (27), no puede convertirse en instrumento de control de oportunidad sobre la conveniencia o inconveniencia de hacer llegar a la Administración la solicitud de información planteada por los diputados.

c) La competencia de la Mesa de la Cámara para declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de escritos, debe circunscribirse al examen de la viabilidad formal de las peticiones de información, que deberán ser remitidas a la

(27) Sobre la intervención en general en este aspecto del presidente de la Cámara, véase GÁLVEZ MONTES: *op. cit.*, págs. 480 y sigs.

Administración cuando no se aprecien deficiencias relevantes en su presentación o redacción.

No obstante, la propia Sentencia 161/1988 reconoce a continuación un mayor alcance de la competencia que incumbe a la Mesa, al admitir que la Mesa pueda llegar a rechazar escritos «en los que se planteen cuestiones enteras y manifiestamente ajenas a las atribuciones de la Cámara», siempre mediando la necesaria motivación, pues cualquier rechazo arbitrario o no motivado causaría lesión del referido derecho reconocido a los diputados.

d) Dado que el referido derecho a recabar información de las Administraciones Públicas se integra en el status propio del cargo de diputado, existe una conexión directa entre el mismo y el derecho fundamental recogido en el artículo 23.2 de la Constitución. Este precepto reconoce el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalan las Leyes, lo que no sólo garantiza el acceso a las funciones y cargos públicos, sino también que los que hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos sin perturbaciones ilegítimas y los desempeñen de conformidad con lo que la Ley disponga.

En efecto, como ha resaltado el Tribunal Constitucional en diversas ocasiones, el artículo 23.2 reconoce un derecho que es —con los límites derivados de la propia Constitución— de configuración legal, de tal forma que compete a la Ley (expresión que comprende también los Reglamentos Parlamentarios) ordenar los derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos y funciones públicos. Una vez creados por las normas legales tales derechos y facultades (como es en este caso el derecho individual de los diputados a recabar información), quedan integrados en el referido status propio de cada cargo, de tal manera que podrán sus titulares ejercitarlos y hacerlos valer apoyándose incluso en la eventual vulneración del derecho fundamental recogido en el artículo 23.2 de la Constitución.

Por otro lado, podría suscitarse —una vez sentado lo anterior— cuál es la vía de reacción del diputado ante el eventual acuerdo adoptado por la Mesa denegando de manera infundada (o apoyada en criterios de mera conveniencia) la admisión a trámite de la solicitud de información formulada por un diputado.

Es cierto que dicho acuerdo denegatorio entraría dentro de los denominados *interna corporis acta*, que, como regla general, son irrecurribles. La exclusión de los *interna corporis* del conocimiento, verificación y control por parte de los Tribunales, tanto ordinarios como del Tribunal Constitucional, radica en el respeto a la autonomía de las Cámaras en orden a su propio funcionamiento (Sentencia del Tribunal Constitucional 118/1988). Se trata, por tanto, de un reducto inaccesible (con las matizaciones que a continuación se exponen) al Poder Judicial y al Tribunal Constitucional.

Sin embargo, tal carácter inaccesible de los «interna corporis» cede cuando produzcan lesión de los derechos fundamentales y libertades públicas incluidos en la Sección 1.ª del Capítulo Segundo del Título I de la Constitución (28). Así se refleja, por lo demás, en el artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en cuanto permite que las decisiones o de actos sin valor de Ley (como es el acuerdo de la Mesa denegando la admisión a trámite de una solicitud de información formulada por un diputado), emanada de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, o de sus órganos, que violen derechos o libertades susceptibles de amparo constitucional, podrán ser recurridos dentro del plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asamblea, sean firmes.

En definitiva, el diputado al que se le deniegue por la Mesa la admisión a trámite de su solicitud de información dirigida a la Administración, podrá reaccionar mediante la interposición directa del recurso de amparo constitucional contra el acto denegatorio (firme) adoptado por el órgano interno competente de la correspondiente Cámara o Asamblea. Para ello podrá aducir —con lo que se respetará la referida doctrina de los *interna corporis*— que se ha vulnerado su derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 de la Constitución, cuyo contenido (aparte del núcleo esencial indisponible) queda configurado, como se ha señalado, por la propia Ley, en este caso por el reconocimiento en los Reglamentos del Congreso y de las Asambleas de las Comunidades Autónomas (en los términos expuestos) del derecho individual de los diputados a recabar información.

B) Admisión a trámite por la Mesa de la solicitud de información.

Es posible, en segundo lugar, que la solicitud de información formulada por un diputado sea efectivamente admitida a trámite por la Mesa y remitida, por conducto de la Presidencia, a la Administración requerida. En tal caso, normalmente puede darse alguna de las tres situaciones siguientes:

1. Que la Administración acepte el requerimiento y remita la documentación solicitada, solución ésta que no plantea mayores problemas y debe constituir la regla general, no sólo por el reconocimiento del derecho individual a los diputados a recabar información, sino también por el propio deber en general de la Administración de informar y el correlativo derecho de los ciudadanos (también de los diputados) de acceder a los archivos y registros administrativos [art. 105, apartado b) de la Constitución], con el alcance ya expuesto.

(28) Véase, entre otras muchas, las citadas Sentencias del Tribunal Constitucional 118/1988 y 161/1988, así como la Sentencia 220/1991.

2. Que la Administración requerida no conteste, lo haga inadecuada o incongruentemente o, finalmente, deniegue sin justificación (o con justificación palmariamente insuficiente) la solicitud de información planteada por un diputado.

Lo primero que hay que aclarar a este respecto es que el artículo 7 del Reglamento del Congreso de los Diputados (y en un sentido similar los Reglamentos de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas) reconoce el derecho de los diputados a recabar información de las Administraciones Públicas «para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias», expresión ésta que debe ser concebida con una gran amplitud y sin limitarla, por tanto, a contornos de estricta necesidad, sino también de conveniencia.

La Administración requerida no podrá denegar la información o documentación solicitada por un diputado con el pretexto de no ser necesaria en términos estrictos dicha información o documentación para el adecuado cumplimiento de su función como tal diputado. La Administración carece de capacidad para enjuiciar si la información requerida es o no imprescindible o conveniente «para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias» por los diputados solicitantes, puesto que si así se admitiera, se estaría dejando a merced de la propia Administración requerida (lo cual sería inadmisibles) el cumplimiento o no de lo solicitado, y quebraría con ello en cierta medida la articulación que entre ambos Poderes (Ejecutivo y Legislativo) prevén las normas vigentes.

Sentado lo anterior, cuando la Administración requerida deniega injustificadamente (expresión en la que incluyen los supuestos citados de falta de contestación o contestación inadecuada o incongruente) se suscita si el diputado requirente tiene o no algún medio de reacción. El problema nos reconduce de alguna manera a la doctrina de los actos políticos, toda vez que el Tribunal Supremo ha rechazado en ocasiones la impugnabilidad del acto denegatorio ante la jurisdicción contencioso-administrativa, aduciendo que se trataba de un acto político excluido como tal del conocimiento de dicha jurisdicción (29).

(29) Véase a este respecto la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de junio de 1987, comentada por SAINZ MORENO en «Actos parlamentarios y jurisdicción contencioso-administrativa», *op. cit.*, en particular, págs. 246 y sigs. Véase, asimismo, LAVILLA RUBIRA: «Congreso de los Diputados y demás Poderes...», *op. cit.*, págs. 2029 y sigs.; COBREROS MENDEZONA: «El status parlamentario como derecho fundamental garantizado por el artículo 23.2 de la Constitución», en *Estudios sobre la Constitución Española, libro homenaje a García de Enterría*, Civitas, 1991, págs. 2166 y sigs., y J. A. GARCÍA-TREVIJANO GARNICA: *La impugnación de los actos de trámite*, Ed. Montecorvo, 1993, págs. 442 y sigs.

Y aunque ciertamente en un sistema como el nuestro debe evitarse la expansión del concepto de acto político (para permitir una mayor y más plena fiscalización jurisdiccional), lo cierto es que en modo alguno cabría denunciar como posición aberrante, aquella que sostuviera —como así ha acaecido— que la denegación de la información solicitada por un diputado (30) constituya un acto político, que como tal quede fuera, como se dice, del ámbito de la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa [art. 2, apartado b)] de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956.

Tampoco el artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional serviría de cobertura para poder interponer directamente un recurso de amparo contra la citada denegación (por vulneración del art. 23.2 de la Constitución), habida cuenta de que, como ya se ha expuesto, el citado artículo 42 sólo se refiere a decisiones o actos de las Cortes o Asambleas legislativas, o de sus órganos, y no en cambio a los actos dictados por el Ejecutivo (en su sentido más amplio).

Llegados a este punto, cabría preguntarse si es realmente viable (y congruente) sostener que un diputado, ante la denegación injustificada o incluso falta de contestación por parte de la Administración requerida, no tenga en nuestro Derecho medio de reacción alguno. Porque, con independencia de los medios que la propia Cámara pueda adoptar en tales casos, ¿de qué sirve reconocer el citado de derecho individual a los diputados a recabar información si la Administración requerida puede desconocer sin más el ejercicio que del mismo hagan sus titulares?

Es cierto que siempre existirá una responsabilidad política que podría hacerse valer a través de las vías pertinentes. Sin embargo, esta afirmación no satisface en modo alguno la necesidad de reconocer individualmente al diputado titular del derecho una capacidad de reacción propia, que le permita finalmente que se reponga —si fuera procedente— su derecho fundamental, reconocido en el artículo 23.2, eventualmente vulnerado como consecuencia de la referida falta de contestación o denegación injustificada de la información requerida (31).

(30) Dentro, por tanto, del ámbito de las relaciones de control propias del Parlamento hacia el Ejecutivo, pues si fuera en mero particular el que solicitara una información y se la denegará la Administración correspondiente, difícilmente podría calificarse sin más dicha denegación como acto político, además de que si así se admitiera, no tendría dicho particular medio de reacción alguno, salvo que se conectara directamente con el artículo 20 de la Constitución (que le abriría la vía del amparo constitucional).

(31) Señala Sainz Moreno que en tales casos de denegación de información, la reacción puede consistir en el planteamiento de la cuestión por la vía de la responsabilidad política, la exigencia de responsabilidad penal por el delito de desobediencia cuando esté previsto por la Ley y,

Aún cuando se admitiera, como se dice, la exclusión de la jurisdicción contencioso-administrativa como vía de impugnación contra la referida denegación (al calificarse ésta como acto político), razonablemente debe reconocérsele a los diputados, en su condición de titulares del derecho a recabar información, la posibilidad de acceder directamente ante el Tribunal Constitucional interponiendo el oportuno recurso de amparo contra la citada denegación. Admitir esta vía podría, no obstante, suscitar fundamentalmente las siguientes cuestiones:

a) En primer lugar, si se respeta o no el carácter subsidiario del recurso de amparo. El citado carácter subsidiario se traduce en la necesidad de invocación formal del derecho fundamental vulnerado y agotamiento de los recursos en la vía judicial previa. Sin embargo, tal subsidiariedad no podrá entenderse vulnerada cuando no exista esa vía judicial previa (y, por ende, tampoco haya sido posible aducir antes el derecho fundamental vulnerado).

Por tanto, si se admite la condición de acto político de la denegación de la Administración requerida y con ello la inviabilidad de acudir a la vía contencioso-administrativa (o a cualquier otra vía jurisdiccional), habrá que concluir que no existe vía judicial previa que agotar, y con ello que, al admitirse el recurso de amparo directo contra dicha denegación, no estaría vulnerándose el referido carácter subsidiario propio del amparo constitucional (32).

b) El derecho fundamental que el diputado debería aducir como vulnerado (y que le permitiría acceder al amparo constitucional) sería, al menos, el recogido en el artículo 23.2 de la Constitución, en los términos ya expuestos con anterioridad. No sería viable a mi juicio, en cambio, aducir por el diputado el derecho reconocido en el artículo 20.1, apartado d) de la Constitución a comunicar o recibir libremente información veraz, toda vez que, como recordó el Tribunal Constitucional en su Auto 560/1983 (y posteriormente en su Sentencia 118/1988), tal derecho no supone la correlativa obligación de toda per-

finalmente, la impugnación directa ante el Tribunal Constitucional, al haberse rechazado por el Tribunal Supremo la vía judicial contencioso-administrativa («Secreto e información en el derecho público», en *Estudios sobre la Constitución Español, Homenaje al profesor García de Enterría*, tomo III, 1991, pág. 2976).

(32) Así lo tiene establecido el Tribunal Constitucional, en cuya Sentencia 220/1991 (recordando otras anteriores) ha sostenido que el agotamiento judicial que condiciona la admisión del recurso de amparo, carece de sentido cuando es de imposible cumplimiento por no existir vía judicial «procedente» o recursos «utilizables» susceptibles de ser agotados. Por la misma razón, no es procedente exigir la invocación previa del derecho fundamental vulnerado, por no existir vía judicial previa en la que pueda hacerse. Se trata —señala el Alto Tribunal— de uno de los supuestos excepcionales en el que la interposición directa del amparo no determina su inadmisibilidad.

sona física o jurídica de suministrar información de todo tipo a todo el que lo solicite, obligación que sólo se producirá en los casos que la Ley señale.

c) Por último, en estos casos podría suscitarse cuál es el plazo para interponer el recurso de amparo constitucional directo. Si media resolución denegatoria expresa de la Administración requerida, la fecha de notificación de tal resolución debe constituir el «dies a quo» para dicho cómputo.

Más dificultades existirán en el caso de que la Administración requerida simplemente no conteste, supuesto en el que, a mi juicio, no sería difícil llegar a la conclusión de que, dado que aquélla tiene un plazo máximo de treinta días para comunicar las razones que le impidan facilitar la información (art. 7 del Reglamento del Congreso), transcurrido dicho plazo podría entenderse comienza el cómputo del plazo previsto para interponer el recurso de amparo, salvo que se produzca un acto expreso denegatorio posterior, en cuyo caso se reabría el plazo para interponer el amparo desde la notificación de dicho acto expreso.

3. En tercer y último lugar, es también posible que la Administración deniegue expresamente la petición formulada por un diputado aduciendo «razones fundadas en derecho que lo impidan».

En efecto, el Reglamento del Congreso de los Diputados (y paralelamente los Reglamentos de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas) reconocen, como ya se ha destacado, un límite específico al derecho de los diputados a recabar información, que consiste precisamente en que medien razones fundadas en derecho que impidan facilitar la información requerida.

Tal previsión reglamentaria no podría ser tildada «a priori» de inconstitucional por vulneradora del artículo 23.2 de la Constitución, toda vez que, como también se ha destacado ya, respetado el contenido mínimo indispensable del derecho fundamental derivado del propio precepto constitucional (en cuanto impone excluir perturbaciones ilegítimas en el desempeño de los cargos públicos), se trata de un derecho de configuración legal, por lo que habrá que acudir a la Ley, en este caso al Reglamento de la Cámara y a las Resoluciones dictadas para cubrir las correspondientes lagunas de dicho Reglamento, para conocer el alcance real del mismo.

No obstante, la posibilidad de que no se facilite la documentación requerida por razones fundadas en derecho constituye —y así debe interpretarse— una excepción a la regla general, que no debe ser concebida como una vía alternativa que permita a la Administración obviar la solicitud de información o documentación que se le formula. Es cierto que la Administración requerida tiene un margen para apreciar si concurren «las razones fundadas en derecho» que impidan dar la información, pero lo que no cabe es pretender apoyar dicha denegación en meras razones de oportunidad o conveniencia.

En este sentido, debe clarificarse un aspecto a mi juicio fundamental: o la Administración requerida tiene el deber de dar la información o tiene el deber de no darla, sin que quepan situaciones intermedias. En otras palabras, si existen razones fundadas en derecho que impidan dar la información, no es que la Administración requerida «pueda» dejar de facilitarla, sino que «no puede» facilitarla. En definitiva, cuando median razones fundadas en derecho, no queda a la mera disponibilidad de la Administración satisfacer o no la petición del diputado requirente.

Las razones «fundadas en derecho» (33) (que como tales excluyen, por tanto, razones de mera oportunidad o conveniencia), pueden versar sustancialmente sobre lo siguiente:

— La información solicitada puede encontrarse «clasificada» de acuerdo con la Ley de Secretos Oficiales, lo que, como se ha destacado, no sólo no obliga a la Administración requerida a facilitar dicha información, sino que está impedida de hacerlo.

Se insiste en que el derecho individual reconocido a los diputados en el artículo 7 del Reglamento del Congreso es en sí mismo limitado, Reglamento que queda completado, en cuanto al acceso a las materias clasificadas, por la Resolución de la Presidencia de 2 de junio de 1992, en la que no se reconoce al diputado individualmente y por su mera condición de tal, el acceso a tales materias.

En definitiva, la clasificación de una materia en la categoría de secreto o reservado comporta necesaria y automáticamente que, salvo que se produzca una previa desclasificación, la Administración que custodia dicha documentación no podrá facilitársela al diputado, porque en tal caso existirán «razones fundadas en derecho que lo impidan». Cuestión distinta es el acceso que la Cámara y sus Comisiones, en los términos previstos en la citada Resolución de 1992, tienen para conocer dichas materias clasificadas (34).

(33) Como recordó el Consejo de Estado en su dictamen 1027/1992, de fecha 29 de julio de 1992 (emitido en relación con la solicitud de información sobre el Banco Ibercorp), no corresponde a la Administración requerida el «juicio definitivo», sino exponer al presidente del Congreso las «razones fundadas en derecho» que impidan dar la información. Cabría añadir que, no obstante, los medios de reacción variarán según cuáles sean tales razones.

(34) A pesar del acceso a dichas materias que finalmente tienen las Cámaras y las Comisiones en los términos expuestos, a mi juicio la utilización de la Ley de Secretos Oficiales debe tener un marcado carácter excepcional, afirmación congruente con el propio sistema democrático y con la transparencia que debe imperar en la actuación de las Administraciones y sus servidores. Con ello, obviamente, no quiero decir que deban desaparecer las materias clasificadas (tal posición sería ilusoria y estaría dando la espalda a la realidad), pero sí que debe hacerse un uso marcadamente limitado, y en ningún caso abusivo o desviado, dados los trascendentales efectos jurí-

En otro orden de cosas, podría suscitarse si es o no fiscalizable el acto formal mismo por el que se declare clasificada una determinada materia, pues su admisibilidad constituiría un instrumento particularmente útil de controlar el eventual uso abusivo de esta técnica.

Dejando a un lado la fiscalización política, que evidentemente siempre existe y que podrá materializarse a través de los instrumentos existentes al efecto, las dudas surgen específicamente cuando se plantea la viabilidad o no de admitir la fiscalización jurídica.

La Ley de Secretos Oficiales de 1968, en su redacción originaria, disponía expresamente en su artículo 10.2 la exclusión de las cuestiones que se suscitaran en relación con materias clasificadas de la jurisdicción contencioso-administrativa. Este artículo 10.2 fue objeto de nueva redacción por la Ley 48/1978, en la que se excluía ya cualquier referencia a la jurisdicción contencioso-administrativa (35). Podría interpretarse que el hecho de que en la nueva redacción se haya omitido cualquier referencia a la exclusión en este ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa, se traduce en una voluntad consciente de que dicha jurisdicción pueda conocer de las impugnaciones que se plantean en relación con la clasificación de materias de acuerdo con la Ley de Secretos Oficiales.

Sin embargo, a mi juicio, la circunstancia de que no se contenga en la redacción actual referencia alguna a la exclusión de la jurisdicción contencioso-administrativa, responde quizás más a la no necesidad de una previsión de tal tenor, ya que derivaría de la propia Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, concretamente de su artículo 2, en cuanto deja fuera de su competencia (están «no sujetos») las cuestiones que se susciten en relación con los actos políticos.

Sin necesidad de entrar (porque no es objeto específico del presente estudio) en la problemática derivada de los actos políticos, cabría concluir, no obstante, que, aunque se entendiera que la declaración de una materia como clasificada constituye un acto político (con la consiguiente no sujeción a la ju-

dicos derivados de la clasificación de una materia, como es, por lo que ahora interesa, no sólo impedir el acceso de los ciudadanos en general, sino incluso también de los diputados individualmente.

En este sentido, recordaba, por ejemplo, Alvarez Rico que «nadie puede cuestionar que la Administración mantenga el secreto con relación a determinados documentos, pero dicha facultad ha de ser ejercitada de manera excepcional y nunca arbitraria» («El derecho de acceso a los documentos administrativos», *Documentación Administrativa*, núm. 183, pág. 117). En un sentido similar, MESTRE DELGADO: *op. cit.*, pág. 130.

(35) La nueva redacción de esta apartado 2 del artículo 10 dispone el acceso del Congreso de los Diputados y del Senado a cuanta información reclamen sobre materias clasificadas.

risdicción contencioso-administrativa), debería admitirse que el diputado solicitante de una información que pudiera afectar a «materias clasificadas», pueda acceder en amparo ante el Tribunal Constitucional con apoyo en una supuesta vulneración del artículo 23.2 de la Constitución, y con ello abrir la posibilidad de que el Tribunal Constitucional pueda, aunque sólo en casos extremos (para evitar que el Alto Tribunal sustituya al Gobierno en sus funciones) (36), fiscalizar el eventual uso abusivo que haya podido hacer el Gobierno de la Ley de Secretos Oficiales, clasificando materias que, en una apreciación objetiva y rigurosa (se insiste, y sólo en casos extremos y palmarios), no merecieran la especial protección que con tal declaración se les otorga.

— A similar conclusión cabe llegar cuando una Ley declare directamente una materia como de carácter secreta, supuesto en el que no será precisa la previa clasificación en los términos previstos en la Ley de Secretos Oficiales y en su Reglamento de desarrollo.

En estos casos, también existirán «razones fundadas en derecho» que impedirán facilitar la información requerida por el diputado. Un ejemplo de particular actualidad lo constituyen los fondos reservados, a los que, de acuerdo con el proyecto de Ley actualmente en tramitación y al que ya hemos hecho referencia, sólo se tendrá acceso —con las particularidades previstas en el propio proyecto de Ley— en los términos previstos en la Ley de Secretos Oficiales (que se remite, a su vez, al Reglamento de las Cámaras). En definitiva, de acuerdo con el contenido del citado Proyecto de Ley, los diputados, individualmente, no tienen derecho a conocer el destino que se da a los fondos reservados, de tal manera que se les puede denegar la solicitud que en tal sentido formulen a la Administración.

— Por último, y aunque no es objeto específico de este estudio, debe destacarse que «las razones fundadas en derecho» que impiden dar la información solicitada por un diputado, no se circunscriben exclusivamente a las referidas materias clasificadas o declaradas secretas directamente por la Ley, sino que también se entenderá concurren tales razones cuando lo impida una Ley o cuando, al dar la información, pudieran vulnerarse derechos fundamentales reconocidos a terceros (37). En este último caso, la Administración requerida de-

(36) Y evitar, en definitiva, «una judicialización inaceptable de la vida política» (Sentencia del Tribunal Constitucional 220/1991).

(37) Debe resaltarse que esta limitación al deber de facilitar la información también es aplicable a las Comisiones, pues el artículo 44, apartado 1.º del Reglamento del Congreso afirma que es aplicable a las mismas lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 7 del propio Reglamento, en el que se contiene el referido posible rechazo por razones fundadas en derecho.

berá valorar (para, en su caso, denegar la información solicitada) la posible vulneración de derechos fundamentales de terceros que podría producirse de facilitarse la información requerida.

Así lo recuerda, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Constitucional 161/1988, en la que, tras afirmar que no corresponde a la Mesa de la Cámara valorar —en trance de admitirla o no a trámite— si la información solicitada por un diputado puede vulnerar derechos de terceros, señala que «... ello con independencia del deber que tiene la Administración, cuando recibe los requerimientos parlamentarios de información, de respetar las reglas que puedan tutelar, en cada caso, los derechos constitucionales de terceros, en la medida en que resulten comprometidos en el asunto de que se trate». En estos casos, congruentemente el diputado podrá reaccionar ante la denegación de la Administración requerida, en los términos anteriormente expuestos, pudiendo acceder al amparo constitucional por supuesta vulneración del artículo 23.2 de la Constitución. Corresponderá entonces al Alto Tribunal enjuiciar si el rechazo por la Administración de la información solicitada (apoyándose en la preservación de derechos fundamentales de terceros), constituía o no una fundamentación jurídica real y suficiente para impedir el acceso a la información requerida.

No obstante, es obvio que a las Comisiones no les será aplicable tal previsión en la misma medida que a los diputados, pues las materias clasificadas o declaradas directamente secretas por una Ley específica no impiden, en los términos vistos, el conocimiento de tales materias por las Comisiones.

JURISPRUDENCIA

