

Información parlamentaria y secretos oficiales

Juan CANO BUESO

Universidad de Almería

Working Paper n.133

Barcelona 1997

I. EL DESPLIEGUE CONSTITUCIONAL DEL PRINCIPIO DE PUBLICIDAD

Decía Bentham, en sus conocidas «Tácticas Parlamentarias» publicadas por primera vez en 1.791, que «de dos gobiernos que caminan, el uno por las sendas del misterio, y el otro por las de la publicidad, el último tiene una fuerza, una valentía y una reputación que le harán superior a todas las disimulaciones del otro». Tal era la opinión del famoso filósofo y jurisconsulto británico, fundador del utilitarismo, cuya obra contribuyó decisivamente a la formación del pensamiento constitucionalista europeo de principios del Siglo XIX.

Por su parte, C. Schmitt, uno de los exponentes más lúcidos de la teoría de la Constitución liberal, del Estado de Derecho y de la democracia parlamentaria -y, también, uno de sus más corrosivos críticos-, vendrá a establecer que el principio de publicidad constituye uno de los supuestos en que descansa el espíritu del parlamentarismo, cabalmente desconocido en la práctica política anterior a las revoluciones burguesas.

Y Habermas, en fin, terminará por considerar que es la publicidad el principio que transforma una asamblea estamental en un Parlamento moderno. En tal sentido concluye que la evolución de «lo público» a lo largo de la historia, en constante dialéctica con el espacio de «lo privado», es lo que permite caracterizar el concepto de «opinión pública» que aparece con el ascenso político de la burguesía, mediante instituciones como el Parlamento, la prensa o los mismos clubs literarios y políticos.

Andando el tiempo, con la implantación y despliegue del constitucionalismo democrático, el principio de publicidad se convertirá en uno de los ejes cardinales del ordenamiento jurídico del Estado social y democrático de Derecho. Nadie, seriamente, cuestiona hoy que la publicidad es inherente al funcionamiento de la democracia representativa, a la vez que imprescindible garantía del ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas que la Constitución consagra.

En el Estado social y democrático que nuestra vigente Constitución implanta, el reconocimiento del principio de publicidad se despliega en distintos y variados frentes:

1º) El art. 105, b) establece que «la Ley regulará... el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros...».

2º) El art. 9.3 establece que «la Constitución garantiza el principio... de la publicidad de las normas», como elemental requisito de la eficacia del Derecho

en orden a la seguridad jurídica, del que el artículo 91 C.E. no es sino una concreción referida a la «inmediata publicación» de las leyes, una vez aprobadas por las Cortes Generales y sancionadas y promulgadas por el Rey.

3º) Con carácter general, «las sesiones plenarios de las Cámaras serán públicas» (art. 81 C.E.), lo que constituye expreso reconocimiento del principio de publicidad parlamentaria.

4º) Como principio general, «las actuaciones judiciales serán públicas... el procedimiento será predominantemente oral, sobre todo en materia criminal... y... las sentencias serán siempre motivadas y se pronunciarán en audiencia pública» (art. 120 C.E.).

El principio constitucional de publicidad y transparencia se proyecta, pues, sobre los tres poderes del Estado, como una demanda estructural del Estado de Derecho, en garantía del mejor ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos. Pero ello no significa que no existan fundamentos constitucionales que permitan a los poderes del Estado eludir del conocimiento general de los ciudadanos ciertas materias que, por su contenido y características, aparecen para los gobernantes como merecedoras de ser clasificadas y, por tanto, declarado reservado o secreto su contenido.

La Constitución española de 1.978 otorga competencia exclusiva al Estado sobre las materias de «Defensa» y «Seguridad pública», sin perjuicio de la existencia de policías propias de las Comunidades Autónomas (art. 149.1, 4ª y 29ª). Para el ejercicio de estas competencias el Gobierno de la Nación dispone de unas Fuerzas Armadas y de unas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Las primeras tienen como función «garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional» (art. 8.1 C.E.). A las segundas corresponde «proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana» (art. 104.1 C.E.).

De esta manera, la «seguridad y defensa del Estado» se presenta, pues, como el paradigma de la materia susceptible de ser sustraída al principio general de publicidad. Por ello queda excepcionado su conocimiento a los ciudadanos de los registros y archivos públicos (art. 105, b C.E.) y tutelada penalmente la materia a través de los llamados delitos contra la seguridad del Estado.

Dentro del marco acotado por el legislador, se encomienda al Gobierno de la Nación la decisión de qué tipo de documentos, datos o informaciones deben ser sustraídos a general conocimiento y, por ende, resulta pertinente su clasificación y custodia. Lo que resulta congruente con las competencias que

corresponden a éste en la dirección de «la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado» (art. 97 C.E.). Obvio resulta señalar que dicha encomienda no es omnímoda, pues en un Estado democrático todos los Poderes Públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, independientemente de que la función directiva del Gobierno está siempre sujeta a control parlamentario (art. 66.2 C.E.) y, eventualmente, a la exigencia de responsabilidad política (art. 108 C.E.).

Bastaría considerar la importancia de la materia reseñada y su incidencia sobre derechos fundamentales de los ciudadanos (la vida, la libertad, etc.) y atributos superiores del Estado (soberanía, independencia, integridad territorial) para constatar que, con fundamento en la Constitución, el legislador puede establecer mecanismos de sustracción de información al conocimiento general, precisamente en salvaguarda y tutela de esos bienes jurídicos de interés general. Y no sólo ello; también puede determinar «la forma y los casos» en que pueden ser suspendidos derechos fundamentales para concretas personas «en relación con las investigaciones correspondientes a la actuación de bandas armadas o elementos terroristas» (art. 55.2 C.E.).

Respecto de los derechos de los ciudadanos conviene recordar lo preceptuado en el art. 10.2 C.E. en orden a interpretar los derechos fundamentales según los Tratados y Acuerdos internacionales ratificados por España. Pues bien, tanto el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, de 4 de noviembre de 1.950, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 16 de diciembre de 1.966, son relevantes al respecto. El primero garantiza, entre otras, la libertad de recibir o comunicar informaciones (art. 10.1º), pero advirtiendo que el ejercicio de esas libertades puede ser limitado mediante condiciones, restricciones o sanciones previstas en la Ley que constituyen medidas necesarias para salvaguardar la seguridad nacional en una sociedad democrática. El propio Convenio autoriza a los Estados firmantes a que queden sin efecto las obligaciones dimanantes del mismo, cuando sean necesarias para hacer frente a graves amenazas para la seguridad de la Nación. El Pacto Internacional, por su parte, después de establecer en el artículo 19.2º la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones, señala en el punto 3º que el ejercicio de tal derecho puede sufrir restricciones necesarias para la protección de la seguridad nacional. Todo ello se ha de tener en cuenta y considerar en la modulación del ejercicio de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución.

Como colofón de cuanto antecede cabe concluir que el ordenamiento constitucional español, al igual que el Derecho comparado de los países democráticos, permite la declaración de materias como «clasificadas» y, por tanto, sustraídas al conocimiento público, particularmente cuando dichas materias afectan a la seguridad y defensa del Estado.

II. RESTRICCIONES GENERALES AL PRINCIPIO DE PUBLICIDAD

«No intento negar que una política secreta aleja de sí a veces algunos inconvenientes; pero no dudo de que ella a la larga los forma en mayor número que los impide». Imprescindible resulta volver a citar a Bentham como uno de los modernos artífices de la transparencia de la ‘cosa pública’.

La necesaria existencia de secretos de Estado se ilustra en variados escritos de los siglos XVI y XVII (los ‘arcana rei publicae’) y sus orígenes se encuentran en la literatura sobre la ‘razón de Estado’ que se inicia, prácticamente, con Maquiavelo. Los polos de la confrontación son, de una parte, el Poder (y sus formas de mantenerlo y ampliarlo) y, de otra, el Derecho, como técnica de limitación de las decisiones arbitrarias del Monarca. A partir de los postulados defendidos por la Ilustración, el principio de publicidad burgués se postulará como el más eficiente método para combatir el despotismo y las intrigas de la forma de hacer política propia del absolutismo.

En la construcción jurídico-constitucional del mundo liberal, sustancialmente vigente en nuestros días, la exigencia de publicidad juega, esencialmente, frente a los poderes públicos, reservándose, por el contrario, al ámbito de lo privado la existencia de determinadas zonas vedadas e, incluso, secretas, que cobran su constitucionalización en forma de derechos fundamentales. En tal órbita se situarían concretas manifestaciones de la autonomía personal, tales como el derecho a la intimidad personal y familiar, la inviolabilidad del domicilio y el secreto de las comunicaciones y, en especial las postales, telegráficas, telefónicas e informáticas (art. 18 C.E.). Es más; la Constitución de 1.978 sólo menciona la palabra «secreto» en dos ocasiones, ambas referidas a derechos de los ciudadanos: el «secreto de las comunicaciones» (art. 18.3) y el «secreto profesional» (art. 20.1, d).

Ahora bien; la propensión hacia la confidencialidad y el secreto de determinadas materias de la acción de gobierno se ha manifestado como una tendencia creciente de los Estados, sobre todo tras la Segunda Guerra Mundial y

el advenimiento de la llamada «Guerra Fría», particularmente referida a extensas áreas de la política de defensa y de seguridad exterior e interior del Estado. Es evidente que dicha situación varía dependiendo del tipo de sistema político y que en los regímenes autoritarios las materias clasificadas invaden el terreno de la privacidad, violentan los derechos de los ciudadanos y adquieren una dimensión mucho más amplia que en los Estados democráticos consolidados. Pero éstos tampoco escapan a la tentación de clasificar documentación e información, que si bien en ciertos casos tiene, desde luego, justificación, en otras ocasiones obedece a la tentación de huir de los controles democráticos a la búsqueda de inmunidades y márgenes superiores de maniobra en el manejo y utilización de dicha información y, lógicamente, en la adopción de decisiones derivadas de la misma.

Es por ello que el principio general de publicidad conoce excepciones en orden a la preservación de intereses generales. Y corresponde a la Constitución y a las leyes establecer en qué supuestos, bajo qué condiciones y con qué requisitos es admisible levantar el secreto que protege la intimidad de los particulares o situar al margen de la publicidad determinados aspectos de la acción de los poderes públicos.

Ahora bien, ni los derechos fundamentales tienen un alcance ilimitado (como reiteradamente ha señalado el Tribunal Constitucional) ni el principio de publicidad de la acción de los poderes públicos carece por completo de límites. Ambos ámbitos de desenvolvimiento de conductas pueden conocer situaciones que aconsejen el establecimiento, en supuestos concretos, de un régimen especial que excepcione el general.

Dejando al margen los derechos que protegen la privacidad de los particulares, que no forman parte de nuestro inmediato objeto de estudio, nos interesa detenernos en las diferentes formas con que los poderes públicos excepcionan el principio general de publicidad. Y en tal sentido, inmediatamente es posible constatar que tanto el Derecho comparado como nuestro propio ordenamiento constitucional ampara las siguientes situaciones:

a) Los Parlamentos pueden celebrar sesiones secretas, siempre que así lo acuerde por mayoría absoluta cada Cámara o en los términos previstos en los respectivos Reglamentos (art. 80 C.E.).

b) El Poder Ejecutivo puede introducir restricciones a la publicidad de ciertas materias. Así, la Ley regula 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» (art. 105, b C.E. en relación con el art. 37 LRJAPPAC).

c) El Poder Judicial, a través de las previsiones introducidas en el ordenamiento procesal, puede restringir la publicidad de ciertos aspectos del proceso (art. 120.1 C.E.).

Constatadas las posibilidades que el ordenamiento jurídico reconoce para excepcionar el régimen general de la publicidad, de ello no se deduce la negativa absoluta a conocer un determinado dato, documento o expediente. Lo que el ordenamiento jurídico pretende es que sólo tengan acceso al mismo las personas o instancias debidamente autorizadas, con las condiciones y requisitos establecidos por Ley.

III. EL DERECHO A LA INFORMACIÓN PARLAMENTARIA Y LAS MATERIAS CLASIFICADAS

La Constitución española otorga a las Cortes Generales competencia universal para conocer de cuantos asuntos conciernan al Gobierno y a la Administración, pues no en vano las mismas representan al pueblo español (artículo 66.1º C.E.) en quien reside la soberanía nacional y de quien emanan los poderes del Estado (artículo 1.2º C.E.). Nuestras Cortes Generales, por tanto, no sólo ejercen la potestad legislativa del Estado sino que tienen también conferida la función de control de la acción del Gobierno (art. 66.2 C.E.). Por consiguiente, los límites a esta competencia universal de conocimiento y control parlamentario sólo derivarán, bien de la propia Constitución, o bien de decisiones del propio Parlamento adoptadas generalmente con carácter de ley y, a veces, instrumentadas a través de resoluciones singulares del Presidente de la Cámara.

El artículo 109 C.E. establece que «Las Cámaras y sus Comisiones podrán 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». Desde luego, la Constitución contiene una cláusula amplísima en dicho precepto a efectos de delimitar el ámbito de la información que las Cámaras y sus Comisiones pueden recabar del Gobierno y de sus Departamentos: toda aquella «que precisen», según la literalidad del texto.

Por su parte, el artículo 7 del Reglamento del Congreso de los Diputados (R.C.D.) establece que «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». Ahora bien; el Reglamento parlamentario permite que el Gobierno pueda oponer «razones fundadas en Derecho» para negarse a suministrar «los datos, informes o documentos que obren en poder de las Administraciones Públicas» (art. 7.2 R.C.D.), lo que vale tanto para el Pleno y las Comisiones como para los Grupos Parlamentarios y los diputados singularmente considerados.

Las razones fundadas en Derecho que el Gobierno puede oponer a la petición del diputado pueden provenir:

1º) De una autolimitación del Poder Legislativo al aprobar una Ley que imponga el deber de secreto (p.e., la Ley 9/1.968, de 5 de abril, modificada por la Ley 48/1.978, de 7 de octubre, de Secretos Oficiales, cuyo artículo 10.2º declara que la misma no afectará al Congreso ni al Senado, pero cuya aplicación ha generado problemas que después estudiaremos; la Ley Orgánica 6/1.985, de 1 de julio, del Poder Judicial, cuyo artículo 233 establece el secreto de las deliberaciones de los Tribunales; o, en fin, la Ley 11/1.995, de 11 de mayo, reguladora de la utilización y control de los créditos destinados a «gastos reservados», cuyo control por el Parlamento, hasta la entrada en vigor de la misma, se limitaba a la aprobación de la partida presupuestaria).

2º) De una limitación impuesta por la propia Constitución: por ejemplo, la salvaguarda del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen (art. 18.1º); el secreto de las comunicaciones y, en especial, de las postales, telegráficas y telefónicas, salvo resolución judicial (art. 18.3º); el secreto profesional (art. 20.1º, d), o, en fin, la prohibición para los ciudadanos de acceder a los archivos y registros cuando éstos contengan materias que afecten a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas (art. 105, b).

El derecho a la información parlamentaria se proyecta en un doble sentido:

1º) A favor del órgano parlamentario (sea Pleno o Comisión), en virtud de lo previsto en los arts. 109, 110 y 111 C.E.

2º) A favor del diputado individualmente considerado, al amparo de lo establecido en el art. 7 R.C.D., e integrando su 'status' garantizado por el artículo 23.2 C.E.

Necesario resulta recordar, entonces, que aunque para el Tribunal Constitucional (por todas, STC 161/1.988, F.J.7) la facultad de recabar

documentación de los diputados se integra en el ámbito del derecho fundamental garantizado por el artículo 23.2º C.E., estamos ante un derecho de configuración legal, comprensivo también de los Reglamentos parlamentarios. El R.C.D. podría haber sido mucho más restrictivo en la configuración del ámbito objetivo de este derecho con el límite, eso sí, de que tal conformación no «vacíe de contenido la función (que) los Diputados han de desempeñar» y no «la estorbe o dificulte mediante obstáculos artificiales» (STC 32/1.985, F.J.3). Por tanto, el límite al derecho de los diputados a recabar documentación, tal como viene configurado en los reglamentos, no debe amparar más restricciones que aquéllas inevitables para salvaguardar otros bienes o derechos protegidos constitucionalmente, dado que, de lo contrario, se estaría obstaculizando el ejercicio de una facultad necesaria para el desenvolvimiento de las funciones parlamentarias y, en opinión del máximo intérprete de la Constitución, violando el artículo 23.2º C.E.

Lo hasta aquí dicho permite establecer que sólo es posible al Gobierno denegar la petición de información de un órgano parlamentario o de un diputado oponiendo motivos basados en la obligatoriedad de defensa de bienes y derechos constitucionales. Ello no obstante, el Gobierno o la Administración requerida no podrán denegar la documentación solicitada si es posible arbitrar un sistema que permita conciliar, en términos razonables, el derecho de los diputados a la documentación con la tutela de bienes y derechos constitucionales que hipotéticamente pudiesen resultar afectados. Constatada por la Mesa de la Cámara que una concreta documentación es necesaria al diputado para el ejercicio de sus funciones, la denegación de la misma, en términos absolutos, sólo es razonable si se ampara en muy poderosas razones jurídico-constitucionales. La exención o limitación de una parcela de la Administración al control parlamentario supone en el terreno de los principios que rigen nuestro sistema constitucional un sacrificio de enorme magnitud jurídica. Por ello deben agotarse, razonablemente, las vías para dotar al diputado o al órgano de la documentación requerida, todo ello sin perjuicio de que la forma y modalidad del acceso se pondere en aras a la salvaguarda de otros derechos dignos de protección constitucional.

Por otra parte, es altamente sintomático que en las escasas ocasiones en que el derecho a la información podría colisionar con otros bienes o derechos constitucionalmente tutelados, el legislador se haya decantado por no excluir decididamente aquél, sino por arbitrar mecanismos de conciliación de los derechos contrapuestos y en conflicto. Tal ha ocurrido con la información clasificada como reservada o secreta, de la que nos ocuparemos enseguida, y con la salvaguarda del respeto a «la intimidad y el honor de las personas, el

secreto profesional, la cláusula de conciencia y los demás derechos constitucionales» respecto de la información que, con carácter confidencial, se tenga conocimiento a través de los trabajos de las Comisiones de Investigación (artículo 1.2º de la Ley Orgánica 5/1.984, de 24 de mayo). Y en el mismo sentido ha tenido ocasión de pronunciarse el Tribunal Constitucional, en la citada S.T.C. 161/1.988, cuando alude al «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» (F.J. 9º).

El criterio anteriormente expuesto viene avalado por numerosa jurisprudencia del T.C. (STC 67/1.984, F.J.3, entre otras) que reiteradamente afirma el principio de interpretación de todo el ordenamiento jurídico en el sentido más favorable a la plena efectividad de los derechos fundamentales, en este caso el garantizado en el artículo 23.2º C.E. El principio en cuestión propugnaría una interpretación que dote de eficacia, aunque sólo sea parcial, a ambos derechos fundamentales en conflicto como superior y preferente a otra que sacrifique la efectividad de uno de ellos, aunque garantice la plena vigencia del otro.

A la vista de cuanto antecede puede establecerse el postulado que sigue: el derecho a la información parlamentaria no debe ceder en aras de la hipotética lesión que su satisfacción produciría a otros bienes o derechos constitucionales, siempre que pueda razonablemente conciliarse la tutela de éstos con la cumplimentación de aquél. Ello no obstante, para la aplicación de esta doctrina debe quedar suficientemente acreditado el requisito funcional o teleológico que consiste en la apreciación de la conexión existente entre el carácter de la documentación solicitada y el mejor cumplimiento de las funciones parlamentarias del solicitante, cesando la presunción de existencia de dicha conexión cuando la información sea susceptible de producir lesión a otros bienes o derechos constitucionales. En tal situación el diputado deberá demostrar su existencia -la de la 'conexión'- con tanta mayor fehaciencia cuanto mayor sea la posible violencia que sobre los bienes y derechos citados pueda infligirse.

IV. BREVE ANÁLISIS DE LA LEY DE SECRETOS OFICIALES Y DE LA LEY DE GASTOS RESERVADOS

La Ley 9/1.968, de 5 de abril, modificada por la Ley 48/1.978, de 7 de octubre, de Secretos Oficiales (en adelante LSO) establece el criterio general de

que la actividad de los órganos del Estado está sujeta al principio de publicidad, con excepción de los casos en que la materia sea declarada 'clasificada', por razón de la naturaleza de la misma.

En tal sentido, la L.S.O. dispone en su artículo segundo:

«A los efectos de esta Ley podrán ser declarados 'materias clasificadas' los asuntos, actos, documentos, informaciones, datos y objetos cuyo conocimiento por personas no autorizadas puedan dañar o poner en riesgo la seguridad y defensa del Estado.

Los efectos de la mencionada 'declaración' se establecen en el artículo 13 de la citada Ley:

«Las actividades reservadas por declaración de Ley y las 'materias clasificadas' no podrán ser comunicadas, difundidas ni publicadas, ni utilizar su contenido fuera de los límites establecidos por la Ley. El incumplimiento de esta limitación será sancionado, si procediere, conforme a las Leyes penales y por vía disciplinaria, en su caso, considerándose es este último supuesto la infracción como muy grave».

El artículo 10.2º de la Ley levanta la limitación para el Congreso y el Senado, «que tendrán siempre acceso a cuanta información reclamen, en la forma que determinen los respectivos Reglamentos y, en su caso, en sesiones secretas». En su virtud, la Resolución de la Presidencia sobre acceso por el Congreso de los Diputados a materias clasificadas, de 18 de diciembre de 1.986 (modificada por la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados sobre acceso por el Congreso de los Diputados a secretos oficiales, de 2 de junio de 1.992), dispone la forma en que la Cámara baja puede acceder a esta información.

Según su propia exposición de motivos, el anclaje constitucional de la Resolución se encuentra en el artículo 109 C.E. que atribuye a las Cámaras y a sus Comisiones la facultad de recabar, a través de sus Presidentes, la información y ayuda que precisen del Gobierno y de sus Departamentos y de cualesquiera autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas. La resolución presidencial viene, pues, a llenar una laguna del Reglamento y se dicta en cumplimiento de una moción del Pleno del Congreso.

El punto primero de la Resolución de 1.986 establecía:

«El acceso del Congreso de los Diputados a los secretos oficiales se rige por lo establecido en la presente Resolución, que no afecta al derecho individual de los Diputados a obtener información en los términos que establece el Reglamento de la Cámara».

Nótese, por tanto, que nos encontramos ante el acceso del órgano a la información (es decir, en la órbita del artículo 109 C.E.) y no ante el derecho singularizado del diputado a la documentación (es decir, en el contenido del artículo 23 C.E.). Sin embargo, el punto primero declaraba expresamente que el procedimiento especialmente regulado para acceder a esta documentación «no afecta al derecho individual de los diputados a obtener información». N.PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, muy crítico con esta resolución, tuvo oportunidad de señalar que su «difícil comprensión radica en el incomprensible juego de normas que se produce con la aprobación de esta Resolución» cuyo punto primero «en buena hermenéutica implicaría el vaciamiento de sentido de la Resolución en su conjunto». Y ello porque si la mencionada Resolución pretendía regular el acceso del Congreso a materias clasificadas y si ésta, a su vez, remitía a los artículos 7 y 44 R.C.D. ¿significaba ello que cualquier diputado del Congreso, a través del procedimiento del artículo 7, podía demandar información clasificada y el Gobierno estaba obligado a remitir dichos documentos?; ¿significaba que el «derecho individual a la documentación» seguía ‘vivo’ e intangible y que el Gobierno sólo podía denegar la documentación si existía causa fundada en Derecho, que lógicamente no podía ser otra que el artículo 10 de la L.S.O.? El desarrollo posterior de la Resolución de la Presidencia, tanto en la originaria de 1.986 como en el texto modificado de 1.992, desmienten tal afirmación (seguramente por ello, la modificación de la norma operada en 1.992 optó por la supresión radical del inciso que declaraba expresamente la no afectación del derecho individual del diputado a obtener información):

Obsérvese, en primer lugar, que sólo los Grupos Parlamentarios que representen al menos la cuarta parte de la Cámara pueden recabar **para ésta** (la Cámara), siempre por conducto de la Presidencia, información sobre materias clasificadas. Se trata de un primer límite derivado de la potente presencia de los Grupos parlamentarios como actores principales de la vida de la Cámara, y que, para algunos, carecería de sólida base constitucional y reglamentaria y, para otros, traería causa del artículo 6 C.E. que reconoce a los partidos como «instrumentos fundamentales para la participación política».

En segundo lugar, el Gobierno posibilitará el acceso a la información dependiendo del nivel de la clasificación:

a) Si la clasificación corresponde a la categoría de ‘secreto’ el Gobierno facilitará la información a **un Diputado por cada Grupo Parlamentario** de los constituidos, de conformidad con lo previsto en el artículo 23.1º del Reglamento de la Cámara, siendo éstos elegidos al efecto por el Pleno por una mayoría de

tres quintos (en la Resolución de 1.986 se facilitaba exclusivamente a tres Diputados de Grupos Parlamentarios diferentes). Se establece, además, la cautela de que si alguno de los designados dejase de pertenecer durante la legislatura al Grupo Parlamentario por el que fue elegido, se procederá a la cobertura de la vacante por el Pleno en la forma señalada anteriormente (precisión que no contenía la Resolución de 1.986 que consideraba a los diputados electos, a estos efectos, para toda la legislatura).

b) Si la clasificación, por el contrario, corresponde a la categoría de 'reservada' dicha documentación será accesible a todos **los portavoces** de los Grupos Parlamentarios (incluidos los de la Comisión correspondiente, si el trámite se sustancia ante la misma).

c) Aun hay un tercer nivel excepcional en el que, motivadamente, el Gobierno puede solicitar de la Mesa de la Cámara que una determinada materia clasificada como 'secreta' se facilite **exclusivamente al Presidente** del Congreso de los Diputados (o al de la Comisión correspondiente, según los casos).

Por tanto, cabe constatar que sólo diputados especialmente cualificados pueden acceder a esta documentación: los elegidos por el Pleno a tales efectos, los portavoces de los Grupos Parlamentarios o, excepcionalmente, sólo el Presidente del Congreso o el de la Comisión competente. Existe, también, la posibilidad de que el Gobierno pueda solicitar informar a la Comisión (con la asistencia **sólo** de los miembros de ésta) en sesión secreta. Y, en último lugar, la prueba final de que lejos de no afectar al derecho singularizado del diputado a la documentación nos encontramos más bien ante una derogación singular del mismo, es el hecho de que cuando la información se refiere a un documento, el Gobierno exhibirá a los **diputados previstos en cada caso** original o copia del mismo, del que se podrán tomar notas pero no obtener copias ni reproducciones. Todo ello bajo el apercibimiento al diputado del cumplimiento del deber de no divulgar las actuaciones o informaciones que puedan tener el carácter de secretas (artículo 16 R.C.D.).

La mencionada Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados sobre acceso a materias clasificadas, de 18 de diciembre de 1.986, que excluía al diputado individual del régimen especial de conocimiento de dichas materias, fue objeto de un Recurso de amparo, planteado por D. Miquel Roca i Junyent y 66 Diputados más, y resuelto por S.T.C. 118/1.988, de 20 de junio. Lamentablemente la cuestión que nos ocupa no fue abordada por el Tribunal Constitucional por cuanto el amparo fue desestimado (más bien, inadmitido) al considerar el Tribunal que la Resolución de la Presidencia del

Congreso «no es una «decisión o acto sin valor de ley» susceptible de conocimiento por la vía del recurso de amparo del artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional» (F.J. 4º), sino que, en una interpretación de carácter sustancial o finalista, sería asimilable a efectos de su impugnación a los Reglamentos parlamentarios y, por ende, a las disposiciones normativas con fuerza de ley, objeto de impugnación plena, directa y completa a través del recurso de inconstitucionalidad.

Sintéticamente expresado existe coincidencia entre la parte recurrente, los abogados del Estado y de las Cortes Generales y el Ministerio Fiscal en que la regla primera de la disposición impugnada supone, pura y simplemente, la exclusión de los diputados, individualmente considerados, de la facultad de recabar información sobre materias clasificadas. Pero mientras para los recurrentes esta exclusión es injustificada y viola el artículo 7 R.C.D., el artículo 20.1º d) C.E. y el artículo 10.2º de la L.S.O., para los demás estaría completamente justificada por cuanto el artículo 10.2º L.S.O. se conecta con el artículo 109 C.E. y no con el artículo 7 R.C.D.; además -se dice por estos últimos- el artículo 20.1º d) C.E. no es un derecho de prestación sino de libertad, por lo que no podría servir de fundamento a una violación del derecho a la información de los diputados establecida en el artículo 7 R.C.D.

Con independencia de lo que el Tribunal Constitucional hubiera considerado sobre el fondo de la cuestión, sí podemos insistir en la idea de que los derechos reconocidos en los artículos 109 C.E. y 7 R.C.D. son distintos, aunque ambos orientados a obtener información. Sobre la base de esta distinción se ha de interpretar el artículo 10.2º L.S.O. según el cual:

«La declaración de materias clasificadas no afectará al Congreso de los Diputados, ni al Senado, que tendrán siempre acceso a cuanta información reclamen, en la forma que determinen los respectivos Reglamentos y, en su caso, en sesiones secretas».

El texto del artículo 10.2º L.S.O. se ajusta, por consiguiente, al artículo 109 C.E., pues dispone que la calificación de una materia como 'reservada' o 'secreta' no constituye razón fundada en derecho capaz de resistir una petición de información de una Cámara representativa (del órgano, y no de sus miembros). Lo que garantiza la L.S.O. no es, por tanto, un derecho individual de todo diputado o senador sino una prerrogativa de las Cámaras que éstas pueden organizar en sus respectivos Reglamentos.

La Resolución impugnada intenta conciliar las potestades de la Cámara en materia de información con la protección de la confidencialidad de dicha información en atención a la naturaleza de la misma. No parece, pues, que el contenido de la Resolución impugnada carezca de justificación, máxime cuando el Reglamento de la Cámara no ha previsto la forma en que deba cumplimentarse ese doble mandato de la L.S.O.: asegurar al Parlamento el acceso a la información de materias clasificadas y garantizar su confidencialidad, objetivo que no se alcanza por la vía de lo dispuesto en los artículos 7 y 44 R.C.D.

Por otra parte no debemos perder de vista que la Resolución de la Presidencia, amén de los requisitos formales de contar con el acuerdo de la Mesa y de la Junta de Portavoces, está soportada por una Moción aprobada en el Pleno de la Cámara, en la que se instaba a la Presidencia a dictar «las normas que garanticen la confidencialidad de la información que sobre materias clasificadas facilite el Gobierno». La propia afirmación plenaria lleva implícito el reconocimiento de que a través de las disposiciones reglamentarias hasta entonces vigentes no se podían atender los objetivos perseguidos.

La Resolución impugnada opta por una de las soluciones constitucionalmente posibles para garantizar el acceso de la Cámara a la información y garantizar la confidencialidad que viene exigida por imperativo legal. La consecución de ese fin legítimo acaso exige una restricción para el diputado individual en el acceso a materias clasificadas, pero su función por ello no se ve privada de contenido. El diputado ostenta el derecho reconocido en el artículo 7 R.C.D. y tan sólo en una parcela concreta y determinada su derecho consiste en estar incluido entre los diputados que la Resolución acredita como legitimados para obtener la información. Lo esencial, al final, es si la Resolución tiene en cuenta los principios y valores de la democracia parlamentaria y no excluye a la oposición de los sujetos legitimados para la obtención de la información; dicho en otras palabras, si la Resolución de la Presidencia -como nosotros consideramos- respeta la democracia parlamentaria y el pluralismo político.

Para quienes opinen que la Resolución de la Presidencia del Congreso pudo, hipotéticamente, violar el derecho fundamental garantizado por el artículo 23 C.E. es preciso afirmar que, como ha recordado el supremo intérprete de la Constitución (S.T.C. 2/1.982, F.J. 5º, entre otras), no existen derechos absolutos sino que todos entrañan limitaciones concretas o genéricas en el respeto a los

derechos fundamentales y en la preservación de bienes y derechos constitucionalmente protegidos.

Como es sobradamente conocido, la interpretación del artículo 10.2º L.S.O. ha dado lugar a problemas hermenéuticos y procedimentales. Como seguramente podía predecirse, los conflictos más importantes se han suscitado en las siguientes áreas:

a) **En materia de Defensa:** el artículo 7.1º de la Ley Orgánica 6/1.980, de Defensa Nacional y Organización Militar (reformada por la Ley Orgánica 1/1.984, de 5 de enero), establece que «El Gobierno, asistido por la Junta de Defensa Nacional... determina la política de defensa y asegura su ejecución. Corresponde al Gobierno dirigir la Administración Militar», todo ello en clara sintonía con lo dispuesto en el artículo 97 C.E.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 108 C.E., el Gobierno responde ante el Congreso de los Diputados de esta materia, lo que no ha impedido que el conocimiento del Plan Estratégico Conjunto, el Memorándum presentado por el Gobierno español ante la Secretaría General de la O.T.A.N., los gastos del C.E.S.I.D. o la exportación de armas hayan suscitado conflictos parlamentarios, las más de las veces derivados de la pertinencia de declarar la sesión secreta en virtud del carácter clasificado de la materia tratada sobre la que los diputados vienen obligados a guardar secreto.

b) **En materia de seguridad interior y exterior, donde han cobrado fama los llamados «gastos reservados».** Se trata de partidas presupuestarias destinadas a obligaciones financieras cuyo conocimiento público podría poner en peligro la seguridad o defensa nacional. Regulados en la Orden de 1 de marzo de 1.985, sobre elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 1.986, y por Resolución de la Dirección General de Presupuestos, de 15 de marzo de 1.985, han sido centro de polémica y controversia parlamentaria y judicial. La discusión sobre la razón de su existencia y el control de su destino ha provocado ríos de tinta en los medios de comunicación de masas. Estos gastos han venido teniendo su apoyo legal en el artículo 1.2º L.S.O. («Tendrán carácter secreto, sin necesidad de previa clasificación, las materias así declaradas por Ley», léase la Ley de Presupuestos Generales del Estado correspondiente) y su control podría haber sido posible a través de la vía establecida en la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 2 de junio de 1.992.

A fin de evitar los problemas derivados de la naturaleza de este tipo de gastos, recientemente las Cortes Generales han aprobado la Ley 11/1.995, de 11 de mayo, reguladora de la Utilización y Control de los Créditos destinados a Gastos Reservados, cuyo artículo 1º define que debe entenderse por tales: «Tienen la consideración de fondos reservados los que se consignen como tales en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado y que se destinen a sufragar los gastos que se estimen necesarios para la defensa y seguridad del Estado». Dichos gastos se caracterizan por la prohibición de publicidad y por su clasificación de 'secreto', en los términos de la L.S.O. vigente (artículo 3). Sólo tres Ministerios podrán disponer de ellos (Exteriores, Interior y Defensa) y sus titulares deberán dar cuenta periódica de su utilización al Presidente del Gobierno (artículo 4). Por lo que se refiere a su control parlamentario se crea una Comisión 'ad hoc', presidida por el Presidente del Congreso e integrada por los Diputados que, de conformidad con la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 2 de junio citada, tengan acceso a los secretos oficiales (artículo 7). Ante ella, y con carácter semestral, deberán los titulares de los Departamentos aludidos informar sobre el uso de dichos fondos. Las sesiones tendrán carácter secreto y los diputados vienen obligados a no divulgar el contenido de las mismas, en los términos del artículo 16 R.C.D. (artículo 7.2º y 3º). La Ley arbitra un procedimiento especial de justificación de estos créditos y las modificaciones presupuestarias que supongan aumentos de los mismos sólo podrán ser aprobadas por las Cortes Generales, previo informe de la Comisión *ad hoc* (artículos 2, 5 y 6). Quienes dispongan, en fin, de este tipo de fondos deberán realizar ante el Presidente del Congreso una declaración especial sobre su situación patrimonial, que sólo podrá ser conocida por los miembros de la Comisión referenciada (Disposición adicional y única).

V. DERECHO DE INFORMACIÓN Y DEBER DE RESERVA

Según venimos afirmando, buena parte de las cuestiones atinentes a la seguridad interior y exterior del Estado y a la defensa nacional son objeto de declaración de materia clasificada y, por ende, constituyen supuestos en los que la solicitud de información se ve afectada, '*grosso modo*', por la existencia de un deber de reserva.

Ahora bien, como ha quedado expresado líneas atrás, este deber de reserva debe ceder a favor del derecho a la información siempre que sea posible disponer de un sistema que concilie razonablemente el derecho a la información

parlamentaria con la tutela de otros bienes o derechos constitucionalmente protegidos.

Es cierto que este deber de reserva constituye, en sí, una razón fundada en Derecho a efectos de lo dispuesto en el artículo 7.2º R.C.D. Pero ello no debe comportar, sin más, la automática denegación de la información sino la adopción de medidas conducentes a salvaguardar la confidencialidad de la misma, a cuya implantación debe quedar condicionada la dación. La adopción de dichas medidas corresponde a los órganos parlamentarios y al propio diputado sobre el que recae la responsabilidad de no utilizar la información más que '*ad intra*' para el mejor ejercicio de sus funciones parlamentarias, supuesta o acreditada la conexión -como ha quedado dicho- entre la información que recaba y las funciones que son inherentes a su condición de diputado.

Por lo demás, es inusual el caso (de hecho, sólo el artículo 14.2º del Reglamento de la Asamblea de Murcia podría citarse al efecto) en que el propio Reglamento de la Cámara excepciona del genérico derecho a la información las «actuaciones o materias en que el funcionario se halle obligado por Ley a guardar secreto». En verdad no se comprende que el deber impuesto a los funcionarios públicos de «guardar sigilo riguroso respecto de los asuntos que conozcan por razón de su cargo», aun cuando su incumplimiento pueda ser falta disciplinaria e incluso delito, constituya una superior protección de la confidencialidad de la información que el deber impuesto a los diputados de «no divulgar las actuaciones que... puedan tener excepcionalmente el carácter de secretas» (artículo 16 R.C.D. y concordantes RR.CC.AA.). Entre otras razones porque el incumplimiento de sus deberes parlamentarios comporta (previo acuerdo de la Mesa) la pérdida, entre otros, de los derechos de asistencia a las sesiones, de votar en ellas y de percibir las asignaciones económicas (artículo 99.1.2º R.C.D.) e, incluso, la suspensión temporal de la condición de Diputado (artículo 101.1º R.C.D.). Todo ello, sin perjuicio de la posibilidad de pasar el tanto de culpa a los Tribunales si la causa de la sanción pudiera ser, a juicio de la Mesa, constitutiva de delito (artículo 101.3º R.C.D.) y de que el Diputado que quebrantase el deber de secreto pudiese incurrir en delito de violación de secretos, previsto en los artículos 367 y 368 del Código Penal en relación con el artículo 119 del mismo texto legal, pues no creemos que tal supuesto estuviese amparado por la inviolabilidad al actuar el Diputado al margen de sus funciones parlamentarias. En fin, en tales circunstancias, al parlamentario podría exigírsele, también, responsabilidad civil pecuniaria, en los términos previstos en el artículo 1.902 del Código Civil y 19 y 20 del Código Penal.

VI. EPÍLOGO: LAS MATERIAS CLASIFICADAS COMO INSTRUMENTO DE CONFRONTACIÓN POLÍTICA

Desde la ya lejana transición política era un lugar común en España la existencia de un alto consenso en determinadas materias, de las que formaba parte muy principal el núcleo dirigido a la estabilización de la democracia y a la lucha contra el terrorismo.

Aun con la extensión originaria que un régimen autoritario pudo imprimir a los conceptos de «seguridad interior y exterior del Estado», la preconstitucional Ley 9/1.968, de 5 de abril, de Secretos Oficiales, había venido regulando en el tardo-franquismo las materias clasificadas. Llegados los debates constituyentes, la Ley 48/1.978, de 7 de octubre, reformó la vieja Ley de Secretos oficiales, discutiéndose paralelamente al artículo 109 C.E. que consagraría el derecho de información de las Cámaras en la futura Constitución. Planteada la necesaria armonización de estos preceptos, terminó acogiéndose la propuesta del Profesor Lorenzo Martín Retortillo que vino a introducir en la L.S.O. un artículo 10.2 del siguiente tenor:

«La declaración de materia clasificada no afectará al Congreso de los Diputados ni al Senado, que tendrán siempre acceso a cuanta información reclamen en la forma que determinen los respectivos Reglamentos y, en su caso, en sesiones secretas».

Que la cuestión atinente a las materias clasificadas no había planteado hasta ese momento especiales problemas lo prueba el hecho de que ni el Reglamento del Congreso de los Diputados, de 10 de febrero de 1.982, ni el Reglamento del Senado, de 4 de junio del mismo año, habían establecido determinaciones o procedimientos para que la Cámara pudiera acceder a los secretos oficiales. Será en cumplimiento de una Moción del Pleno del Congreso, tras el debate producido sobre el Memorándum presentado por el Gobierno español ante la Secretaría General de la OTAN (Octubre de 1.986), cuando se mandatará al Presidente del Congreso para que dicte las normas que garanticen la confidencialidad sobre cuanta información relativa a materias clasificadas facilite el Gobierno. A llenar este hueco vendrá la Resolución de la Presidencia sobre acceso por el Congreso de los Diputados a materias clasificadas, de 18 de diciembre de 1.986 (BOCG, Serie E, nº 14 de 19-12-86), modificada por otra de 2 de junio de 1.992 (BOCG, Serie E, nº 208, de 3-6-92).

La Resolución de la Presidencia del Congreso citada trataba de compatibilizar el derecho a la información parlamentaria (en este caso, protegida por el deber de secreto) con la necesidad de mantener ciertas materias clasificadas sustraídas al conocimiento general. De esta manera, cumplimentado el derecho a la información de los diputados y conocidos por estos dichas materias, entraba en juego el Estatuto de los Diputados y, con él, el deber de reserva a que éstos vienen obligados. Al paso, conviene recordar que la mencionada Resolución, basada en el artículo 109 C.E., no fue pacíficamente aceptada por todos los diputados, tal y como hemos referido más atrás, acabando por vía de Recurso de Amparo ante el Tribunal Constitucional sin que se produzca pronunciamiento sobre el fondo ante la inadecuación del cauce procesal elegido. Ello no obstante, sus promotores no intentaron articular ningún nuevo tipo de iniciativa contra la Resolución aprobada.

Toda esta materia, de por sí ya potencialmente compleja, se convulsiona y agita a partir del inicio de la VI Legislatura (1.993-1.996), donde entra en crisis el estatuto de los secretos oficiales y, con él, irrumpe el deseo de revisar el alcance y los límites del derecho a la información sobre la documentación clasificada. El «ámbito sagrado» de los secretos de Estado se ve sacudido en un triple sentido:

a) En relación con el Estado democrático se constatan los deseos de un sector del Congreso de los Diputados (especialmente liderados por los Grupos Parlamentarios del PP e IU-IC) de profundizar hasta el fondo en el control de un universo hasta ahora vedado y en penumbra.

b) En relación con el Estado de Derecho, por primera vez se plantea, con carácter general, el posible acceso del juez instructor a los secretos oficiales, cuando estos puedan constituir medios de prueba para la persecución de delitos de especial gravedad.

c) La tercera novedad importante, derivada de la apertura de Comisiones de Investigación renombradas («Caso Roldán» o «Caso Rubio»), la constituye el deseo de ciertos Grupos Parlamentarios de conocer los «secretos» del juez, preservados por la declaración del secreto sumarial y amparados por el artículo 301 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Con aparente fundamento en el artículo 105 C.E. (audiencia de los ciudadanos y acceso de éstos a los archivos y registros, del que, por cierto, quedan expresamente excluidas las materias clasificadas), se intenta por algunos Grupos Parlamentarios (PP, IU-IC) y ciertos poderes mediáticos trasladar a la opinión pública la necesidad de acabar con la corrupción política (y, al paso y sobre todo, con la era del Gobierno González) mediante la transmisión

de la idea del derecho a una democratización general de la información que tendrían los ciudadanos sobre los asuntos de interés público.

Surgen en cascada la publicación de los planos del llamado «bunker de La Moncloa», los «Casos» de las escuchas telefónicas, los «papeles» del CESID, el «caso GAL» y el intento de chantaje al Estado por parte de un famoso banquero a través de su abogado, como consecuencia de la sustracción por un alto cargo de inteligencia de las microfichas de los archivos del CESID. Estas microfichas serán posteriormente rescatadas en un registro «sorpresa» que un juez de instrucción de la Audiencia Nacional ordena efectuar en la celda del imputado, por cuya causa el agente tiene un procedimiento abierto en la Jurisdicción Militar.

Por aquellos días aparecen publicados en la prensa supuestos casos de corrupción en los llamados «fondos reservados», cuya propia existencia aparece cuestionada a raíz del llamado «Caso Roldán». Para hacer frente al control de los mismos no se opta por la Resolución de la Presidencia de acceso por el Congreso de los Diputados a secretos oficiales. Se prefiere un procedimiento distinto de acceso y control a los mismos consistente en aprobar la Ley 11/1.995, de 11 de mayo, que crea una Comisión de control de dichos fondos. La exclusión del Grupo Mixto de dicha Comisión, por cierto, confiere a dicha Ley una tacha de inconstitucionalidad. Cabe preguntarse por qué para semejantes finalidades y conexas materias (secretos oficiales y gastos reservados) se opta por regímenes bien diversos: Resolución de la Presidencia del Congreso y designación de concretos diputados para acceder a los secretos oficiales, en un caso; comisión de control formalizada y Ley reguladora para acceder a los gastos reservados, por otro. Las causas, seguramente, obedecen a dos tipos de razones: políticas en un caso, ante la necesidad de salir al paso con contundencia en la corrupción de los fondos reservados a partir del «Caso Roldán»; y jurídicas, en otro, ante la manifiesta insuficiencia de la Resolución del Presidente del Congreso para acometer el control de dichos fondos.

Ahora bien, justamente porque el control de los gastos reservados se encomienda a una Comisión, surge de inmediato la duda de si es aplicable a la misma el régimen general de funcionamiento de las Comisiones previsto en el Reglamento. Si la respuesta fuese afirmativa, cabría tramitar ante la misma preguntas, comparencias informativas, etc. Si la contestación fuese negativa el régimen jurídico de esta Comisión especial se contraería sólo y exclusivamente a lo dispuesto en su Ley de creación. Esta segunda opción es la que adopta la Mesa al rechazar la comparencia del Vice-Presidente Álvarez Cascos ante la citada Comisión.

Simultáneamente en el tiempo estallan distintos y sonados casos de corrupción económica, objeto de atención y estudio por parte de distintas Comisiones de Investigación parlamentaria (Casos «Rubio», «Roldán» y «Banesto»), en el marco de las cuales se producirán constantes y graves violaciones del deber de secreto por parte de algunos diputados integrantes de las mismas.

Estos últimos escándalos de contenido económico vendrán a poner de manifiesto una gran paradoja: los diputados exigen el máximo conocimiento de los secretos oficiales del Estado, a la vez que siguen existiendo para ellos ámbitos exentos de información de carácter privado y de contenido económico, cuya existencia queda puesta al descubierto por las propias Comisiones de Investigación (dificultad para acceder a las cuentas corrientes o a las declaraciones de renta y patrimonio de los investigados).

Para salvar estos últimos escollos se adoptan dos tipos de medidas:

a) Por una parte, el Gobierno aprueba un Real Decreto-Ley, de 29 de abril de 1.994, que regula la obligación de la Administración tributaria y de todas las entidades financieras de «proporcionar cuantos datos, informes, antecedentes o documentos les sean requeridos por las Comisiones Parlamentarias de Investigación», siempre que se refieran a personas que desempeñen o hubieren desempeñado su actividad como alto cargo en cualquier Administración o Empresa Pública, entendidas éstas en el más amplio sentido. El objeto de la investigación ha de tener relación con el desempeño del cargo y los datos requeridos deben resultar imprescindibles para el cumplimiento de las funciones de la Comisión (Artículo Único).

b) Por otra, las Cortes Generales aprueban la Ley 13/1.994, de 1 de julio, de Autonomía del Banco de España, en la cual se establece que «el acceso de las Cortes Generales a la información sometida al deber de secreto se realizará a través del Gobernador del Banco de España, de conformidad con lo previsto en los Reglamentos parlamentarios. A tal efecto, el Gobernador podrá solicitar motivadamente de los órganos competentes de la Cámara la celebración de sesión secreta o la aplicación del procedimiento establecido para el acceso a las materias clasificadas» (artículo 6.3).

No deja de resultar llamativo, cuanto menos, que se haya otorgado prioridad a la reglamentación de la zona informativa más sensible (los secretos de Estado) antes que a las cuestiones de carácter económico y de índole privada (acceso al secreto bancario y tributario).

Por aquellas fechas, los medios de comunicación aluden insistentemente al «órgano estrella» del momento, la llamada «Comisión de Secretos Oficiales», cuyos componentes, incluso, alcanzan cierta notoriedad. Pero, lo cierto es que, con arreglo a la Resolución de la Presidencia del Congreso de acceso a secretos oficiales, no existe tal Comisión, ni Presidente que la presida ni procedimiento que regule su funcionamiento. No hay sesiones formalmente convocadas ni constancia en acta de las mismas. Toda su actividad carece de formalización. Sólo existen unos diputados, representando a todos los Grupos Parlamentarios salvo el Mixto, elegidos por el Pleno de la Cámara por mayoría de tres quintos de sus miembros, que se reúnen con un miembro del Gobierno o con el Director del CESID, por cuanto la Resolución no especifica que rango debe ostentar la autoridad que suministre la información.

Estimulados por ciertos medios de comunicación y en una operación de deslegitimación global del Gobierno presidido por Felipe González, las reuniones de estos diputados van adquiriendo periodicidad y autonomía, al margen del Gobierno y de los propios órganos de gobierno de la Cámara. Como quiera que dichos parlamentarios solicitan comparecencias de miembros del Gobierno o de altos cargos, se suscitan ciertas dudas reglamentarias consistentes en: 1ª) Si las reuniones de estos diputados están creando un procedimiento «de hecho» alternativo al de otros procedimientos reglados de la Cámara. 2ª) Si las comparecencias deben celebrarse ante la Comisión correspondiente por razón de la materia (Justicia e Interior, Defensa, etc.) o ante la reunión informal de diputados elegidos para conocer de los secretos oficiales. Estas y colaterales cuestiones desencadenan discusiones interminables en la Junta de Portavoces.

El Pleno del Congreso de los Diputados asiste, atónito, al debate entre los Portavoces del Grupo Parlamentario Socialista y Popular donde el segundo desmiente al primero, con plena publicidad, acerca de que lo que en ese momento está afirmando el Gobierno es distinto de lo que ha declarado en la reunión de diputados habilitados para conocer de los secretos oficiales. De esta discusión se concluye la conveniencia de grabar las reuniones. Pero, a partir de ahí, se plantea el problema no previsto reglamentariamente de quién debe grabar, quien puede acceder a lo grabado, quien tiene la facultad de custodiar y archivar, etc.

El procedimiento se convierte en el núcleo del debate. Pero, ante un procedimiento inexistente y en ausencia de actas de las inexistentes sesiones, se solicita la grabación de las reuniones, lo que se acuerda por todos los Grupos

Parlamentarios en un acto carente de cobertura reglamentaria. En todo caso, las cintas grabadas y los documentos suministrados por el Ministerio de Defensa terminan siendo depositados en la caja fuerte de la Secretaría General del Congreso.

En paralelo a cuanto se viene relatando, la oposición parlamentaria insiste en la diferenciación entre responsabilidades políticas y responsabilidades penales. Y así, junto al atosigante control parlamentario que persigue depurar las responsabilidades políticas, se abren o reactivan varios sumarios en los Juzgados Centrales de la Audiencia Nacional y en otro de San Sebastián. En ellos se investigan graves presuntos delitos relacionadas con actividades en materia de lucha antiterrorista para cuya investigación se reclaman determinados documentos cubiertos por la clasificación de secretos oficiales.

En tal contexto, el titular del Juzgado Central de Instrucción nº 1 de los de la Audiencia Nacional, a través del Presidente del Tribunal Supremo, dirige oficio a la Presidencia del Congreso de los Diputados a fin de que «sino hubiera impedimento legal alguno, los Excmos. Sres. Diputados que formaron parte de la Comisión de Secretos Oficiales en la anterior Legislatura y estuvieron presentes en la comparecencia del entonces Ministro de Defensa ante dicha Comisión, a propósito de los documentos del CESID, puedan ofrecer su testimonio en la causa que instruyo», todo ello por considerar «que las declaraciones de los Sres. parlamentarios podrían aportar datos de extraordinaria importancia en la investigación de los hechos objeto de sumario». Este escrito es contestado por un Acuerdo de la Mesa del Congreso, de 10 de septiembre de 1.996, en el que «a la vista del Informe de la Secretaría General, tras amplio debate, en el que se ha constatado que el secreto nunca puede amparar acciones delictivas, acuerda que los Diputados no precisan autorización de los órganos de la Cámara para declarar como testigos...».

La situación anterior suscita por estos días un amplio debate acerca de si los diputados pueden o no revelar ciertas informaciones que conocen con el carácter de secretas. Y ello porque algunos diputados de los autorizados para conocer de las materias clasificadas se ofrecen a la autoridad judicial para aportar los datos que conocieron en la información secreta suministrada por el Ministro de Defensa. Con ello se sitúan en una complicada posición, aparentemente a mitad de camino entre el deber de colaboración con la Justicia y la flagrante violación de sus obligaciones como diputado. Ciertamente que los ciudadanos tienen la obligación constitucional de prestar la colaboración requerida por jueces y tribunales en la instrucción de un proceso (art. 118 C.E.).

Pero, la dificultad deriva de que el diputado no es un ciudadano cualquiera sometido al Derecho común, por cuanto está sujeto a un Estatuto especial que viene determinado por la Constitución y el Reglamento del Congreso. Y así como goza de inviolabilidad, inmunidad, aforamiento especial y otras prerrogativas funcionales que le discriminan positivamente respecto a los restantes ciudadanos, su situación jurídica también comporta especiales responsabilidades y le impone concretos y específicos deberes que no soportan los restantes ciudadanos.

En tal sentido, el Reglamento de la Cámara -norma, por cierto, con rango de Ley- impone a los diputados la obligación de no divulgar las actuaciones que excepcionalmente conozcan con el carácter de secretas (ar. 16 RCD), deber que no contempla excepción alguna y cuya vulneración puede acarrearle la suspensión de sus derechos parlamentarios contenidos en los arts. 6 al 9 RCD (derecho de asistencia con voz y voto a las sesiones, derecho a solicitar documentación de las Administraciones Públicas, derecho a las asignaciones económicas y a la seguridad social o mutualidad). Todo ello sin perjuicio de que, a la vista de la gravedad de la conducta o al daño causado a la seguridad del Estado, la Mesa pueda proponer directamente al Pleno la suspensión temporal de la condición de diputado (arts. 99 y 101 RCD). A estas sanciones podrían, eventualmente, unirse, tal como señalábamos más atrás, la exigencia de responsabilidades penales (revelación de secretos) y civiles (responsabilidad extracontractual). Se comprenderá, así, la delicada situación en que voluntariamente se colocaron algunos diputados, necesitada de una ponderación exquisita de los bienes jurídicos en juego y que finalmente se decantó a favor de no declarar ante el juez.

A partir de aquí, la Portavoz del Grupo Parlamentario IU-IC solicita revisar cierta documentación, en su día depositada en la Secretaría General del Congreso por el Ministro de Defensa, así como que se remita las grabaciones de la comparecencia del Ministro al titular del Juzgado Central de Instrucción nº 1 de los de la Audiencia Nacional. La mesa de la Cámara deniega la petición por carencia de legitimación, ya que con arreglo a la tantas veces mencionada Resolución del Presidente del Congreso el Grupo IU-IC no tiene capacidad de instar al no representar, al menos, una cuarta parte de los miembros del Congreso. Ante el alegato de la Portavoz de que se trata de documentación «en custodia», la Mesa resuelve que habiéndose iniciado una nueva Legislatura ha decaído su derecho, hasta tanto no sean elegidos los nuevos diputados que pueden acceder a las materias clasificadas.

Sobre las mismas fechas, en fin, la Secretaría General del Congreso trabaja en un borrador que sustituya a la ya rebasada Resolución del Presidente del Congreso de 1.992. En dicho borrador se establecía: 1º) La necesidad de instituir una Comisión presidida por el Presidente del Congreso. 2º) La posibilidad de que el Gobierno pueda iniciar el procedimiento solicitando informar a la Cámara sobre determinadas materias. 3º) Se autoriza a la Comisión a grabar las sesiones, grabaciones a las que sólo tendrán acceso los asistentes a la misma. 4º) Excepcionalmente, el Gobierno podrá depositar en la Cámara la documentación sobre una materia secreta que, al igual que las grabaciones, será custodiada por la Presidencia y destruidas al final de cada Legislatura, remitiéndose al archivo tan sólo el índice de las reuniones celebradas y los documentos depositados en custodia. Dicho texto fue estudiado por la Mesa de la Diputación Permanente y caducó con el fin de la Legislatura en 1.996.

Valga como conclusión final la denuncia de que en determinadas y delicadas parcelas de nuestro ordenamiento jurídico, actualmente el Derecho Parlamentario se está construyendo bajo la influencia de los autos judiciales y de los poderes mediáticos. Imprescindible resulta entonces:

1º) Afrontar una nueva regulación de todo el procedimiento de acceso a las materias clasificadas.

2º) Crear una verdadera Comisión parlamentaria, con estructura, funcionamiento y poderes perfectamente definidos.

3º) Dar respuesta a los problemas ya padecidos y a los que en el futuro se puedan producir (por ejemplo, peticiones de documentación o solicitudes de testimonio de diputados conocedores de los secretos oficiales por parte de un juez instructor).

4º) Definir las competencias del Gobierno en materias clasificadas y las formas de acceso a las mismas, tanto del Parlamento como de la autoridad judicial.

5º) Integrar las competencias de cada poder en el sistema, de forma que la manera de acceso a la documentación clasificada no sea una pieza suelta del mismo.

6º) Obtenido el acceso a la información por quienes así se determine, se precisa definir el uso que de la misma puede efectuarse y las responsabilidades de todo tipo que se deriven de la inadecuada utilización de la información.