

REGLAMENTO, GRUPOS Y MESA DEL CONGRESO

CRÓNICA DE UNA PENUMBRA

Dr. TOMÁS BASTARRECHE BENGOA

Profesor de Derecho Constitucional de la UCLM

FRANCISCO JOSÉ BUSTOS CARPIO

Estudiante del Máster Universitario de Acceso a la Abogacía de la UCLM

I. Mesa, grupos parlamentarios y transparencia. Un apunte previo. - II. Caso Amaiur: ¿reglamento o ideología? 1. *La norma y el Tribunal Constitucional* 2. *Los precedentes* 3. *De la izquierda abertzale y las carencias en el Reglamento.* - **III. Transparencia y derecho de información. El carácter reservado de los informes del Secretario General.** 1. *¿Derecho administrativo o derecho parlamentario?* 2. *Un derecho ciudadano. Un deber del Estado.* 3. *De la doctrina del miedo y el oscurantismo.* - **IV. Conclusiones. - V. Bibliografía**

RESUMEN

El presente artículo centra su atención en la normativa parlamentaria, germen del conjunto de sujetos que rigen el devenir de las Cámaras, así como en las decisiones de estos últimos y su adecuación a la Norma Fundamental en aras de garantizar el pleno ejercicio de la participación política como base del crecimiento democrático de un Estado. Grupos parlamentarios y Mesa del Congreso son pilares fundamentales del hemiciclo soberano. Y no sólo estos: las decisiones de la Mesa no podrían ser convenientemente consideradas sin atender al conjunto de documentos y valoraciones de que se asiste. Aparece aquí la figura del Secretario General, cuyos informes han sido cubiertos de un halo de secreto que anula la transparencia que debería informar la actividad parlamentaria. Para ello, además se analizará la Resolución de la Mesa de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados de 28 de junio de 2016, que responde a un recurso interpuesto contra la negativa de la misma a estimar el acceso a información relativa a un informe del Secretario sobre constitución de grupos parlamentarios.

I. Mesa, grupos parlamentarios y transparencia. Un apunte previo

La importancia de acumular poder en las distintas esferas del Estado no escapa del Congreso de los Diputados, donde la conformación de los grupos parlamentarios y la designación de los miembros de la Mesa no es cuestión baladí. Más al contrario, las distintas formaciones políticas conocen bien de la importancia de este asunto y adoptan un papel activo -bajo el paraguas de la democracia representativa de partidos¹- en la consecución de sus objetivos sobre el reparto de las cuotas de poder. No es casualidad, en este sentido, que Andrea Manzella haya venido a considerar las Cortes Generales contemporáneas como un ‘Parlamento grupocrático’², al haberse alcanzado por parte de las normas parlamentarias exigencias tales como la pertenencia a un grupo para poder formar parte de una Comisión o de la Junta de Portavoces³.

La Mesa del Congreso y los grupos parlamentarios son pilares fundamentales de nuestra democracia, que es de partidos insistimos, y, por tanto, de nuestro Estado democrático. Ambos conceptos son sinónimos de poder. Por ello, siendo germen de estas líneas trabajos anteriores y más extensos sobre la materia en que se analizaron acuerdos y discordias entre partidos sobre la constitución de la Cámara Baja, así como decisiones de la Mesa que ponen de relieve la importancia de controlarla, queremos aquí evidenciar con el ya conocido ‘caso Amaiur’ -como ejemplo paradigmático al efecto- la contradicción con que actúa, y de cómo su actividad puede quedar relegada a un oscurantismo que pone en jaque la transparencia con que han de -o deberían de- operar las instituciones públicas.

Es el elector quien configura las Cámaras, pero son estas quienes organizan autónomamente su trabajo. De ahí que el Reglamento del Congreso (en adelante, RC) sea fruto de la capacidad autonormadora que se la CE le confiere. Capacidad esta que se hace extensible, y veremos cómo, a ámbitos tan sensibles como la nueva y positiva concepción de la transparencia y el acceso documental, y que ha sido materializada en las Normas de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 20 de enero de 2015, para la aplicación de las disposiciones de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la

¹ GARCÍA GUERRERO, J.L., *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Departamento de Publicaciones, Serie IV: Monografías núm. 30, Madrid, 1996

² RIPOLLÉS SERRANO, M.R. (coord.), *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados* / autores: Ana Aizpuru Segura ... [et al.], Congreso de los Diputados, Departamento de Publicaciones, Madrid, 2012.

³ Sin olvidar el caso de las Ponencias en Resolución de la Presidencia de desarrollo del artículo 113 del Reglamento sobre designación y funciones de las Ponencias, de 23 de septiembre de 1986.

información pública y buen gobierno a la Cámara, en relación con su actividad sujeta a derecho administrativo (en adelante, NT). De estas normas nos hemos valido para, en primer lugar, solicitar el informe del Secretario General del Congreso sobre el supuesto de conformación del grupo Amaiur y, a su vez, para impugnar a través del recurso que prevén estas mismas NT, el acto por el que se nos denegó el acceso a aquél. Un recurso que ha sido resuelto por la Mesa de la Diputación Permanente con fecha 28 de junio de 2016, y que puede consultarse en la web del Congreso.⁴

Y es que, si bien pareciera que la actividad parlamentaria debería ser la más transparente, por una cuestión democrática y de fiel imagen del proceder del representante para con su representado, la experiencia -y nuestra experiencia- nos obliga a sostener tal afirmación con cierto desdén, como se tratará de reflejar en las posteriores líneas que, esperamos resulten ser, lo menos, una denuncia que sirva para abrir las puertas de la crítica directa a la actuación de nuestro órgano de representación más importante.

II. Caso Amaiur: ¿reglamento o ideología?

1. *La norma y el Tribunal Constitucional*

El artículo 23 RC, siendo el encargado de establecer los criterios para constituir grupos parlamentarios, señala que *los Diputados, en número no inferior a quince, podrán constituirse en Grupo Parlamentario*. Pero lo determinante para el caso es que, además, *podrán constituirse en Grupo Parlamentario los Diputados de una o varias formaciones políticas que, aun sin reunir dicho mínimo, hubieren obtenido un número de escaños no inferior a cinco y, al menos, el 15 por 100 de los votos correspondientes a las circunscripciones en que hubieren presentado candidatura o el 5 por 100 de los emitidos en el conjunto de la Nación*.

Es importante resaltar el elemento de voluntariedad⁵ que rige la constitución de los grupos, sin obviar la integración final de cualquiera de los diputados no adscritos a

⁴http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Transparencia/InfCiud/Resoluciones_transparencia

⁵ Conviene señalar lo que el Profesor José Luis García Guerrero advierte en este sentido: “hay que recordar que todos los estatutos de los partidos, federaciones o coaliciones y los reglamentos internos de los grupos imponen a sus militantes la obligación de formar éstos [los grupos parlamentarios] desde el momento en que resulten elegidos parlamentarios. En consecuencia, la constitución de los grupos parlamentarios libres es un acto debido; los parlamentarios no se integran de forma voluntaria, sino reglada”. GARCÍA

ninguno previamente constituido al Grupo Mixto, como refleja el artículo 25 RC, que se erige como uno de los pilares básicos sobre los que, como afirmaba en los párrafos introductorios del presente escrito, Manzella construye la expresión de “Parlamento grupocrático”.

Expuesto esto, y como doctrina jurisprudencial, será necesario tener presente la STC 64/2002, de 11 de marzo, que viene a señalar que “*el porcentaje del 15 por 100 de los votos que establece el segundo inciso del art. 23.1 RCD debe entenderse referido a las candidaturas presentadas por las formaciones políticas en las circunscripciones en las que hubieran concurrido a la contienda electoral y en las que han resultado elegidos los Diputados que manifiestan su voluntad de constituir Grupo Parlamentario*” (FJ. 5º), y no a las personas concretas que las integran. Son estos elementos los puntos clave para determinar, junto al tenor literal de la normativa parlamentaria, el acierto jurídico o no de la Mesa del Congreso al negar la posibilidad de que la izquierda abertzale pueda integrarse en un grupo parlamentario propio con objeto de desarrollar las funciones camerales que se les encomiendan de manera autónoma a la línea de actuación del Grupo Mixto.

2. *Los precedentes*

Hay que tomar en consideración los precedentes sentados por la Mesa del Congreso y las decisiones emanadas del Tribunal Constitucional en controversias anteriores para poder perfilar la conclusión a la que llegaron tanto el órgano rector como el TC en el caso presente. Quizás, los más cercanos a la situación en que se encontró la formación política de Amaiur son los casos del Partido Nacionalista Vasco (en adelante, PNV) y de Esquerra Republicana de Catalunya (en adelante, ERC).

Fue entre 1982 y el año 2000⁶ cuando el PNV presentó candidatura no sólo en las tres provincias vascas, sino también en la Comunidad Foral de Navarra. En la página del Ministerio del Interior pueden consultarse los resultados de cada una de las contiendas electorales celebradas entre estos años, observándose que en ninguna de ellas el PNV lograba alcanzar en Navarra el 15 por 100 de los votos que el segundo inciso del artículo

GUERRERO, J.L., *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Departamento de Publicaciones, Serie IV: Monografías núm. 30, Madrid, 1996, pp. 285-286.

⁶ Es en el año 2004 cuando nace Nafarroa Bai (NaBai), coalición de partidos políticos en la que estuvo integrada el PNV.

23.2 RC exige con carácter subsidiario -siempre que se haya alcanzado un mínimo de 5 diputados en los términos que veníamos mencionando con anterioridad- para constituir grupo parlamentario propio⁷. Además, tampoco tuvo ocasión el PNV de lograr obtener algún diputado. Esto no fue óbice alguno para que el partido de Sabino Arana lograra conformar grupo en las seis legislaturas acontecidas entre estos años.

Por otro lado, el 13 de julio de 2004 el Grupo Parlamentario Popular interponía recurso de amparo contra los acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados de 13 y 14 de abril de 2004, relativos a la aceptación de la constitución del Grupo Parlamentario de ERC, al entender se producía una clara vulneración del art. 23.2 CE.

En el escrito de reconsideración que el Grupo Parlamentario Popular dirigió a la Mesa contra el Acuerdo del 13 de abril, se ponía de relieve la cuestión que al efecto nos interesa: que el mismo contraviene el régimen de constitución de los grupos parlamentarios previsto en el art. 23.1 RC, es decir, la exigencia del 15 por 100 de los votos correspondientes a las circunscripciones en que se hubiere presentado candidatura, en la medida en que no se habían contabilizado los votos obtenidos en las circunscripciones de la Comunitat Valenciana por parte de ERC -y se venía a afirmar que ello supone una clara vulneración del artículo constitucional antes señalado por parte de la Mesa, pues la constitución del Grupo Parlamentario de ERC afecta de forma directa a todos los demás grupos-.

Por Acuerdo de 14 de abril de 2004 la Mesa desestima la solicitud del grupo popular y, para ello aduce, de un lado, que es ella, como órgano rector de la Cámara, la que ejerce la competencia de interpretar el Reglamento parlamentario y que, según jurisprudencia constitucional, ha de desarrollar una hermenéutica tendente a favorecer el derecho de los diputados a constituir grupos parlamentarios; de otro, que según la STC 64/2002 -que ya hemos mencionado-, los requisitos previstos en el articulado parlamentario se predicán de los diputados⁸, y no de las formaciones políticas a las que pertenecen, y ello sobre la base de que los derechos que propugna dicha normativa corresponden a los primeros, y no a las últimas.

⁷ Los datos pueden consultarse en <http://www.infoelectoral.interior.es/min/home.html> .

⁸ Según la STC, la Mesa señala que “las circunscripciones que deben ser tenidas en cuenta a estos efectos son aquellas en las que han resultado elegidos los Diputados que desean formar un grupo parlamentario”

Ante lo expuesto, el Grupo Parlamentario Popular interpone recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, quien lo inadmite mediante Auto 262/2007, de 25 de mayo, sobre la idea de que “*el derecho que está en juego es el de este Grupo y el de los parlamentarios que lo integran a ejercer las facultades que pertenecen al núcleo de su función representativa en condiciones de igualdad y de acuerdo con la legalidad parlamentaria. Desde esta perspectiva cabe destacar que los Acuerdos impugnados se refieren exclusivamente a la constitución del Grupo Parlamentario Esquerra Republicana (ERC) y que en ningún momento se refieren al Grupo recurrente (FJ. 3º). De manera que la única posibilidad de admitir a trámite la demanda de amparo pasa por considerar que la creación del Grupo Parlamentario Esquerra Republicana (ERC) es susceptible de vulnerar el derecho fundamental del Grupo Parlamentario Popular y de los Diputados que lo integran a ejercer otras funciones parlamentarias básicas en condiciones de igualdad y de acuerdo con la normativa que las regula*” (F.J. 4º), una idea que, tras un análisis de los supuestos que pudieren acaecer en el seno del hemiciclo parlamentario, es desechada por el Tribunal.

Como vemos, por el momento contamos con dos situaciones similares. Por una parte, el PNV, que presentó candidaturas tanto en la Comunidad Autónoma Vasca como en la Comunidad Foral de Navarra, obteniendo representación y el porcentaje exigido únicamente en la primera, logró conformar grupo parlamentario en la medida en que la Mesa del Congreso no tomó en consideración el porcentaje obtenido en el territorio navarro. De igual forma ha actuado en el caso de ERC, permitiéndole constituir grupo pese a no haber obtenido el porcentaje exigido ni representación en la Comunitat Valenciana.

3. *De la izquierda abertzale y las carencias en el Reglamento*

Así las cosas, en las elecciones de noviembre de 2011 la formación política Amaiur había logrado obtener representación en todas las circunscripciones donde había presentado candidatura. Si bien, tan sólo en Navarra no había logrado alcanzar el 15 por 100 de los votos que exige el art. 23.1 RC para poder conformar grupo propio. Se quedó

a tan sólo un 0,14% de los votos para cumplir con tal requisito sin problema. De manera que, con todo, había logrado obtener 7 diputados⁹.

Dada esta situación, los diputados de la formación vasco-navarra solicitan a la Mesa del Congreso la conformación de su propio grupo parlamentario en los términos previstos en el artículo 24 RC, si bien, no así el diputado electo en la circunscripción de Navarra, que no había prestado aún acatamiento a la Constitución bajo la fórmula de juramento o promesa para la toma de posesión de cargos o funciones públicas. Este hecho fue considerado por algunos diarios y otros representantes públicos como una táctica para burlar la literalidad de la norma parlamentaria y así lograr alcanzar la consecución del grupo propio¹⁰.

Lo cierto es que es probable que Amaiur, sabedor de la dificultad con que se encontraba para que la Mesa facilitara su grupo tratara, por medio de evitar que se tomara en consideración al diputado electo de Navarra, Cuadra Lasarte, que el órgano rector aplicara la normativa parlamentaria única y exclusivamente en atención a los seis diputados que habían formulado la petición en los términos previstos en el artículo 24.1 y 2 RC y, de esa manera, sortear el óbice que podía suponer el no haber alcanzado el porcentaje previsto en el artículo 23 en la circunscripción navarra. Esto, probablemente, habría tenido por desenlace dos posibles actuaciones: una vez constituido el grupo parlamentario, el diputado no miembro puede solicitar asociarse al mismo por la vía y en atención a las exigencias que prevé el artículo 24 RC¹¹; o bien, hacer empleo del artículo 26 del mismo cuerpo legal, debiendo, para ello, haber tomado posesión con posterioridad a la sesión constitutiva.¹²

⁹ Uno por Álava, con el 19 por 100 de los votos; dos por Bizkaia, con el 19 por 100 de los votos; tres por Guipúzcoa, con el 34 por 100 de los votos; y, finalmente, uno por Navarra, con el 14,86% de los votos. Fuente: <http://www.infoelectoral.interior.es/min/home.html>

¹⁰ “Amaiur utiliza una treta para lograr grupo parlamentario propio”, en El País: http://politica.elpais.com/politica/2011/12/13/actualidad/1323770484_061104.html

¹¹ La figura del diputado asociado ha sido empleada en los casos de “préstamos de diputados”, con objeto de poder constituir grupo parlamentario superando los umbrales que establece el artículo 23 del Reglamento, como es de sobra conocido en la práctica parlamentaria. Así por ejemplo el caso del Grupo Parlamentario de Coalición Canaria, en la VI Legislatura (1996-2000), en el que Coalición Canaria, dado que contaba con cuatro diputados y el 25,09% del voto en Canarias, necesitó de los diputados de UPN-PP, que habían obtenido un 37,12% de los votos en Navarra y que habían acudido a las urnas en coalición con el Partido Popular. Similar situación se vivió en la VII Legislatura (2000-2004).

¹² Es importante señalar cómo los elementos fundamentales del estatuto jurídico del diputado asociado deben venir regulados en los reglamentos internos que elabora cada Grupo, en la medida en que el artículo 24 RC no hace nueva mención a esta figura en lo que resta de texto. Así, del Reglamento de la Cámara no se desprende una posición jurídica divergente entre la figura mencionada y la del diputado miembro de pleno derecho -o “incorporado”, por lo que tal diferencia debería consagrarse en la normativa interna de los grupos parlamentarios.

Lejos de haber ocurrido tal cosa, la Mesa del Congreso, a día 15 de diciembre de 2011, acuerda denegar la constitución del ‘‘Grupo Parlamentario AMAIUR’’, motivo por el que se solicita desde la formación política su reconsideración, respondiendo la Mesa nuevamente, mediante Acuerdo de 19 de diciembre de 2011, de forma negativa. Para ello, la Mesa hace referencia a sus facultades en relación con la conformación de los Grupos como de ‘‘*carácter reglado, debiendo circunscribirse a constatar si la constitución del citado Grupo reúne los requisitos reglamentariamente establecidos (...) sin que pueda basar su decisión en la ausencia de perjuicio causado, sino que el acuerdo de la Mesa ha de adoptarse en función de que se produzca o no dicho cumplimiento*’’¹³. Además, entra a considerar las facultades de interpretación de la legalidad parlamentaria que el ATC 262/2007 le concede, sin obviar lo precisado por la STC 64/2002 sobre el porcentaje de votos al que se refiere el artículo 23.1 RC, que ‘‘*debe entenderse referido a las candidaturas presentadas por las formaciones políticas en las circunscripciones en las que hubieran concurrido a la contienda electoral*’’¹⁴. Y es que, la citada sentencia señala que los requisitos reglamentarios *pueden venir referidos en la norma reglamentaria, no al Diputado sino a la formación, coalición o agrupación electoral que presente la candidatura en la que aquél figura o a esta misma*’’ (F.J. 5º)¹⁵. Finalmente, Amaiur recurre en amparo ante el TC, que inadmite a trámite¹⁶.

Sentado lo anterior, y en consonancia con lo expuesto, se alude al artículo 23.2 RC, según el cual, *en ningún caso pueden constituir Grupo Parlamentario separado Diputados que pertenezcan a un mismo partido*. En este sentido, hay que recordar cómo en nuestro reglamento cameral rige el criterio de impedir desvincular a los Diputados de las formaciones políticas por las que fueron elegidos, prohibiéndose así que miembros de una misma formación constituyan grupos diferenciados. Así, ‘‘*no cabe excluir los*

¹³ Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 19 de abril de 2011.

¹⁴ *Ídem*.

¹⁵ Efectivamente, la STC 64/2002, en su FJ5º, señala que si bien ‘‘son los Diputados que pretenden constituir Grupo Parlamentario quienes han de cumplir aquellos requisitos reglamentarios que se establezcan, ello en modo alguno es óbice para que tales requisitos puedan venir referidos en la norma reglamentaria, no al Diputado, sino a la formación, coalición o agrupación electoral que presenta la candidatura en la que aquél figura o a esta misma. (...) En una interpretación del mencionado precepto reglamentario coherente con la configuración constitucional, únicamente puede ser entendida como referida [la exigencia del artículo 23.1 RC] a las candidaturas presentadas por las formaciones políticas en aquellas circunscripciones en que hubieren concurrido a las elecciones y en las que figuran y han sido elegidos los Diputados que pretenden constituir Grupo Parlamentario’’.

¹⁶ No se ha tenido acceso al auto de inadmisión por cuanto no ha sido publicado en la web del Tribunal Constitucional. Lo más con que se ha contado son noticias de los diarios nacionales (http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/05/01/paisvasco/1367398336_390520.html).

resultados obtenidos por esa formación en una determinada circunscripción ya sea por ausencia de la firma del Diputado elegido en dicha circunscripción, ya sea porque dicho Diputado no ha perfeccionado aún su condición”¹⁷ -en clara alusión a la situación de pendencia en que se encontraba el diputado por Nafarroa, Cuadra Lasarte, al no haber adquirido su condición plena al momento en que se solicita por los restantes diputados electos en el País Vasco la constitución del grupo-.

La cuestión gira ahora entorno a la consideración de si, pese a la lucidez jurídica y léxica con que la Mesa ha podido actuar, no puede suponer ello un impedimento para el pleno desarrollo de los derechos fundamentales inherentes a la representación pública en el seno del órgano baluarte de la soberanía nacional, dejando en evidencia las posibles deficiencias y contradicciones generadas en el propio texto reglamentario. Carencias estas que, sin lugar a dudas, pueden llegar a implicar un flagrante episodio de sobrada limitación sobre los mencionados derechos.¹⁸

Efectivamente, el Tribunal Constitucional ha reconocido que la Mesa cuenta con un margen de interpretación que no puede desconocerse, quedando relegado su control a los supuestos de actuaciones parlamentarias lesivas de derechos fundamentales susceptibles de amparo. Pero reconocer tal margen a la Mesa no puede ser elemento determinante para la configuración de un sistema decisorio del órgano técnico-jurídico cameral que pueda alejar de la realidad constitucional la conformación de los grupos. Porque, si seguimos la pluma del garante de nuestra Norma Fundamental, *‘sólo poseen relevancia constitucional (...) los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, (...) siendo vulnerado el art. 23.2 CE si los propios órganos de la Asamblea impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de representantes [SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 27/2000, de 31 de enero, FJ 2; 107/2001, de 23 de abril, FJ 3 a); 203/2001, de 15 de octubre, FJ 2, por todas]’*.

El Tribunal ha trabajado en desglosar el conjunto de derechos que conforman el contenido del artículo 23.2 de nuestra Constitución cuando este afirma que los ciudadanos

¹⁷Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 19 de abril de 2011.

¹⁸ Y es que, como la experiencia ha manifestado, es una contradicción rotunda en términos democráticos el que tan pronto podamos encontrar formaciones políticas que alcanzando cinco diputados sean capaces de conformar grupo parlamentario pese a no haber logrado representación en todas las circunscripciones donde han concurrido en unas elecciones -o que incluso sin haber alcanzado esa cifra “se los presten” con ese fin exclusivo; como las encontramos que, pese a haberlo logrado y obtener hasta siete diputados, no forman grupo parlamentario por oposición del órgano rector (Caso Amair).

tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, aludiendo así a los derechos a la información (STC 203/2002, de 28 de octubre), de interrogación (SSTC 177/2002, de 19 de octubre y 40/2003, de 27 de febrero), de tramitar propuestas (STC 40/2003, de 27 de febrero), de enmendar (STC 118/1995, de 17 de julio) y, en lo que nos concierne, de constituir grupo parlamentario (STC 64/2002, de 11 de marzo). Ello, sumado a la más que repetida necesidad de que la Mesa interprete el Reglamento de cara a facilitar el acceso a la conformación de tales grupos, y teniendo este derecho como elemento consustancial del *ius in officium* parlamentario, debe hacernos rebatir la decisión de la Mesa en el caso Amaiur, así como la letra de nuestro texto reglamentario.

Está claro que, mediante la participación política, el ciudadano es capaz de configurar la forma en que los órganos de representación popular van a ejercer las funciones para los cuales han sido designados. Negar la posibilidad de que una formación política, tras haber alcanzado un número de representantes tal que afirme un apoyo tajante por parte del electorado sea capaz de conformar grupo con objeto de desarrollar el conjunto de competencias que les asisten y ejercer la influencia en el hemicycle soberano para la que han sido llamados, refleja la impasible redacción de un Reglamento que en modo alguno debió verse interpretada de suerte que fuera denegada la facultad grupal de la izquierda abertzale.

El criterio que aplicó la Mesa cambió los precedentes. Unos precedentes que, como veíamos, se consumaron con la constitución del grupo parlamentario del PNV durante varias legislaturas, y del de ERC en 2004. Si bien, tales precedentes no cumplen con escrupulosidad las características del caso vasco-navarro, sí que sienta las bases de lo que se erige como una máxima a respetar por el órgano rector del Congreso de los Diputados: la de elaborar una interpretación del Reglamento que, sin desnaturalizar la norma, haga extensiva la facultad de configurar grupos parlamentarios a las formaciones políticas. La propia STC 78/2006, de 13 de marzo de 2006, FJ 3º, señala: *“finalmente ha de tenerse presente el principio de interpretación más favorable a la eficacia de los derechos fundamentales, que ha sido afirmado por este Tribunal, en concreto, en relación con el art. 23 CE (...), y que conlleva que, al revisar los actos relativos al ejercicio de dicho derecho fundamental, los actores jurídicos opten por la interpretación de la legalidad más favorable a la eficacia de tales derechos (SSTC 76/1987, de 25 de mayo,*

FJ 2; 24/1990, de 15 de febrero, FJ 6; 26/1990, de 19 de febrero, FJ 6; y 87/1999, de 25 de mayo, FJ 3)''.

De esta manera, una interpretación coherente con los antecedentes nos lleva a entender que en modo alguno resulta concebible la negativa de la Mesa de facilitar la configuración del grupo abertzale habiendo alcanzado este la friolera de siete diputados -es decir, representación en todas las circunscripciones donde se ha presentado-, mientras se aceptaba la del grupo de PNV, alcanzando este cinco -pero no obteniendo diputado en todas las circunscripciones-. Esto no puede suponer más que una alteración del igual desenvolvimiento de los derechos parlamentarios propios de los representantes públicos y, en última instancia, del electorado. Porque, efectivamente, con el artículo 14 de la Constitución española como bandera, si en marzo de 1996 el PNV obtiene 318.951 votos, el 1,27% del voto válido a nivel nacional, 5 diputados y conforma grupo parlamentario, en noviembre del 2011 Amaiur, que obtiene 334.498 votos, el 1'37% del voto válido a nivel nacional y 7 diputados¹⁹, debiera también conformarlo; so pena de incurrir en la clara desigualdad del derecho de representantes electos y electores pertenecientes, exactamente, a las mismas circunscripciones.

Pues *''puede decirse que son principalmente los representantes políticos de los ciudadanos quienes dan efectividad a su derecho a participar en los asuntos públicos»*. De manera que, *«la garantía que dispensa el apartado 2 del art. 23 al acceso en condiciones de igualdad al cargo público se extiende a la permanencia en el mismo y al desempeño de las funciones que le son inherentes, en los términos que establecen las leyes o, en su caso, los Reglamentos parlamentarios, pues no en vano se trata de derechos fundamentales de configuración legal, respetando la igualdad de todos en su ejercicio y evitando perturbarlo con obstáculos que puedan colocar a unos representantes en condiciones de inferioridad respecto de otros''*. Y en este sentido se pronuncia la STC 64/2002, de 11 de marzo, *''de modo que la privación o perturbación al representante político de la práctica de su cargo, no sólo menoscaba su derecho de acceso en condiciones de igualdad, sino simultáneamente el de participación en los asuntos públicos de los ciudadanos, que resultaría huero si no se respetase el primero''*.

Dicho todo lo anterior, parece conveniente concluir que estar en la Mesa del Congreso granjea ciertas ventajas, en la medida en que, en última instancia, no deja de

¹⁹ Fuente: <http://www.infoelectoral.interior.es/min/home.html> , Ministerio del Interior.

ser un órgano que, no estando configurado para ejercer poder sino un mero trabajo administrativo, nada impide que los grupos que han tenido acceso a ella puedan emplearla para hacer prevalecer el aspecto político frente al mero tecnicismo. Y, por tanto, para ejercer poder.

III. **Transparencia y derecho de información. El carácter reservado de los informes del Secretario General.**

1. *¿Derecho administrativo o derecho parlamentario?*

Como decíamos en los párrafos introductorios, el presente escrito tiene su origen en trabajos anteriores sobre la materia, para cuya elaboración se creyó imprescindible contar con el informe del Secretario General del Congreso sobre el bautizado ‘caso Amaiur’ pues, es bien sabido, son los Letrados de las Cortes quienes desempeñan la función de asesorar jurídica y técnicamente a la Mesa. Por ello, en aplicación de las NT, se formuló Petición de Solicitud de Información, a través de la página web del Congreso (<http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Transparencia/InfCiud/SolicitudDeInformacion>), rogando se facilitara ‘informe de la Secretaría General sobre el caso Amaiur, que se saldó con la negativa de la Mesa de facilitar la constitución de grupo parlamentario propio por parte de la formación política en la pasada legislatura’, hecho este que quedó registrado como Solicitud de Información con número de referencia 2016/23.

En fecha 1 de marzo de 2016 se recibe respuesta de la Dirección de Documentación, Biblioteca y Archivo por indicación del Secretario General, en atención a lo previsto en el artículo 5 de las normas mencionadas, por la que se deniega la información requerida ‘*por tratarse de una cuestión de naturaleza estrictamente parlamentaria y, por tanto, no sujeta a derecho administrativo*’. Y, además, se dice: ‘*por otra parte, se ha de tener en cuenta que los Informes de la Secretaría General tienen carácter reservado, por lo que no es posible su difusión*’. Por ello, con fecha 30 de marzo de 2016 se presenta recurso contra dicha decisión ante la Mesa del Congreso de los Diputados solicitando que ‘se dicte resolución por la que se reconozca (...) [el] derecho a acceder a la información requerida, (...) [siendo] facilitado informe del Secretario General del Congreso de los Diputados sobre el ‘caso Amaiur’, que se saldó con la

negativa de la Mesa de aceptar la constitución de grupo parlamentario propio por parte de la formación política en la pasada legislatura’’, que en resolución con fecha 28 de junio de 2016 se desestima, cuyos principales extremos expondremos a continuación.

No es casualidad que se soliciten los informes del Secretario General. El Cuerpo de Letrados, como asesor jurídico de la Mesa del Congreso, se compone de un conjunto de expertos en materia jurídico-parlamentaria cuya influencia puede ser o, incluso, debiera ser notoria en la configuración de las decisiones que pueda adoptar el órgano rector. Si las decisiones de la Mesa tienen la relevancia política que estamos sugiriendo y son a su vez susceptibles de análisis jurídico, qué duda cabe que los Informes citados se ven igualmente asistidos de esta. Así, la importancia de estos escritos trata de constatarse a lo largo del recurso, desgranando toda la sistemática constitucional hasta alcanzar una interpretación que nos parece la más correcta: ‘‘cuando el constituyente determina la competencia de las Cámaras para, mediante sus miembros, dar cabida a lo elegido por la ciudadanía en el órgano rector de esta, está invocando el principio democrático en la construcción de los distintos elementos de que se compone el Congreso. Si este principio democrático ha de informar todos los campos de la esfera pública, se hace impensable que los informes de la Administración del Congreso de los Diputados, que ofrece la asistencia, apoyo y asesoramiento jurídico, técnico y administrativo de los órganos de la Cámara y, más en concreto, de la Mesa, no sean de acceso para la ciudadanía. Más aún, cuando tales informes han sido trabajados por el órgano que adopta las decisiones y medidas que organizan el trabajo y el régimen y gobierno interiores de la Cámara, o que programa las líneas generales de actuación del espacio en que radica la soberanía nacional’’²⁰.

Una afirmación que se sostiene sobre la base del artículo 1.1 de la Constitución (en adelante, CE), pasando por los artículos 66 y 72 CE, en la medida en que de esa capacidad auto-organizativa es fruto el Estatuto Personal de las Cortes Generales, y que en su artículo 6 establece que el Secretario General será elegido por la Mesa del Congreso entre miembros del Cuerpo de Letrados de las Cortes. Una Mesa cuyos miembros son elegidos por el Pleno en sesión constitutiva de la Cámara (art. 36 RC) como expresión de la voluntad popular, al ostentar el órgano rector la representación colegiada de esta [la

²⁰ Extracto del recurso.

Cámara] en los actos a que asista (art. 30 RCD) y, ello, de nuevo, en base a lo consagrado por nuestra Constitución en su art. 72.2.

Además, se sostuvo en el recurso que, si la Secretaría General es personal administrativo del Congreso, no se entiende que el trabajo elaborado no entre dentro del ámbito de aplicación de las NT. Luego, para entender la actuación de nuestros representantes en el devenir de las Cámaras, es indispensable que la ciudadanía pueda tener acceso a cuantos informes son trabajados por estos y que, en última instancia, y a pesar de no resultar vinculantes, constituyen un elemento clave en la conformación y determinación de la línea decisoria de los órganos camerales.

A ello responde la Mesa en su resolución aludiendo una dicotomía derecho administrativo-derecho parlamentario que trata de sostenerse tanto en la disposición octava de la Ley de Transparencia de 2013 (en adelante, LT), que habilita al Congreso para regular internamente las disposiciones de esta; como en el artículo 2.1.f) de la misma, que ya se mencionaba en el recurso, y que incluye al Congreso en su ámbito de aplicación, si bien únicamente *en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo*. Así, la Mesa señala que *“el recurrente confunde dos extremos distintos, la naturaleza de la actividad sobre la que se pide la información con la naturaleza del órgano que la elabora. La LT, cuando define el ámbito de su aplicación a la Cámara, se refiere solo a la naturaleza de la “actividad”. Esta es la que necesariamente ha de ser administrativa. En teoría, cabría que tal actividad administrativa pudiera ser adoptada tanto por órganos administrativos de la Cámara (cualquier unidad de la Secretaría General,) como por órganos parlamentarios (por ejemplo, la aprobación por la Mesa de la Cámara de un expediente de contratación)”*.

Es decir, justifica su desestimación sobre la idea de que el informe elaborado por el Secretario no puede considerarse actividad de derecho administrativo, sino parlamentaria y, por tanto, no entra dentro del ámbito de aplicación de las LT y NT. Aun en el supuesto de que debiéramos admitir tal afirmación, es del todo evidente que esta distinción es bastante forzada. Así, al señalar ante la Mesa que el Consejo de Estado ha tenido en cuenta estas normas para hacer públicos sus Dictámenes, el órgano señala que ello *“no puede ser tomado en consideración en la medida que la información que pueda generar ese órgano [el Consejo de Estado], dada su naturaleza solo administrativa, no presenta la dicotomía entre documentación administrativa y documentación*

parlamentaria que sí se produce en cambio en el ámbito del Congreso de los Diputados, por su doble y especial naturaleza administrativa y parlamentaria’’.

2. *Un derecho ciudadano. Un deber del Estado*

Se ha de recordar que en la resolución de la Dirección de Documentación, Biblioteca y Archivo se hacía referencia al ‘*carácter reservado*’ de los Informes de la Secretaría General, “*por lo que no es posible su difusión*”; si bien, en la posterior resolución de la Mesa del Congreso de 28 de junio de 2016, no se hacía referencia de modo expreso a tal carácter. Lo cierto es que no hay disposición alguna que determine el carácter reservado de los informes del Secretario General. Podría aducirse que es la propia LT la que así lo establece en su ámbito de aplicación elaborando una interpretación a *sensu contrario*. O al menos, eso es lo que intenta sostener la resolución de la Mesa. Y, aun cuando pudiéramos derivar tal carácter de la autonomía parlamentaria ya señalada, ¿constituye el artículo 72 CE un cheque en blanco que habilite al Congreso a diseñar una normativa interna hurtadora de los derechos de los ciudadanos?

En materia de derecho a la información, aunque en relación a un supuesto distinto pero extrapolable al caso, la STC 159/1986, de 16 de diciembre, FJ 6º, sobre la conformación de una opinión pública libre, señala: ‘*el art. 20 de la Norma fundamental (...) garantiza un interés constitucional: la formación y existencia de una opinión pública libre, garantía que reviste una especial trascendencia ya que, al ser una condición previa y necesaria para el ejercicio de otros derechos inherentes al funcionamiento de un sistema democrático, se convierte, a su vez, en uno de los pilares de una sociedad libre y democrática. Para que el ciudadano pueda formar libremente sus opiniones y participar de modo responsable en los asuntos públicos, ha de ser también informado ampliamente de modo que pueda ponderar opiniones diversas e incluso contrapuestas. En este sentido se ha manifestado este Tribunal desde su STC 6/1981, de 16 de marzo, ... al poner reiteradamente de manifiesto que el derecho a la información no sólo protege un interés individual, sino que entraña ‘el reconocimiento y la garantía de una institución política fundamental, que es la opinión pública, indisolublemente ligada con el pluralismo político (también, SSTC 107/1988, de 8 de junio, FJ 2º; 121/1989, de 3 de julio, FJ 2; 85/1992, de 8 de junio, FJ 4º; 336/1993, de 15 de noviembre, FJ 4º; 132/1995, de 11 de septiembre, FJ 4º; 192/1999, de 25 de octubre, FJ 8; 110/2000, de 5 de mayo, FJ 8º; 232/2002, de 9 de diciembre, FJ 4º)’*’.

Poco importa que el precepto aplicable al caso no sea el artículo 10 NT -que establece las causas de inadmisión de solicitudes de información- sino, como señala la resolución de la Mesa, los artículos 1 y 2 NT -que determinan el ámbito de aplicación, y que son de los que se ha servido esta para establecer que, *“en realidad, la solicitud no es que haya sido denegada, sino que se ha considerado que no entra dentro del ámbito de aplicación de las NT”* - cuando la cuestión es determinar qué obsta al ciudadano a tener acceso a la actividad parlamentaria. Y ya no tanto a esta, considerada en sentido amplio sino, en concreto, qué obsta a los representados a tener acceso a los informes de los expertos jurídico-parlamentarios que asesoran a la Mesa de la que forman parte sus representantes. Es decir, ¿qué justifica que podamos tener acceso, por ejemplo, al Diario de Sesiones, como actividad parlamentaria que es y no así a los informes del Secretario General, como actividad parlamentaria que es? ¿De dónde nace su carácter reservado?

La limitación al derecho fundamental antes aducido carece de toda lógica democrática por cuanto, de un lado, no se establece precepto alguno que de forma expresa prevea tal limitación y, de otro, no se aduce en el recurso razón alguna que esclarezca porqué, a pesar de no estar ante un informe de carácter administrativo, sino parlamentario -y, por tanto, no sujeto a las LT y NT-, no se pone a disposición del ciudadano que lo solicita. Teniendo todo esto presente, el interrogante final es, ¿es suficiente con afirmar el carácter no-administrativo del informe para evitar que el ciudadano pueda tener acceso al mismo evitando así que pueda construir una valoración crítica y fundamentada del actuar de sus representantes en el órgano regidor de la Cámara encargada de acoger la soberanía nacional?

La interpretación restrictiva del articulado no causa más que el abandono del principio democrático (art. 1.1 CE) inserto en la actuación de todo ente público, y más en concreto, de los órganos que constituyen la más alta representación de la voluntad popular. Y es que, es bien sabido, para adecuarse a los pronunciamientos de nuestro Tribunal Constitucional resulta preciso hacer extensiva la interpretación de los derechos fundamentales que asisten al representado, a fin de no correr el riesgo de desnaturalizar lo que se configura como uno de los pilares básicos de una sociedad democrática y plural, como es la posibilidad de hacer reconocibles como tales las entidades que dan voz al ciudadano. La relación de ambas partes, en pos del espíritu democrático inserto en nuestra Constitución de 1978, es recíproca. Así, de la misma forma en que el pueblo, mediante el ejercicio del sufragio, dibuja la composición de las Cámaras que acogen sus demandas,

estas -o más bien, sus órganos y creaciones de estos- deben ofrecer la posibilidad de construir una opinión libre y fundamentada, que acerque el juego parlamentario al ciudadano.

Se ha de entender pues, que si de ese vaivén parlamentario forman parte los informes requeridos, y que, si estos ejercen una influencia, como es así, en la toma de decisiones del órgano rector de la Cámara de representantes del ciudadano, este último no puede más que tener acceso a los mismos. Y ello no puede evitarse con construcciones forzadas de dicotomías entre documentación parlamentaria y documentación administrativa que poco peso debiera tener a la hora de atender a demandas ciudadanas cuando estas se sostienen sobre la idea de conservar y propugnar derechos tan básicos como el de acceso a la información; reforzado ahora por las nuevas y, a nuestro juicio, positivas normas de transparencia.

3. *De la doctrina del miedo y el oscurantismo*

No podía cerrarse el presente acápite sin traer a colación, sucintamente, una intención elemental de la resolución de la Mesa: la de sentar doctrina. Deducir esto no es complejo teniendo en cuenta, de un lado, que el art. 17.3 de las NT prevé que *el plazo máximo para resolver y notificar la resolución será de tres meses, transcurrido el cual, el recurso se entenderá desestimado*, por lo que, de antemano, no se ve sujeta a la obligación de dar respuesta; y, de otro, la argumentación aludida en la propia resolución.

Así, el Fundamento Jurídico-Procesal primero de la resolución, acomete una corrección sobre la consideración del recurso que prevén las NT, según la cual, se ha de estimar que se trata de un recurso de alzada y, además -y para lo que nos ocupa-, señala que no son aplicables al caso las disposiciones de la LT y NT por cuanto, como veíamos anteriormente, el supuesto no entra dentro del ámbito de aplicación de las mismas. Es decir, *“se trata de un expediente que se ha tramitado como ejercicio del derecho de acceso a la información pública ante el Congreso de los Diputados, aunque el resultado de la decisión haya supuesto excluirlo de su ámbito”*. Por ello, estima, *“lo lógico sería resolver el mismo a través del recurso que éstas prevén*, infiriendo que, para esto, *se deberá realizar una interpretación no formalista del artículo 17 NT, entendiéndose que aunque formalmente la decisión de la Dirección de Documentación, Biblioteca y Archivo no constituye una resolución del Secretario General, tiene un efecto equivalente en la medida que se adoptó “por indicación” de aquél”*. Una parábola que no lleva a nada más

que la idea previa de la Mesa de admitir-para-desestimar, y no desestimar por silencio. Así, ante supuestos futuros de similar engarce, no habría más que escudarse en la presente resolución para, nuevamente, desechar la posibilidad de acceder a la información requerida.

La idea final es que, si ya la autonomía normativa del Congreso confiere a las normas de transparencia un efecto limitado a la actividad administrativa, mayor consistencia se trata de dar a este límite con la doctrina aludida que pretende asentarse; es decir, aquella que ha distinguido entre actividad parlamentaria y actividad administrativa, para señalar sorprendentemente después, que cierta actividad parlamentaria tiene carácter reservado (más allá de la comisión de secretos oficiales), y en concreto, los Informes del Secretario General sobre materia parlamentaria, como es la formación de Grupos Parlamentarios. Sin embargo, las decisiones de la Mesa no lo son, ni tampoco la presente resolución, que se encuentra publicada. Doctrina esta por cierto, que sí permite al ciudadano el estricto conocimiento de cuestiones relativas al funcionamiento o presupuestarias de la Cámara, de indudable importancia, pero no de otras de mayor connotación político-parlamentaria.

IV. Conclusiones

Bajo el cometido de velar por el cumplimiento del principio democrático en el interior de la Cámara y del funcionamiento normal de la misma, aparece la Mesa del Congreso; órgano de administración de la Cámara asistido por un cuerpo normativo de cuya configuración abierta se ha tratado de dar cuenta. Y es que, el parlamentarismo español, al que se le reconoce capacidad para autonormarse, ha desarrollado un conjunto de reglas no falta de carencias o espacios fuertemente discrecionales que dan vía libre a una cierta inseguridad tras cada reestructuración de la composición del hemiciclo. Así, las formaciones políticas minoritarias, en tanto que son las más vulnerables, tan pronto pueden ver atendidos sus deseos de acceder a la conformación de grupo propio, como verlos rechazados. Y ello, en función de la voluntad del órgano rector, pues si bien sobre el papel ha de actuar bajo el sometimiento de criterios técnico-jurídicos, creemos que ha quedado demostrado que existe una cierta tendencia a la interpretación diferenciada, a pesar de los precedentes sentados que han sido analizados.

Ya veíamos con la izquierda abertzale cómo las propias formaciones conocen bien la dificultad con que en ocasiones pueden encontrarse para formar grupo. No es extraño

que se utilicen artimañas para burlar la aplicación restrictiva de la norma. Cuestión distinta es que resulten efectivas. Así, de nada sirvió que el diputado navarro no adquiriera íntegramente su condición para que, entretanto, el resto de representantes electos de la formación solicitara la constitución del grupo propio. Tales deseos confrontaron con una Mesa infranqueable que, sin embargo, permitió poner de manifiesto las carencias de un Reglamento que tras interpretaciones ambiguas no sirve para allanar los terrenos de la incertidumbre.

La Cámara Baja es, como órgano de representación popular, el baluarte de un sistema democrático que termina por inundar todas las dimensiones del Estado. De ahí que cualquier movimiento de sus entrañas, sea un movimiento con plenos efectos en el exterior. Así, cuestiones tan aparentemente nimias como el acceso a un grupo propio, pueden traer consigo la pervivencia o disolución de un partido incapaz de hacer frente a sus deudas económicas; así como dar visibilidad a una formación que permita al electorado tener consciencia plena de su actividad y la defensa que de sus intereses se ha hecho en sede parlamentaria, con la respuesta positiva que ello puede traer consigo en los próximos comicios.

Si tenemos esto presente, la figura del Secretario General, en particular, y del Cuerpo de Letrados, en general, constituyen elementos indispensables en el devenir interior del Congreso de los Diputados. Como se exponía, es claro que los informes de índole jurídica no resultan vinculantes para el órgano rector; pero, desde luego, ejercen una influencia tal que no merece ser despreciada. Y sobre todo, precisamente aportan transparencia sobre sus decisiones. No hay que olvidar que se trata, nada menos, que de los argumentos jurídicos de carácter técnico-objetivo de que dispone la Mesa. Luego, si entendemos que esta influencia recae de manera directa sobre el órgano que sostiene la representación colegiada del Congreso, cuando a su vez este sostiene la representación soberana, los trabajos de los expertos jurídicos del Parlamento son instrumentos de enorme peso para la configuración de opiniones ciudadanas y cuestionamientos críticos de la actuación de nuestros representantes y de los órganos interiores de las Cámaras -a las que estos han sido llamados por ejercicio del sufragio. Además, no sería osado afirmar que, incluso, aunque la Mesa pueda solicitar en ocasiones informes a sus asesores elaborados a su medida, es decir, a medida de su decisión, precisamente por eso los informes son el documento transparente por el cual puede valorarse su ajustes a derecho,

o su interpretación en determinados términos; sobre todo, cuanto mayor sea el dominio que de ella cuenta una formación política o una tendencia ideológica concreta.

Con todo, es hora de que la transparencia inunde al Estado en su conjunto. Esta exigencia, desde luego, es aún más imperante en el caso del Parlamento. Como se ha tratado de poner de relieve, es precisamente en el lugar que debiera ser más transparente donde la transparencia escasea. Es la propia LT, en que precisamente se ha escudado la Mesa, la que afirma que *“los países con mayores niveles en materia de transparencia y normas de buen gobierno cuentan con instituciones más fuertes, que favorecen el crecimiento económico y el desarrollo social. En estos países, los ciudadanos pueden juzgar mejor y con más criterio la capacidad de sus responsables públicos y decidir en consecuencia. Permitiendo una mejor fiscalización de la actividad pública se contribuye a la necesaria regeneración democrática, se promueve la eficiencia y eficacia del Estado y se favorece el crecimiento económico”*.

La actividad parlamentaria jamás puede reservarse. Ha de ofrecerse al ciudadano su pleno conocimiento, so pena de que la Democracia, silenciosa y cubierta de polvo, yazca como el arpa del salón del ángulo oscuro.

V. Bibliografía

- GARCÍA GUERRERO, J.L., *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Departamento de Publicaciones, Serie IV: Monografías núm. 30, Madrid, 1996.
- MARCO MARCO, J.J., *La negativa del Congreso de los Diputados a la Constitución del Grupo Parlamentario Gallego en la VII Legislatura*, Corts: Anuario de derecho parlamentario, ISSN 1136-3339, N.º. 10, 2001.
- RIPOLLÉS SERRANO, M.R. (coord.), *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados* / autores: Ana Aizpuru Segura ... [et al.], Congreso de los Diputados, Departamento de Publicaciones, Madrid, 2012.
- TORRES MURO, I., *Los órganos de gobierno de las Cámaras*, Congreso de los Diputados, Departamento de Publicaciones, Serie IV: Monografías núm. 11, Madrid, 1980.

- Resolución de la Presidencia de desarrollo del artículo 113 del Reglamento sobre designación y funciones de las Ponencias, de 23 de septiembre de 1986
- Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 19 de diciembre de 2011.