



INFORME QUE EMET LA DIRECCIÓ D'ASSUMPTES JURÍDICS DE L'AGÈNCIA DE PREVENCIÓ I LLUITA CONTRA EL FRAU I LA CORRUPCIÓ DE LA COMUNITAT VALENCIANA EN RELACIÓ AMB L'INFORME DEL LLETRAT DE LES CORTS DE 26 DE FEBRER DE 2021 SOBRE LES SOL·LICITUDS DE DOCUMENTACIÓ DE L'ARTICLE 12 DEL REGLAMENT DE LES CORTS.

En data 5 de març de 2021, amb número de registre 2021000230, té entrada en l'Agència de Prevenció i Lluita contra el Frau i la Corrupció de la Comunitat Valenciana (d'ara en avant, Agència o AVAF), l'informe de 26 de febrer de 2021, del lletrat director de Gestió Parlamentària i Publicacions de les Corts, "sobre les sol·licituds de documentació regulades en l'article 12 de l'RCV arran que la Mesa tramitara l'escript RE núm. 31.433, del director de l'Agència".

Una vegada el director de l'Agència sol·licita a la Direcció d'Assumptes Jurídics un informe sobre el contingut de l'informe esmentat, emés el 26 de febrer de 2021, efectuem les següents

CONSIDERACIONS

Per a això, de manera correlativa a cada un dels apartats en què s'estructura l'informe esmentat, de 26 de febrer, i a fi de possibilitar una millor comprensió dels nostres arguments, procedim a fer algunes consideracions jurídiques que rebaten determinats plantejaments i conclusions que es plasmen en l'informe.

I. Respecte de l'apartat "ANTECEDENTS"

No tenim res a objectar en relació amb el que ha dit el lletrat de les Corts en aquest apartat de l'informe de 26 de febrer de 2021.

No obstant això, convé portar a col·lació, en relació a l'emissió d'aquest informe de 26 de febrer, els antecedents següents, que fem constar de manera preliminar al desenvolupament d'aquest informe jurídic de l'AVAF.

Primer. En relació amb la resposta d'aquesta Agència a la sol·licitud de documentació núm. 1546, de 2019, que va donar lloc a la interposició d'un recurs contenciós administratiu per part d'una diputada de les Corts, que es va substanciar a la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana, secció 4a, i que va finalitzar amb la Sentència (no ferma) núm. 198/2020, de 4 de juny, no podem deixar d'evidenciar que, en data de 16 de setembre de 2019, aquesta Agència va sol·licitar un informe jurídic als serveis jurídics de les Corts perquè es pronunciaren, entre altres extrems, sobre el contingut del que s'instava en la sol·licitud núm. 1546 esmentada, en concret, sobre si era procedent o no la remissió de la documentació sol·licitada tenint en compte l'estat de tramitació del procediment d'investigació i el deure de confidencialitat exigít en

la Llei 11/2016. A això s'afegia que la Direcció de l'Agència entenia que, excepte si hi haguera criteri superior, de conformitat amb el que s'estableix en l'article 12 del Reglament de les Corts, hi ha "raons fonamentades en dret" que ho impedeixen.

Aquest document s'adjunta com a annex I a aquest informe.

Segon. En relació amb el que s'ha dit anteriorment, en data 26 de setembre de 2019 s'emeta la resposta de la Mesa de les Corts, reunida el 24 de juny i en vista de la nota dels serveis jurídics de la cambra, i es considera que no correspon als serveis jurídics de la cambra l'assessorament jurídic als òrgans de l'Agència, atés que aquesta té independència reconeguda, així com plena capacitat per a actuar en exercici de les seues competències. I hi afegim que no es pot pensar que els serveis jurídics de la cambra tinguen un rang superior als òrgans de l'Agència i que, per tant, puguen emetre aquest criteri superior al qual s'hi fa al·lusió.

Aquest document s'adjunta com a annex II a aquest informe.

Una vegada manifestat això, amb caràcter preliminar a l'emissió d'aquest informe, es procedeix, com s'ha dit, a analitzar des del punt de vista jurídic cada un dels apartats de l'informe de 26 de febrer del lletrat de les Corts, tenint en compte l'ordre i les rúbriques que conté.

II. Respecte de l'apartat "NORMATIVA D'APLICACIÓ"

La primera de les consideracions que efectua l'informe meritat en l'apartat II, titulat "Normativa d'aplicació", és la relativa a "la naturalesa i al rang superior" pretesos del Reglament de les Corts (d'ara en avant, RCV) respecte de qualsevol tipus de llei, entre aquestes la Llei 11/2016, de 28 de novembre, de la Generalitat, de l'Agència de Prevenció i Lluita contra el Frau i la Corrupció de la Comunitat Valenciana; naturalesa i rang que, segons l'autor de l'informe, "li atorga una resistència passiva davant les normes amb rang de llei".

D'acord amb aquesta consideració, no hi hauria la possibilitat que cap llei poguera afectar o projectar els seus efectes sobre l'aplicació de preceptes de l'RCV, pel fet que aquest és, suposadament, de rang superior. Aquesta consideració, repetida i sostinguda diverses vegades en l'informe i columna vertebral d'aquest, és al nostre entendre, desencertada, com demostrem a continuació.

Efectivament, no sembla necessari recordar que l'RCV, com els altres **reglaments parlamentaris**, és una **norma amb rang de llei**, d'acord amb el que estableix la seua disposició final primera i l'article 25.1 de l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, i com a llei, i com qualsevol altra, està sotmesa a la Constitució, és susceptible d'impugnació davant del Tribunal Constitucional i està subjecta als principis bàsics del nostre sistema de dret, entre aquests els principis de legalitat i jerarquia normativa, consagrats en l'article 9 de la carta magna, d'acord amb els quals els ciutadans i els poders públics estan subjectes a la Constitució i a la resta de l'ordenament jurídic.

Ni en la Constitució, ni en l'Estatut d'Autonomia, ni en cap llei, ni en la jurisprudència, tampoc en la que s'ha citat en l'informe de 26 de febrer de 2021 del lletrat de les Corts, es relata l'existència d'una reserva material absoluta a favor dels reglaments parlamentaris que els permeta la immunitat enfront d'altres normes amb rang de llei, tractats internacionals o de la Constitució mateixa.

No és objecte d'aquest informe fer un estudi detallat de la naturalesa dels reglaments parlamentaris, del seu procediment d'aprovació o de reforma, o de la relació que tenen amb altres normes, però no es pot deixar d'indicar, en relació amb el que s'ha manifestat en l'informe de 26 de febrer, que **el simple fet d'exigir, respecte del procediment per a aprovar-los o fer-ne una reforma, majoria absoluta dels vots dels diputats i diputades de la respectiva cambra, no els atorga, com és notori, un rang superior al de la llei.**

L'exigència d'un quòrum superior es correspon, senzillament, amb la voluntat del legislador d'aconseguir un major consens en determinades decisions, com ocorre, per exemple, quan la llei reguladora de l'Agència estableix una majoria de tres cinquens de les Corts Valencianes per a triar-ne el director.

És a dir, **no existeix ni pot existir jerarquia normativa entre normes que tenen totes rang de llei.** En aquest cas, l'aplicació d'una o d'una altra norma, totes dues amb rang de llei, s'ha de resoldre acudint a altres principis: llei especial enfront de llei general i llei posterior deroga llei anterior.

El principi que estableix que la **lleí especial s'aplica amb prioritat a la lleí general**, *lex specialis derogat legi generali*, implica l'aplicació preferent de la norma reguladora de determinada matèria o sector. El principi d'especialitat regeix les relacions internormatives, de manera que la llei especial preval sobre qualsevol altra de rang igual, i en desplaça l'eficàcia d'aquesta última.

En aplicació d'aquesta regla, la norma que conté una regulació directa i específica de la matèria que es tracte preval sobre qualsevol altra. La Sentència del Tribunal Suprem de la Sala Contenciosa Administrativa, de 28 de febrer de 2001, recurs núm. 559/2000, en el fonament de dret cinqué, indica:

"Així doncs, s'ha de concloure que la LOREG, mitjançant el recurs contenciós electoral de què estem parlant, conté una regulació directa i específica de la impugnació jurisdiccional dels resultats electorals, la qual, en virtut del principi d'especialitat que regeix en les relacions internormatives (*lex specialis derogat generali*), preval sobre qualsevol altra i la desplaça. Que la supletorietat que es disposa per a la Llei de la jurisdicció contenciosa administrativa (art. 116.2) no opera en les qüestions que regula directament aquesta llei, com són les representades per l'acte electoral concret davant del qual s'ha de formalitzar la impugnació jurisdiccional, i pel termini en què s'ha d'interposar. I que els preceptes d'aquesta regulació processal específica constitueixen, en aplicació del que s'ordena en l'article 117.3 de la Constitució, les normes de procediment a les quals s'ha d'ajustar necessàriament l'exercici de la potestat jurisdiccional en les controvèrsies sobre matèria electoral."

Assenyala la Sentència del Tribunal de la Funció Pública de la Unió Europea, sala segona, 18-IX-2012, F-96/09, ap. 80, invocant jurisprudència abundant, especialment la Sentència del Tribunal de 20-I-2011, assumptes F-121/07, T-197/11 P i T-198/11 P, ap. 65, que es poden excloure drets previstos en normes generals quan hi ha normes especials que regulen àmbits específics. Així, sobre el fons, apartat 80:

"No obstant això, com tota norma de caràcter general, el dret d'accés als documents així previst pot precisar-se, ampliar-se o, per contra, limitar-se, fins i tot excloure's –segons el principi que la llei especial preval sobre la llei general (*lex specialis derogat legi generali*)– quan hi ha normes especials que regulen àmbits específics (sentències del Tribunal de Primera Instància, de 5 d'abril de 2005, Hendrickx/Consell, T-376/03, apartat 55, i de 14 de juliol de 2005, Le Voci/Consell, T-371/03, apartat

122; Sentència del Tribunal, de 20 de gener de 2011, Strack/Comissió, F-121/07, apartat 65, objecte de dos recursos de cassació davant del Tribunal General, assumpte T-197/11 P i assumpte T).

Complementant el que s'ha dit anteriorment, el **principi de llei posterior deroga llei anterior**, *lex posterior derogat priori*, es reconeix no només en la jurisprudència, sinó a més de manera expressa en l'article 2 del Codi Civil, quan s'assenyala que les lleis només poden ser derogades per altres lleis posteriors, i que l'abast de la derogació s'estén sempre a tot el que, sobre la mateixa matèria, en la llei nova siga incompatible amb l'anterior.

En concret, com ha assenyalat el Tribunal Constitucional, hi ha nombrosos **casos en què les determinacions d'una llei**, ordinària o no, **projecten els seus efectes sobre** les previsions que contenen els **reglaments parlamentaris**. Entre aquests, cal citar els següents:

- Llei 8/1994, de 19 de maig, per la qual es regula la Comissió Mixta per a la Unió Europea.
- Llei 11/1995, d'11 de maig, reguladora de la utilització i control dels crèdits destinats a despeses reservades.
- Llei 3/2013, de 4 de juny, de creació de la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència, que configura detalladament el procediment perquè el Congrés trie els membres de la CNMC.
- Llei orgànica 6/2013, de 14 de novembre, de creació de l'Autoritat Independent de Responsabilitat Fiscal, quant a l'elecció del president de l'AIREF.
- Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, que obliga els reglaments parlamentaris a desenvolupar els seus preceptes sobre transparència, informació i bon govern.
- Llei 10/2014, de 26 de juny, d'ordenació, supervisió i solvència d'entitats de crèdit, que imposa als membres d'una comissió parlamentària d'investigació garantir la reserva de la informació d'aquest caràcter que reben.
- Llei orgànica 9/2011, de 27 de juliol, de drets i deures de les Forces Armades, que determina a qui i com han de triar el Congrés i el Senat per a l'Observatori de la Vida Militar.

Per tant, **no té fonament jurídic indicar que hi ha, en favor dels reglaments parlamentaris, una reserva normativa en termes absoluts** que impedisca que qualsevol norma amb rang de llei "puga condicionar, modificar o derogar prescripcions dels reglaments parlamentaris", a diferència del que s'indica en l'informe del lletrat de les Corts.

Prova d'això és, per exemple, que després de l'aprovació de les lleis de transparència i bon govern, a saber, la Llei estatal 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, *vide* disposició addicional huitena, i la Llei 2/2015, de 2 d'abril, de transparència, bon govern i participació ciutadana de la Comunitat Valenciana, *vide* article 2, el Ple de les Corts, en la sessió celebrada el dia 25 de març de 2015, va aprovar la reforma del seu reglament per a modificar els articles 45.2 i 112 i incloure-hi un títol XV *bis*, sota la rúbrica "Del Parlament obert".

En conseqüència, no s'aconsegueix comprendre que es negue el caràcter especial de la Llei 11/2016, de creació de l'Agència, amb l'únic objectiu de mantindre una **interpretació rígida de l'article 12 de l'RCV** i que, al mateix temps, **de manera contradictòria, en l'informe de 26 de febrer de 2021, es reconega el seu caràcter especial** quan s'assenyala que la **Llei 11/2016** "té certament un caràcter de norma especial i en aquest sentit desplaça altres normes (...)", inclòs l'RCV "pel que fa, per exemple, a una part del procediment i dels requisits de nomenament del seu director, complementant la regulació de l'RCV". O és norma especial o no ho és, però no ho pot ser parcialment per a unes coses, i per a unes altres no ser-ho.

Malgrat el que s'ha exposat naturalment, pel que fa a la relació entre l'article 12 de l'RCV i la Llei 11/2016, cal posar en relleu, com més avant acreditarem, que no es tracta tant d'un assumpte de rangs o naturaleses entre normes, sinó de **la interpretació adequada d'aquestes en atenció a les funcions i finalitats de cada un dels actors i, especialment, d'acord amb el context** en què ens trobem. En aquest sentit, l'article 3 del Codi Civil disposa de manera literal que "les normes s'interpretaran segons el sentit propi de les seues paraules, en relació amb el context, els antecedents històrics i legislatius, i la realitat social del temps en què s'han d'aplicar, atenent fonamentalment l'esperit i finalitat d'aquelles".

Resulta indiscutible, per a aquesta Agència, que la *facultat-dret* dels diputats d'obtenir documentació i informació de les administracions de la Generalitat forma part del nucli essencial del *ius in officium* dels membres del parlament autonòmic, tal com ho ha expressat de manera constant la jurisprudència del Tribunal Constitucional i també el Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana.

Ara bé, acceptar que dins del *ius in officium*, que correspon a les diputades i diputats, es trobe aquesta *facultat-dret*, **no equival a considerar que aquest dret és absolut i il·limitat**, perquè a més del Reglament de les Corts hi ha moltes altres normes i drets, de caràcter constitucional i de reconeixement legal.

Per a això, hi ha prou amb atendre la redacció completa de l'article 12 de l'RCV, en l'apartat 2 *in fine*, així com la jurisprudència del Tribunal Suprem i les sentències del Tribunal Constitucional com a màxim garant dels drets fonamentals i de la Constitució.

A aquest efecte, el lletrat de les Corts no esmenta en l'informe la **regla que conté l'apartat 2 de l'article 12 de l'RCV in fine**, que admet l'existència de **raons fundades en dret que impedisquen facilitar la informació o documentació** sol·licitades, i que hi podien haver sigut ateses en aquest cas, perquè no es tracta d'una justificació o fonamentació emesa pel titular d'un òrgan, en aquest cas la Direcció de l'Agència, sinó dels **preceptes que conté una norma amb rang de llei aprovada pel parlament valencià l'any 2016**, que ha resultat pionera en el panorama espanyol en el desplegament d'algunes de les seues funcions i finalitats, i s'ha anticipat fins i tot al mandat prescrit en la Directiva (UE) 2019/1937, del Parlament Europeu i del Consell, de 23 d'octubre de 2019, relativa a la protecció de les persones que informen sobre infraccions del dret de la Unió.

És a dir, el mateix Reglament de les Corts reconeix l'existència de raons jurídiques, així s'ha d'entendre el terme "fundades en dret", que impedisquen facilitar la documentació sol·licitada pels parlamentaris. Això corrobora que no estem davant d'un dret absolut, i encara menys automàtic, tal com s'ha ocupat a assenyalar tant el Tribunal Suprem com el Tribunal Constitucional, i en el mateix sentit, els tribunals superiors de justícia, entre aquests el de la Comunitat Valenciana.

El **Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana** ha arreplegat el plantejament esmentat de manera pacífica i constant en sentències de la secció cinquena de la **Sala Contenciosa Administrativa**. A tall d'exemple, en citem les següents:

- Sentència núm. 2/2014, de 14 de gener de 2014, que en el fonament jurídic 4t indica: "Que, a més, en aquest cas concret, no s'ha donat cap raó que justifique la negativa a facilitar aquesta informació, perquè, **certament, si aquesta raó està justificada, hi podria prevaldre, ja que el dret a la informació dels parlamentaris no és il·limitat**".



- Sentència núm. 725/2014, de 24 de setembre de 2014, que en el fonament jurídic 2n assenyala: “No obstant això, (l’honorable consellera) no esmenta en el seu acord de 3 de febrer de 2014 **l’existència de previsió normativa i/o aval jurisprudencial que li permeta rebutjar el lliurament d’una sèrie de documents** perquè la normativa en relació a la qual es van emetre aquests documents ja no es troba en vigor (...)”.
- Sentència núm. 849/2014, de 29 d’octubre de 2014, que en el fonament jurídic 2n estableix: “És evident que, quan es remeta a les Corts, hi tindran accés, però estem davant d’una **petició** de les Corts al Govern, que **es pot negar per motius fundats**, per a obviar el coneixement actual que se li està sol·licitant determinada documentació que ja està en el seu poder –o almenys, no s’indica que no siga així– i en la mesura que no facilita aquests motius fundats i legítims, hem de declarar l’existència de vulneració constitucional en aquesta negativa a facilitar les dades que sol·licita el demandant, cosa a la qual obliga l’òrgan requerit, i en aquests termes procedeix l’estimació del recurs interposat.”
- Sentència núm. 1101/2014, de 17 de desembre de 2014, que en el fonament jurídic 4t manifesta: “(...) Sense que s’haja donat cap raó que justifique la negativa a facilitar aquesta informació, perquè, **certament, si aquesta raó està justificada**, hi podria prevaldre, ja que el dret a la informació dels parlamentaris no és il·limitat.”
- Sentència núm. 67/2015, de 14 de juliol de 2015, que en el fonament jurídic 4t reitera: “En aquest cas concret no s’ha donat cap raó que justifique la negativa a facilitar aquesta informació, perquè, certament, **si aquesta raó està justificada, hi podria prevaldre**, ja que el dret a la informació dels parlamentaris no és il·limitat.”

D’altra banda, és el Tribunal Suprem, d’acord amb el que es disposa en l’article 1.6 del Codi Civil, qui té la capacitat de crear jurisprudència, la qual complementa l’ordenament jurídic amb la doctrina que, de manera reiterada, aquest estableix en interpretar i aplicar la llei, el costum i els principis generals del dret.

Des d’aquesta perspectiva, la **Sentència del Tribunal Suprem** núm. 2388/2015, d’1 de juny, que resol el recurs de cassació núm. 956/2014 contra l’esmentada Sentència del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana, de 14 de gener de 2014, en el fonament jurídic 6é, ressalta textualment:

“Així, doncs, l’ordenament jurídic reconeix expressament la facultat d’aquests diputats per a “reunir les dades, informes i documents administratius” i el deure correlatiu de l’Administració valenciana requerida de **facilitar-los-els, llevat que li ho impedisquen raons fundades en dret**. Ens trobem, doncs, amb una relació jurídica de dret-deure en què la posició activa dels parlamentaris es correspon amb la passiva del Govern. (...) Tal com explica la sentència recorreguda, únicament si la raó donada per a no facilitar la informació demanada estiguera fundada en dret, la negativa governamental podria ser compatible amb aquest dret fonamental, perquè, és cert, **el dret dels parlamentaris no és il·limitat**”.

Aquesta consideració es repeteix novament en el fonament jurídic 8é de la sentència esmentada del Tribunal Suprem, quan assenyala, fent esment a la **Sentència del Tribunal Constitucional núm. 220/1991**, que més avant també es comentarà, el següent: “(...) En el cas controvertit, no va apreciar infracció d’aquest dret perquè la negativa del govern basc a facilitar la informació que se li va demanar descansava en una expressa previsió d’una llei basca que qualificava de reservades

les dades demanades, que es referien a la destinació de determinades despeses considerades com a reservades per les lleis de pressupostos per als anys 1988 i 1989”.

Per tant, no només ho estableix literalment l'article 12 del Reglament de les Corts, sinó que la jurisprudència del Tribunal Suprem i del Tribunal Constitucional consagra l'existència de límits al dret dels parlamentaris i parlamentàries, i és una **previsió que preveuen de manera similar i expressa els reglaments dels dèsset parlaments autonòmics**, tots inspirats en l'article 7 del **Reglament del Congrés dels Diputats**, que, igualment i com a antecedent, parla de “**raons fundades en dret que ho impedisquen**”; en els mateixos termes s'expressa l'article 20 del Reglament del Senat aprovat en la reforma del 3 de novembre de 2004.

D'aquesta manera, la interpretació correcta de l'article 12 no implica negar o silenciar aquestes “raons fundades en dret”, sinó precisament el contrari, buscar aquestes raons i situar-hi el límit de l'exercici del dret parlamentari esmentat. Això és, obviar, rebutjar o ocultar que la norma mateixa arreplega que hi ha raons fundades en dret que justifiquen la negativa a proporcionar la informació o la documentació és anar en contra de la norma mateixa, eliminar els límits de la facultat arreplegada en aquesta, i possibilitar una aplicació *ultra vires* del reglament.

En retallar part de la norma escrita, el dret a la informació es converteix en un dret absolut, la qual cosa va en contra de la jurisprudència expressada. En aquest mateix sentit, el **Tribunal Constitucional** ja indicava en la Sentència 2/1982, fonament jurídic 5é, que **no hi ha drets absoluts**, sinó que **tots comporten limitacions** concretes o genèriques **en el respecte dels drets fonamentals i en la preservació dels béns i drets constitucionalment reconeguts**.

D'altra banda, enfront del que es manté en l'informe de 26 de febrer de 2021 del lletrat de les Corts, que nega que hi haja límits a aquest dret en cap parlament espanyol, i afirma que, si s'hi aplicaren, es podria produir una desnaturalització de l'essència del dret d'accés, hem de ressaltar que **hi ha reglaments parlamentaris a Espanya que, a més d'expressar la possibilitat que hi haja (fora dels seus textos) raons fundades en dret que avalen l'existència d'aquests límits, expliciten algunes previsions que permeten que hi opere la limitació**.

Així, el **Reglament de l'Assemblea de Múrcia** estableix, en la redacció donada a l'article 13 després de la reforma de 2019, amb el títol “Dret a sol·licitar informació”, el següent:

“Per al millor compliment de les seues funcions parlamentàries, les diputades i diputats, per conducte de la Presidència de l'Assemblea, tindran dret a obtindre de l'Administració de la Comunitat Autònoma les dades, informes o documents, conseqüència d'actuacions fetes per aquesta administració i tots els seus organismes dependents, que obren en el seu poder, sempre que el seu coneixement no conculque les garanties legalment establides per a la **protecció de dades de caràcter personal**”.

Igualment, aquesta limitació està recollida en l'article 14 del Reglament del **Parlament de Navarra** i en l'article 7 del Reglament del **Parlament d'Andalusia**.

Afig el Reglament del Parlament d'Andalusia, en l'apartat 5 de l'article 7, que “Quan per al compliment de la seua funció parlamentària un diputat o diputada considere necessari visitar una dependència de l'Administració pública de la Junta d'Andalusia, ho posarà en coneixement de la Mesa de la Cambra. La Presidència del Parlament ho comunicarà a l'administració afectada i n'assenyalarà el dia i l'hora de la visita. L'Administració **podrà denegar**, per raons fundades en dret, la visita a determinades dependències, així com **l'obtenció d'informacions reservades o**

secretos. En tot cas, la visita s'efectuarà dins del termini i en la forma escaient, de manera que no obstaculitzen el funcionament normal del servei.”

Per la seua banda, el **Reglament del Parlament de Catalunya**, en els articles 6 i 7, fa una **regulació més desenvolupada** d'aquest dret, **prenent en gran part les disposicions establides en la Llei de transparència per a l'accés dels ciutadans, a la qual es remet en matèria de límits**, com s'exposarà en l'apartat III segona d'aquest informe.

En conclusió, el que s'ha exposat permet concloure que **les raons justificatives a les quals fa referència l'article 12.2 in fine de l'RCV sobre la limitació** del dret esmentat de les diputades i diputats **s'han de buscar fora del reglament** mateix, ja que el fet que no hi haja una previsió expressa i taxada no vol dir que aquestes raons no existisquen. **D'acord amb la jurisprudència exposada, aquests límits** no poden ser els que l'administració destinatària de la sol·licitud decidisca apreciar o declarar, sinó que **han de ser els que una llei establisca**. Això hi resulta notori, ja que en arregar aquestes limitacions en una norma amb categoria de llei, s'evita que l'Administració (poder executiu sobre el qual el poder legislatiu ha d'exercir la funció de control), que és la destinatària de les sol·licituds, pugua establir aquests límits de manera discrecional o usurpant competències que corresponen al legislatiu.

Prova d'això és la **Sentència del Tribunal Constitucional núm. 220/1991**, que va desestimar la **demanda d'empara sol·licitada per parlamentaris bascos, als quals es va denegar la seua sol·licitud d'informació referent a la destinació de les despeses reservades** dels departaments d'Interior i de Presidència de la comunitat autònoma basca, habilitades en els pressupostos generals de 1988 i de 1989, basant-se en el **caràcter secret** d'aquestes **segons la llei que els aprovava**.

Per al Tribunal Constitucional els demandants no van patir, ni per part de la cambra de la qual eren membres, ni del Govern, cap limitació de cap classe en l'exercici del seu dret a obtenir informació d'aquest i, en aquest sentit, va declarar que “van exercir plenament el seu dret, sense constricció il·legítima a la seua funció parlamentària de control de l'acció del Govern, encara que la resposta obtinguda consistira a negar la informació -perquè es va considerar que fer el contrari seria incomplir la Llei-, dictada per la cambra a la qual pertanyen els demandants, que va qualificar de «reservats» els fons als quals es va referir el requeriment d'informació.”

En altres paraules, per al màxim intèrpret de la Constitució i dels drets fonamentals, la llei basca de pressupostos (dictada per la cambra a la qual pertanyien els parlamentaris sol·licitants d'aquesta informació, com recalca el Tribunal Constitucional), en establir el caràcter reservat de les despeses sobre les quals versava la sol·licitud d'informació, va constituir un límit legal al dret d'accés a la informació dels parlamentaris que la van sol·licitar, i la denegació d'informació no va produir la vulneració dels seus drets.

En el mateix sentit, el **Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana, secció 5a de la Sala Contenciosa Administrativa, en la Sentència núm. 838/2017**, dictada en data 15 de setembre de 2017 (sentència ferma), davant la denegació del conseller d'Hisenda de la Generalitat a la petició formulada per un diputat de les Corts Valencianes de lliurament de la còpia del **Pla de control tributari** aprovat per a 2016, va concloure que la **denegació d'aquesta documentació**, fundada en el **caràcter reservat** dels actes amb transcendència tributària, establert en l'article 95 de la **Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària, no comportava una vulneració** del dret de l'actor a la informació com a base de la **participació política**, i per tant va declarar la inexistència de vulneració constitucional en l'esmentada negativa a facilitar les dades sol·licitades.

És a dir, la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana va considerar com a **límit vàlid** del dret dels parlamentaris i parlamentàries autonòmiques a l'accés a la informació **el que estiga fixat en una previsió normativa concreta** (en el cas sotmés a enjudiciament va ser la Llei general tributària) **i/o aval jurisprudencial, i no suposa vulneració del dret reconegut en l'article 23.2 de la Constitució** la denegació d'informació requerida per parlamentaris sempre que es funde en aquests límits legals o jurisprudencials.

Seria suficient només amb aquests dos supòsits, el del Tribunal Constitucional i el del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana, Sala Contenciosa Administrativa secció 5a, per a acreditar l'error en què incorre l'informe del lletrat de les Corts, en què s'atribueix als reglaments parlamentaris en general, i al de les Corts en particular, una naturalesa absoluta i immune a qualsevol altra norma amb rang de llei, fins i tot les aprovades per ells mateixos.

No obstant això, una operació senzilla d'**interpretació conjunta d'aquest criteri jurisprudencial**, "aval jurisprudencial" en paraules del nostre Tribunal Superior de Justícia, i del text de l'**article 12.2 in fine de l'RCV**, permet concloure que no només les raons previstes en els reglaments de manera expressa, sinó també les establides en normes legals o en la jurisprudència possibiliten la denegació de sol·licituds d'informació o documentació dels diputats.

Així doncs, la **Llei 11/2016, de 28 de novembre, de l'Agència de Prevenció i Lluita contra el Frau i la Corrupció de la Comunitat Valenciana**, aprovada, parafrasejant el Tribunal Constitucional, per la mateixa cambra que va aprovar el Reglament de les Corts, conté preceptes entre les seues determinacions que arrepleguen el caràcter confidencial o reservat de les seues actuacions, com l'article 8, que disposa el següent:

"1. Les actuacions de l'agència han d'assegurar, en tot cas, la **reserva màxima** per a evitar perjudicis a la persona o a l'entitat investigada i com a salvaguarda de l'eficàcia del procediment jurisdiccional o administratiu que es puga iniciar com a conseqüència d'aquestes actuacions.

2. El personal de l'agència, per a garantir la **confidencialitat de les actuacions**, està subjecte al **deure de secret** sobre tot el que conega per raó de les seues funcions, deure que perdura després de cessar en l'exercici del càrrec. L'incompliment d'aquest deure donarà lloc a l'obertura d'una investigació interna i a la incoació, si és procedent, de l'expedient disciplinari pertinent, del qual el director o la directora de l'agència donarà compte a la comissió parlamentària corresponent en el termini d'un mes. (...)"

En la mateixa línia, l'article 11.2 de la Llei 11/2016 estableix:

"Qualsevol persona pot dirigir-se a l'agència per a comunicar conductes que puguen ser susceptibles de ser investigades o inspeccionades per aquesta. En aquest cas, s'acusarà recepció de l'escrit rebut. La persona informadora pot sol·licitar que es garantisca la **confidencialitat sobre la seua identitat** i el personal de l'agència està obligat a mantindre-la, **excepte en el cas en què es reba un requeriment judicial.**"

A més, l'article 18 de la Llei 11/2016 preveu com a **infracció molt greu la "filtració d'informació en el curs de la investigació"**, i l'article 29.1 assenyala que el personal de l'Agència "està obligat a guardar el secret de les dades, les informacions i els documents que conega en el desenvolupament de les seues funcions".

Encara que no és objecte d'aquest informe analitzar detalladament la llei de creació d'aquesta Agència, considerem que és molt important ressaltar, arribats a aquest punt, els dos extrems següents.

El primer, que la **confidencialitat i la reserva de les actuacions d'investigació obertes o en curs** d'aquesta Agència estan **plenament justificades**, i que això no es pot entendre si no és com una autèntica necessitat d'atribuir a aquestes tal caràcter per a **evitar perjudicis** tant a la persona o entitat investigada, com a la persona denunciant, informadora o col·laboradora i, especialment, per a la **consecució del bon fi de la investigació**, sense filtracions ni ingerències. Aquesta és la raó de ser de l'Agència de Prevenció i Lluita contra el Frau i la Corrupció de la Comunitat Valenciana, que entronca d'arrel amb la necessitat de preservar **el principi d'eficàcia de la investigació** i, a més, la de **protegir els drets fonamentals** com ara el dret a la seguretat personal dels afectats en el procediment d'investigació, denunciants o col·laboradors en la investigació (article 17 CE); el dret a la intimitat i la integritat, i el secret de les comunicacions en aquest procediment i amb l'Agència (article 18 CE), i la garantia d'indemnitat, el dret a un procés sense dilacions indegudes i amb totes les garanties, i a la presumpció d'innocència (article 24 CE).

Dins d'aquest marc, s'ha d'atendre el que es disposa en l'article 10 de la Constitució, d'acord amb el qual els drets inviolables que són inherents a la persona, el respecte a la llei i als drets dels altres són fonament de l'ordre polític i de la pau social; precepte, a més, que remet, per a la interpretació dels drets fonamentals, als tractats i acords internacionals sobre les mateixes matèries ratificats per Espanya, com la Convenció de les Nacions Unides contra la corrupció, aprovada per la Resolució 58/4, de l'Assemblea General de Nacions Unides, de 31 d'octubre de 2003, en vigor a Espanya mitjançant instrument de ratificació publicat en el *Boletín Oficial del Estado* núm. 171, de 19 de juliol de 2006, i en el compliment del qual el parlament valencià va crear aquesta Agència, com destaca el preàmbul de la Llei 11/2016, de 28 de novembre, de la Generalitat.

El segon extrem que cal destacar és el relatiu a la **naturalesa de l'Agència**, que **no és una administració pública més**, com assenyala l'informe del lletrat de les Corts en nombroses cites, sinó que, d'acord amb el que es disposa en l'article 1 de la llei que la regula, és una entitat adscrita a les Corts, amb personalitat jurídica pròpia i plena capacitat d'obrar per a complir les seues finalitats, que actua amb independència de les administracions públiques en l'exercici de les seues funcions, sobre les quals exerceix facultats d'investigació d'acord amb els seus articles 3 (àmbit d'actuació) i 4 (finalitats i funcions), amb les potestats relacionades en l'article 6 i seguint el procediment al qual es refereixen els articles 11 i successius d'aquesta llei, i que es relaciona amb les institucions valencianes, incloent-hi les Corts, "com estableix aquesta llei" (article 1.2 *in fine* Llei 11/2016).

Tenint en compte que l'article 1 de la Llei 11/2016, de 28 de novembre, de la Generalitat, precisa que **l'Agència es relaciona amb les institucions valencianes (la qual cosa inclou les Corts) "d'acord amb el que estableix aquesta llei"**, s'ha reiterat per mitjà d'escrits successius d'aquesta Agència, l'existència de **cinc vies** de relació de la direcció d'aquesta amb les Corts: Memòria anual (article 22); control de l'Agència a través de la comissió parlamentària designada (article 5.4), Comissió d'Economia, Hisenda i Pressupostos; elaboració i presentació d'informes especials o extraordinaris (articles 23.1 i 16.6); recomanacions i dictàmens no vinculants (article 24), i cooperació amb les comissions parlamentàries d'investigació en l'elaboració de dictàmens (article 5.4).

Per a finalitzar aquest apartat de l'informe que estem analitzant, no podem deixar d'esmentar que la Llei 11/2016, de 28 de novembre, de la Generalitat, de l'Agència de Prevenció i Lluita contra el

Frau i la Corrupció de la Comunitat Valenciana no es pot considerar una llei de categoria o rang inferior a unes altres, perquè l'ha dictada legítimament el parlament valencià en ús de les seues competències i potestats d'autogovern. Per tant, no es tracta d'una llei inferior ni de diferent rang a la Llei general tributària o a les lleis de pressupostos, abans esmentades i considerades pels tribunals espanyols com a límits vàlids del dret d'accés a la informació parlamentària. Tampoc el Reglament de les Corts Valencianes té un rang superior al de la Llei 11/2016, encara que s'haja d'aprovar o modificar per prescripció estatutària per majoria absoluta; simplement, l'un i l'altra regulen coses diferents.

No resulta fútil recordar, de manera addicional al que ja s'ha expressat, que la Llei 11/2016 va ser aprovada *de facto* per una majoria superior a la majoria absoluta, segons el diari de sessions núm. 68/2016, pàgina 3332, amb 59 vots favorables i 29 vots en contra; tots els vots emesos en contra provenien d'un únic grup dins de l'arc parlamentari.

Finalment, posem l'accent, una vegada més, en el fet que tot el que s'ha expressat en aquest informe es predica, per imperatiu legal, exclusivament respecte d'expedients d'investigació oberts en l'Agència (que es troben en curs i pendents de finalització) i de protecció de persones que denuncien, informen o alerten de fets que poden ser susceptibles de frau o corrupció "excepte requeriment judicial", com la llei mateixa indica. Aquest impediment legal és, en tot cas, transitori, perquè una vegada finalitzades les investigacions, se'n fan públiques les resolucions en el portal de transparència de l'Agència i també se n'arreglen els resultats en la memòria anual.

Com bé saben ses senyories, aquesta Agència no s'ha negat mai a proporcionar qualsevol altra informació o documentació que se'ns ha sol·licitat. Així, es va proporcionar, a dos grups parlamentaris, complet i dins del termini i en la forma escaient, l'expedient relatiu al contracte de lloguer de la nostra seu. També s'ha proporcionat, a un grup parlamentari que la va sol·licitar, la resolució d'arxivament d'un expedient d'investigació (finalitzat). I, recentment, ens han sigut sol·licitats altres expedients, en concret tots els relatius, des de la data d'inici de funcionament de l'Agència, a contractes de qualsevol tipus, subvencions, caixa fixa, provisió de llocs de lliure designació, informes jurídics, etc. En aquests moments ens trobem preparant la documentació corresponent per a donar una resposta adequada i puntual.

III. Respecte de l'apartat rubricat "CONSIDERACIONS JURÍDIQUES" de l'informe del lletrat de les Corts de 26 de febrer de 2021 i seguint-ne l'estructura

Primera. Pel que fa al subapartat "Aspectes previs"

En relació amb el que s'ha manifestat sobre aquest tema en l'apartat correlatiu de l'informe del lletrat de les Corts, resulta sorprenent que s'indique que "hi ha una jurisprudència consolidada, tant del Tribunal Constitucional com del Tribunal Superior de Justícia" sobre la naturalesa de les sol·licituds de documentació dels parlamentaris i parlamentàries, però no s'indique en el mateix informe que, en totes, com ha quedat exposat, es reconeix la possibilitat que "raons fundades en dret" permeten denegar-ne les sol·licituds, sense que això supose vulneració del dret constitucional de l'article 23.2 de la CE, i que s'ometa igualment que totes les sentències dictades pels tribunals esmentats es refereixen a sol·licituds d'informació efectuades als òrgans de govern, poder executiu sobre el qual el legislatiu ha d'exercir la seua funció constitucional de control, i del qual no forma part aquesta

Agència, que s'adscriu a les Corts Valencianes i que actua amb independència de les administracions públiques.

No es pot dir que l'assessoria jurídica de les Corts ja s'ha pronunciat sobre aquest assumpte "en diverses legislatures", perquè no existia l'Agència Valenciana Antifrau ni un òrgan similar a aquest i, per tant, la doctrina existent no s'ha aplicat a aquesta, sinó a òrgans dependents del Govern Valencià (poder executiu).

Així mateix, crida l'atenció que l'**informe del lletrat de les Corts** preveja la Sentència núm.198/2020, de la secció 4a de la Sala Contenciosa Administrativa, de 4 de juny, però **no faça cap referència i ometa la Sentència núm. 838/2017**, dictada anteriorment per la mateixa sala, aquesta vegada per la **secció 5a**, el 15 de setembre de 2017, ja esmentada en aquest informe, ja que aquesta sentència, que sí que és ferma, va considerar plenament ajustada a dret i no vulneradora del dret a la participació política de l'article 23.2 CE, la **denegació de la sol·licitud de lliurament** del Pla de control tributari, basant-se en el seu caràcter reservat prescrit en la **Llei general tributària**.

La Sentència núm. 198/2020, de la secció 4a de la Sala Contenciosa Administrativa, de 4 de juny, no és ferma, fet que es reconeix en l'informe del lletrat de les Corts mateix, perquè està pendent de recurs de cassació davant de la Sala Especial del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana.

Segona. Pel que fa al subapartat "Naturalesa de la sol·licitud de documentació"

És cert que l'origen de les sol·licituds de documentació de les parlamentàries i parlamentaris es fonamenta en l'art. 109 de la CE, i que ha sigut a través dels reglaments aprovats en les cambres respectives com s'ha concretat aquesta previsió constitucional. No obstant això, no és menys cert que, com ha tingut ocasió d'indicar el garant de la Constitució mateix, en la Sentència núm. 203/2001, "cap poder públic pot, en actuar les seues atribucions, lesionar drets constitucionals", per la qual cosa no es pot acceptar que la mera previsió de l'article 109 de la CE constituïska justificació suficient, perquè en determinats casos el dret d'obtindre la informació necessària per a l'exercici de les funcions dels diputats, derivat d'aquest article, comporte la lesió d'altres drets constitucionals com els que s'han esmentat al llarg d'aquest informe.

Una vegada establert el que s'ha exposat anteriorment, sorprén igualment que, al costat de la referència al fet que els estatuts d'autonomia no han incorporat una previsió semblant a la de l'article 109 de la CE, se cite, en suport a la línia argumental que manté l'informe, el cas de Catalunya. Justament, el cas de Catalunya és l'exemple pràctic que priva d'encert jurídic la conclusió de l'informe del lletrat de les Corts.

L'article 73.2 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya estableix que "el Parlament pot requerir al Govern i als seus membres la informació que considere necessària per a l'exercici de les seues funcions. També pot requerir la seua presència en el ple i en les comissions, en els termes que estableix el Reglament del Parlament", la qual cosa seria suficient per a demostrar que el dret dels parlamentaris autonòmics a obtindre informació per a l'exercici de les seues funcions troba com a primer i especial límit el fet que aquestes sol·licituds s'ajusten a les funcions pròpies de la cambra parlamentària autonòmica. Això és, d'acord amb l'article 55.2 del seu estatut d'autonomia, les tradicionals funcions de potestat legislativa, aprovació dels pressupostos i control i impuls de l'acció política i de govern.

En aquest sentit, i com a conseqüència d'això, es pot afirmar que el dret d'informació dels parlamentaris autonòmics i, en el mateix sentit també els del Congrés i Senat, troba la seua raó de ser, i al mateix temps el seu límit general, en la tasca de control del Govern atribuïda a les cambres legislatives.

No obstant això, aquesta nota comuna a tots els òrgans del poder legislatiu de l'Estat, l'article 7.1 del **Reglament del Parlament de Catalunya** preveu el contingut següent: “El dret d'accés a la informació forma part del contingut essencial de la funció representativa i parlamentària que correspon als diputats i només **es pot limitar per la concurrència d'alguna de les restriccions establides per la legislació reguladora del dret d'accés a la informació pública.**”

Això és, el reglament parlamentari de Catalunya arrecplega de forma expressa que el límit d'aquest dret el constitueix la legislació reguladora del dret d'accés a la informació pública, per la qual cosa fa una remissió expressa a la Llei de transparència catalana, que s'expressa en els mateixos termes que la **Llei (estatal) 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.**

Així, l'article 21.1 del Reglament del Parlament de Catalunya assenyala, entre altres, límits com la **investigació o la sanció de les infraccions** penals, administratives o disciplinàries; **el secret o la confidencialitat en els procediments** tramitats per l'Administració pública si el secret o la confidencialitat estan establits per una norma amb rang de llei; els drets dels menors d'edat; la intimitat i els altres drets privats legítims, o el secret professional i els drets de propietat intel·lectual i industrial.

I l'**apartat 2 de l'esmentat article 21 del Reglament del Parlament de Catalunya** afig, textualment, que “**el dret d'accés a la informació pública també pot ser denegat o restringit si la informació té la condició de protegida i així ho estableix expressament una norma amb rang de llei**”.

Al mateix temps, convé recordar que l'**Agència de Prevenció i Lluita contra el Frau i la Corrupció** de la Comunitat Valenciana, creada mitjançant la Llei 11/2016, de 28 de novembre, de la Generalitat, **pren el seu antecedent**, com el preàmbul mateix explicita, no només de l'Oficina Europea de Lluita contra el Frau, creada en 1999, i de l'Autoritat Nacional Anticorrupció italiana de 2012, sinó també de l'**Oficina Antifrau de Catalunya**, creada per la Llei 14/2008, de 5 de novembre.

L'article 8 de la nostra Llei 11/2016, que prescriu la reserva màxima, la confidencialitat i el deure de secret de les actuacions d'investigació, és transsumpte (així com molts altres preceptes també ho són) del contingut 18 de la Llei catalana 14/2008, 5 de novembre.

No obstant això, com ha quedat explicat en l'apartat II d'aquest informe, el fet que el Reglament del Parlament de Catalunya haja previst aquesta modificació, no vol dir que en els altres reglaments parlamentaris que no han desplegat aquesta previsió, però sí que expressen la possibilitat de negar el dret d'accés “per raons fundades en dret”, com és el cas del Reglament de les Corts Valencianes, no s'aplique el plantejament anterior.

Dit d'una altra manera, la falta d'un desplegament exprés dels límits del dret d'accés a la informació en l'RCV no implica que aquests límits no existisquen fora d'aquest reglament,

sempre que s'arreglen, d'acord amb el que expressa la jurisprudència, en normes amb rang de llei, atés que no hi ha drets absoluts.

Es tractarà d'analitzar, en cada cas concret, si hi ha o no norma legal que atorgue a una informació o documentació el caràcter confidencial, secret o reservat que permetia excloure-la de l'àmbit del dret d'accés de diputades i diputats.

D'acord amb això, aquesta Agència no nega que l'article 12 de l'RCV plasme el dret de diputats i diputades a sol·licitar i rebre informació de l'Administració, ni que aquest dret forme part del contingut essencial del seu *ius in officium*, com és obvi, però una cosa és negar l'expressat anteriorment, i una altra molt diferent considerar que no hi ha límits a aquest dret, com la lletra escrita de l'actual article 12 reconeix.

Tercera. Pel que fa al subapartat “Consideracions preliminars sobre l'objecte de l'escrit del director de l'AVAF”

El primer que cal indicar en referència al correlatiu en l'informe del lletrat de les Corts és que, certament, la posició del director d'aquesta Agència, en relació a les sol·licituds de documentació que han plantejat els membres de les Corts d'acord amb l'article 12 de l'RCV, ha sigut sempre la mateixa.

Raons de seguretat jurídica, legalitat i coherència, condueixen al manteniment d'un mateix criteri, que per tant és el que es considera correcte des d'un punt de vista jurídic.

Tant en els escrits de resposta d'aquesta Agència a cada una de les sol·licituds formulades, com en l'escrit de 4 de febrer de 2021 que el director de l'Agència va remetre al president de les Corts, es manifesten els mateixos arguments, ara reiterats més extensament a través d'aquest informe.

El segon no pot ser una altra cosa que expressar de nou l'estranyesa que ens produeix la lectura de l'informe del lletrat de les Corts, que esmenta, com a única tesi, “la doctrina mantinguda per l'assessoria jurídica de les Corts Valencianes des de les primeres legislatures” i una sentència que no és ferma per a desenvolupar a continuació la impossibilitat d'atendre els raonaments d'aquesta Agència i la petició que legítimament aquesta eleva al president de les Corts en vista de la situació plantejada.

En aquest sentit, reiterem ací totes les consideracions ja fetes en l'apartat II d'aquest informe.

Quarta. Pel que fa al subapartat “Sobre l'eventual vulneració de drets fonamentals i altres béns jurídics protegits com a conseqüència de l'accés a les documentacions”

Deixa clar l'informe del lletrat de les Corts que aquest no entra a qüestionar o negar que el lliurament d'informació o documentació requerida pugui ocasionar una lesió als drets fonamentals i altres béns jurídics protegits, i esmenta a aquest efecte la presumpció d'innocència, el dret a l'honor i a la intimitat i les dades de caràcter personal, i afegit que correspon a l'Agència “realitzar la ponderació entre els drets dels diputats i les diputades i els de terceres persones, segons els criteris marcats per la jurisprudència ordinària i constitucional en aplicació de la previsió del primer paràgraf *in fine* de l'article 12.2 de l'RCV”, és a dir, “les raons fundades en dret”.

No resulta necessari reproduir, perquè és conegut, el criteri del Tribunal Constitucional sobre l'abast qualificador dels escrits parlamentaris de les meses dels parlaments. No obstant això, és procedent recordar, com indica el mateix tribunal en la Sentència núm. 2/1982, que no existeixen drets il·limitats. En algunes ocasions, la Constitució opera per si mateixa com a límit, mentre que en unes altres el límit deriva d'una manera mediata o indirecta d'aquesta norma, quan s'ha de justificar per la necessitat de protegir o preservar no només altres drets constitucionals sinó també altres béns constitucionalment protegits.

Així doncs, de la mateixa manera que el Tribunal Constitucional considera que ni la llibertat de pensament ni el dret de reunió i manifestació comprenen la possibilitat d'exercir sobre tercers una violència moral d'abast intimidatori, perquè això és contrari a béns constitucionalment protegits com la dignitat de la persona i el seu dret a la integritat moral (articles 10 i 15 de la Constitució), que han de respectar no només els poders públics sinó també els ciutadans, en el cas de les sol·licituds d'accés a expedients d'investigació en curs de l'Agència per part de diputats, obtindre aquest accés no només comportaria l'incompliment de la Llei 11/2016, sinó, a més, la lesió d'altres béns constitucionalment protegits.

S'ha de tindre present que els partits polítics, d'acord amb el que es disposa en l'article 3 j de la Llei 11/2016, de 28 de novembre, de la Generalitat, formen part de l'àmbit d'actuació de l'AVAF, per la qual cosa no seria adequat, des del punt de vista de la prevenció i la lluita contra el frau i la corrupció, que aquests tinguen, abans del moment procedimental oportú, accés a la informació i documents d'expedients d'investigació en curs que poden afectar, bé a ells mateixos, bé als seus adversaris polítics, de manera que aquest accés pugua condicionar, interferir o fins i tot obstaculitzar les actuacions d'investigació subsegüents i, en conseqüència, l'èxit i el bon fi de la investigació. Si això s'accepta, s'estarà consentint al mateix temps que els partits polítics exercisquen el control sobre l'organisme al qual per llei correspon controlar, posant en risc evident la independència d'aquesta Agència.

Cinquena. Pel que fa al subapartat “Sobre les facultats de la Presidència de les Corts en la tramitació de les sol·licituds de documentació”

Respecte del correlatiu ens remetem a la posició del Tribunal Constitucional sobre les competències dels òrgans parlamentaris, Presidència i Mesa, respecte de la intervenció d'aquests en la tramitació de les sol·licituds d'informació dels membres de les cambres, sense que de l'escrit remés pel director de l'Agència es pugua desprendre en absolut requeriment a aquests òrgans perquè efectuen un judici d'oportunitat sobre les sol·licituds formulades.

En cap moment el director de l'Agència, en l'escrit de 4 de febrer de 2021 dirigit al president de les Corts, indica, a diferència del que diu sorprenentment l'informe del lletrat de les Corts, que la “interpretació s'ha de fer en el sentit de no remetre a l'AVAF les sol·licituds de documentació sobre expedients d'investigació que es troben en tramitació”.

Es transcriu a continuació el que expressament es deia en el nostre escrit: “aquest director de l'Agència Valenciana Antifrau es dirigeix al president de les Corts a fi que, en l'exercici de la facultat prevista en l'article 31.2 del reglament d'aquesta cambra, l'interprete tenint en compte el que es disposa en la Llei 11/2016, de 28 de novembre, de la Generalitat, i els principis i finalitats que inspiren la creació de l'Agència de Prevenció i Lluita contra el Fraude i la Corrupció de la Comunitat Valenciana”.

I això perquè aquesta Agència considera que el dret esmentat no s'ha d'interpretar com a absolut, sinó que es tracta d'un dret de configuració legal, d'acord amb el que reconeix l'article 12.2 *in fine* de l'RCV quan afirma que poden existir "raons fundades en dret" que impedisquen als diputats i diputades accedir a aquest tipus de sol·licituds, i quina millor fonamentació que una llei especial com és la llei de creació de l'Agència, que reconeix i propugna expressament el caràcter reservat del procediment d'investigació.

Com a suport a aquesta argumentació s'han citat la Sentència núm. 838/2017, de 15 de setembre, dictada per la secció cinquena de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana, i la Sentència núm. 220/1991, de 25 de novembre, del Tribunal Constitucional. Les dues estimen adequada la negació del dret d'accés en el cas que una norma amb rang de llei decreta el caràcter reservat de la documentació, respectivament, la llei general tributària i les lleis pressupostàries.

Sisena. Pel que fa al subapartat "La possibilitat de dictar una resolució de Presidència de caràcter general"

Sobre les possibilitats de la Presidència de les Corts d'aprovar una interpretació adequada de l'article 12 de l'RCV, negades amb caràcter absolut per l'informe del seu lletrat, cal oposar que el mateix RCV estableix en l'article 31.2 que:

"Correspon a la presidenta o president complir i fer complir el reglament, **interpretar-lo en els casos de dubte i suplir-lo en els d'omissió**. Quan en l'exercici d'aquesta funció supletòria s'imposa dictar una resolució de caràcter general, haurà de mediar el parer favorable de la Mesa i de la Junta de Síndics."

Fruit d'aquesta competència, hi ha fins a **dènou resolucions de la Presidència de les Corts** que, en les seues paraules, "per a cobrir el buit reglamentari existent" o "suplir l'absència de norma específica", les ha dictades aquest òrgan en exercici d'aquesta funció. Així mateix, s'ha de tindre en compte que en el cas del Congrés dels Diputats consten vigents vint-i-quatre normes interpretatives i supletòries.

Per tant, no sembla impossible des del punt de vista legal que, en exercici de la competència abans esmentada, la Presidència de les Corts, ajustant-se al que es disposa en l'ordenament jurídic i amb ple respecte a la Constitució, l'Estatut d'Autonomia i a la resta de normes vigents, pugua completar la regulació de l'article 12 de l'RCV cobrint la llacuna que, en referència a les "raons fundades en dret" que justifiquen la denegació d'aquest tipus de sol·licituds, presenta el reglament de la cambra, a fi de fer una interpretació harmoniosa amb el que es disposa en la llei 11/2016 i amb la jurisprudència que hem assenyalat en aquest informe.

En aquest sentit, citem la **Resolució de la Presidència del Parlament de Cantàbria, supletòria del reglament, sobre accés a la informació** sol·licitada a l'empara de l'article 9, dictada el 8 d'abril de 2016 (BOPC, d'11.04.2016), amb el parer favorable de la Junta de Portaveus i la mesa del parlament esmentat, i que indica textualment:

"L'**accés** a la informació sol·licitada a l'empara de l'article 9 del Reglament **podrà ser restringit**, de forma excepcional, quan el Govern de Cantàbria al·legue amb fonament que la informació remesa afecta al dret a la intimitat de les persones, a drets relatius a la propietat intel·lectual o industrial o **en general a drets de terceres persones susceptibles d'una especial protecció**."

Aquest tipus de resolucions ja es preveïen en el Reglament del Congrés dels Diputats, l'article 32.2 del qual estableix:

“Correspon al president complir i fer complir el reglament, **interpretar-lo en els casos de dubte i suplir-lo en els d'omissió**. Quan en l'exercici d'aquesta funció supletòria es proposa dictar una resolució de caràcter general, haurà de mediar el parer favorable de la Mesa i de la Junta de Portaveus.”

Observeu la plena identitat entre aquest article i l'article 31.2 de l'RCV abans esmentat.

Doncs bé, en exercici d'aquesta facultat, el **president del Congrés dels Diputats** va dictar el 18 de desembre de 1986 la Resolució de la Presidència “sobre l'accés del Congrés dels Diputats a matèries classificades”, la qual va ser objecte de recurs d'empara davant del Tribunal Constitucional per un grup de diputats.

El Tribunal Constitucional, en la Sentència núm. 118/1988, esmentada curiosament en l'informe del lletrat de les Corts, va desestimar la demanda d'empara i, al mateix temps, va recordar que els drets individuals de cada un dels membres de les cambres poden ser conformats per aquestes en els seus respectius reglaments, en virtut de l'autonomia organitzativa i funcional que els reconeix l'article 72 de la Constitució, sense perjudici que en l'exercici d'aquesta hagen de respectar necessàriament els preceptes constitucionals.

Així mateix, quant a la **naturalesa d'aquest tipus de resolucions efectuades pels presidents de les cambres**, fruit de la delegació receptícia en favor d'aquests òrgans i, per tant, reflex de les competències residenciades en aquests, **la sentència esmentada afegia que aquestes supleixen les llacunes dels reglaments parlamentaris i constitueixen normes amb valor de llei que produeixen materialment els mateixos efectes que el reglament mateix**.

Una vegada establert el que s'ha exposat anteriorment, no podem fer una altra cosa que mostrar la nostra disconformitat amb la manifestació que conté l'informe del lletrat de les Corts sobre la inexistència en aquest cas de “llacuna o cap dubte sobre l'obligació de l'AVAF de facilitar la documentació”, i més encara quan aquesta apreciació subjectiva es fa descansar sobre “la sentència del Tribunal Superior de Justícia”. La cita s'ha d'entendre a la Sentència 188/2020, no ferma i contradictòria amb la resta de sentències, fermes, de la sala que hem esmentat, així com de la jurisprudència del Tribunal Suprem i del Tribunal Constitucional.

I la nostra disconformitat s'accentua encara més quan, en el mateix paràgraf, l'informe del lletrat de les Corts afirma que no hi ha “previsió relativa a la protecció de drets fonamentals quan l'Administració requerida no és el Consell”, la qual cosa suposa, com a mínim, un desconeixement de la Llei 11/2016 i de les funcions i finalitats de l'AVAF.

En definitiva, ja hem vist la nombrosa jurisprudència que reconeix l'existència de “raons fundades en dret” que suposen un límit al dret d'accés a la informació dels membres d'un parlament, els casos en què el precepte d'una llei ordinària s'ha considerat com a aquesta raó fundada en dret, els exemples de lleis (ordinàries o orgàniques) que estableixen altres límits als reglaments parlamentaris i les resolucions de la presidència d'algun parlament que interpreten correctament els límits d'aquest dret, per la qual cosa entenem que ens trobem davant més que d'una qüestió jurídica, d'una qüestió de voluntat.

Conclourem aquest apartat només recordant que l'Administració pública, per previsió expressa de la Constitució Espanyola, se subjecta als principis de legalitat, jerarquia normativa i seguretat jurídica, amb ple sotmetiment a la llei i al dret (articles 9 i 103), i que l'Agència desenvolupa les seues funcions observant-los tots. La negativa al lliurament dels expedients d'investigació en curs constitueix una garantia per a la protecció de béns jurídics protegits constitucionalment i legalment i un compromís amb la seua independència.

Setena. Pel que fa al subapartat “La proposta de modificació reglamentària”

Novament, en l'informe s'esgrimeixen, per a oposar-se a l'escrit del director d'aquesta Agència remès a la Presidència de les Corts, una sèrie de consideracions genèriques de tipus constitucional sobre el dret d'accés a la informació dels parlamentaris i parlamentàries que, tot i ser certes, segons el parer d'aquesta Agència, no serveixen per a fonamentar una negativa al que ha exposat i sol·licitat el director de l'AVAF en l'escrit de 4 de febrer.

Així, els esments que l'informe del lletrat de les Corts fa al fet que el Tribunal Constitucional “ha caracteritzat la facultat parlamentària de obtindre documentació com una facultat de configuració legal en els respectius reglaments parlamentaris”, o al fet que la reforma del Reglament de les Corts proposada “pot trobar encaix constitucional sempre que es faça en termes de proporcionalitat i respecte al contingut essencial” (s'entén del dret d'accés), tot i ser certes en si mateixes, no poden servir de suport a la manifestació que seguidament es fa quan es declara que “pot constituir una vulneració del dret fonamental de participació pública (article 23 CE)”.

Després de tot el que s'ha argumentat en aquest informe, entenem que aquesta afirmació, subjectiva i particular, manca de justificació jurídica. De la mateixa manera que l'asseveració que cap reglament ha optat per limitacions com la proposta i que si s'aplica “es pot produir una desnaturalització de l'essència d'una facultat constitutiva del *ius in officium* parlamentari”.

És suficient recordar en aquest punt que els reglaments de l'Assemblea de Múrcia i dels parlaments de Navarra i d'Andalusia estableixen expressament com a límits les dades de caràcter personal. A més, el Reglament del Parlament d'Andalusia afig la denegació del dret d'accés en el cas que es tracte d'informacions reservades o secretes. El Reglament del Parlament de Catalunya remet, en matèria de límits, als consignats en la Llei de transparència i, a més, en l'article 21.2, declara textualment que “el dret d'accés a la informació pública també pot ser denegat o restringit si la informació té la condició de protegida i així ho estableix expressament una norma amb rang de llei”.

I no només en reglaments parlamentaris, mitjançant una resolució de la Presidència del Parlament de Cantàbria supletòria del reglament, el dret d'accés pot ser restringit quan la informació afecta en general drets de terceres persones susceptibles d'una protecció especial.

Finalment, i pel que respecta a l'atribuïda falta de legitimació per a la iniciativa o impuls de la reforma del Reglament de les Corts per part del director de l'AVAF, és evident que tenint en compte que aquesta competència està residenciada en els diputats i diputades així com en els grups parlamentaris de les Corts, l'escrit d'aquesta Agència s'ha d'entendre com una sol·licitud a tots ells, a través de la Presidència de la cambra, que considerem perfectament raonable, possible i oportuna, atès que en aquesta legislatura s'ha creat una comissió per a la reforma del reglament de la cambra autonòmica valenciana, la primera sessió de la qual va acordar crear en el seu si una ponència per a elaborar una proposta articulada de reforma del text vigent.

Al capdavant de l'AVAF, d'acord amb l'article 26 de la llei que la regula, es troba la persona titular de la direcció d'aquesta, que exerceix el càrrec amb plena independència, inamovibilitat i objectivitat en el desenvolupament de les funcions i en l'àmbit de les competències pròpies, i actua amb sotmetiment ple a la llei i al dret. Aquesta persona va ser triada per les Corts Valencianes per majoria de tres cinquens i proposada per organitzacions socials que treballen contra el frau i la corrupció a la Comunitat Valenciana.

Així mateix, oblidada l'informe del lletrat de les Corts que, d'acord amb el que es preveu en l'article 4 h de la Llei 11/2016, de 28 de novembre, de la Generalitat, són finalitats i funcions de l'Agència, entre altres, "dur a terme funcions d'assessorament i formular propostes i recomanacions a les Corts, al Consell de la Generalitat i a les entitats incloses en l'àmbit d'actuació en matèria d'integritat, ètica pública i prevenció i lluita contra la corrupció", i això sense perjudici del dret de petició que assisteix a qualsevol ciutadà.

Pel que fa al subapartat titulat "Conclusions"

Seguint, com fins al moment, correlativament els apartats de l'informe del lletrat de les Corts de 26 de febrer de 2021, i en relació amb les conclusions manifestades en aquest, cal col·legir o, si és el cas, oposar, el següent:

1. L'article 12 de l'RCV relatiu al dret d'accés a la informació no és absolut, perquè aquest mateix precepte esmenta expressament en l'apartat 2 *in fine* l'existència de "raons fundades en dret que ho impedisquen".
2. L'existència de "raons fundades en dret", que es preveu en tots els reglaments parlamentaris, estatals o autonòmics, opera com a límit al dret esmentat i, per tant, no suposa una restricció d'aquest, sinó una frontera del seu àmbit d'aplicació.
3. El dret d'accés a la informació i documentació obrant en les administracions públiques, en la redacció donada fins al moment amb caràcter general pels reglaments parlamentaris, es refereix a la relativa al Govern i als seus òrgans dependents (poder executiu), perquè deriva de les funcions de control que sobre aquests exerceixen els diputats i diputades, d'acord amb la Constitució i els estatuts d'autonomia.
4. L'Agència de Prevenció i Lluita contra el Frau i la Corrupció de la Comunitat Valenciana és una entitat adscrita a les Corts Valencianes, amb personalitat jurídica pròpia i plena capacitat d'obrar per a complir amb les seues finalitats. Actua amb independència de les administracions públiques, i també dels partits polítics quan entren en el seu àmbit d'actuació, i es relaciona amb les institucions valencianes d'acord amb el que estableix la llei que la regula. La persona titular de la direcció de l'AVAF, l'elecció de la qual requereix una majoria qualificada del parlament mateix, ostenta la condició d'autoritat pública en l'exercici de les funcions i potestats previstes legalment.
5. El caràcter confidencial i reservat de les actuacions d'investigació de l'AVAF, reconegut expressament en la seua llei de creació, es justifica en criteris d'eficàcia en nom de l'èxit i del bon fi de les investigacions, a l'efecte de les quals es prohibeixen i se sancionen les filtracions i obstacles a aquestes, i, a més, en la necessària preservació de béns jurídics constitucionalment protegits i de les persones que denuncien, informen o alerten d'irregularitats que poden donar lloc a responsabilitats legals, en els termes previstos en la

Llei 11/2016, de 28 de novembre, de la Generalitat, reforçada hui per la Directiva (UE) 2019/1937.

6. El Tribunal Constitucional i el Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana residencien “raons fundades en dret” que impedeixen traslladar la documentació sol·licitada, en la previsió del seu caràcter reservat continguda en una norma amb rang de llei. Això no constitueix una restricció o vulneració del dret fonamental de participació política de l'article 23.2 CE, que no és absolut.

De la qual cosa s'informa perquè se'n tinga coneixement i als efectes oportuns.

València, en la data de l'informe
Lletrat i directora d'Assumptes Jurídics