

**RÉGIMEN DE LA INFORMACIÓN GRÁFICA  
EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS**

## **I. PLANTEAMIENTO**

1. El pasado martes, 20 de diciembre de 2011, mientras se estaba celebrando el debate de investidura del candidato propuesto para Presidente del Gobierno, un periodista gráfico acreditado fotografió desde el lugar reservado para los mismos el teléfono móvil de un Diputado, captando el mensaje que se enviaba a éste. Esta fotografía fue publicada al día siguiente con amplitud y profusión en el medio de comunicación que acredita al fotógrafo.
2. Este hecho no es novedoso en el Congreso. En diversas ocasiones en el pasado fotógrafos acreditados han obtenido imágenes tanto de teléfonos móviles de Diputados como de notas y papeles de los mismos, de sus ordenadores portátiles o de las pantallas de ordenador que los Parlamentarios tienen asignados en el Salón de Sesiones.
3. Ante esta situación, la Presidencia de la Cámara comunicó a la Mesa en su reunión del pasado día 21 de diciembre, el encargo a la Secretaría General de un informe sobre la cuestión suscitada por el hecho antes descrito. De igual manera transmitió a la Mesa las quejas efectuadas por Diputados de varias formaciones sobre las condiciones en que pueden desempeñar sus tareas constitucionales, en lo relativo a sus derechos de secreto de las comunicaciones e intimidad, en el interior de los propios recintos parlamentarios.
4. La cuestión sobre la que se solicita informe requiere, al menos, un análisis dual. Por una parte, un enfoque jurídico que precise los límites – e incluso los conflictos- entre los diferentes bienes constitucionales en presencia. Por otra, un análisis administrativo que, partiendo de las competencias que corresponden a las propias Cámaras y a sus órganos, estudie posibles soluciones para afrontar problemas como el descrito.

## II. ANÁLISIS JURÍDICO

1. La cuestión planteada debe ser abordada desde una triple perspectiva: la vigencia y efectividad del derecho a la información, el régimen jurídico del secreto de las comunicaciones y la naturaleza de la actividad parlamentaria, incluyendo el estatuto jurídico del Congreso de los Diputados. Estas tres cuestiones no son independientes, pues la libertad pública se ejerce en un determinado contexto relevante, no en una situación de vacío. No cabe aislar el derecho y analizarlo de forma abstracta, más aún cuando se plantean cuestiones pertenecientes al ámbito reconocible del derecho y que deben ponerse en relación con el régimen jurídico de unos órganos previstos expresamente en la Constitución.

El análisis de la libertad y de sus límites no puede eludir la cuestión de la **ocasión de su ejercicio**, lo que permite hablar de modos de ejercicio, más que de una forma única y homogénea de manifestarse. No es lo mismo apelar a los derechos de intimidad y a la libertad de información en un caso de ejercicio en un espacio público abierto que cuando se plantea en relación con el régimen jurídico y organizativo de la actividad de un órgano constitucional. La función de la interpretación del derecho o la libertad fundamental no es escolástica, es decir, no está exclusivamente dirigida a distinguir y agrupar en una sola categoría todos los modos de ejercicio, pues cabe distinguir entre titularidad del derecho, activa y pasiva, materia o tipo de comunicación afectada, modos de ejercicio y lugar o espacio donde se produce. No hay una matriz única que responda a todos los casos, ya que las manifestaciones y los grados de compromiso del derecho dependen, tanto del sujeto activo como del sujeto vinculado por el propio reconocimiento del derecho, y de las circunstancias del ejercicio.

2. Esta circunstancia ha sido reconocida en el caso de la **libertad de información** por el Tribunal Constitucional, al referirse a la garantía de una *opinión pública libre indispensable para la efectiva realización del pluralismo político*, añadiendo que es en ese contexto institucional, que excede del contenido limitado de un derecho para fijarse en su relevancia democrática, donde se

analiza la mencionada libertad, en conexión con asuntos que son de interés general por las materias a que se refieren y por las personas que en ellos contribuyan a la citada formación. El Tribunal parte de la base de que la libertad alcanza su máximo nivel de eficacia justificadora frente a otros derechos fundamentales cuando sus titulares son personas públicas, ejercen funciones públicas o resultan implicadas en asuntos de relevancia pública, en el contexto de la citada opinión pública libre, estando obligados a soportar un riesgo de que resulten sus derechos subjetivos de la personalidad afectados por opiniones e informaciones de interés general. (STC 107/88, de 8 de junio, reiterándose la misma doctrina en SSTC 241/1999, de 20 de diciembre y 2/2001, de 15 de enero).

3. La mencionada doctrina es también de aplicación a los supuestos del **derecho a la intimidad**, insistiendo la jurisprudencia en la naturaleza del objeto de la información, la actividad pública desarrollada y las circunstancias de contribución, (STC 105/1990, de 6 de junio y STC 197/1991, de 17 de octubre). La jurisprudencia exige para la protección de la información de estos últimos, el test de la veracidad, como obligación de diligencia del informador, más que como exactitud absoluta con la realidad, diligencia apreciable desde una perspectiva *ex ante*, confirmada por las fuentes, y siempre que no se aprecie en el caso lo que el Tribunal Supremo denomina temerario desprecio a la verdad, o falsedad de lo comunicado, tendiendo la jurisprudencia a aplicar siempre el criterio de la exigencia de la *actual malice* a materias de interés público. Igualmente se han puesto en juego criterios abordando los problemas vinculados, como el carácter insidioso de la noticia, la veracidad en ausencia de relevancia pública, el error informativo o el reportaje neutral.

El citado test exige que la veracidad se debe al menos comprobar, de tal modo que el informador, además de hacerlo sobre tales materias de interés público, que sean pertinentes y respecto de las que las noticias sean necesarias, tiene un deber de comprobar la veracidad de los hechos que expone, mediante las oportunas averiguaciones y empleando la diligencia específica exigible a un profesional. Esto determina que puede darse el caso de que la información que resulte errónea o no probada, también resulte protegida, en las condiciones

exigidas y exigibles al informador, presunción que quiebra si el acceso a los hechos es provocado y lesivo del derecho a la intimidad. Todo ello se sitúa en el marco general del valor o posición preferente de los derechos relativos a la libertad de información. (SSTC 105/1990, de 6 de junio y 297/1994, de 14 de noviembre; la afirmación relativa a la posición preferente se encuentra en la STC 171/1990, 12 de noviembre).

El Tribunal Supremo norteamericano, en el caso *New York Times Co. v. Sullivan*, afianzó la mencionada posición preferente, con argumentos indelebles y en una materia en que se alegaba una manifestación del derecho al honor. El Tribunal Supremo de los Estados Unidos revocó la sentencia de instancia en base a que, si bien no fueron acreditados todos los hechos relatados, el debate sobre la cosa pública debía ser abierto y sin inhibiciones de acuerdo a los principios emanados de la forma republicana de gobierno. Así afirmó que la protección constitucional de la libertad de prensa no amparaba la falsedad o el contenido injurioso de la publicación, estableciendo que la citada libertad no es absolutamente incondicional, pues la apreciación de una *actual malice* destruía la protección, aunque más tarde y en otro caso relevante para la libertad de información, dedujo que no tenía que ser eliminado todo tipo de secreto o reserva. (*New York Times Co. v. United States*).

4. Hechas estas consideraciones generales sobre la libertad de información, la diferencia de supuestos obliga a distinguir, a los efectos de determinar los límites de la mencionada libertad de información ex artículo 20.4 CE, el caso general de la **protección de la privacidad** a la que se refiere el artículo 18.1 de la Constitución, y el supuesto de la prohibición absoluta de intervención en las comunicaciones a la que se refiere el apartado 3) del artículo 18. Éste último está reforzado y protegido, y es intangible en todo caso, si no es por intervención de una autoridad judicial, al tenerse en cuenta la capacidad lesiva reduplicada de la acción. Es decir, con el telón de fondo del régimen general del derecho a la intimidad, la capacidad de conocer datos personales por estos medios se encuentra súper protegida, precisamente por la capacidad de incidencia en el derecho, lo que equivale nada más y nada menos que a presumir dañado el citado derecho, *iuris et de iure* y sin más trámite, cuando se

accede a una comunicación, *por cualquier procedimiento*, excluyendo el amparo de la libertad de información.

La jurisprudencia ha sido en este caso rigurosa a la hora de definir el objeto de la comunicación y de su entorno, refiriéndose a la protección de una **libertad plena de comunicaciones**, protegiendo al citado secreto con un carácter formal, por tanto independiente de su contenido, y extendiendo la protección a nuevos medios. (STC 70/2002, de 3 de abril, entre otras). A su vez se ha delimitado lo protegible, indicando que se reconoce en los más amplios términos una interdicción de la interceptación o el simple conocimiento antijurídico de lo comunicado. (STC 114/1984, de 29 de noviembre), incluido el llamado *comptage*, (Sentencia del TEDH, de 2 de agosto de 1984, Asunto Malone), sentencia ésta última que hizo una interpretación progresiva del ámbito protegido del derecho, extendiendo el ámbito de lo protegido no solamente a la comunicación sino también al hecho de que ésta se produzca

Por tanto, la Constitución en este punto y a diferencia del apartado 1 del artículo 18, se está refiriendo a una prohibición perfectamente determinable, sin necesidad de interpretación, en función de lo que el Tribunal Constitucional ha llamado la interferencia en un proceso de comunicación, (STC 70/2002, de 3 de abril, entre otras). Esta vulneración del derecho, como límite de la mencionada libertad, no requiere de esfuerzo de determinación e integración en cuanto a si se ha producido la lesión de la intimidad, ya que no se refiere al bien jurídico protegido, sino al medio utilizado, como interceptación o interferencia de la comunicación no consentida ni autorizada por resolución judicial, sin perjuicio de los problemas específicos que plantea el derecho a la intimidad en los supuestos del citado consentimiento. En todo caso es obvio que no cabe una forma ilícita de ejercitar la libertad de información, es decir, *el ejercicio o la acción de obtener la información deben ser constitucionalmente lícitos, pues sin licitud no hay libertad y es ilícita la vulneración del derecho a las comunicaciones protegidas.*

5. La citada expansión se justifica en que en la acción de recoger información, de comunicar o de guardar la información existe, implícita, lo que en otros

supuestos se denomina una **cláusula de progreso**. La posibilidad de captar la información se multiplica, cuando se emplean medios o procedimientos más potentes, versátiles o complejos, sean ópticos o auditivos, de tal modo que a medida que las posibilidades de su uso van aumentando, aumenta correlativamente el ámbito de protección del derecho. No puede alegarse que los nuevos medios estén fuera del derecho a la intimidad o al honor, o del secreto de las telecomunicaciones, por una supuesta imprevisión de la norma, pues la interpretación de un precepto de derecho fundamental también ampara y protege frente a los avances o la combinación o uso independiente de los medios de captación, como ocurre en este caso, en que el mensaje ha sido accesible por medio de un objetivo de cámara fotográfica, es decir, mediante la reproducción digital y la retención en la memoria de la cámara de un mensaje de texto dirigido al titular del derecho.

Esta circunstancia permitir afirmar *prima facie* la existencia de un caso de invalidación total de la libertad de información, por los actos propios de quien lleva a cabo la acción, es decir, por una actuación semejante a la descrita en la doctrina de la *actual malice*, aunque en este caso lo que se manifiesta no es un desprecio a la concordancia entre los hechos y la noticia sino un temerario acto de invasión de una comunicación protegida –con evidentes daños al derecho de la intimidad y a la seriedad y libertad del debate político– por parte del informante, que en cierto modo utiliza los medios para *crear o generar* una noticia gráfica en base a una información personal transmitida por medios electrónicos. No hay diferencia sustancial entre estar escuchando a la vez lo que dice el titular del teléfono o acceder mediante tales medios potenciados a un mensaje de texto. Es más, es fundamentalmente lo mismo. En ambos casos y sin perjuicio de la relevancia penal de la conducta, es de todo punto evidente que concurre lo temerario en la acción de captar. La captación del mensaje es en cierto modo la creación de un hecho noticioso donde nunca lo debió haber, actitud que excluye que la acción se haya desempeñado por error o por ignorancia. Y esa acción no aparece amparada, en ningún caso, por la libertad de expresión, ni siquiera por el derecho a recibir libremente información veraz, puesto que el ciudadano no tiene un incondicionado derecho a la recepción de la misma.

6. La actividad parlamentaria está determinada por la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras, constituyendo un sistema normativo de primer grado, que se aprueba de forma autónoma y que no agota el contenido de las normas estrictamente parlamentarias. Y lo primero que hay que señalar es que la publicidad de los debates no permite una lectura que invalide la protección de la sesión y los poderes de dirección del debate y administrativos del Presidente de la Cámara, pues publicidad significa la exclusión de lo secreto, reservado o cerrado, con las debidas excepciones, sin que pueda confundirse con un acceso sin límite por los medios acreditados a la documentación o a los medios de información que los integrantes de la Cámara manejan, ni permita excluir los poderes de dirección de los debates u orden en la sesión, cuya tutela se atribuye al Presidente de la Cámara. Ese derecho general e irrestricto al acceso a la documentación no existe, ni en la Constitución ni el Reglamento del Congreso, pues la publicidad parlamentaria es una modalidad propia de publicidad, dirigida a una finalidad, que no puede identificarse con el derecho a registrar hechos en un lugar público. La publicidad del debate no supone, en ningún caso, que los medios de prensa puedan acompañar al desarrollo de la sesión *pegados* a la actividad del parlamentario, de tal modo que el diputado pueda ser grabado o fotografiado cuando lo grabado o fotografiado es un texto escrito indispensable y privado, unas notas tomadas para contestar otra intervención o un contenido que le llega por un mensaje de texto.

Pero aún se puede, y se debe, ir más allá, porque la protección del desarrollo de la sesión pública, como elemento esencial de la institución parlamentaria, debe evitar la captación de informaciones que se utilizan o pueden utilizarse para contestar en el debate, rompiendo lo que en el Derecho Constitucional norteamericano se denominada *candid speech*, que podría traducirse por conversación o debate abierto, sincero, directo o espontáneo. Es decir, la protección examinada no solamente está fundada, como en una roca, en el derecho a la intimidad, sino que el debate parlamentario requiere de una argumentación reactiva, que está en función de lo que otro orador diga, y que no puede ser objeto de una interceptación y divulgación, lesiva de otro derecho fundamental, el contenido en el artículo 23 de la Constitución. Nadie se atreve a intervenir, o, al menos, interviene con más cautela, si sabe o sospecha que sus



papeles de trabajo, su móvil o su línea de acceso a Internet pueden ser captadas por medio de una cámara, concluyéndose que es éste un caso especialmente insidioso, pues puede entenderse plausiblemente que es susceptible de influir de algún modo en el debate, lo que daría lugar a un banco de datos de notas, avisos, mensajes, llamadas o consultas, que estaría al parecer justificado por el carácter público de la sesión.

Una línea de defensa podría sostener la tesis de que la titularidad de la línea, cualifica la información o traslada la responsabilidad por el funcionamiento o el espacio público en que se desarrolla la comunicación. Si ya se ha señalado que el carácter público de la sesión no puede convertirse en una versión parlamentaria de los programas de reality, pues la publicidad y la intermediación son cosas diferentes, tampoco el hecho de que la línea sea del ente público autoriza a extender o a ampliar la posible cobertura de la información enviada, como si el titular fuese el Congreso, cuando en el plano del derecho a la intimidad el titular del derecho es el que envía o recibe comunicación. La propiedad de la línea no convierte a los mensajes y la información que circulan por ella en desprotegidos.

Otra posible vía de defensa frente a la imputación de exceso en la libertad es el carácter de espacio público del lugar, espacio en el se desarrolla la acción humana y más concretamente la comunicación. Pero ese espacio no es la calle ni está sometido a las mismas reglas que los espacios públicos, abiertos o cerrados. El Salón de Sesiones o las Salas de Comisiones, son lugares de debate y decisión que permiten establecer limitaciones explícitas a las actividades de registro, grabación o reproducción como establece el artículo 98 del Reglamento, lo que no tiene nada que ver con un supuesto régimen de publicidad extremada, que pudiera interpretarse como derogatorio del derecho al secreto de las comunicaciones, del derecho a la intimidad y de la propia legislación constitucional y administrativa de acceso a los actos que se celebran en el Parlamento y a la documentación que en ellos se genere o utilice.

### III. ANÁLISIS ADMINISTRATIVO

1. Con independencia del alcance o extensión que se atribuya al derecho a la información sobre el que nos hemos detenido ampliamente con anterioridad, hay un hecho incontrovertible. No existe un solo centro público o administración que se conozca en el que el ingreso o la circulación por sus dependencias sea absolutamente libre o incontrolado.

Aunque tal constatación pudiera parecer ociosa es el dato de partida necesario para todas las reflexiones y propuestas que posteriormente se efectuarán. Dicho de otro modo: el derecho de información no incluye en ningún caso la libre e irrestricta circulación por las dependencias administrativas o, en este caso, parlamentarias.

A partir de ahí se trata de analizar tanto la actual regulación como posibles medidas de mejora a estos efectos.

2. La regulación de las cuestiones administrativas en el ámbito de las Cortes Generales reúne una importancia capital. Tan es así que la propia Constitución Española se ha ocupado de contener una disposición primordial contenida en su artículo 72.3. Según el mismo:

*“Los Presidentes de las Cámaras ejercen en nombre de las mismas todos los poderes administrativos y facultades de policía en el interior de sus respectivas sedes”.*

Es evidente que esta norma de rango constitucional debe ser interpretada y aplicada al amparo de su normativa de desarrollo que, sin embargo, no podrá contradecirla en ningún caso debido al principio de jerarquía normativa y de primacía constitucional consagrados en el artículo 9 de nuestro texto constitucional.

3. Es también significativo que el propio Reglamento del Congreso de los Diputados se haya ocupado expresamente de regular la grabación gráfica o sonora de las sesiones de los órganos de la Cámara.

Así el artículo 98.3 del Reglamento del Congreso de los Diputados dispone lo siguiente:

***“Nadie podrá, sin estar expresamente autorizado por el Presidente del Congreso, realizar grabaciones gráficas o sonoras de las sesiones de los órganos de la Cámara.”***

Esta norma reglamentaria ha sido y es el eje normativo sobre el que ha pivotado la práctica administrativa desde su aprobación en 1982. Tres aspectos merecen ser destacados *prima facie*:

- 3.1. Existe una práctica consolidada que ha delimitado zonas concretas para el ejercicio de la actividad gráfica en los términos que luego se determinarán.
  - 3.2. El Congreso de los Diputados ha respetado siempre la actividad de los informadores gráficos procurando que presten sus servicios en las mejores condiciones posibles.
  - 3.3. La propia Presidencia en la IX y X Legislaturas ha tenido que recordar a Parlamentarios presentes en el Salón de Sesiones lo previsto en el art. 98.3 para que se abstuvieran de realizar grabaciones gráficas o sonoras de lo que sucedía en el mismo. La defensa de la privacidad del Parlamentario se ha extendido, pues, frente a otros Diputados por entenderse como un bien constitucional que es obligación de la Presidencia salvaguardar.
4. La situación actual respecto a la asistencia de prensa gráfica al recinto del Congreso de los Diputados es la siguiente:
- 4.1. Todo periodista gráfico debe contar con la preceptiva acreditación para acceder a la Cámara y efectuar fotografías.

- 4.2. En el momento presente hay veinticinco medios con acreditación permanente. Sólo se permite la presencia de un fotógrafo por medio acreditado en cada momento.<sup>i</sup>
  - 4.3. El acceso al recinto parlamentario se efectúa a través del control de prensa situado en la entrada de Cedaceros.
  - 4.4. La libertad de circulación es amplia dentro del Congreso pero existe una prohibición de realizar fotografías en determinadas zonas: despachos y dependencias administrativas (sin autorización), cafeterías, restaurantes, sótanos, garajes, etc. Igualmente no está permitida esta actividad en las plantas principal y primera del Edificio Ampliación III.
  - 4.5. En lo relativo al Salón de Sesiones, se permite realizar fotografías unos minutos antes del inicio de las sesiones y comenzadas estas sólo se pueden efectuar desde las tribunas de gráficos situadas a ambos lados del hemiciclo. En las sesiones de Comisión sólo se puede ejercitar la tarea desde la última fila y desde las parrillas laterales.
  - 4.6. Cuando no hay sesiones en la Cámara los periodistas gráficos necesitan una autorización específica para hacer fotos en el Palacio.
  - 4.7. Los informadores literarios no están autorizados para hacer fotos, ni siquiera para sus páginas, blogs o perfiles en las redes sociales.
5. A efectos de la adopción de decisiones correctas y útiles en la práctica cotidiana de las Cámaras, es menester señalar que la nueva realidad tecnológica tiene una incidencia directa en la cuestión planteada en el presente informe.

Los Diputados ejercen sus tareas ayudados por una serie de instrumentos (teléfonos móviles, ordenadores portátiles, tabletas, ordenadores de pleno, etc., etc.), esenciales para el buen fin de su actividad pero, como se ha demostrado,

---

<sup>i</sup> En determinadas sesiones se autoriza específicamente a fotógrafos de otros medios no acreditados para cubrir sesiones debido al interés temático o territorial de aquellas.

altamente expuestos a la indebida curiosidad de terceros. No parece razonable exigir de los Parlamentarios una obsesiva conducta de cuidado en el manejo de sus medios técnicos. Frente a eventos frecuentes y cuyo reflejo público nadie impugna (vid.ej. los micrófonos no cerrados o situaciones similares), no es justificable que el acecho desconsiderado sobre mensajes de texto, correos electrónicos o instrumentos de comunicación similares pueda primar alegándose descuido en la conducta de sus propietarios. Y ello por varias razones:

- en primer término porque, tal y como se ha señalado, el hecho de que la actividad se celebre en lugar público no elimina radicalmente la privacidad de manera absoluta.
- en segundo lugar, porque buena parte de esas imágenes indebidas han podido ser captadas por las facilidades de ubicación otorgadas por la Cámara a los periodistas gráficos.
- por último, porque en muchas ocasiones la instantánea no deriva de la casualidad o el azar, sino de una actividad continua y deliberada de seguimiento del objeto fotografiado. La información que acompaña a la imagen de la que trae causa el presente informe parece reconocer que este pudo ser caso respecto al teléfono móvil del Diputado.

Por tanto, si bien es cierto que sería deseable que los Parlamentarios observaran una conducta cuidadosa en la exposición de sus instrumentos tecnológicos, no parece razonable que se faciliten o avalen conductas que pongan a aquéllos en una situación de escrutinio o desprotección que vaya más allá de lo exigible a un ciudadano en el ejercicio de sus derechos.

6. Conscientes de que la situación planteada no es única ni propia en exclusiva de nuestro país, se ha solicitado una encuesta de urgencia a varios Parlamentos de muy diverso ámbito. El resultado de esta encuesta (rápida pero significativa) es claro. **La ubicación de los periodistas gráficos en el Congreso de los Diputados es un caso excepcional en el entorno comparado** (véase Anexo I).

Es cierto que la inmensa mayoría de los Parlamentos consultados permiten el acceso de los fotógrafos al Salón de Sesiones. Pero también es cierto que una mayoría igual o superior sitúa dicho acceso en las galerías o tribunas de prensa y nunca (salvo alguna excepción) en el espacio físico donde se sitúan los escaños de los Parlamentarios. En términos teatrales podría decirse que la prensa gráfica no se sitúa en el patio de butacas sino en la grada y, en el mejor de los casos, en plateas.

Por tanto, si se quisiera importar el modelo seguido en la práctica totalidad de los Parlamentos, la ubicación de la prensa gráfica debería ser radicalmente alterada en el Salón de Sesiones, pasando de su actual emplazamiento a las tribunas de prensa. Debe tenerse en cuenta a estos efectos que no consta que en ninguno de los países contemplados en la encuesta se haya cuestionado que la ubicación de la prensa gráfica en otros lugares menoscabe o viole el derecho de información.

Esta posibilidad, que sin duda podría adoptarse en el marco de las capacidades normativas y administrativas antes descritas, debe ser objeto de reflexión por varias circunstancias. En primer término, porque puede originar el convencimiento –aunque fuese infundado– de que se están generalizando responsabilidades que, en este caso, sólo son personalmente atribuibles, por más que en el pasado se hayan reproducido episodios de estas características. En segundo lugar, porque exigiría de modo rápido una remodelación de tribunas no imposible, pero sí de difícil ejecución inmediata. Y, por último, porque la ubicación en tribunas no eliminaría (aunque atenuaría sensiblemente) la posibilidad de que se repitan actuaciones como la descrita en los antecedentes del presente informe.

7. De lo hasta aquí expuesto se puede deducir la necesidad de actuar sobre un problema que se ha revelado trascendente y que pone en juego el derecho de los Parlamentarios a ejercitar su función sometidos, lógicamente, al escrutinio

público, pero amparados por la Presidencia o la Mesa en sus legítimos derechos.<sup>ii</sup>

La situación actual revela que existe una laguna o carencia normativa que exige una mayor determinación y exactitud en su contenido, así como una determinación de aquellas conductas que son contradictorias con el principio de la buena fe que debe regir la relación de la Cámara con quienes están acreditados para trabajar en ella, incluyendo el respeto de los derechos fundamentales de los propios Diputados. La mejor prueba de esta laguna es que no se puede aconsejar con solidez jurídica la adopción de una concreta medida contra quien, según todas las evidencias, ha violado los principios anteriormente descritos.

Por ello se estima necesaria la adopción de una norma que contenga el régimen esencial del desempeño de la actividad de periodismo gráfico en el interior del recinto del Congreso de los Diputados. Esta norma desempeñaría una importante función de seguridad y previsibilidad jurídica para los afectados permitiéndoles conocer el ámbito de las actuaciones permitidas y el alcance de las eventuales contravenciones a las mismas.

---

<sup>ii</sup> Esta línea parece ya avanzada por el abogado Sr. Cremades, que en un artículo titulado “No hay caso” (Diario El Mundo 22/12/2011), concluye su reflexión indicando lo siguiente:

*“Si se quieren evitar en el futuro estas filtraciones tal vez podría ser el recién nombrado presidente del Congreso de los Diputados, Jesús Posada, quien, en el ejercicio de sus funciones de gobierno sobre la Cámara, fijara unas normas generales sobre la utilización de objetivos que permitan obtener fotografías susceptibles de alcanzar la privacidad de los parlamentarios.*

# ANEXO I

## ACCESO DE PRENSA A SALÓN DE SESIONES

PAÍS (Cámara)	Acceso prensa	Lugar	Observaciones
<b>Alemania (Bundesrat, Senado)</b>	Si (no acreditados con permiso especial)	Balcón de prensa	Fotógrafos no pueden usar flash y tienen cinco minutos al inicio de la sesión plenaria para tomar fotos en el Salón de Sesiones.
<b>Andorra (unicameral)</b>	Si	Balcón de prensa (prensa escrita)	Fotógrafos (acompañados por personal de comunicación) tienen libre acceso al salón durante algunos minutos
<b>Austria (Consejo Nacional y Consejo Federal)</b>	Si	Balcón de prensa	
<b>Bélgica (Cámara de representantes)</b>	SI	Tribuna de prensa (nivel superior al salón plenario)	
<b>Canadá (bicameral)</b>	Si	Tribuna de prensa	Sólo los fotógrafos de la Cámara y otros de agencias acreditados están autorizados a hacer fotografías durante las sesiones
<b>Chequia (Senado)</b>	Normalmente, no (salvo tv checa). Pueden estar en Galería de público.	Cabina de prensa y seguimiento por TV para prensa escrita	Normalmente los periodistas no están en el salón de sesiones salvo la televisión pública checa, pueden estar en la tribuna del público. Ocasionalmente, al inicio de las sesiones los fotógrafos pueden entrar en el salón para hacer fotografías, siempre acompañados por un empleado de la Cámara. Las fotografías de los momentos importantes las realiza un empleado de la Cámara



<b>PAÍS (Cámara)</b>	<b>Acceso prensa</b>	<b>Lugar</b>	<b>Observaciones</b>
<b>Croacia (unicameral)</b>	Si	Balcón de prensa (prensa escrita) Galería de prensa (prensa gráfica) a ambos lados del salón	Fotógrafos pueden al comienzo de la sesión fotografiar en el Hall durante algunos minutos.
<b>Dinamarca (unicameral)</b>	Si	Balcón de prensa	
<b>Eslovaquia (unicameral)</b>	Si	Balcón de prensa	Acceso al Salón de Plenos para “photo minutes” durante 10 minutos al inicio de la sesión plenaria.  Pueden visitar el Salón de Plenos acompañados por un funcionario de prensa.
<b>Estados Unidos (House of Representatives)</b>	Si	Balcones de prensa distinta para prensa gráfica y escrita En el Senado galería de prensa	Acceso a ciertas áreas del capitolio con su acreditación
<b>Estonia (unicameral)</b>	Si	Balcón de prensa	
<b>Finlandia (unicameral)</b>	Si	Galería de prensa	Los periodistas pueden hacer fotografías o filmar
<b>Francia (Asamblea Nacional)</b>	Si	Tribuna de prensa	Delante del Presidente para prensa escrita y a los lados para los fotógrafos
<b>Grecia (unicameral)</b>	Si	Balcón de prensa (a la derecha del Presidente, en la primera planta del salón)	
<b>Irlanda (Seanad and Dáil)</b>	Si prensa escrita No prensa gráfica	Galería de prensa	Los periodistas están en una tribuna separada en la Cámara Baja y en una tribuna VIP en el Senado
<b>Islandia (unicameral)</b>	Si	Tribuna de prensa y sala contigua al salón de plenos	
<b>Israel (unicameral)</b>	Si	Galería de prensa	



<b>PAÍS (Cámara)</b>	<b>Acceso prensa</b>	<b>Lugar</b>	<b>Observaciones</b>
<b>Italia (bicameral)</b>	Si	Tribuna de prensa	Tribuna de prensa utilizada generalmente por los fotógrafos y prensa y una habitación contigua al Salón de Sesiones con video, monitores para el resto de periodistas
<b>Macedonia (unicameral)</b>	Si	Galería de prensa	
<b>Montenegro (unicameral)</b>	Si	Zona de prensa	Zona de prensa separada del Salón de Sesiones por un cristal. Los fotógrafos están autorizados a estar en el Salón de Sesiones únicamente durante los primeros 15 minutos
<b>Noruega (unicameral)</b>	Si	Zona de prensa a la izquierda del Presidente	Un número limitado de fotógrafos pueden ocupar los asientos de atrás. Pueden también hacer fotos desde el centro del Salón si van acompañados de un empleado de la Cámara, y también desde los asientos de atrás de la tribuna de público
<b>Países Bajos (unicameral)</b>	Si	Detrás de los escaños	Durante las sesiones, los fotógrafos están situados en un único espacio detrás de los escaños. Antes y después de las sesiones o durante las pausas, los fotógrafos pueden moverse por todo el Salón de Sesiones
<b>Parlamento Europeo</b>	Si	Galería de prensa (nivel superior a la Cámara).	Los fotógrafos no pueden usar el flash
<b>Polonia (Senado)</b>	Si	Galería de prensa	
<b>Portugal (unicameral)</b>	Si	Tribuna de prensa	
<b>Reino Unido (House of Commons)</b>	Si	Galería de prensa	

<b>PAÍS (Cámara)</b>	<b>Acceso prensa</b>	<b>Lugar</b>	<b>Observaciones</b>
<b>Serbia (unicameral)</b>	Si	Tribunas y salones de prensa	Posibilidad de seguir el trabajo cada año o ad hoc, y para ello pueden dirigirse a la Asamblea Nacional con el fin de obtener acreditaciones anual o diaria. Todas las solicitudes deben ser presentadas al Secretario General a través del Departamento de Relaciones Públicas. Este Departamento informa a la sede de los medios de comunicación nacionales sobre el procedimiento de acreditación anual. Las acreditaciones son válidas desde el 1 de marzo del año en curso hasta el 01 de marzo del año siguiente. A cada medio de comunicación se le permite presentar una solicitud para un total de cinco personas
<b>Suecia (unicameral)</b>	Si	Tribuna de prensa	
<b>Suiza (unicameral)</b>	Si	Tribuna de prensa	Únicamente los fotógrafos y cámaras de los canales de la televisión nacional SGR SSR que estén acreditados tienen acceso al Salón de Sesiones
<b>Ucrania (unicameral)</b>	Si	Tribuna de prensa	