



DEPARTAMENTO DE CIENCIAS JURIDICAS BASICAS

TESIS DOCTORAL

**ESTATUTO JURIDICO DEL COMPARECIENTE
ANTE UNA COMISION DE INVESTIGACIÓN
PARLAMENTARIA OSTENTANDO LA
CONDICIÓN DE INVESTIGADO EN UN
PROCEDIMIENTO PENAL**

Adel Alberto Hawach Vega
Las Palmas de Gran Canaria
2015

Cuenta la leyenda que Arquímedes de Siracusa, al presentar uno de sus avances, exclamó a los que allí estaban: “¡dadme un punto de apoyo, y moveré el mundo!”.... El punto de apoyo de mi mundo es Mabel Torres: mi esposa, la madre de mis hijos, mi socia, mi consejera. Gracias por transmitirme tu prudencia.-

A Daniela y Juan, la luz de mi vida.-

A Celso Perdomo y a Mónica Quintana, por lo que han sufrido y están sufriendo. El “caso eólico” será siempre un punto de referencia en mi carrera profesional. Por muchas razones, que habría que explicar en otra tesis doctoral, o quizás en una novela....

A Miguel Ángel Pérez Diepa, un abogado de raza donde los haya. Gracias por tu amistad, y por ser un espejo donde mirarme para poder mejorar cada día.

Y a mis padres. A mi madre, Teresa, por transmitirme su tesón. En donde quiera que esté, este trabajo también es de ella. Y a mi padre, Adel, por demostrarme lo grande que es, aún más si cabe, desde el 13 de julio de 2012...

Indice

1.- Introducción.....	1
2.- Breve introducción histórica sobre las comisiones de investigación.....	14
2.1. Antecedentes históricos.....	14
2.2. Sobre la investigación parlamentaria de la II República Española.....	19
2.3.- La investigación parlamentaria en las Cortes Constituyentes de 1.977.....	27
2.4.- La Constitución Española de 1978.....	32
2.5.- La proposición de ley sobre obligatoriedad de comparecencia ante las comisiones de investigación, de 30 de mayo de 1979.....	57
3.- Concepto y naturaleza jurídica de las comisiones de investigación parlamentarias.....	70
3.1. Concepto y naturaleza jurídica de las comisiones de investigación parlamentarias.....	70
3.1.1. Concepto de comisión de investigación.....	70
3.1.2. Naturaleza jurídica de las comisiones de investigación parlamentaria.....	90
3.2. Clases de comisiones de investigación.....	129
3.3. Las comisiones de investigación parlamentarias como	

instrumentos de control.....	131
4. Régimen jurídico de las comisiones de investigación parlamentaria.....	136
4.1.- Desarrollo normativo del artículo 76 de la Constitución y régimen jurídico de las comisiones de investigación.....	136
4.1.1. Introducción.....	136
4.1.2. El trámite de iniciativa en la creación de comisiones de investigación.....	140
4.1.3.- La aprobación de la iniciativa de creación de comisiones de investigación.....	148
4.1.4. La iniciativa para la constitución de una comisión de investigación parlamentaria.....	158
4.1.5. Composición e hitos procedimentales de las comisiones de investigación.....	165
4.1.6. Publicidad y secreto de las investigaciones parlamentarias...	169
5.- Régimen jurídico de las comisiones de investigación parlamentaria en el ámbito autonómico.....	176
5.1.- La creación de comisiones de investigación por los Parlamentos autonómicos: la función indagatoria en sede autonómica.....	176
5.2. La regulación de las comisiones de investigación parlamentarias en los reglamentos de los parlamentos autonómicos españoles.....	187

5.3. Régimen de funcionamiento de las comisiones parlamentarias de investigación en sede autonómica.....	198
6.-Estatuto jurídico de la persona requerida para comparecer ante una comisión de investigación parlamentaria ostentando la condición de investigado en un procedimiento penal.....	204
6.1. El estatuto jurídico del compareciente: derechos, obligaciones y garantías ante las comisiones de investigación.....	204
6.2. Los derechos, obligaciones y garantías de los comparecientes ante las comisiones de investigación.....	231
6.3. La protección de los derechos fundamentales del compareciente ante una comisión de investigación parlamentaria.....	263
7.- Sobre la simultaneidad de la investigación parlamentaria con investigación judicial.....	284
8.- Conclusiones.....	314
Bibliografía	324

I.- INTRODUCCION.-

Constituye una máxima indiscutible aquélla que sostiene que “*sin control judicial no hay Estado de derecho, pero sin controles políticos no hay Estado democrático*”, para ubicar a las comisiones de investigación dentro de los medios de control de los que dispone el Poder Legislativo, para llevar a cabo la función de control del Gobierno, que en España está encomendada a las Cortes Generales, por imperativo del artículo 66.2 de la Constitución de 1978.-

Entre los medios de control político destacan las preguntas, las interpelaciones y las comisiones de investigación, sobre las que centraremos el presente estudio desde la perspectiva del requerido a comparecer al tiempo que ostenta la condición de imputado en un procedimiento penal, y sobre cuya naturaleza jurídica han profundizado distintos autores de la doctrina constitucionalista¹, desde aquellas posturas que ven en las comisiones de investigación meros instrumentos para “*recabar información*”, a aquéllos que sostienen *que desde el punto de vista del control político, dicha*

¹ Cfr. Santaolalla, Fernando, *El Parlamento y sus instrumentos de información (preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación)*, Madrid, Edersa, 1982, p. 241. Del mismo autor, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa Universidad, 1990, p. 417. También, Murillo de la Cueva, Pablo Lucas, “*Las comisiones de investigación de las Cortes*”, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, núm. 10, marzo, 1986, entre otros.-

información no tendría sentido, si no se le dotara de un significado específico”², quien sostiene, en coincidencia con Aragón Reyes, que "lo principal, lo sustantivo, es el control que a través de estas comisiones se realiza, y lo auxiliar, accesorio y adjetivo, obtener información suficiente para ello”³.-

Sirva esta breve presentación introductoria para explicar el por qué de esta tesis: la explicación es bien sencilla. La primera vez que, como abogado, tuve que intervenir en la defensa de los intereses de un cliente llamado a comparecer ante una comisión de investigación, hicimos una primera pregunta: ¿bajo qué régimen jurídico se desarrolla el iter procesal de una comisión de investigación? Ante la falta de respuestas, impetramos la acción judicial. Primero ante la jurisdicción contencioso administrativa, que se declaró incompetente. Luego, ante el Tribunal Constitucional, que dispuso que la cuestión no tiene trascendencia constitucional. La pregunta sigue sin respuesta. Y todas las preguntas que se hicieron a continuación siguen sin respuesta...

² Interesante el artículo de Mora Donatto, Cecilia, *Las comisiones de investigación en el ordenamiento jurídico español*, que recoge una sinopsis perfecta del objeto de estudio.-

³ Aragón Reyes, Manuel, "El control parlamentario como control político", *Revista de Derecho Político*, Madrid, núm. 23, 1986.

D. Celso Perdomo González recibió del Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias un burofax en enero de 2007, requiriéndosele para comparecer, ante la *Comisión de Investigación para esclarecer los hechos y actuaciones de las Administraciones Públicas Canarias, así como la determinación de las responsabilidades consecuencia del concurso público convocado por la Consejería de Industria, Comercio y Nuevas Tecnologías*. Dicho burofax fue inmediatamente contestado, poniendo de manifiesto:

1º.- Que el requerimiento efectuado no cumplía los requisitos que se recogen en el artículo 50 del Reglamento del Parlamento de Canarias, por cuanto no se había efectuado con una antelación de quince días (ni hábiles ni naturales). Igualmente tampoco se recogía en la resolución que concurrían circunstancias de urgente necesidad como para ser citado con una antelación mínima de tres días (que tampoco se especifican en el requerimiento).-

2º.- Que no se especificaba en el requerimiento cuáles eran los extremos sobre los que debía informar, tal y como recoge el apartado d) del artículo 50.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias. Extremo éste imprescindible, habida cuenta que, como constaba en el Parlamento de Canarias, el Sr. Perdomo ostentaba la condición de

imputado en las diligencias previas 1403/2005 del Juzgado de Instrucción Número Siete de Las Palmas de Gran Canaria (procedimiento judicial penal en el que se están investigando unos hechos presuntamente constitutivos de delito en relación al mismo procedimiento administrativo que había motivado la constitución de la Comisión de Investigación. Por tal motivo, se solicitaba que se especificase si la *“determinación de las responsabilidades consecuencia del concurso público convocado por la Consejería de Industria, Comercio y Nuevas Tecnologías relativo a la energía eólica”* se refería a la Orden de 14 de octubre de 2004, por la que se convocaba concurso público para la asignación de potencia en la modalidad de instalación de nuevos parques eólicos destinados a verter toda la energía en los sistemas eléctricos insulares canarios y a la Orden de 14 de octubre de 2004, por la que se convocaba concurso público para la asignación de potencia en la modalidad de instalación o ampliación de parques eólicos con consumos asociados en los sistemas eléctricos insulares canarios, sustentados en el Decreto 53/2003 de 30 de abril, por el que se regula la instalación y explotación de los parques eólicos en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, anuladas por sentencia 396/2005, de 2 de Septiembre, del TSJC (Sala de Contencioso Administrativo),

fundamentándose dicha anulación en la omisión del dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Canarias, lo que acarreó la nulidad de la disposición de conformidad con el artículo 62.2 de la Ley 30/1992 (RJAP y PAC).

3º.- En otro orden de cosas, mientras que por un lado, una buena parte del texto de requerimiento de convocatoria lo configuraba el contenido del artículo 502 del Código Penal, para advertir de las consecuencias que acarrearía el hecho de no comparecer ante una comisión de investigación, así como lo que le podría suceder a quien faltare a la verdad en su testimonio, por más que el apartado e) del mismo artículo 50.3 del Reglamento del Parlamento de Canarias exige que en el requerimiento de convocatoria ha de recogerse la referencia expresa a los derechos reconocidos al compareciente, únicamente, y de manera muy sucinta, se significa que *durante la sustanciación de la comparecencia se velará por la salvaguarda del derecho a la intimidad, el honor, el secreto profesional, la cláusula de conciencia y los demás derechos constitucionales del compareciente...* Ello requería, al menos, una breve alusión a lo que lo supone el hecho de que *“en dicha comparecencia se velará por los derechos fundamentales del compareciente”*. Permítaseme afirmar que mal puede casar que se

vele por la salvaguarda de los derechos fundamentales a la intimidad y al honor, cuando lo cierto es que se permite la entrada al lugar donde se desarrolla la comparecencia a los medios de comunicación, todo ello al amparo de la redacción de los artículos 71 y 72 del Reglamento del Parlamento de Canarias.-

En los citados artículos se dispone que las sesiones del Pleno del Parlamento (a donde habrán de ser elevadas las conclusiones de esta Comisión de Investigación) serán públicas, con algunas excepciones, entre las que se incluyen aquellas sesiones en la que se debatan “(..) *conclusiones formuladas por las Comisiones de Investigación, salvo que, por razón del interés público, la Mesa y la Junta de Portavoces acuerden por unanimidad la publicidad de las sesiones*”, lo cual se desconocía en el momento de contestar al burofax remitido por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento...por lo que a priori, siendo secretas, se permite asistir a las comparecencias a los representantes de los medios de comunicación “debidamente acreditados”...

Por otro lado, el artículo 72.3 del Reglamento dispone que “*las sesiones de las Comisiones de Investigación preparatorias de su plan de trabajo o de las decisiones del Pleno, o de deliberación interna, o las reuniones de las Ponencias que se creen en su seno,*

serán siempre secretas”. Igualmente, *“serán también secretos los datos, informes o documentos facilitados a estas Comisiones para el cumplimiento de sus funciones, cuando lo disponga una ley o cuando así lo acuerde la propia Comisión”*.

Por el contrario, se permite asistir a las sesiones de las comisiones de investigación que tengan por objeto la celebración de comparecencias informativas a los representantes de los medios de comunicación debidamente acreditados, salvo que concurra alguno de los supuestos siguientes:

- a) Cuando la comparecencia verse sobre materias que hayan sido declaradas reservadas o secretas conforme a la legislación vigente.
- b) Cuando, a juicio de la Comisión, los asuntos a tratar coincidan con actuaciones judiciales que hayan sido declaradas secretas.

Entendíamos, pues, que entraba en contradicción la presencia de los medios informativos en las comparecencias de esta Comisión de Investigación con lo preceptuado en el Reglamento de Parlamento, máxime y cuando, y tal y como le constaba al Parlamento, existía una investigación judicial en curso, en la que se dispuso el secreto de las actuaciones desde el 7 de marzo de 2005 hasta el 26 de julio de 2006. De hecho, salvo error u omisión, la Comisión de Investigación se constituyó el 20 de febrero de 2006, lo

que exoneraba de mayores comentarios al respecto.-

Todo ello, y para finalizar sobre este punto concreto que resultaba, cuando menos discutible, por su clara confrontación con los derechos fundamentales a la intimidad personal y familiar, al honor, y a la presunción de inocencia, porque no es preciso extenderse sobre el brutal, inigualable e irreparable linchamiento mediático propiciado por la filtración interesada a los medios de comunicación de informaciones sesgadas e incluso manipuladas, dirigidas a mediatizar la percepción social de los hechos, que ha puesto más que entredicho el derecho fundamental a la presunción de inocencia, pues se estaba induciendo un veredicto anticipado de culpabilidad.-

4º.- El artículo 24 de la Constitución Española, en su apartado 1º, dispone que *“todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión”*, lo que hay que poner en directa relación con el artículo 9.3 de la misma, que dispone que *“La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales,*

la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos”, de tal modo que, estando proscrita la indefensión (ya sea en vía jurisdiccional, ya sea en este tipo de comisiones de investigación, pues se reconoce en el propio requerimiento de comparecencia que se velará por los derechos constitucionales del compareciente...) resulta ajustado al Ordenamiento Jurídico que quien es llamado a comparecer ante una comisión de investigación parlamentaria tenga derecho a tener conocimiento de todas las actuaciones, comparecencias, sesiones, reuniones, etc....así como de toda cuanta documentación, de cualquier tipo (sin exclusión), que obre en poder de la comisión de investigación ante la cual se está obligado a comparecer bajo apercibimiento de comisión de un delito de desobediencia.-

Por tal motivo se solicitaba el traslado de todos cuantos antecedentes, documentos, plan de trabajo, transcripciones y/o grabaciones de las comparecencias, informes jurídicos solicitados por la citada Comisión de Investigación y evacuados por los Servicios Jurídicos del Parlamento, actas de cada una de las sesiones de la Comisión, tal y como recoge el Artículo 73 del Reglamento del Parlamento de Canarias etc....sin ningún tipo de exclusión, todo ello debidamente averado y diligenciado conforme a Derecho....a fin de

tener conocimiento de lo actuado y comparecer ante la Comisión de Investigación con los derechos constitucionales debidamente salvaguardados, especialmente los de defensa, el de ser informado de los hechos investigados así como de las actuaciones practicadas, a un proceso con todas las garantías, para así poder utilizar los medios de prueba pertinentes para preparar mi comparecencia, así como los derechos fundamentales a no declarar contra uno mismo, a no confesarme culpable y a la presunción de inocencia, derechos todos recogidos, como es sabido, en el artículo 24 de la Constitución, así como con base en el artículo 73 del Reglamento del Parlamento.-

Muy especialmente, se solicitaba la entrega de copia adverada y foliada, de la *Investigación realizada por la Consejería de Industria, Comercio y Nuevas Tecnologías del Gobierno de Canarias relativa al concurso público para la asignación de potencia en la modalidad de instalación de nuevos parques eólicos destinados a verter toda la energía en los sistemas eléctricos insulares canarios, convocado por Orden de 14 de octubre de 2004*, expuesto en Comisión de Industria, Energía y Nuevas Tecnologías del Parlamento de Canarias el 4 de noviembre de 2005 por parte de la Excm. Sra. Consejera, y que tuvo entrada en el Parlamento de Canarias el 10 de noviembre de 2005, RE 4659 (Ref.: 6L/C-0333).-

5º.- Dispone el artículo 50.3 del Reglamento del Parlamento de Canarias que *"La Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, podrá, en su caso, dictar las oportunas normas de procedimiento"*. Habida cuenta que en el requerimiento de comparecencia no se hacía alusión a norma de procedimiento alguna por la que se rijan las sesiones, reuniones, etc.. de esta Comisión de Investigación, se rogaba que se hiciera saber si las mismas se habían dictado por el órgano competente, a fin de poder conocer cuál era el cauce de desarrollo de la comparecencia para la que se había citado al Sr. Perdomo. Todo ello puesto también en relación con el artículo 9.3 de la Constitución, ya mencionado anteriormente, que alude a los principios de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, por cuanto resulta difícil entender (a menos que nos justifique convenientemente) que los cauces procedimentales de aquella Comisión de Investigación únicamente tuviese como sustento jurídico dos artículos del Reglamento del Parlamento de Canarias, habida cuenta que en dichos preceptos nada se regulaba sobre el turno de intervenciones, posibilidad de réplica a otros

comparecientes que hubiesen sido citados para comparecer, posibilidad de hacer constar en actas de las sesiones declaraciones íntegras o aportaciones documentales, régimen de recursos de cualquier tipo a interponer contra resoluciones y/o acuerdos de la Comisión de Investigación, etc.... así como la asistencia letrada del compareciente, pues si bien en el requerimiento de comparecencia se refería que cabía acudir acompañado de la persona que se designase al efecto, nada se decía de ello en el Reglamento del Parlamento, así que procediéndose a la salvaguarda de los derechos constitucionales del compareciente, resultaba imprescindible que se especificase con mayor concreción en qué consistía la salvaguarda del derecho constitucional a la asistencia letrada a un compareciente en una comisión de investigación en el Parlamento de Canarias, por lo que igualmente se solicitaba información a tal efecto (...) todo lo cual resultaba de vital importancia para la defensa de los intereses del Sr. Perdomo, ya que dispone el apartado 4 del artículo 50 del Reglamento del Parlamento que *“las conclusiones de estas Comisiones, que no serán vinculantes para los tribunales ni afectarán a las resoluciones judiciales, deberán plasmarse en un dictamen que será discutido en el Pleno de la Cámara, junto con los votos particulares que presenten los grupos parlamentarios dentro*

del plazo abierto al efecto (...)” que, conforme al apartado 5º del mismo artículo “(...) *la Mesa del Parlamento dé traslado de las mismas al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas*”, siendo posible que las conclusiones de esta Comisión podían ser remitidas no sólo al Ministerio Fiscal, sino también al Juzgado de Instrucción Número Siete de Las Palmas de Gran Canaria (...)

Esta tesis no tiene grandes pretensiones: únicamente buscar una respuesta a aquella pregunta...

II. BREVE INTRODUCCION HISTORICA SOBRE LAS COMISIONES DE INVESTIGACION.-

2.1. Antecedentes históricos.-

En una breve reseña histórica, el primer punto de referencia lo encontramos en el parlamentarismo inglés, que entre 1300 y 1547 dará cabida a los *Selecta Committees* (Comisiones Especiales), en los que se da la particularidad del peso político alcanzado por los delegados de la Corona. Este modelo será incorporado posteriormente por el Congreso norteamericano con el fin de atemperar la estanqueidad institucional habida entre Presidente y Congreso propia del sistema presidencial⁴.

El paso siguiente, en el propio parlamentarismo anglosajón, será el sistema de "Comisión Plenaria" o "Comisión de toda la Cámara" para el estudio de los *Bills* de carácter financiero, una forma del hacer parlamentario sin la rigurosa y formalista presencia del *speaker*, aunque bajo la presidencia de un *chairan* o presidente *pro tempore*: los parlamentarios debatían sin el control del *speaker* y sin las rigideces reglamentarias de las sesiones plenarias. A partir de

⁴ Pauwels, M.R.: "Les Commissions parlementaires", *Informations Constitutionnelles et Parlementaires*, 3ª serie, núm. 24, noviembre de 1955, pág. 170, cita de Paniagua Soto, J.L., "El sistema de comisiones en el Parlamento español", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, Madrid, marzo 1986, pág. 116; citada por Alvarez Ossorio Fernández, Carlos, *Teoría y práctica de la investigación parlamentaria en las Cortes Generales*, Universidad de Cádiz, 1997, pág.3.-

1790 en el Parlamento inglés se utilizarán los dos tipos señalados de comisiones: las plenarios y las especiales, destacando Álvarez Ossorio a Fraga Iribarne ("hasta 1882, todo *Bill* que no fuera expresamente sometido a una Comisión especial (*Select Committee*) iba al *Grand Committee* o *Committee of the Whole*, es decir, a una Comisión de toda la Cámara). Por su parte, la práctica parlamentaria tras la Revolución Francesa opta por un sistema de *secciones*, según el cual la Asamblea se *secciona* en partes iguales de la totalidad de miembros que componían la Cámara. Este sistema, que implicaba la elección aleatoria de los miembros que compondrían las secciones por dos meses, fue importado por el parlamentarismo español del siglo pasado, por vez primera, en el Reglamento parlamentario de 1838, perdurando, con excepción del Reglamento de 1873, hasta la II República. No obstante, en Francia perdurará hasta 1902, en que se pone en marcha el sistema de comisiones parlamentarias⁵.-

España se caracteriza por seguir, durante el siglo XIX, la línea general de comisiones especiales, optando ya en el siglo XX por un sistema mixto, en el que las comisiones permanentes constituyen la norma y las especiales la excepción⁶. El Reglamento para el

⁵ De Esteban J., y Glez Trevijano, P.J., op.cit, pág. 466, cit. Álvarez Ossorio-Fernández, C., op.cit., p.3.-

⁶ Es destacable en esta materia el excelente trabajo de García Mahamut, R., *Las Comisiones Parlamentarias de investigación en el Derecho Constitucional Español*,

Gobierno Interior de las Cortes Constituyentes de 24 de noviembre de 1810 establecía en el Capítulo VII un sistema de trabajo en comisión que distinguía dos tipos: las comisiones "particulares" no legislativas y permanentes, y las "especiales", de carácter temporal y con una función legislativa. Ambos tipos debían ser de composición reducida (tres a cinco miembros) y se renovaban por mitades cada dos meses⁷.-

Se establece así en el Reglamento de 1810 una serie de elementos característicos de este sistema de comisiones: a) la gravedad de los asuntos a tratar por las comisiones parlamentarias como presupuesto habilitante del nombramiento de éstas por las Cortes; b) la dualidad del sistema de comisiones parlamentarias en función de la urgencia del asunto a resolver; y c) el carácter temporal de las comisiones especiales.-

Por su parte, los Reglamentos parlamentarios de 1813 y 1821 establecían de forma idéntica dos tipos de comisiones: permanentes

McGraw-Hill, Madrid, 1996.

⁷ Así establecía dicho Capítulo VII: "a. Para facilitar el curso y despacho de los graves asuntos que llaman imperiosamente la atención de las Cortes, se nombrarán Comisiones particulares que los examinen e instruyan hasta ponerlos en estado de resolución, la que indicarán en su informe al tiempo de presentarlos". Y más adelante establecía: "Si el despacho de los asuntos exigiese más celeridad que la posible a las Comisiones, por la acumulación de ellos, se nombrarán Comisiones especiales de tres individuos, a quienes se repartirán los negocios; y tendrán las mismas obligaciones y facultades que las Comisiones Principales". Y concluía diciendo: "Estas Comisiones especiales expiran en el mero acto de haber despachado los asuntos que se les cometieren".; Álvarez Ossorio-Fernández, C., op.cit., p.4.-

y especiales. Las comisiones permanentes (denominadas "particulares" en el Reglamento de 1813 y "ordinarias" en el de 1821) con similar sentido al Reglamento de 1810, tenían como finalidad agilizar el trabajo parlamentario y encauzarlo para su resolución. En estos Reglamentos de 1813 y 1821 ya se pone de manifiesto la pretensión de establecer una identificación funcional de las comisiones parlamentarias con los Ministerios de entonces, denominados Secretarías de Despacho. Así, el Reglamento de 1821 contemplaba las Comisiones de Guerra; Marina; Negocios eclesiásticos; Libertad de imprenta; Biblioteca; Ultramar; y Corrección de estilo, lo cual tiene bastante coincidencia con las siete Secretarías de Despacho que establecía la Constitución de Cádiz en su artículo 222: de la Gobernación del Reino para la Península e islas adyacentes; de la Gobernación del Reino de Ultramar; de Gracia y Justicia; de Hacienda; de Guerra, y de Marina. Por otro lado, los Reglamentos señalados de 1813 y 1821 en sus respectivos artículos 59 y 63, establecían Comisiones especiales, las cuales tenían una finalidad eminentemente específica, siendo creadas cuando algún asunto concreto así lo requería. El Reglamento de 1838, de influencia francesa, establecía en sus artículos 16 a 20 un sistema parlamentario nuevo en España, basado en Secciones o *Bureaux*,

consistente en dividir en partes iguales a la totalidad de los miembros de la Cámara, y cuya finalidad instrumental consistía en coadyuvar al procedimiento legislativo, instruyendo suficientemente el proceso que habría de dar lugar posteriormente al Dictamen de la Comisión, que sería elevado al Congreso para su aprobación.-

El sistema de Secciones se mantendrá en España hasta el Reglamento interino de las Cortes Constituyentes de 1873, el cual opta por un sistema de Comisiones. Con la Reforma Maura de 1918 se opta por un sistema de grandes comisiones permanentes, de una importancia tal que el artículo 81 del Reglamento de 1918 permitía la reunión de dichas Comisiones incluso tras la disolución de la Cámara. Este sistema se mantendrá en el Reglamento republicano de 1934, y en los sucesivos de las Cortes franquistas, para ser finalmente incorporado a los Reglamentos Provisionales del Congreso de los Diputados y del Senado.

Se perfila así un sistema que da cabida a ambos tipos de comisiones: las *permanentes*, con un progresivo robustecimiento, consolidación y autonomía funcional respecto del Pleno; y las *Comisiones especiales* o *Comisiones ad hoc*, constituidas con un objeto determinado y para una finalidad específica: la indagación y el conocimiento de un asunto concreto.-

2.2. Sobre la investigación parlamentaria de la II República española.-

En lo respecta a nuestro antecedente constitucional más próximo, esto es, la Constitución republicana de 1931, es llamativo que la influencia recibida de la Constitución de Weima no tuviera reflejo en lo que respecta al reconocimiento constitucional de las Cámaras para crear comisiones de investigación, máxime cuando tal reconocimiento estaba previsto tanto en el Anteproyecto de Constitución redactado por la Comisión Jurídica Asesora, como en el Proyecto constitucional que elaboró la Comisión constitucional⁸. La aprobación del texto constitucional republicano de 1931 habría de pasar por tres fases: 1) Anteproyecto de Constitución, cuya redacción estaba encargada a la Comisión Jurídica Asesora, 2) Proyecto de Constitución, a elaborar por la Comisión de Constitución, y 3) aprobación definitiva por las Cortes. Tanto en el Anteproyecto elaborado por la Comisión Jurídica Asesora, como en el Proyecto de Constitución presentado al Parlamento, se contemplaba la potestad del Congreso de crear comisiones de investigación. Sin embargo, durante el debate parlamentario del

⁸ Para un estudio más pormenorizado de la investigación parlamentaria en la II República, García Mahamut, R.: *Las Comisiones Parlamentarias de investigación en el Derecho Constitucional Español*, McGraw-Hill, Madrid, 1996.-

proyecto constitucional, se desvaneció la potestad parlamentaria de encuesta. El primer intento en nuestra historia constitucional por regular la potestad parlamentaria de encuesta aparece en el texto que, con carácter de Anteproyecto, elaboró la Comisión Jurídica Asesora, creada por Decreto de 6 de mayo de 1931, del Gobierno Provisional, y dependiente del Ministerio de Justicia. La Comisión designó una Subcomisión presidida por D. Ángel Ossorio y Gallardo, que habría de ser en última instancia, la redactora del texto del Anteproyecto de Constitución de la República Española.-

En el artículo 36 del Título IV (*Parlamento*), del texto del Anteproyecto se establecía lo siguiente: *"El Congreso de los Diputados podrá nombrar, en casos excepcionales, Comisiones de investigación, cuyas facultades fijará. Dichas Comisiones no tendrán nunca carácter judicial ni entorpecerán el ejercicio de las funciones del Gobierno"*. De este artículo se desprende, en primer lugar, que el único titular de encuesta parlamentaria, sería el Congreso de los Diputados, vetando el texto del Anteproyecto constitucional dicha potestad al Senado (Cámara que inicialmente estaba prevista en dicho Anteproyecto). Por otra parte, el artículo 36 exigía la concurrencia de circunstancias excepcionales, como presupuesto habilitante para la creación de una comisión de

investigación.-

Sin embargo, nada se establecía acerca de cómo habría de interpretarse esa excepcionalidad, ni en qué parámetros habría de comprenderse. Lo que sí parece claro es que constituía una condición al poder de investigación del Congreso, que no tenía un poder incondicionado con base en el interés público -como sería el caso del poder investigador que la Constitución de 1978 atribuye a las Cámaras- sino determinado por la concurrencia de tales circunstancias excepcionales.-

Respecto de las facultades de estas comisiones, el artículo 36 únicamente señalaba, de manera sumamente indeterminada, *aquellas que fije el Congreso*. Por último, apuntaba dicho artículo dos limitaciones claves en el ejercicio del poder de encuesta: la negación del carácter judicial de las comisiones, y la no obstrucción del ejercicio de las funciones del Gobierno. Esta última limitación, por su inconcreción, podría convertirse en un auténtico instrumento de impunidad política de los actos del Gobierno frente al poder de encuesta de las Cámaras; ya que en cualquier caso, frente a la pretensión indagatoria de una comisión investigadora, aquél no tendría más que manifestar sentirse increpado en el ejercicio de sus funciones para dejar sin efecto el poder de la comisión.-

Finalmente, y tras el voto particular presentado a todo el Título IV (*Parlamento*) con la finalidad de suprimir el Senado, se modificaba la redacción y numeración del citado artículo 36, que ahora quedaba como artículo 8 y con la redacción siguiente: *"El Congreso de los Diputados podrá nombrar, en casos excepcionales, Comisiones de investigación. El acuerdo de constitución de dichas Comisiones fijará los fines y límites de su actuación que no podrán tener carácter judicial"*. En esta nueva redacción, de contenido similar a la contemplada por el artículo 36, se elimina la importante limitación de que las comisiones no pudieran entorpecer el ejercicio de las funciones del Gobierno.-

El Anteproyecto de Constitución, de 104 artículos agrupados en 9 Títulos fue remitido al Ministerio de Justicia el 6 de julio de 1931. El acuerdo en el Gobierno respecto al texto de Anteproyecto remitido por la Comisión Jurídica Asesora, se hizo imposible y como fue recibido, así fue remitido, junto a los votos particulares, a las Cortes que habrían de salir de las elecciones a Cortes Constituyentes. Tras las elecciones de 28 de junio, las Cortes celebraron su primera reunión solemne el 14 de julio de 1931. El día 28 de julio se procede a la elección de la Comisión de Constitución, que culmina sus trabajos en el brevísimo plazo de 20 días⁹. De esta manera, el

⁹ González Muñoz, M.A.: *Constituciones, Cortes y Elecciones españolas. Historia y anécdota (1810-1936)*, Jucar, Madrid, 1978, pág. 216. La Comisión inició los trabajos el 29 de julio y tras veinte días redactó la Ponencia. Jiménez de Asúa compara este breve plazo con el dedicado para la redacción de otras ponencias constitucionales

artículo 57 del Proyecto presentado a las Cortes por la Comisión Constitucional tenía la redacción siguiente: *"El Congreso de los Diputados podrá nombrar, en casos excepcionales, Comisiones investigadoras. El acuerdo de constitución de dichas Comisiones fijará los fines y límites de su ejercicio"*. Como se puede observar, el artículo 57 del Proyecto, da un paso más en la eliminación de limitaciones a las comisiones de investigación. El originario artículo 36 establecía tres requisitos: concurrencia de excepcionalidad, carácter no judicial, y no entorpecimiento de las funciones del Gobierno. Posteriormente quedaría como artículo 8, en el cual se suprimía la limitación de no entorpecimiento de las funciones del Gobierno. Y por último, el artículo 57 del Proyecto suprime también el carácter no judicial de las comisiones, sin pronunciarse al respecto.

El debate del artículo 57 habría de llevarse a cabo en el debate de totalidad de los Títulos IV (*Parlamento*) y V (*Presidencia de la República*). Así, en la sesión del 28 de octubre el diputado Sr. Lladó defendió la necesidad de incluir el artículo 57 en el texto constitucional, con una enmienda en la que se establecía expresamente el carácter no judicial de las comisiones investigadoras. Su pretensión se fundamentaba, en el peligro que

contemporáneas, tales como la alemana, tres meses y medio; la letona, once meses; la polaca, dos meses; o la austríaca, tres meses: *La Constitución de la democracia española*, Losada, Buenos Aires, 1946.

entrañaría dejar sin límites constitucionales a la posible asunción de competencias judiciales por parte del Poder Legislativo, lo cual podría derivar, según el propio diputado, en la construcción de "*un Poder verdaderamente absoluto*"¹⁰. En el debate se defendió la posibilidad de no constitucionalizar las comisiones, bastando el reglamento parlamentario como mecanismo de regulación jurídica de las investigaciones parlamentarias, si bien dicha enmienda fue retirada. Tras su intervención se retiró la enmienda, desapareciendo de esta forma el artículo 57 del proyecto constitucional, y en consecuencia, de la Constitución republicana de 1931.-

Por su parte, en lo que respecta al ámbito parlamentario, el reglamento provisional de las Cortes Constituyentes de 18 de julio de 1931 establecía en su artículo 35.1 la posibilidad de crear "*(...) por vía excepcional, las Comisiones especiales que las circunstancias aconsejen y la Mesa acuerde, con absoluta libertad en punto a condiciones y cometido*".

¹⁰ Señalaba el diputado Lladó: "*(...) muy bien pudiera ocurrir que si nada se estableciera en el precepto constitucional respecto a la facultad que le corresponde al Parlamento de nombrar Comisiones investigadoras esas Comisiones se nombrarán y, para ese caso, bueno es que el precepto constitucional fije los límites a que pueden llegar en sus atribuciones... En estas condiciones, por tanto, si nosotros dejamos la posibilidad de que el Parlamento, en sus funciones investigadoras, pueda rebasar los límites de sus atribuciones y entrar en el campo de la competencia propia del poder judicial, habremos constituido un Poder verdaderamente absoluto*". *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes de la República Española*, núm. 64, 28 de octubre de 1931, pág. 1979. Álvarez Ossorio-Fernández, C., op. cit., pp. 14 y ss.-

Por otra parte, el artículo 37.4 contemplaba la posibilidad de que las comisiones llamasen a su presencia, a fin de ilustrar o auxiliar en sus trabajos, a cualquier individuo de dentro o fuera de las Cortes, así como requerir del Gobierno, cuantas noticias y documentos necesitaran. La combinación de ambos preceptos constituiría la base de la investigación parlamentaria en las Cortes Constituyentes de 1931. Para Álvarez Ossorio-Fernández, *el artículo 35.1 combina dos elementos característicos de las encuestas parlamentarias: de un lado la excepcionalidad de su creación, motivada por la concurrencia de circunstancias igualmente excepcionales, y por otro lado, la amplitud del cometido de la comisión, que se desprende de la parte final del precepto, cuando alude a la "absoluta libertad" en las características y condiciones de su creación*¹¹, añadiendo que la inconcreción en que incurre este artículo 35.1 está en lógica coherencia con la excepcionalidad y urgencia propias de un proceso constituyente como el de 1931, cuyo cometido principal lo constituía la redacción de una Constitución, sin reparar en un mecanismo parlamentario como las comisiones de investigación, cuya utilidad es más propia de sistemas políticos ya asentados. Lo dicho se pone de manifiesto en el hecho de que este

¹¹ Destaca dicho autor que el Reglamento no indica en ningún punto cómo habrían de interpretarse los conceptos de "condición y cometidos", pero deducimos que se refiere al objeto de estas comisiones, cuyo contenido quedaría en este caso, y según la propia redacción del Reglamento de 1931, al arbitrio y "absoluta libertad" de la Mesa como órgano de acuerdo de creación de la comisión. Op.cit., pp. 14 y ss.-

Reglamento Provisional fuera preparado por el Gobierno, limitándose las Cortes prácticamente a ratificarlo sin modificación¹².-

Posteriormente, el Reglamento del Congreso de los Diputados de 29 de noviembre de 1934 regulaba la cuestión en su artículo 48.1, que establecía lo siguiente: *"Las Comisiones de las Cortes podrán ser permanentes o especiales. Cuando las Comisiones especiales no sean para trabajos legislativos, su propuesta corresponderá al Presidente, al Gobierno o a 50 Diputados, por lo menos"*. El hecho de que se pudieran constituir comisiones especiales que no fueran para trabajos legislativos, significa un reconocimiento tácito de la posibilidad de crear comisiones de investigación. Además, el apartado segundo de este mismo artículo establecía, *"en casos muy excepcionales"*, la posibilidad de enviar un proyecto o proposición de ley a una Comisión especial de 21 Diputados, de lo cual cabe deducir, como refiere Santaolalla¹³, que el primer apartado se refería a las comisiones de encuesta, manteniéndose, por lo demás, los poderes de información ya tradicionales en nuestro parlamentarismo, destacando la novedad que se incorpora en el artículo 54.2 del Reglamento de 1934, según el cual se establece la facultad de

¹² Idem anterior.-

¹³ Santaolalla, F., op. cit. pág. 244.

"ordenar que se abra información pública sobre cualquier asunto sometido a su estudio", lo que refuerza con mucho la potestad fiscalizadora de estas comisiones.-

2.3.- La investigación parlamentaria en las Cortes Constituyentes de 1.977.

Tras el dilatado período de dictadura y las primeras elecciones democráticas desde el período republicano, las Cortes Generales que de ellas surgieron aprobaron sendos Reglamentos en cuya propia denominación destacaba su carácter provisional, habida cuenta la naturaleza constituyente de las Cámaras en las que habrían de regir. A los efectos que aquí nos interesan, en ambos se contemplaba de manera clara la potestad investigadora por medio de *comisiones de encuesta*.-

Así, el Reglamento Provisional del Congreso de los Diputados de 17 de octubre de 1977 dedicaba a las investigaciones parlamentarias varios de sus preceptos. El artículo 45 disponía la posibilidad de iniciar una investigación parlamentaria, estableciendo al respecto: *"Cuando el Congreso decida proceder a una investigación, podrá acordar la constitución de una Comisión de Encuesta"*. Mientras que en el vigente Reglamento del Congreso de

los Diputados, el Provisional de 1.977 contemplaba las *comisiones de encuesta* como el primero de los instrumentos de control parlamentario, en un sentido diferente al contemplado posteriormente, tanto en la Constitución como en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado, en donde las comisiones de investigación no se vinculan *per se* a la función parlamentaria de control de la acción del Gobierno, sino que se manifiestan como instrumentos polivalentes al servicio de las Cámaras.-

El Título VII (*Del control parlamentario*) del Reglamento provisional del Congreso de los Diputados de 17 de octubre de 1977, dedicaba todo su Capítulo I a estas comisiones. Así, el artículo 124, único de este Capítulo, atribuía la propuesta de apertura de una investigación o encuesta "*sobre determinada cuestión*" al Presidente de la Cámara, un Grupo Parlamentario, o 50 Diputados, y destacaba expresamente el requerimiento de detallar los hechos que habrían de ser objeto de investigación y de justificar la necesidad de la encuesta, lo que a nuestro juicio significa la introducción de un mínimo atisbo de garantías procedimentales.-

Las cuestiones relativas a la inclusión en el orden del día y debate en el Pleno eran reguladas al final del párrafo 1 del artículo

124 por remisión a los artículos 54 y 141 del Reglamento¹⁴. Una vez acordada la iniciación de una encuesta parlamentaria, procedía la constitución propia de la comisión, lo cual habría de realizarse de conformidad con el artículo 30 del mismo Reglamento, que establecía el régimen general de constitución e integración de las comisiones parlamentarias permanentes, y por la remisión mencionada, también el de las de encuesta. De esta forma, prescribía el citado artículo, que *“salvo precepto en contrario, las Comisiones Permanentes estarán constituidas por los Diputados presentados por los Grupos parlamentarios, en proporción a la importancia numérica de éstos”*. Así las comisiones de investigación responderían, en cuanto a su composición, a una lógica proporcional.

Es destacable que el artículo 124.3 operaba como cláusula de garantía de la separación de los poderes del Estado, al señalar de

¹⁴ Los términos *encuesta* e *investigación* son utilizados de manera indistinta para designar este tipo de Comisiones. El texto normativo refería expresamente: Artículo 54. *1. El orden del día del Pleno y de las Comisiones será fijado por el Presidente del Congreso, de acuerdo con la Junta de Portavoces. El voto sobre esta cuestión, si fuere necesario, será ponderado. En el caso de las Comisiones se oirá, además, al Presidente de la Comisión de que se trate. 2. El orden del día puede ser alterado por acuerdo, en el Pleno, a iniciativa de dos Grupos parlamentarios o cincuenta Diputados, y en la Comisión, de cuatro. 3. En todo caso, se reservará la mitad de la semana para los proyectos de ley y comunicaciones del Gobierno, cuando éste les dé carácter prioritario y así lo solicite.* Artículo 141. *El examen de cada moción comprende la discusión sobre las líneas generales y la discusión de las enmiendas. 2. La discusión sobre las líneas generales se desarrolla inscribiéndose los oradores al principio de la sesión. El proponente de una moción tiene derecho a la réplica. 3. Las enmiendas son discutidas y votadas separadamente según el orden del apartado al cual se refieran. Si la enmienda propone una adición se pone a votación antes que la moción principal; si propone una supresión se pone a votación el mantenimiento del apartado; si propone una sustitución se pone primero a votación el apartado que la enmienda tiende a sustituir; si el apartado es mantenido, la enmienda decae; si es suprimido se pone a votación la enmienda.*

forma expresa que *“las Comisiones de encuesta no interferirán en ningún caso el ámbito e independencia del Poder Judicial, ni afectarán al valor de cosa juzgada”*, y establecía el deber de la comisión de comunicar a la autoridad judicial los posibles indicios de criminalidad que en el transcurso de una investigación se pudieran apreciar. Esta idea fue recogida en la redacción definitiva del artículo 76 de la Constitución de 1978.-

Dado que inicialmente en el Reglamento Provisional nada se regulaba a cuanto a la obligatoriedad de paralización de la actuación de la comisión de investigación en caso de que se apreciaran indicios de criminalidad, posteriormente se dictó una resolución de Presidencia del Congreso, de 24 de mayo de 1978, *por la que se dictan normas complementarias del artículo 124, sobre procedimiento en las Comisiones de investigación o encuesta*¹⁵, que vino a aclarar dicha cuestión, estableciendo que *“si en el curso de sus trabajos (la comisión) apreciara indicios de delito, lo comunicará a través de la Presidencia del Congreso, a la autoridad judicial y suspenderá las actuaciones hasta que recaiga decisión judicial sobre los hechos comunicados”*. Coincidimos con Álvarez en que dicha regulación contribuye a preservar la independencia de

¹⁵ Boletín Oficial de las Cortes Generales, núm. 101, de 30 de mayo de 1978, pp. 2233 y 2234.

actuación del Poder legislativo y el Judicial, que de otra manera verían interferidos mutuamente sus procedimientos de indagación¹⁶. Dicha resolución de la Presidencia también aclara aspectos como las atribuciones iniciales de las comisiones de investigación al señalar que *“la designación de una Ponencia no es el único método a seguir para la realización de una investigación, que en muchos casos podrá ser abordada directamente por la propia comisión, convocando ante ella a las autoridades o ciudadanos que estime oportuno o recabando directamente los documentos que requiera”*, introduciendo la posibilidad de requerir la comparecencia ante sí de ciudadanos ajenos a las Cámaras, aunque sin apercibimiento de infracción penal alguna, como se introducirá posteriormente.-

Por otra parte, en cuanto al Reglamento provisional del Senado, hemos de destacar, independientemente a la remisión a las normas de regulación general para las comisiones parlamentarias del Senado, en lo no regulado expresamente para las comisiones de investigación (lo que implicaba que tuvieran una composición fija de 25 miembros, por ejemplo) que las comisiones de investigación del Senado no estaban facultadas para requerir la presencia de particulares ajenos a la Cámara o al Gobierno, lo que sí podían hacer

¹⁶ Álvarez Ossorio-Fernández, C., op.cit., p.44.-

las del Congreso en virtud de la Resolución de Presidencia anteriormente citada.-

2.4.- La Constitución Española de 1978.-

Para finalizar esta reseña introductoria, haremos una breve mención a la Constitución Española de 1978, que responde al esquema señalado de Comisiones permanentes y especiales. Así, el artículo 75 establece:

1. Las Cámaras funcionarán en Pleno y por Comisiones.

2. Las Cámaras podrán delegar en las Comisiones Legislativas Permanentes la aprobación de proyectos o proposiciones de ley. El Pleno podrá, no obstante, recabar en cualquier momento el debate y votación de cualquier proyecto o proposición de ley que haya sido objeto de esta delegación.

3. Quedan exceptuados de lo dispuesto en el apartado anterior la reforma constitucional, las cuestiones internacionales, las leyes orgánicas y de bases y los Presupuestos Generales del Estado."

Por su parte, el artículo 76 recoge las comisiones de investigación:

1. El Congreso y el Senado, y en su caso, ambas Cámaras conjuntamente, podrán nombrar Comisiones de investigación sobre

cualquier asunto de interés público. Sus conclusiones no serán vinculantes para los Tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas.

2. Será obligatorio comparecer a requerimiento de las Cámaras. La ley regulará las sanciones que puedan imponerse por incumplimiento de esta obligación.

La funcionalidad de las comisiones parlamentarias queda patente no únicamente en las tareas legislativas (art. 75.2) o de investigación (art. 76), sino que se extiende también a las tareas de control, como queda de manifiesto en los artículos 109 y 110 al establecer la comparecencia ante ellas de los miembros del Gobierno.-

El esquema general recogido en la Constitución aparece ampliamente desarrollado en los Reglamentos de las Cámaras. Así, el Reglamento del Congreso de los Diputados de 1982 dedica a las Comisiones todo el Capítulo III, donde se establece la dualidad tipológica de comisiones ya señalada: permanentes y no permanentes. La Sección 2ª de dicho Capítulo se dedica a las Comisiones Permanentes, estableciendo el artículo 46.1º del

Reglamento un total de trece *Comisiones Permanentes Legislativas*: Constitucional; Asuntos Exteriores; Justicia e Interior; Defensa; Educación y Cultura; Economía, Comercio y Hacienda; Presupuestos; Agricultura, Ganadería y Pesca; Industria, Energía y Turismo; Infraestructuras y Medio Ambiente; Política Social y de Empleo; Sanidad y Consumo; y Régimen de las Administraciones Públicas. Además de las que aparecen señaladas, el apartado 2º del artículo 46 del Reglamento establece una cláusula abierta de remisión a una creación posterior: "*Son también Comisiones Permanentes aquellas que deban constituirse por disposición legal*".-

Por su parte el Reglamento del Senado dedica el Capítulo IV a las Comisiones, y establece una tipología en principio más amplia que la del Reglamento del Congreso de los Diputados. Siguiendo el esquema tradicional, las Generales, Legislativas y no Legislativas Permanentes se incluirían dentro del tipo de comisiones permanentes, como así se puede deducir del artículo 50 al establecer para todas ellas la duración de la Legislatura. Así, el Reglamento del Senado establece las siguientes tipologías: 1) Comisiones Permanentes no Legislativas, que son cinco: Reglamento; Incompatibilidades; Suplicatorios; Peticiones y Asuntos

Iberoamericanos. 2) Comisiones Permanentes Legislativas, entre las que se encuentran la Comisión General de las Comunidades Autónomas; la Comisión Constitucional; la Comisión de Asuntos Exteriores; la Comisión de Economía y Hacienda y la de Presupuestos. 3) Comisiones de Investigación o Especiales.-

De la misma manera inicialmente apuntada por el Reglamento de las Cortes de 1810, existe una gran simetría en el vigente sistema de comisiones parlamentarias con los distintos Ministerios del Gobierno. Ello permite la articulación y agilización de una de las prácticas derivadas del parlamentarismo racionalizado: la coparticipación de la función legislativa, fundamentalmente en la iniciación del proceso legislativo. Así, los proyectos remitidos por el Gobierno al Parlamento son enviados a la comisión correspondiente, que será la correlativa con el Ministerio iniciador del proyecto gubernamental. De esta forma, Parlamento y Gobierno enlazan y coordinan su labor.-

Asimismo, la función de control de la acción del Gobierno (art. 66.2) también ve facilitada su realización al sustanciarse en comisión, con el requerimiento de información y la formulación de preguntas al Ministro del Gobierno cuya materia coincide con la competencia de la comisión.

En lo que se refiere a las tipificadas como *Comisiones especiales*, ambas Cámaras plasman en sus respectivos Reglamentos una regulación relativamente detallada de éstas. Así, la Sección 3ª del Reglamento del Congreso de los Diputados regula el ámbito de lo relativo a las *Comisiones no Permanentes*, señalando el artículo 51 que son aquéllas que "*se crean para un trabajo concreto. Se extinguen a la finalización del trabajo encomendado y, en todo caso, al concluir la legislatura*". Lo propio hace el Senado en el artículo 49.4º de su Reglamento refiriéndose a las comisiones de investigación o especiales y cuya regulación se detalla en la Sección 4ª del Capítulo IV¹⁷.-

Así las cosas, con excepción de la Constitución de 1.978, no existe en la historia política de España ningún texto de rango constitucional en el que aparezca regulado el poder investigador de las Cámaras, habiendo sido establecido por los reglamentos parlamentarios, instrumento jurídico previsto para la regulación de todo tipo de comisiones parlamentarias¹⁸, cuyo tratamiento se

¹⁷ Álvarez Ossorio-Fernández, C., op. cit., pp. 4-8.-

¹⁸ Extremo reflejado por la doctrina constitucionalista de la época de la II República. Vid. Ruiz del Castillo: "*(...) los problemas que suscita la organización interna de las Cámaras son numerosos y complejos: constitución provisional y definitiva, funciones, procedimiento,...* y en todas estas materias el reglamento de las Cámaras desenvuelve y completa los principios de Derecho parlamentario que todo texto constitucional contiene (...)", Derecho Político, ed. Reus, Madrid, 1934, pág. 331, cit. Álvarez Ossorio-Fernández, C., op.cit, p.9.-

recogía igualmente en los Reglamentos de las Cámaras. Dicha carencia es destacada especialmente por Santaolalla en la Constitución de 1931, ya que ésta fue plenamente influida por la de Constitución de Weimar en la que sí había una exhaustiva regulación de la cuestión¹⁹.-

El artículo 76 de la Constitución Española de 1.978 aparecía en el Anteproyecto de la misma del siguiente modo y forma:

"Artículo 67. 1. Las Cámaras pueden nombrar Comisiones de Investigación sobre cualquier asunto. El Gobierno y todas las autoridades y órganos administrativos deben prestarles ayuda. Sus conclusiones no serán obligatorias para los tribunales ni afectarán a las resoluciones judiciales.

2. Será obligatorio comparecer a requerimiento de las Cámaras. La ley regulará las sanciones que puedan imponerse por incumplimiento de esta obligación".

¹⁹ La Constitución de Weimar, de 11 de agosto de 1919, reconocía expresamente el poder investigador del Parlamento, y a tal fin, su artículo 34 establecía: *"El Reichstag tiene el derecho y, a requerimiento de una quinta parte de sus miembros, el deber de constituir Comisiones de investigación. Estas Comisiones recibirán en sesiones públicas las pruebas que ellas o los proponentes de la investigación estimen necesarias. Las Comisiones de investigación podrán acordar por mayoría de dos tercios que la actuación sea secreta. El Reglamento determinará el procedimiento de estas Comisiones y fijará el número de sus miembros. Los Tribunales y las autoridades administrativas quedan obligadas a prestar su concurso a estas Comisiones cuando lo requieran para la obtención de pruebas; los documentos oficiales les serán facilitados cuando los pidan. A las actuaciones de una Comisión de éstas y de las autoridades requeridas por ellas se aplicarán en lo posible los preceptos del Ordenamiento de Enjuiciamiento Criminal, aunque respetándose el secreto de la correspondiente postal, telegráfica y telefónica".* Reseña incluida en la obra de Santaolalla, F., op. cit., p. 206; op. cit. Álvarez Ossorio-Fernández, op.cit.,p.10.-

Se observa que su redacción es muy similar al precepto vigente, que fue objeto de un total de seis enmiendas, cinco de las cuales se dirigían al apartado primero y sólo una al segundo, no pretendiendo ninguna de ellas pretendía una modificación sustancial del contenido del artículo 67 del Anteproyecto. Álvarez, siguiendo a Amorós Dorda, señala que las enmiendas pertenecen *“a la categoría de lo que en jerga política se denominan enmiendas ‘técnicas’, sin excesiva precisión, que no comprometen el fondo del texto examinado, sino que tienden a alterar su redacción o contenido para eliminar incorrecciones, reiteraciones o extremos innecesarios o superfluos”*. Ninguna de las enmiendas presentadas pretendía asimilar los poderes de las comisiones parlamentarias de investigación a los de Jueces y Tribunales, ni establecer un tipo de relación entre ambas instituciones que no fuese la de separación absoluta de sus cometidos²⁰.-

A los efectos del presente estudio, consideramos interesante incluir en el mismo el íter procedimental experimentado por el vigente artículo 76 de la Constitución, de cara al análisis del estatuto

²⁰ Amorós Dorda, F. J.: “Comentario al Artículo 76”, *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978*, O. Alzaga (dir.), EDERSA, Madrid, 1989, pág. 566. Op. cit. Álvarez, p. 48 y ss, en las que el autor hace un detallado resumen de las enmiendas al precepto, reseñadas en la obra *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*, vol. I, Cortes Generales, Servicio de Estudios y Publicaciones, Madrid, 1980, referidas por el autor.-

jurídico del compareciente ante una comisión de investigación, las enmiendas realizadas al precepto, descritas por Álvarez en su obra, cuyo esquema seguimos:

1.- Enmienda núm. 27892, presentada por el Grupo Parlamentario Socialistes de Catalunya, la cual pretendía la redacción siguiente: *"Las Cámaras pueden nombrar Comisiones de Investigación sobre cualquier asunto. Según el resultado de la investigación, las Cámaras podrán instar al Ministerio Fiscal al ejercicio de las acciones oportunas. Las conclusiones de dichas Comisiones no serán vinculantes para los Tribunales ni afectarán a las resoluciones judiciales."* La enmienda pretendía una mejora del contenido y la redacción del anteproyecto, sin que, según Álvarez, se alcanzase dicha mejora; antes al contrario, el texto propuesto por la enmienda, además de no incorporar novedad alguna, ignora las previsiones contenidas en el artículo 67 del Anteproyecto sobre el deber de colaboración y ayuda que debe prestar a las comisiones de investigación el Gobierno y todas las autoridades, por lo que le parece más completa y correcta la redacción del Anteproyecto.-

2.- Enmienda núm. 69194, presentada por el Sr. López Rodó, del Grupo Parlamentario Alianza Popular, pretendía la enmienda de los dos apartados del artículo 67, con la siguiente redacción

propuesta:

a) respecto del apartado 1, después de la palabra "*asunto*", añadir la frase "*de interés público*". Entendía el Diputado que la justificación se desprendía de la propia enmienda, pues parece lógico que una investigación parlamentaria habrá de versar sobre algo de relevancia para el común interés de la nación, lo que no podría dar lugar a investigaciones de índole privado. Consideramos correcta la apreciación del Sr. López Rodó, en la línea de nuestra propuesta conceptual de las comisiones parlamentarias de investigación.-

b) respecto del apartado segundo, proponía la siguiente frase que habría de colocarse al principio del artículo: "*Los españoles mayores de edad vendrán obligados a comparecer a requerimiento de las Cámaras...*", entendiendo el proponente que "*la comparecencia no puede ser obligatoria para los extranjeros residentes en España ni para los menores de edad*".-

3.- Enmienda núm. 69595, presentada por el Sr. Solé Barberá, del Grupo Parlamentario Comunista, quien pretendía suprimir la parte final del párrafo 1º donde dice "*...ni afectarán a las resoluciones judiciales*". Su motivación se justificaba en pretender evitar la reiteración que se producía: "*Si no son obligatorias para los Tribunales, no pueden afectar a sus resoluciones. Y si se trata de*

resoluciones firmes, ya no les puede afectar". Considera Álvarez justificada la pretensión del proponente, no obstante la cual considera que la reiterativa redacción del artículo 67 podría obedecer, *más que a una redundancia, a una intención enfática por mantener a salvo a Jueces y Tribunales de cualquier posible injerencia del Legislativo sobre ellos.* Bajo nuestro punto de vista, por más que se pretenda mantener lejos la posible injerencia del Poder Judicial sobre una actuación parlamentaria, lo cierto es que la función indagatoria sobre unos determinados hechos que revistan interés público que puede llevar a cabo una comisión de investigación parlamentaria puede tener repercusión jurídica más allá de la netamente política.-

4.- Enmienda núm. 72496, presentada por el Sr. Sancho Rof, del Grupo Parlamentario Unión de Centro Democrático, la cual pretende una modificación respecto del sujeto actuante de una comisión de investigación, consistente en pretender que las comisiones de investigación *"deben tener carácter mixto o ser competencia exclusiva de una de ellas (de las Cámaras), Congreso o Senado. De otra manera pueden producirse duplicidades de investigación sin ningún fin práctico."* Álvarez considera que *parecería más adecuado el carácter mixto de las Comisiones de*

Investigación que atribuir su competencia en exclusiva a una de las Cámaras, ya que esto supondría un menoscabo de las competencias investigadoras de una de las integrantes, por igual, de las Cortes Generales, entendiendo que, dado el diferente papel que la Constitución atribuye al Congreso de los Diputados (Cámara de representación poblacional) y al Senado (Cámara de representación territorial), y las diferentes competencias que cada una tiene atribuida, a su juicio lo conveniente es que ambas tengan potestad investigadora, si bien sobre diferentes materias y ámbitos. Bajo nuestro punto de vista, la opción de Álvarez implicaría necesariamente el establecimiento de un régimen jurídico competencial bien definido, pues de otro modo, daría lugar a lo que se refería la enmienda propuesta.-

El 17 de abril de 1978 se presenta el informe emitido por la Ponencia encargada del estudio de las enmiendas que se presentaron al Anteproyecto de Constitución. La Ponencia decidió modificar la numeración con que el artículo 67 aparecía en el Anteproyecto, pasando a ser el artículo 70.-

Respecto del apartado primero, la Ponencia estimó el contenido de las enmiendas nº 278 (Grupo Socialista de Cataluña), nº 401 (Grupo Socialista del Congreso), nº 691 (Sr. López Rodó) y

nº 724 (Sr. Sancho Rof) y rechazó la enmienda nº 695 presentada por el Sr. Solé Barberá, de tal modo que se aprobó la siguiente redacción para el que ya sería artículo 70:

“1. El Congreso y, en su caso, ambas Cámaras conjuntamente, podrán nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público. Sus conclusiones no serán vinculantes para los Tribunales ni afectarán a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio de las acciones oportunas, cuando proceda.”

La variación más importante que se introduce es la que recoge el sentido de la enmienda núm. 724 del Sr. Sancho, por la cual se dotaba al Congreso de los Diputados de la potestad exclusiva de crear comisiones de investigación, ya que al decir el precepto "*El Congreso y, en su caso, ambas Cámaras conjuntamente...*", al Senado sólo le quedaría la posibilidad de ser sujeto activo de una comisión de investigación en la medida en que así fuese decidido conjuntamente por ambas Cámaras, con lo que el Congreso, podría vetar cualquier iniciativa para crear una comisión que procediera del Senado.-

Respecto del apartado segundo, la Ponencia decidió desestimar la enmienda presentada por el Sr. López Rodó, quedando pues el texto con la misma redacción que en el Anteproyecto:

“2. Será obligatorio comparecer a requerimiento de las Cámaras. La ley regulará las sanciones que puedan imponerse por incumplimiento de esta obligación.”

El siguiente trámite correspondía a la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, en el que destacó una intervención del Sr. Roca Junyet según el cual si bien *“en el Proyecto de 5 de enero de 1978 aparecía la necesidad de que el Gobierno y todas las autoridades y órganos administrativos deben prestarles ayuda (a las comisiones de investigación)”*, consideraba *el diputado catalán más apropiado el traslado de este deber de colaboración y ayuda al artículo 101 del proyecto (el vigente 109), que alude a la posibilidad de las Cámaras de recabar la información y ayuda que precisen del Gobierno y demás organismos públicos”*.

Para Álvarez trasladar el deber de colaboración y ayuda a petición de las Cámaras o de sus Comisiones al, entonces, artículo 101, tiene una gran relevancia, porque de ello se deduce la existencia en nuestra Constitución, de dos niveles o esferas de

investigación parlamentaria, lo cual desestimaría la extendida idea de la exclusiva afectación de las Comisiones de investigación a la función de control parlamentario de la acción del Gobierno: por un lado, la investigación parlamentaria ex artículo 76, con un objeto general de investigar "cualquier asunto de interés público", para lo cual las Cámaras se revisten de una potestad cuasi judicial, estableciéndose la obligación de comparecer ante ellas como deber inexcusable cuyo incumplimiento comporta una sanción penal. Por otro lado, investigación parlamentaria ex artículo 109 y siguientes, con un objeto específico de "investigación": la acción del Gobierno, articulada a través de las atribuciones que se le conceden en los artículos 109 (recabar información y ayuda), 110.1 (requerir la presencia de los miembros del Gobierno) y 111 (someter al Gobierno a preguntas e interpelaciones)²¹. Álvarez cita a Amorós Dorda, para quien "la investigación no es una función parlamentaria autónoma, sino una actividad instrumental que permite a las Cámaras acceder a la información necesaria para el ejercicio de sus funciones"²², pero de todas sus funciones, y no únicamente de la función de control de la acción del Gobierno.-

²¹ Álvarez Ossorio-Fernández, C., op.cit., p.51.-

²² Amorós Dorda, F. J.: "Artículo 76", *Comentarios a las Leyes Políticas...*, op. cit., pág. 571, en Álvarez Ossorio Fernández, C., op. cit. p.51.-

Tras el debate, el día 1 de julio de 1978, la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas procedió a emitir dictamen, en el cual, el artículo 70 no sufría modificación alguna respecto de la redacción recogida por el dictamen de la Ponencia. Tampoco se presentó, por ningún Grupo Parlamentario, enmienda ni voto particular alguno; por ello, en el debate plenario del Congreso de los Diputados no se produjo ninguna intervención. Solamente se procedió, de forma directa a la votación conjunta de los artículos 65 al 70, con el siguiente resultado: votos emitidos, 279; votos a favor, 278; votos en contra, 0; abstenciones, 1²³. En su sesión de 21 de julio de 1978, el Pleno de Congreso de los Diputados aprobaba el Texto del Proyecto de Constitución que con posterioridad sería remitido al Senado.-

En su tramitación por el Senado, se presentaron al Proyecto de Constitución un total de diez enmiendas:

1.- Enmienda núm. 52105, presentada por el Grupo Parlamentario Progresistas y Socialistas Independientes, pretendía la redacción siguiente: *“1. El Congreso, el Senado y, en su caso, ambas Cámaras conjuntamente, podrán nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público. Sus*

²³ Álvarez Ossorio Fernández, C., op cit. p. 51.-

conclusiones no serán vinculantes para los Tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio de las acciones oportunas, si hubiere lugar a ello.”, manteniendo el apartado segundo. La justificación que argumenta el enmendante destaca *"la grave limitación al ejercicio de las funciones parlamentarias del Senado"* ya que se le está negando la posibilidad de ser sujeto activo en la creación de comisiones de investigación. Siendo razonable la propuesta, bajo nuestro punto de vista, ello requeriría un régimen procedimental bien definido, ya que de lo contrario, se daría lugar al solapamiento de actuaciones y duplicidades innecesarias.-

2.- Enmienda núm. 335106, presentada por el Sr. Sánchez Agesta, del Grupo Independiente, quien propuso la redacción siguiente: *"1. El Congreso y el Senado, y en su caso ambas Cámaras conjuntamente, podrán nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público. Sus conclusiones no serán vinculantes para los Tribunales ni afectarán a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado cuando proceda al Ministerio Fiscal para el ejercicio de las acciones oportunas"*. Pretendía dicha enmienda dos

modificaciones: por un lado aclarar que no han de ser las Cámaras las que decidan si procede o no el ejercicio de las acciones oportunas, ya que se estaría cediendo a las Cortes una función que no le compete y que pertenece del todo al ámbito judicial; y por otro lado, insiste, en la necesidad de que el precepto retome el sentido del Anteproyecto y restituya al Senado en su potestad investigadora, con referencia a otros ordenamientos como el italiano, el francés o el norteamericano que atribuyen esta potestad al Senado, entendiendo el Diputado que la investigación parlamentaria ha de ser desempeñada también por el Senado, aliviando la sobrecarga de trabajo legislativo del Congreso.-

En suma, el sentido de todas las demás enmiendas presentadas era equiparar al Senado con el Congreso en su función investigadora (constan de este modo las enmiendas números 202, 226, 432 y 503, presentadas todas por el Grupo Mixto; número 696, presentada por la Agrupación Independiente; número 733, del Grupo Unión de Centro Democrático; número 794, del Grupo Entesa dels Catalans, y la número 1063, del Grupo Socialistas del Senado).-

El debate sobre el artículo 70 del Proyecto de Constitución en la Comisión de Constitución se celebró el viernes 1 de septiembre de 1978, y se sustanció prácticamente sobre una sola cuestión ya

planteada como enmienda por el Sr. Sánchez Agesta, que aludía al orden en que debía aparecer en la redacción del apartado primero del artículo la frase *"cuando proceda"*, relativa a la actuación que debía llevar a cabo la Comisión con los resultados de la investigación. El texto del Proyecto contemplaba esta cuestión con la redacción siguiente: *"(...) sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio de las acciones oportunas, cuando proceda."*, y el texto propuesto por el Sr. Sánchez Agesta pretendía una alteración de los términos en la redacción, que si bien puede parecer una mera modificación de estilo *"puede tener una pequeña trascendencia"*, consistente en retrotraer al principio de la redacción la frase *"cuando proceda"*, de forma que el artículo quedase con la redacción siguiente: *"(...) sea comunicado cuando proceda al Ministerio Fiscal, para el ejercicio de las acciones oportunas".-*

De esta forma se pretendía que la expresión *"cuando proceda"* puesta en este orden *"se refiere al resultado total de la investigación y no a que el Congreso y el Senado determinen si hay o no acciones oportunas"*. Lo que, en un principio, comenzó siendo una mera cuestión de estilo, se convirtió en una objeción de gran importancia, ya que de los términos en que aparece redactado el artículo en el Proyecto podría desprenderse que son las Cámaras las encargadas de

determinar si procede o no la iniciación de acciones, lo que, evidentemente, pertenece a un ámbito bien distinto como es el judicial²⁴. Queda claro, que una vez concluida la investigación, el cometido de las Cámaras ha de ser únicamente dar traslado, ante la menor sospecha de criminalidad, al Ministerio Fiscal, para que sea este quién, desde ese momento, inicie su función.-

Finalizadas las breves intervenciones en relación a esta aclaración, se procedió a la votación, en primer lugar, de la enmienda que había presentado el Sr. Xirinacs Damians, que pretendía que el artículo 70 dijese "*Las Cámaras por separado o conjuntamente*", en lugar de "*El Congreso y el Senado y, en su caso, ambas Cámaras conjuntamente*", sin que dicha enmienda prosperase, por lo que el autor de la misma decidió retirarla de cara

²⁴ Álvarez reproduce la intervención de Sánchez Agesta en el debate: "*Tal como está el texto del Congreso, cae sobre la Comisión del Senado o del Congreso, o sobre ambas conjuntamente, no sólo el determinar (porqué yo no me he inventado el texto) si se lo comunica al Ministerio Fiscal, sino, incluso, cuáles son las acciones oportunas. Yo lo que trato precisamente es de precisar y dejar claro que lo que corresponde al Senado o al Congreso, o a ambas Cámaras conjuntamente, y para eso han hecho la investigación, es si realmente han encontrado materia que parece criminosa, ellos no tienen por qué entrar a calificar ni por qué determinar qué acciones son, sino comunicarlas al Ministerio Fiscal, y el Ministerio Fiscal es el que interpondrá, en su caso, las acciones oportunas. Es decir, en lugar de recargar sobre la Cámara, lo que hago es descargar de las Cámaras, porqué me parece que, en caso contrario, las Cámaras tendrían, en efecto, que apreciar si había alguna materia criminosa, a menos que se interprete el párrafo con ese 'cuando proceda' al final, en el que cualquier señor de la calle, que ha oído que se habla de eso en las Cámaras, es el que lleva el asunto al Ministerio Fiscal; pero la intención del Congreso es que sean las Cámaras las que lleven el tema al Ministerio Fiscal; y según la redacción del Congreso -creo que es un defecto de redacción- también son las que se ponen a enjuiciar qué acciones tienen que interponer. En cambio la redacción que yo propongo, lo que hace es descargar a la Cámara de esa responsabilidad; la Cámara lo único que hace es señalar que allí puede haber materia criminosa que interese al Fiscal, y entonces lo ponen en conocimiento del Ministerio Fiscal, y el Ministerio Fiscal es al que le corresponde, en su caso, calificar y ver si corresponde interponer una acción o no.*" Constitución Española. Trabajos parlamentarios, op. cit. Tomo III, págs. 3601 y ss. Op. cit., p.54.-

al Pleno. A continuación sí se aprobaron, de forma conjunta, todas las demás enmiendas, que en el fondo pretendían dotar al Senado, como preveía el Anteproyecto, de la potestad investigadora.-

Por último, el Sr. Sánchez Agesta se adhiere al contenido de la enmienda del Grupo Socialistas del Senado que recogía el mismo sentido que la suya, siendo aprobada por asentimiento de la Cámara. Con ello, la redacción del artículo 70, tras el debate en la Comisión de Constitución del Senado, quedaba de la siguiente forma:

“1. El Congreso y el Senado y, en su caso, ambas Cámaras conjuntamente, podrán nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público. Sus conclusiones no serán vinculantes para los Tribunales ni afectarán a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas.

2. Será obligatorio comparecer a requerimiento de las Cámaras. La ley regulará las sanciones que puedan imponerse por incumplimiento de esta obligación.”

El día 6 de octubre de 1978 se publica en el Boletín Oficial de las Cortes el Dictamen de la Comisión de Constitución del Senado relativo al proyecto de Constitución, en el cual el artículo 70 pasaba

a ser artículo 75. No se acompañó ningún voto particular al artículo 75, que pasó directamente a su debate en el Pleno del Senado, en el cual tampoco suscitó discusión alguna, procediéndose sin más a su votación, resultando aprobado por 119 votos. Finalmente, el texto aprobado por el Senado se diferenciaba del aprobado por el Congreso en dos cuestiones: a) por un lado, se incorpora al Senado y se le equipara al Congreso, en cuanto a la posibilidad de crear comisiones de investigación; b) por otro lado, se cambian los términos de la redacción en el sentido propuesto por la enmienda del Sr. Sánchez Agesta y por la del Grupo Parlamentario Socialistas del Congreso, respecto de la expresión “*cuando proceda*”.

El día 28 de octubre de 1978 se publica el Dictamen de la Comisión Mixta Congreso-Senado sobre el proyecto de Constitución, sin que se introdujera modificación alguna a la redacción del artículo 75 del Proyecto de Constitución aprobado por el Senado. Únicamente se cambia nuevamente la numeración del artículo, que pasaría a ser el número 76, como finalmente ha quedado en el texto de la Constitución, equiparándose a ambas Cámaras en la potestad investigadora. Finalmente, el Dictamen de la Comisión Mixta fue aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados y por el del Senado el 31 de octubre de 1978.-

Álvarez destaca nuevamente que *“en ningún momento de los debates constituyentes se establece que las Comisiones de investigación tuvieran el carácter de mecanismos de control parlamentario de la acción del Gobierno, sino de instrumentos de información al servicio de las Cámaras para el cumplimiento de todas las funciones que la Constitución le encomienda. Algo bien distinto es que se opte por una utilización de las Comisiones de investigación con el fin de controlar la acción del Gobierno. A nuestro parecer esto supondría una utilización incorrecta de los mecanismos que la Constitución pone al alcance de las Cortes, como son los que se articulan en los artículos 110.1 y 111 (sin perjuicio del apoyo en la obtención de información, que encuentran "las Cámaras y sus Comisiones" en el artículo 109). Si a través del artículo 110.1, las Cámaras y sus Comisiones pueden reclamar la presencia de los miembros del Gobierno, y el artículo 111 pone al alcance de aquellas la posibilidad de someter al Gobierno y a cada uno de sus miembros a las interpelaciones y preguntas que se le formulen en las Cámaras, no terminamos de entender cuál es el sentido de crear una Comisión de investigación para controlar el comportamiento o la acción del Gobierno o de alguno de sus miembros. No nos parece apropiado en este punto argumentar el*

carácter intimidatorio de la obligación de comparecer ante las Comisiones de investigación bajo advertencia penal, por dos motivos: en primer lugar, porque los miembros del Gobierno, ya están obligados, por el artículo 110.1, a comparecer ante las Cámaras y sus Comisiones. Y en segundo lugar, porque, no obstante la obligación de todos los ciudadanos españoles y extranjeros residentes en España, de comparecer ante las Comisiones de investigación, han sido varios los casos en que el compareciente ha alegado su derecho a guardar silencio, con lo cual, tendría a nuestro juicio, incluso más fuerza, a la hora de exigir explicaciones a un miembro del Gobierno, el mecanismo de las preguntas parlamentarias, ante las cuales no parece que proceda la argumentación del derecho a guardar silencio. Entendemos que las Comisiones de investigación, por el principio de intervención mínima que ha de alumbrar el ámbito de lo penal -y obligar a comparecer ante ellas, bajo la advertencia de comisión de un delito de desobediencia grave se encuentra en ese ámbito- han de ser utilizadas en aquellos supuestos en los que la finalidad no sea tanto controlar la acción del Gobierno, sino reportar a las Cámaras una información "sobre cualquier asunto de interés público" que no pueda ser obtenida por los mecanismos "normales" establecidos por

la Constitución al efecto. La utilización de las Comisiones de investigación con intención de doblegar al Gobierno ante el control del Parlamento significaría, en cierta manera, retornar a una forma primitiva de control parlamentario, como era la de acusar penalmente a algún ministro del Rey para obligarlo a comparecer ante el Parlamento, cuando las circunstancias históricas que identificaban al Parlamento con el pueblo y al Ejecutivo con el Monarca, hacían que la separación entre estos dos focos de poder del Estado fuese de una rigidez tal, que la única forma de poder exigir responsabilidades políticas al Gobierno se llevase a cabo por medio de la amenaza de exigencia de responsabilidades penales de uno o varios de los miembros de ese Gobierno. A nuestro juicio, el constitucionalismo actual ha arbitrado fórmulas suficientes como las ya señaladas, como para que el Parlamento tenga que recurrir a la drástica fórmula de las Comisiones de investigación para ejecutar su labor de control de la acción del Gobierno. En esta línea, resulta oportuno destacar las palabras del diputado Sr. Peces-Barba: "Como saben SS.SS., el artículo 76 establece una de las formas de fiscalización del Congreso de los Diputados y del Senado, que no abarca exclusivamente en este caso al Poder Ejecutivo, sino que se amplía hacia una fiscalización, que podíamos llamar del conjunto de

la sociedad, en base a la representación que tienen las Cámaras, como más inmediatos representantes de la soberanía popular establecida en la Constitución". Según las palabras de Peces-Barba, el fundamento jurídico-constitucional de la creación y atribución de facultades a las Comisiones de investigación no radicaría en el artículo 66.2 de la Constitución, que establece la función controladora de las Cortes respecto del Gobierno, sino del artículo 66.1 que define el relevante papel de representación de las Cortes Generales. De esta forma podríamos definir a las Comisiones de investigación como instrumentos al servicio de las Cortes Generales, en tanto que representantes del pueblo español, y que sirven para la fiscalización, seguimiento e información de todos aquellos problemas que afecten a la sociedad, y que por su relevancia puedan ser considerados por las Cortes, de interés público, trascendiendo por ello, a la propia acción política del Gobierno"²⁵.-

²⁵ Álvarez Ossorio-Fernández, C. op.cit., pp. 55-56.

2.5.- La Proposición de Ley sobre obligatoriedad de comparecencia ante las Comisiones de investigación, de 30 de mayo de 1979.-

En los meses posteriores a la aprobación de la Constitución de 1978, primera Carta Magna en la que se regula de modo expreso la potestad de las Cámaras de crear comisiones de investigación, tiene lugar la *Proposición de ley sobre obligatoriedad de comparecencia ante las Comisiones de investigación del Congreso y del Senado, o de ambas Cámaras*, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista en 1979. Por el interés de su contenido, a los efectos del presente estudio, reproduciremos el texto íntegro de esta proposición de ley ²⁶:

Artículo 1. Las Comisiones de investigación nombradas por el Congreso de los Diputados, por el Senado, o por ambas Cámaras, desarrollarán su actividad con los mismos poderes y las mismas limitaciones que la autoridad judicial.

Artículo 2. Todos están obligados a comparecer ante las Comisiones de investigación, cuando sean requeridos para ello por el Presidente de la respectiva Cámara, o en su caso, por el de las

²⁶ Reproducido por Álvarez Ossorio-Fernández, C. en su obra, op.cit., p 56, cita núm. 119.-

Cortes Generales.

Artículo 3. A estos efectos, la Presidencia correspondiente remitirá a los que hayan de comparecer, requerimiento fehaciente en forma de oficio en el que ha de constar: 1. Expresión de la Presidencia que requiere, fecha del acuerdo para requerir y nombre de la Comisión de investigación ante la que se ha de comparecer. 2. Nombre y apellidos de los que deban ser requeridos y señas de su domicilio. 3. Objeto del requerimiento y expresión de los documentos que hayan de ser aportados junto con el testimonio que haya de ser prestado. 4. Lugar día y hora en que haya de comparecer el requerido. 5. Obligación de comparecer al primer llamamiento, bajo multa de dos mil quinientas pesetas. Si se trata del segundo llamamiento, la de comparecer, bajo apercibimiento de incurrir en las responsabilidades a que haya lugar en Derecho.

Artículo 4. En cuanto al modo y tiempo de efectuar la entrega de los requerimientos se estará a lo dispuesto en los artículos 170 a 174 y 176 a 179 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal en lo que sean aplicables.

Artículo 5. En caso de incomparecencia en la fecha señalada en el segundo de los requerimientos, el Presidente podrá ordenar que la persona requerida sea conducida por la fuerza pública, sin perjuicio de la facultad de poner los hechos en

conocimiento del Ministerio Fiscal, con objeto de que ejerza las acciones penales oportunas.

Artículo 6. El particular que dejare voluntariamente de comparecer ante una Comisión de investigación a prestar su declaración incurrirá en el delito previsto en el artículo 371 párrafo 2, del Código Penal.

Disposición Adicional. En lo no previsto en esta ley, se estará a lo dispuesto con carácter general por la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Sobre esta Proposición de ley, Álvarez nos destaca una serie de características²⁷:

a) se dotaba a las comisiones de investigación de los mismos poderes y limitaciones que los que tiene atribuidos la autoridad judicial en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales (artículo 1), lo que se alineaba con la normativa de sistemas como el italiano, belga, o portugués²⁸. Destaca el autor la intervención del diputado

²⁷ Idem. Anterior, pp. 57-60.-

²⁸ Reseña el autor en su trabajo los siguientes preceptos: a) artículo 82 de la Constitución de Italia de 1947: “(...) La Comisión de encuesta procede a las indagaciones y a los exámenes con los mismos poderes y las mismas limitaciones que la autoridad judicial”. En idéntico sentido el artículo 141.2. del Reglamento de la Cámara de los Diputados de Italia, de 18 de febrero de 1971; b) El artículo 4 de la Ley de 3 de mayo de 1880, sobre encuestas parlamentarias establece: “Los poderes atribuidos al Juez de Instrucción por el Código de Instrucción Criminal pertenecen a la Cámara o a la Comisión de investigación, así como a su Presidente”. En idéntico sentido el artículo 3 del Decreto del Consejo de la Comunidad francesa de 12 de junio de 1981 que fija el procedimiento de encuesta establecido por la Comunidad francesa; c) Artículo 181.5. de la Constitución de Portugal de 1976 (modificado por la Ley Constitucional 1/1982 de 30 de septiembre): “Las Comisiones parlamentarias de encuesta gozan de los poderes de investigación propios de las autoridades judiciales”.

Sr. Moscoso en la toma en consideración de la proposición, del supuesto peligro que supondría tal atribución de poderes a las Comisiones de investigación: *"No se trata de que estas Comisiones ajusten su comportamiento a las normas procedimentales que fijen las leyes de enjuiciamiento para tratar de facilitar su normal actividad. No. Se trata de asumir, según la letra de este precepto, los mismos poderes de la autoridad judicial. Es decir, yo creo que no ha sido ésta la intención del Grupo Socialista, pero la interpretación literal de este precepto significa que estas Comisiones de investigación podrán detener a las personas, podrán embargar bienes, podrán intervenir la correspondencia y el teléfono de los particulares, porque todo eso son facultades que corresponden al Poder Judicial, y aquí se habla de las mismas. (...) todo ello, además con el grave quebranto para el derecho de las personas de que todas esas facultades que competen al Poder Judicial están compensadas adecuadamente, dentro de nuestras Leyes de Enjuiciamiento, con los recursos que las mismas conceden a los justiciables, y aquí no se cita ningún recurso en favor de las personas que sean requeridas a comparecer ante estas Cámaras. Hemos de manifestar desde ahora que éste es un precepto sumamente peligroso que viene a significar que quizá esas Comisiones de investigación de las Cámaras se iban a arrogar auténticas funciones judiciales y que iba a producir una*

*confusión en ese obligado deslinde que debe existir entre los Poderes Legislativo y Judicial."*²⁹.-

Ante dicha exposición, Fraga Iribarne manifestó, respecto de la equiparación de las atribuciones de las comisiones de investigación y el Poder Judicial: "(...) *en cuanto a las observaciones que se han hecho en contra de esta proposición de ley, señalamos que así como es verdad que las Comisiones no pueden intentar convertirse -y expresamente lo prohíbe la Constitución-, en Tribunales; existe una tradición, una importante tradición anglosajona y que es justo equiparar en este punto porque, como es perfectamente sabido, en el Parlamento inglés sigue residiendo el supremo Poder en todos los órdenes, incluso el Poder Judicial a través de la Cámara de los Lores*".

Finalmente, el Informe de la Ponencia suprimió la equiparación de poderes señalada: "(...) *la Ponencia sugiere la modificación de este artículo, eliminado del mismo el paralelismo con la autoridad judicial en cuanto a poderes y limitaciones (...)*".

La redacción que se propone es una casi transcripción literal del artículo 76 de la Constitución, propuesta por la enmienda número 1 del Grupo Coalición Democrática: *Artículo 1. "Las Comisiones de*

²⁹ *Diario de Sesiones* del Congreso de los Diputados, Sesión Plenaria número 237, 4 de mayo de 1982.

Investigación nombradas por el Congreso de los Diputados, por el Senado o por ambas Cámaras, desarrollarán su actividad con motivo de una investigación sobre cualquier asunto de interés público. Las conclusiones a que lleguen tales Comisiones en su actividad no serán vinculantes para los Tribunales ni afectarán a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal, para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas".

b) Junto con la mencionada equiparación de los poderes de las comisiones de investigación con la autoridad judicial, otra importante novedad que se pretendía establecer en el artículo 5 de la Proposición, era la relativa a la posibilidad de conducir por la fuerza pública a aquella persona que, habiendo sido requerida por segunda vez, hubiera dejado de comparecer, además de dejar expedita la vía de poner los hechos en conocimiento del Ministerio Fiscal "*con objeto de que ejerza las acciones penales oportunas*". En relación a esta delicada cuestión, la Ponencia propuso la supresión de la posibilidad de conducir por la fuerza pública al requerido, "*(...) limitándose entonces el Presidente, en caso de incomparecencia, a poner los hechos en conocimiento del Ministerio Fiscal*". Se rechazaba además así, la enmienda número 20, presentada por el

Grupo Centrista, en la que se pretendía que la incomparecencia se pusiera en conocimiento, no del Ministerio Fiscal, sino del Juez competente. De esta forma, y dada la supresión del artículo 4 de la proposición, el artículo 5 pasaba a ser el 4 y quedaba con la siguiente redacción: *“En caso de incomparecencia en la fecha señalada, el Presidente de la Cámara correspondiente, pondrá los hechos en conocimiento del Ministerio Fiscal con objeto de que ejerza las acciones penales oportunas.”*

Y c) en línea con la naturaleza *criminosa* de la Proposición, la Disposición Adicional contemplaba una remisión genérica, en todo aquello no regulado en la Proposición, a la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Además de las características señaladas es de destacar el vicio jurídico-formal con que nace la citada Proposición. Nos referimos a su tramitación como Ley ordinaria, cuando sus pretensiones relativas a la obligación de comparecer, la posibilidad de conducir por la fuerza pública al compareciente, las sanciones penales por incomparecencia o la remisión genérica a la Ley de Enjuiciamiento Criminal, obligarían a su tratamiento procedimental como Ley Orgánica, por su señalada afectación de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos.-

Al respecto, se pronunció la Ponencia, señalando: *"Como cuestión previa la Ponencia, a la vista del contenido del artículo 81.1 de la Constitución, considera que esta proposición de ley debe tener el carácter de orgánica desde el momento en que afecta al desarrollo de los derechos fundamentales y las libertades públicas, proponiéndolo así a la Comisión"*. Como consecuencia de esto y de las modificaciones introducidas en el texto de la proposición, la Ponencia, respecto del título, sugería la siguiente redacción: *"Proposición de Ley Orgánica de Obligatoriedad de Comparecencia ante las Cámaras o sus Comisiones de investigación"*.-

Con esta modificación introducida por la Ponencia, no sólo se producía un efecto de variación en la naturaleza jurídica de la ley a aprobar, sino también, y como consecuencia de ello, en los votos que se necesitaría para esa aprobación. Si antes bastaría con una mayoría simple, ahora sería necesaria la mayoría absoluta de los votos de la Cámara, lo que dificultaría en gran medida su aprobación. Es de destacar en este sentido, que la Comisión no se pronunció sobre una cuestión tan esencial como la señalada, por lo que la Proposición de ley pasó a su debate en el Pleno del Congreso de los Diputados, no con carácter de proposición de ley orgánica, sino ordinaria, y así fue aprobada por el Pleno por 254 votos a favor, 2 en contra y 2

abstenciones.-

Por otra parte, el artículo 2 recogía el mandato del apartado segundo del artículo 76 de la Constitución, en el que se establece la obligación de comparecer de "todos" ante las Comisiones de investigación. El artículo 3 recogía el contenido de las notificaciones de requerimiento fehaciente, con el apercibimiento, señalado en el apartado 5 de este artículo, de multa de 2.500 pesetas, para el caso de no comparecer al primer llamamiento. En el artículo 4, que regulaba el modo y tiempo de efectuar la entrega de los requerimientos, había una remisión expresa a la normativa de procedimiento penal, concretamente a los artículos 170 a 174 y 176 a 179 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Por último, el artículo 6 establecía dos supuestos de incomparecencia: una de tipo general, en la que podría incurrir cualquier ciudadano, y otra específica, para el caso de que la persona que incumpliera el deber de comparecer fuese funcionario público.-

De esta manera, se calificaba penalmente ambas conductas por remisión a los artículos 237 y 371 del Código Penal de 1973, respectivamente. El primero de ellos regulaba el delito de resistencia a la Autoridad y desobediencia grave: *"Los que sin estar comprendidos en el artículo 231 (que regula el atentado) resistieren*

a la Autoridad o a sus agentes, o los desobedecieren gravemente en el ejercicio de las funciones de su cargo, serán castigados con las penas de arresto mayor y multa de 30.000 a 150.000 pesetas".

Por su parte, el artículo 371 establecía: *"El funcionario público que, requerido por Autoridad competente, no prestare la debida cooperación para la administración de justicia u otro servicio público, incurrirá en las penas de suspensión y multa de 30.000 a 150.000 pesetas. Si de su omisión resultare grave daño para la causa pública o para un tercero, las penas serán de inhabilitación especial y multa de 30.000 a 150.000 pesetas. En iguales penas incurrirá, respectivamente, el funcionario público que, requerido, por un particular a prestar algún auxilio a que esté obligado por razón de su cargo para evitar un delito u otro mal, se abstuviere de prestarlo sin causa justificada".-*

Finalmente, la proposición de ley fue aprobada por asentimiento de la Cámara. Con la orden de la Presidencia, de dar traslado al Congreso de los Diputados de las enmiendas propuestas por el Senado, se detiene la tramitación parlamentaria de la proposición de ley presentada por el Grupo Socialista. La celebración de las elecciones generales de octubre de 1982 abortó definitivamente la aprobación de esta proposición de ley, que hubo

de esperar a ser nuevamente enviada al Congreso, aunque esta vez como Proyecto de Ley, por el primer gobierno socialista.-

Bajo nuestro punto de vista, además de no entender cómo no se tramitó dicha proposición de ley como orgánica (a pesar de ser advertido por la ponencia), menos entendemos aún, habida cuenta (empleando el mismo término que Álvarez y Moscoso) la naturaleza *criminosa* del contenido del texto, que no se introdujese en dicho texto nada relativo al estatuto jurídico de la persona llamada a comparecer, a pesar de que se afectaba al desarrollo de los derechos fundamentales y las libertades públicas: nada se dice sobre los derechos fundamentales a la presunción de inocencia, a conocer los hechos que son imputados, a no declarar contra sí mismo, a no confesarse culpable, a utilizar los medios de prueba pertinentes para la defensa.-

Siendo cierto que estábamos en un momento histórico en que nos encontrábamos ante una incipiente Constitución, no es menos cierto que estábamos en presencia de una proposición de Ley que afectaba a una cuestión trascendental para el desarrollo de la vida pública. Si se pretendía equiparar la actividad de las comisiones de investigación parlamentarias, con los mismos poderes y las mismas limitaciones que los de la autoridad judicial, resultaba obligada la

inclusión de una regulación del estatuto jurídico de la persona llamada a comparecer, con sus derechos y sus garantías, máxime y cuando la incomparecencia podía dar lugar, no sólo a la imputación de la comisión de un delito, sino a la detención (con el consecuente impacto mediático que ello supondría, sin dudas...) de quien no compareciere al llamamiento de la presidencia de una comisión de investigación. La Disposición Adicional, tampoco tiene desperdicio, por si quedaba alguna duda...

ESTATUTO JURIDICO DE LA PERSONA REQUERIDA PARA COMPARECER ANTE
UNA COMISIÓN DE INVESTIGACION PARLAMENTARIA OSTENTANDO LA
CONDICIÓN DE INVESTIGADO EN UN PROCEDIMIENTO PENAL.-

III.- CONCEPTO Y NATURALEZA JURIDICA DE LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIAS.-

3.1. Concepto y naturaleza jurídica de las comisiones de investigación parlamentarias.-

3.1.1. Concepto de comisión de investigación parlamentaria.-

Independientemente a la diversa nomenclatura empleada en función del país en que nos encontremos (en España se opta por la denominación *Comisiones de investigación*, otros países, como Francia o Italia, han optado por el término *encuesta*... así en Francia, *Commission d'enquête*, o en Italia, *Commissione d'inchiesta*), bajo diversas denominaciones se encuentra un mismo tipo de investigación parlamentaria, con similares estructuras y procedimientos de actuación, sin perjuicio de las diferencias de matiz que pueden llevar a una diferencia entre ellos.-

Centrándonos en la cuestión relativa al concepto, una primera (y antiquísima) aproximación nos la proporciona Miceli, quien las define como un *"instrumento de investigación, un medio para descubrir la verdad de las cosas, cualquiera que sea el campo a que se apliquen, a fin de permitir al Parlamento conformar sus acciones*

a la objetiva realidad de los hechos”³⁰

A partir de esta básica pero clara definición teleológica, Álvarez-Ossorio, en un importante estudio digno de elogio³¹ comparte dicha idea, pero matiza que dichas comisiones de investigación podrán buscar *la verdad de las cosas*, pero nunca habrá de deducirse de sus conclusiones un juicio de veracidad absoluta, sino más bien de pronunciamiento político, pues en un sistema democrático de Derecho, la indagación, prueba y proclamación de dicha verdad es función atribuida en exclusiva a aquellos órganos revestidos de los indispensables mecanismos que exige el averiguamiento de la verdad, de los que carece lógicamente el Parlamento y de los que inicialmente gozan Jueces y Tribunales: objetividad e independencia.-

Compartimos la idea de Álvarez Ossorio-Fernández en cuanto a que un Parlamento podrá elaborar una *verdad política*, pero mediatizada y determinada por el componente ideológico inherente a su propia naturaleza política³². García Morillo considera a las mismas como instrumentos cuyo *"objeto no es otro que el de*

³⁰ Miceli,V., Inchiesta Parlamentare, Enciclopedia Giuridica Italiana, vol. VIII, pt I, Società Editrice Libreria, Milán 1902, p. 636.-

³¹ Resulta trascendental para el presente trabajo la obra (tesis doctoral) de Alvarez Ossorio Fernández, Carlos, Teoría y práctica de la investigación parlamentaria en las Cortes Generales, Universidad de Cádiz, 1997.-

³² Álvarez Ossorio Fernández, Carlos, op.cit. p.61.-

averiguar lo que de censurable o ilegal haya tenido la actuación del órgano en cuestión, comprobando la efectiva existencia de irregularidades y, por lo mismo, controlando al sujeto pasivo de la investigación. Las Comisiones de investigación aparecen, así, como un recurso parlamentario para poder controlar actuaciones que, de otra forma, permanecerían ocultas”³³.-

En un excelente estudio llevado a cabo por Arévalo Gutiérrez³⁴ las define como *"órganos técnico-políticos de trabajo de las Cámaras, instrumento lógico de la actividad de fiscalización o de control parlamentario ejercida en el seno del órgano representativo sobre el poder ejecutivo, cuyo objetivo es recoger la información necesaria sobre cualquier asunto de interés público, a través de un instrumento colegiado de carácter temporal, integrado por una representación proporcional a la fuerza de los Grupos Parlamentarios en la Cámara, que implica unas facultades excepcionales para el desarrollo de su función, pudiendo, incluso, afectar a terceros extraños a las Cámaras, y cuyos resultados pueden servir, en su caso, para una posterior resolución del Parlamento o para poner en funcionamiento los procedimientos*

³³ García Morillo, J., El control parlamentario en el ordenamiento jurídico español, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, p. 148-149.-

³⁴ Arévalo Gutiérrez, A., Las Comisiones de Investigación de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, Revista Española de Derecho Constitucional, año 15, núm. 43, enero-abril 1995, p. 123 y ss.-

oportunos de exigencia de responsabilidad".-

A los efectos del presente estudio, la definición antes referida, que compartimos resulta de trascendental importancia para abordar el análisis del status jurídico (tanto procesal como sustantivo) de la persona llamada a comparecer ante una comisión de investigación parlamentaria, y en quien concurre simultáneamente (o bien pudiera concurrir en un futuro) la condición de imputado o de acusado en un procedimiento penal por los hechos que son objeto de análisis en sede parlamentaria. Trataremos, en la medida de nuestras posibilidades de abordar el análisis de la cuestión desde una perspectiva procesalista, tomando como punto de referencia el minucioso estudio de la doctrina constitucionalista.-

La especial incidencia que para una persona imputada en un procedimiento penal tiene el contenido de lo actuado por una comisión de investigación parlamentaria obliga al establecimiento de un procedimiento que incluya una serie de prerrogativas que garantice que no quepa prejuzgar lo que se ventile en un procedimiento judicial.-

La coexistencia de una comisión parlamentaria de investigación con un procedimiento judicial requiere, en la práctica, la necesidad de la fijación exhaustiva de la finalidad y funcionalidad

de la misma, para conseguir el objetivo de no contaminar el proceso penal, y para ello resulta imprescindible el establecimiento de unas normas procedimentales a tal efecto.-

En el Derecho comparado³⁵ la característica que se aprecia a primera vista es su regulación en los Textos Fundamentales, una vez que se ha constatado la previa existencia fáctica o bien en virtud de los Reglamentos de las Cámaras o las Leyes. Nuestra Constitución de 1978 prevé las mismas en su artículo 76:

«1. El Congreso y el Senado, y, en su caso, ambas Cámaras conjuntamente, podrán nombrar Comisiones de Investigación sobre cualquier asunto de interés público. Sus conclusiones no serán vinculantes para los Tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas.

2. Será obligatorio comparecer a requerimiento de las Cámaras. La ley regulará las sanciones que puedan imponerse por incumplimiento de esta obligación.

³⁵ Resulta elemental en este aspecto el trabajo de Gudé Fernández, Las comisiones parlamentarias de investigación, Santiago de Compostela Universidade, Servicio de Publicaciones e Intercambio Científico, 2000.-

La doctrina constitucionalista ha valorado de forma muy elocuente la regulación de las comisiones de investigación parlamentaria en la Norma Fundamental, encauzándose el desarrollo reglamentario y legislativo posterior, el cual bajo nuestro punto de vista, sigue siendo insuficiente, pues independientemente al uso que se haya podido dar de las mismas por los partidos políticos³⁶, tal y como han comentado los autores Astarloa Huarte de Mendicoa y Cavero Gómez, para quienes *“aparentemente, la esencia del mecanismo puede explicarse muy sencillamente: se confieren potestades extraordinarias al Parlamento, con la finalidad de que pueda ejercer una actividad inspectiva que le permita conocer y examinar con profundidad un problema de interés general y sacar conclusiones sobre el mismo, y para ello se articula un órgano parlamentario diferenciado de los restantes, que se responsabiliza de la investigación y eleva un dictamen al Pleno sobre el que este último adopta resoluciones que, con independencia de su valor político, no producen directamente efectos jurídicos”*.

La práctica forense evidencia, como destacan Astarloa Huarte de Mendicoa y Cavero Gómez, el complicado deslinde entre las actuaciones de una comisión de investigación y la función

³⁶ Comisiones de Investigación, Alzaga Villamil, Comentarios a la Constitución Española de 1978, t. VI, artículos 66 a 80, Madrid, Cortes Generales, Edersa 1988, pp 573-574.-

jurisdiccional, siendo cierto (la opinión la compartimos) que las comisiones de investigación “*son un producto más del lento pero imparable proceso de diversificación orgánica en el seno de las Cámaras modernas sin que la «juridificación» de la investigación parlamentaria haya disipado las incertidumbres que rodean a esta figura, lo que justifica que dichos autores hayan manifestado, respecto a su finalidad, que la función de control ha cobrado un protagonismo que incluye a las comisiones de investigación como un instrumento de primera magnitud, dada la naturaleza polivalente de la misma, las normas mantienen la indefinición sobre su ámbito y su; en las investigaciones, mejor que en cualquier otro instrumento parlamentario, se pone cada vez más en evidencia el cambio que paulatinamente está produciéndose en el contenido del control parlamentario, consistente en que, mientras el objetivo final es siempre la fiscalización —y el desgaste— del Gobierno, los medios para hacerlo se están enfocando progresivamente, no hacia los actos y decisiones propiamente políticos, sino hacia la gestión administrativa ordinaria, ampliándose con ello el ámbito objetivo —y subjetivo— de la actividad de control*”³⁷.

³⁷ Comisiones de Investigación, Alzaga Villamil, Comentarios a la Constitución Española de 1978, t. VI, artículos 66 a 80, Madrid, Cortes Generales, Edersa 1988, pp 575-577.-

Por su parte, Fernando Santaolalla entiende que las comisiones de investigación constituyen un *"instrumento colegiado de información de las Asambleas legislativas, que implican unas facultades especiales sobre terceros extraños a las mismas"*³⁸.-

Para Rodríguez Coarasa, las comisiones de investigación, además de medios de control, son también instrumentos de información parlamentaria en cuanto que resultan *"útiles para que las Cámaras se formen una opinión sobre realidades técnicas, jurídicas y políticas especialmente complejas. Son, pues, medios polivalentes, susceptibles de ser utilizados para controlar al Gobierno, o a terceros, o para recopilar información"*³⁹.-

Para Medina Rubio, las comisiones de investigación *"son órganos parlamentarios ad hoc, subordinados al pleno, cuya naturaleza viene determinada por cuatro elementos, a saber: polivalencia, garantía constitucional, naturaleza del objeto a investigar y control difuso del poder político, considerado en sentido amplio"*⁴⁰. Álvarez Ossorio-Fernández, tomando como base el

³⁸ Santaolalla, F., El Parlamento y sus instrumentos de información (preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación), Edersa, Madrid, p. 152.-

³⁹ Rodríguez Coarasa, Cristina. "Actividad parlamentaria y proceso judicial: delimitación de competencias de las comisiones parlamentarias de investigación. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, núm. 87, 1997, págs.. 259-286.-

⁴⁰ Medina Rubio, Ricardo, La función constitucional de las comisiones parlamentarias de investigación, Madrid, Cuadernos Civitas, 1994, p. 80.

artículo 76 de la Constitución española, reproducido anteriormente, las define como *aquellos instrumentos de carácter temporal, integrados de manera proporcional por los distintos grupos parlamentarios, con facultades excepcionales que pueden vincular a terceros ajenos a la actividad parlamentaria, a través de los cuales los órganos representativos -Congreso de los Diputados, Senado- conjuntamente o por separado ejercen el control político del gobierno, respecto de aquellos asuntos de interés público y cuyos resultados, a través de la publicidad, tienden, por un lado, al fortalecimiento del Estado democrático y, por otro, a poner en funcionamiento los procedimientos de responsabilidad política.*⁴¹.-

Torres Muro afirma que estos órganos están principalmente destinados a controlar los actos del Gobierno y no puede decirse de ellos que son tan sólo un instrumento de información, puesto que del mero desarrollo de sus trabajos se deriva habitualmente un examen que va más allá de la simple acumulación de datos, añadiendo la necesidad de que su naturaleza de órgano destinado a la típica función de control parlamentario se refleje, de lege ferenda, en su régimen jurídico⁴².-

⁴¹ Alvarez Ossorio-Fernández, Carlos, Op.cit, p.63.-

⁴² Las comisiones parlamentarias de investigación, Madrid, CEPC, 1998, pp.23-24.-

Cuando se aborda la cuestión relativa a la definición de las comisiones de investigación destaca su importancia como mecanismo de control parlamentario del Gobierno, aunque no debemos quedarnos en una definición tan simple, pues hay que tener en cuenta el carácter polivalente o multifuncional a la vista de la complejidad que implica calificar las tareas que cualquier órgano parlamentario está llamado a acometer, las cuales ni mucho menos admiten un rótulo o denominación unívoca⁴³. Compartimos igualmente con Greciet, habida cuenta el contenido del presente trabajo, la identificación acertada y singularizada de esa función indagatoria, que tiene *sólidos apoyos normativos*⁴⁴.

Esa base normativa tiene, como decíamos anteriormente, su punto de apoyo en el artículo 76 de la Carta Magna: si el constituyente hubiese querido configurarlas como instrumento de control parlamentario, las habría emplazado en el Título V de la misma, que regula de las relaciones entre las Cortes Generales y el Gobierno y en el que se recogen las preguntas, interpelaciones, mociones consecuencia de interpelación, comparecencias de

⁴³ Dicha característica es destacada por Greciet García, Esteban, Op. Cit,p. 61, quien toma como referencia igualmente a Medina Rubio, Ricardo, en *La función constitucional de las comisiones parlamentarias de investigación*, Madrid, Civitas 1993,y por Lucas Murillo de la Cueva, *Las Comisiones de investigación de Las Cortes*, en Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, núm. 10, 1986.-

⁴⁴ Greciet García, Esteban, Op.cit, p.61.-

miembros del Gobierno, etc. Sin embargo, al estar previstas el artículo 76, podría interpretarse que la Norma Fundamental ha decidido inclinarse por dedicar un precepto específico, dándole la categoría de órgano parlamentario destinado a ejercitar una pluralidad de funciones, unas ligadas o supeditadas a otras, pero de manera genérica y sin enfatizar ninguna de ellas⁴⁵.-

Para Torres Bonet, el aspecto más relevante de la constitucionalización de las comisiones de investigación parlamentarias reside en la suprema garantía jurídica que ello supone no sólo respecto de su previsión general, sino también respecto de algunos de sus caracteres, especialmente la comparecencia obligatoria ante las mismas. En efecto, el reconocimiento en nuestra Norma Fundamental de la figura de las comisiones de investigación las convierte en "*órganos constitucionalmente relevantes*", estando revestidas de una suerte de garantía institucional, de manera que queda vedada a las Cámaras tanto su supresión como una eventual desvirtuación de sus funciones⁴⁶.-

⁴⁵ García Mahamut refiere que «por lo que respecta a las Comisiones de Investigación, el art. 76 CE las reconoce *per se*, a diferencia de lo ocurrido con las Comisiones Legislativas Permanentes (art. 75.2). La Constitución contempla las Comisiones de Investigación como un tipo concreto y específico de Comisión parlamentaria, destacando su naturaleza su naturaleza no permanente en el Congreso de los Diputados y especial en el Senado. *Las Comisiones Parlamentarias de investigación en el Derecho Constitucional Español*, Madrid, McGraw-Hill, 1996. pp. 130-131.134 y 133).

⁴⁶ Referencia aportada por Greciet García, E., op.cit., p. 62.-

Por tanto, es de general y común aceptación que no debe puede propugnarse una concepción estricta o ceñida de las comisiones de investigación como órganos sólo de control parlamentario, aunque ésa sea una de sus finalidades, sino como una noción amplia, inspirada en la idea de *presunción de competencia universal*.-

Greciet coincide con Recorder de Casso y García-Escudero Márquez, cuando afirma que *“el objeto de la investigación está concebido con extensa laxitud, bajo directa influencia italiana (...), cabe todo, y creen que debe poder utilizarse fuera del estricto esquema de la responsabilidad del Gobierno y ensancharse, en la línea del servicio público marcada por Duguit, hasta cubrir la función de garantía constitucional del Parlamento de que nos habla Manzella”*⁴⁷.-

Torres Bonet, por el contrario, rechaza que la ubicación de este instituto en el Título III y no en el de la Constitución Española de 1978 sea razón suficiente para negar su naturaleza de instrumento de control, quien afirma que *“de la interpretación literal y sistemática del artículo 76 de la Constitución se deduce un modelo abierto de Comisiones de Investigación”*, que responde a su consideración

⁴⁷ Idem anterior.-

desde el punto de vista organizativo de la Cámara.-

Por su parte, García Mahamut quita importancia a la ubicación sistemática del artículo 76 en el Título III de la Constitución Española, y para quien resulta perfectamente lógico que se ubique en el Título III, sin que ello desnaturalice su función de control, si bien abunda en el vínculo con la norma esencial de organización y funcionamiento de las Cámaras, en pleno y por comisiones ex. art. 75.1 de la Carta Magna⁴⁸.-

Massó Garrote⁴⁹, por su parte, que la investigación parlamentaria sea un instrumento de mera información, estableciendo la siguiente distinción: (...) *en la investigación, el órgano parlamentario predispone su actividad mediante la elección del método de trabajo, de las modalidades y formas de indagación, mientras que la actividad de información se desarrolla de forma libre, irritual, concretado en actos no coordinados (...)*, lo que justifica que la Constitución confiera poderes extraordinarios a las comisiones de investigación, para así arribar a la valoración crítica de los hechos o elementos que conoce, mientras que la actividad de información es simple en la medida en que la actividad se agota, en

⁴⁸ Op.cit, p. 63, en donde se recogen las citas de los autores mencionados.-

⁴⁹ Es de destacar su obra, *Poderes y límites de la investigación parlamentaria en el derecho constitucional español*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2001.-

el momento en que obtiene la información, lo que, en efecto, es cierto, aunque la consecución de la información se anude o ligue al ejercicio de otras funciones y, *sensu contrario*, erige la categoría autónoma de la investigación o indagación en función parlamentaria específica y, al tiempo, compleja.-

Abundando en el estudio de Massó en la obra ya referida, este autor, considera que la investigación parlamentaria consiste en una búsqueda de datos, noticias, hechos, que materializados a través de una serie de operaciones como audiciones, examen de documentos, sirven con el objeto de verificar, definir la naturaleza, las causas, los aspectos de un suceso o de una situación que la Cámara intenta conocer o profundizar directamente⁵⁰.-

Considera dicha autor que para que pueda ser calificada como parlamentaria la investigación debe estar dispuesta, según el procedimiento establecido en los reglamentos parlamentarios, de las Cámaras o de una sola, llevado a cabo por una comisión especial, cuyos componentes deben de ser nombrados por el órgano parlamentario: en suma, que la comisión debe estar compuesta exclusivamente por miembros de las cámaras, y cuya función consiste en el descubrimiento mediante ciertas averiguaciones con el

⁵⁰ Op.cit., p.29, en la que cita a Pappagallo, C.Inchiesta Parlamentare, Enciclopedia Giuridica Treccani, 1989, p.1.-.

objeto de dar luz a un determinado hecho o suceso, destacando su carácter transitorio y extraordinario, para el cual se necesita dotar al órgano parlamentario de poderes especiales necesarios para adquirir un conocimiento profundo de los hechos que se pretenden esclarecer y en donde los instrumentos de información tratan de buscar la eficacia del trabajo parlamentario⁵¹.-

La doctrina italiana reseñada por Álvarez Ossorio-Fernández destaca que mientras que el Parlamento en *Asamblea* es la manifestación característica de la dinámica constitucional del siglo XIX, el Parlamento en *Comisión* es la figura organizativa prevalente en el Estado contemporáneo. Los parlamentos liberales europeos del siglo XIX respondían al esquema casi puramente teórico de división de poderes en una concepción de Estado Liberal que por su propia definición intervenía de forma escasa en la sociedad, lo que unido al distanciamiento del Parlamento respecto de la sociedad, motivado por la restricción en el derecho de sufragio de la ciudadanía, hacía que los Parlamentos de la época no tuvieran muchas dificultades a la hora de desempeñar sus funciones, centrándose fundamentalmente en

⁵¹ Álvarez Ossorio-Fernández, C., op. cit., p.1., en la que hace mención a la aportación de la doctrina italiana (Elia, L.: *Le Commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*, vol. XXIV, Archivio Giuridico Filippo Serafini, 1961, pág. 44; Manzella, *Il Parlamento*, Bolonia, Il Mulino, 1977, pág. 82, así como autores españoles: De Esteban, J. y González-Trevijano, P.J., *Curso de Derecho Constitucional*, Madrid, Servicio de Publicaciones Facultad de Derecho Universidad Complutense, 1.994, pág. 465, y Garrido Falla, F. *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1985, pág. 1153.-

la vigilancia de la *Prerrogativa Regia*⁵².-

El sistema de parlamentarismo *asamblea* evoluciona hacia una forma de trabajo en comisión en el siglo XX, con un progresivo intervencionismo estatal característico en el que se refuerza el papel del Poder Ejecutivo en detrimento de las funciones del Parlamento, contando el poder ejecutivo con el cada vez más amplio aparato burocrático de la Administración para cumplir su función, de tal modo que la división del trabajo en comisiones también pretende dar una respuesta de eficacia y agilidad que aproxime a la Asamblea a un nivel similar al del Gobierno. Así pues, la racionalización parlamentaria no se detiene en una sobreprotección de la estabilidad del Ejecutivo, sino que alcanza a la organización misma del Parlamento⁵³, lo que conduce a la diversificación del trabajo parlamentario, cuyo volumen y complejidad se haría totalmente imposible de afrontar para la Asamblea Plenaria. A tal efecto, las comisiones facilitan la labor legislativa y fomentan la especialización de los miembros que las integran, buscando una mayor eficacia. Actualmente no se concibe un parlamento sin comisiones, concebidos como "*aquellos organismos constituidos en cada*

⁵² Medina Rubio, R. *La función Constitucional de las Comisiones Parlamentarias de Investigación*, Civitas, Universidad de Alicante, Madrid, 1994, pág. 27.

⁵³ Alvarez Ossorio-Fernández, C., op. cit., p.2.-

Cámara, compuestos de un número generalmente restringido de sus miembros, escogidos en razón de una competencia presunta y encargados de prepararle su trabajo, normalmente presentándole un informe o dictamen"⁵⁴, de tal modo que una vez se establecen las comisiones permanentes, el poder real pasará a las mismas, en el seno de las cuales los parlamentarios se especializan, pasando la Asamblea plenaria a ejercitar un control político sobre ellas. Las comisiones se terminarán perfilando como los órganos idóneos para la racionalización y planificación del trabajo parlamentario y para la articulación de un circuito permanente de recepción-transmisión de información a la Cámara, para lo cual se hacen especialmente idóneas, por las prerrogativas de que se les dota, las comisiones de investigación.-

Por ello, la funcionalidad o finalidad de las comisiones de investigación, guardaría relación con algunas de las *decisiones políticas básicas* del poder constituyente, y que se recogen en la Constitución Española: el Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1); la proclamación de los valores superiores del ordenamiento jurídico en el mismo precepto; la soberanía radicada en el pueblo

⁵⁴ Concepto asumido por Álvarez, recogido de autores clásicos como Barthelemy, J.: *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*, Libraire Delagrave, París, 1934, pág. 128; y Hauriou, M.: *Principios de Derecho Público y Constitucional*, 2ª ed., Madrid, 1927, pág. 185 y 186.

español, del que emanan todos los poderes del Estado (art. 1.2); la opción por la forma de gobierno parlamentaria (art 1.3); el deber general de sujeción a la Constitución y al resto del ordenamiento, vinculante tanto para los ciudadanos como para los poderes públicos (art. 9.1); las cláusulas de participación, efectividad de la libertad e igualdad y promoción de las condiciones al efecto, contenidas en el art. 9.2; y determinados principios del art. 9.3, muy en particular los que atañen a los mismos poderes públicos prohibiendo su actuación arbitraria o enunciando, genéricamente, su responsabilidad⁵⁵.-

Greciet García, en apoyo de la no constricción de la actuación de las comisiones de investigación al terreno del control parlamentario, invocar el *interés público* como “*cláusula que legitima tal actuación ex art. 76.1 de la Constitución Española, sin que la misma se contraiga a la comparecencia de miembros del Gobierno, autoridades o altos cargos, o el suministro de información o documentación por parte de estos o de las Administraciones públicas, sino que se extiende a ciudadanos, personas jurídicas e instituciones de toda condición, en virtud de esa presunción de competencia universal que estamos decididos a postular como eje de las normas que hayan de regir cuantos*

⁵⁵ Greciet García, E., Op.cit., pp 67-68.-

*extremos pretendan regularse de las Comisiones de Investigación”*⁵⁶. Lo que, usando la misma terminología que dicho autor, exige una mayor exhaustividad y precisión en lo referente a los requisitos para su creación, composición, funcionamiento, desarrollo de sus funciones, forma de adopción de acuerdos, con respeto a las garantías y derechos constitucionales, especialmente de aquella persona que ostente o pudiese ostentar la condición de imputada en una investigación judicial que pudiese desarrollarse por los hechos que son objeto de investigación parlamentaria.-

Para Arévalo Gutiérrez⁵⁷, desde el punto de vista sustantivo o material, las Comisiones de Encuesta (término éste que considera más adecuado) pueden conceptuarse como “*órganos técnico-políticos de trabajo de las Cámaras, instrumento lógico de la actividad de fiscalización o de control parlamentario ejercida en el seno del órgano representativo sobre el poder ejecutivo, cuyo objetivo es recoger la información necesaria sobre cualquier asunto de interés público, a través de un instrumento colegiado de carácter temporal, integrado por una representación proporcional a la fuerza de los grupos parlamentarios en la Cámara, que implica unas*

⁵⁶ Greciet García, E., pp. 68-69.-

⁵⁷ Destacable su trabajo *Las Comisiones de investigación de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas*, Revista Española de Derecho Constitucional, año 15, número 43, enero-abril 1995.-

facultades excepcionales para el desarrollo de su función, pudiendo, incluso, afectar a terceros extraños a las Cámaras, y cuyos resultados pueden servir, en su caso, para una posterior resolución del Parlamento o para poner en funcionamiento los procedimientos oportunos de exigencia de responsabilidad". Desde una óptica adjetiva o procedimental, pueden describirse como "un procedimiento cualificado con el que cuentan las Cámaras, que incluso en algunos casos realizan sus funciones fuera de las instalaciones del Parlamento, y cuya competencia se resume en la elaboración de un informe o dictamen, fruto de los datos obtenidos, el cual carece de fuerza vinculante".-

Coincidimos con el autor en que dichas definiciones tienen una significativa trascendencia en relación al funcionamiento de las comisiones de encuesta (o de investigación), es decir, al "cómo se desarrolla la investigación", y por ello, ante la flexibilidad a que hace mención Arévalo Gutiérrez en lo concerniente a esa regulación procedimental, al aludir que su actividad es netamente política, propugnamos, insistimos, la mayor exhaustividad posible habida cuenta la repercusión *extra muros*, que puede tener el contenido de sus actuaciones, dado que, consideramos, modestamente, que las comisiones de investigación pueden definirse como aquellos órganos

de naturaleza parlamentaria, de carácter transitorio, composición proporcional, especial y extraordinario, cuya finalidad es llevar a cabo una función indagatoria sobre unos determinados hechos que revistan interés público, y cuya actuación puede tener repercusión jurídica más allá de la netamente política.-

3.1.2. Naturaleza jurídica de las comisiones de investigación parlamentaria.-

La naturaleza de las comisiones de investigación parlamentaria ha sido objeto de un amplio estudio por parte de la doctrina constitucionalista en todos los países, y en la que se han dado las más diversas posturas, entre las que destacan aquellas que las consideran como instrumentos de información, como instrumentos de control parlamentario, o incluso como órganos parajudiciales⁵⁸, siendo igualmente comúnmente aceptado aquel posicionamiento mixto o poliédrico que las define como instrumentos polivalentes, y que se opone a la singularización de la naturaleza o sentido de las

⁵⁸ En la doctrina italiana De Vergottini, destaca la fórmula usada por el art. 82 de la Constitución italiana, que establece que para las comisiones de investigación, los mismos poderes y las mismas limitaciones que la autoridad judicial. La Corte Constitucional se ha pronunciado claramente diciendo que las comisiones de encuesta no son equiparables a los tribunales de justicia, sino que son órganos de inspección movidas por motivaciones y finalidades políticas. *Las encuestas parlamentarias en la Constitución italiana*, Revista de Política comparada, núm. 10-11, 1984, p.228, referida por Gudé Fernández, op.cit., p. 26.-

comisiones de investigación, por cuanto permite acoger distintas funciones que las mismas pueden desarrollar, en función de las circunstancias concurrentes⁵⁹. El denominado *the power to sends to corrupt absolute power tends to corrupt absolute*, referido por Loewenstein⁶⁰ ha justificado la necesidad del establecimiento de un control del poder político.-

Como refiere Arévalo Gutiérrez⁶¹ al abordar el análisis de la naturaleza jurídica de las comisiones de investigación o encuesta parlamentarias (como dicho autor prefiere denominarlas) como medio de control del ejecutivo o procedimiento de información del Parlamento, a pesar de que se carece en nuestra doctrina de un estudio en profundidad sobre estos órganos (en nuestra opinión, especialmente en cuanto a las cuestiones procedimentales se refiere), diversos autores se han preocupado de la delimitación de su naturaleza jurídica, aspecto que si bien carece de un especial relieve en cuanto a sus efectos prácticos, habida cuenta la naturaleza *flexible* del Derecho Parlamentario, sí que a nuestro juicio alcanza, de cara a los efectos que pudiera tener el resultado del trabajo de una comisión de investigación, una indudable importancia la delimitación de las

⁵⁹ Alvarez Ossorio-Fernández, C., op.cit., p.64 y ss.-

⁶⁰ Loewenstein, K., *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona 1986. p.29.-

⁶¹ Op.cit. p. 163 y ss.-

funciones de las mismas.-

De acuerdo con el estudio conceptual, estamos en presencia de órganos de naturaleza parlamentaria, de carácter transitorio, composición proporcional, especial y extraordinaria, cuya finalidad es llevar a cabo una función indagatoria sobre unos determinados hechos que revistan interés público, y cuya actuación puede tener repercusión jurídica más allá de la netamente política. A partir de ahí, debe concretarse el objeto de las funciones que desarrollan, para lo cual debemos abordar el análisis doctrinal desplegado en torno a si estos órganos llevan a cabo una función de control sobre la actividad desarrollada por el Gobierno y la Administración, conforme al artículo 66.2 de la Constitución Española) o bien si, simplemente, la función de estos órganos es la de ser un procedimiento de información del Parlamento. La consideración de que las comisiones de investigación son un medio de control del Gobierno tiene su base jurídica, como apuntábamos anteriormente en el artículo 66.2 de la Constitución Española de 1978, que se refiere a las funciones del Poder Legislativo, a quien corresponde la potestad legislativa del Estado, aprobar sus Presupuestos y controlar la acción del Gobierno.-

Tomaremos el mismo punto de partida que Arévalo Gutiérrez, quien siguiendo a Biscaretti, Stein, Finer, Duverger, Loewestein, Gil

Robles y Pérez Serrano, las considera entre los medios de control o fiscalización del Gobierno⁶², de carácter auxiliar y subordinados al Pleno, que se crean para la investigación de un asunto de interés público, el objetivo de planificación y racionalización del trabajo parlamentario a través de la diversificación de tareas entre las comisiones que conforman la Cámara cobra pleno sentido con el objetivo fundamental de obtener información sobre un asunto *de interés público* y transferirlo al Pleno⁶³.-

Arévalo Gutiérrez, después de hacer mención a varios autores⁶⁴, considera que *las encuestas parlamentarias son*

⁶² Op.cit., pp 163 y ss., en la que hace referencia a los autores, destacando las menciones a *Introducción al Derecho Constitucional Español*, E. Caípe. Madrid, 1975, pág. 571 y sigs; Fraile, M. M., *La comisión permanente de las Cortes*, Ed. Nacional, Madrid, 1974; Biscaretti Di Ruffia *Derecho Constitucional*, Tecnos. Madrid, 1973, pág. 404 y sigs; Stein, *Derecho político*, Aguijar. Madrid, 1973, p.75; Finer, *Teoría y práctica del Gobierno moderno*, Tecnos, Madrid, pág. 646 y sigs; Duverger, *Instituciones políticas y Derecho constitucional*, Ariel, Barcelona. 1970, pág. 342; Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona. 1979, pág. 255; Gil Robles y Pérez Serrano, *Diccionario de términos electorales y parlamentarios*, Tauros, Madrid, 1977. págs. 54-55.

⁶³ Medina Rubio, R., *La función constitucional de las comisiones parlamentarias de investigación*, Civitas, Universidad de Alicante, 1994, p.61.-

⁶⁴ Los autores y sus citas son: Ruiz del Castillo, *Manual de Derecho Político*, Instituto editorial Reus, Madrid, 1939, págs. 808-809; Fraga, *La reforma del Congreso en los EE.UU.*, Ediciones de Cultura Hispánica, Madrid, 1951, pág. 305 y sigs; Sánchez Agesta, *Constitución española, edición comentada*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, pág. 187; ídem, *Curso de Derecho constitucional comparado*. Universidad de Madrid, 1980, pág. 61 y sigs.; ídem, *Sistema político de la Constitución española de 1978*, Editora Nacional, Madrid, 1984, pág. 355 y sigs.; Peces Barba, *La Constitución española de 1978*, Fernando Torres editor, Valencia. 1981, págs. 73-74; Álvarez Conde, *El régimen político español*, Tecnos, Madrid, 1983; Calvo González, *La relación entre el Gobierno y las Cortes*, en *Lecturas sobre la Constitución española I*, coordinadas por Tomás Ramón Fernández, Facultad de Derecho de la UNED, pág. 239; Ramírez (ed.). *El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas (el proceso constitucional español)*, Labor, Barcelona, 1978. En este trabajo se encuentran estudios de diversos autores en este sentido; Montero Gibert y García Morillo, *El control parlamentario*, Tecnos, Madrid, 1984; García Morillo, *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*. Congreso de los Diputados, Monografías 1. Madrid, 1984., y destacando el la obra de Santaolalla López, *El Parlamento y sus instrumentos de información (preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación)*, Edersa, Madrid, 1982, pág. 3 a 104 y 149 y sigs.; ídem. *Derecho parlamentario español*. Editora Nacional,

*claramente un medio de control en sede política, es decir, ajustado a la esencia de la institución parlamentaria, que no es precisamente la de juzgar, sino la de articular el juego democrático a través de los representantes del pueblo, actuando como contrapeso del partido mayoritario. Es, en definitiva, un instrumento de fiscalización indirecta de carácter político. Querer ir más allá es desconocer esa esencia política de la institución parlamentaria⁶⁵, opinión que compartiríamos si el resultado del trabajo de la comisión de investigación o de encuesta no trascendiera más allá de una esfera meramente política. Arévalo prosigue su análisis criticando lo que él denomina la tipificación, clasificación o definición de la función desarrollada por las encuestas parlamentarias en base a categorías que no vienen establecidas en la Ley, aseverando que *no podemos catalogar en el vacío, pues si lo que se pretende es que de lege ferenda la Constitución reconozca esta función genérica de información al Parlamento, ése sería otro tema⁶⁶.**

Por su parte, y en la misma línea avanzada anteriormente, Astarloa y Cavero consideran que la más antigua discusión sobre la investigación parlamentaria versa sobre si *“es un instrumento para el*

Madrid, 1984, pág. 393 y sigs.; Recorder de Casso, en su comentario al artículo 76, en Comentarios a la Constitución» dirigidos por Garrido Falla, Civitas, Madrid, 1985, pág. 1.169 y sigs.

⁶⁵ Op.cit. pp. 163 y ss.-

⁶⁶ Op.cit., pp. 163 y ss.-

control del Gobierno, o un mecanismo polifuncional, adecuado para proporcionar información que pueda ser utilizada en cualquiera de los restantes procedimientos de las Cámaras. La generalidad de la doctrina ha insistido en lo primero (Pérez Serrano, Duguit, Stein, Biscaretti...), pero los hechos acreditan muchas veces que los Parlamentos no limitan sus investigaciones a esa exclusiva finalidad. Y es lo cierto que toda investigación parlamentaria, polivalente por definición (Mohrhoff), puede combinar información (escudriñar hechos), control (calificación de hechos y determinación de responsabilidades) y dirección política y social (propuestas y recomendaciones) ”⁶⁷.-

Por tanto, entre las funciones de este tipo de órganos, resaltan la de control del Gobierno en sus dos vertientes de control-fiscalización y control-responsabilidad, cuestionando estos dos autores si las investigaciones parlamentarias “*no constituyen una auténtica función, separada y distinta de las tradicionales, que permite a las Cámaras clarificar cualquier hecho de trascendencia e interés público y trasladar a la opinión pública conclusiones que puedan evidenciar ante la sociedad la necesidad de modificar determinados hábitos o de mentalizarse para emprender una*

⁶⁷ Op. Cit. Pp. 19-20 y 27-31, con referencias a los autores mencionados.-

determinada empresa colectiva”, lo que implica una sucesión de actividades, potencialmente muy provechosas para un Parlamento: examen concienzudo de la realidad, formulación provisional de un balance, debate del mismo y, finalmente, posibilidad de adopción de toda clase de acuerdos que traslada a la opinión pública, lo que, siguiendo a Sáinz Moreno, delimitan como *función indagatoria de los Parlamentos* ⁶⁸.-

Siguiendo a la doctrina constitucionalista italiana, Massó Garrote describe dos corrientes: por un lado, aquélla que encuadra la investigación parlamentaria dentro de las funciones de información e inspección de las Cámaras, siendo su papel instrumental de las demás funciones parlamentarias; y aquella otra que configura la investigación parlamentaria como un instrumento de control parlamentario sobre el poder ejecutivo⁶⁹.-

Así, el control de la acción del Ejecutivo, se constituirá en una de las tres funciones atribuidas a todo parlamento, conforme a la

⁶⁸ Op.cit. pp. 578-579. Tomada como referencia en el artículo de Greciet García, E. op.cit., p.61, en la que refiere que ni el autor Sáinz Moreno, así como tampoco Huarte y Cavero emplean específicamente la expresión *función indagatoria*; la misma se recoge en un trabajo denominado *Consideraciones sobre algunos límites del derecho de información en las Cámaras*, en *Instrumentos de información de las Cámaras Parlamentarias*, Madrid CEC, 1994, pp 81-90.- En el mismo este autor señala que la distinción respecto de la actividad meramente informativa de las Cámaras no es esencial, sino más bien de grado, ámbito de actuación y método de trabajo; enunciando cuatro principios generales que rigen la información que las Cámaras pueden recabar: adecuación, proporción, transparencia e inmediatez, que entiende Greciet aplicables a las comisiones de investigación.-

⁶⁹ Massó Garrote, M., op.cit., p.37, en la que refiere a los autores italianos.-

mayoría de la doctrina constitucionalista parlamentaria, destacando Álvarez Ossorio-Fernández que la definición lingüística del término ("*comprobación, inspección, fiscalización, intervención*") se asemeja mucho a la acepción parlamentaria del término ⁷⁰.-

El mismo autor nos enseña que la idea básica del control parlamentario ya fue formulada desde los tiempos de Locke, en una de sus más importantes obras al señalar: "*El poder ejecutivo que está confiado a una persona que no tiene participación en el legislativo se halla subordinado claramente a éste último y es responsable ante él, pudiendo ser transferido y desplazado a voluntad (...)*", y más adelante, "*(...) la facultad de reunir y de disolver la legislatura, propia del poder ejecutivo, no da a éste ninguna superioridad sobre aquel. Se trata únicamente de una misión que se le ha confiado en favor de la salvaguardia del pueblo, siempre que la incertidumbre y la inconsistencia de los asuntos humanos no admitan una regla fija y terminante. No era posible que los hombres que organizaron por vez primera un gobierno llegasen en su previsión a dominar los acontecimientos futuros y fijar en consecuencia períodos exactamente calculados para la reunión y duración de las asambleas legislativas en los tiempos futuros, de forma que respondiesen*

⁷⁰ Op.cit., p. 66.-

*exactamente a todas las exigencias de la comunidad política. El remedio más apropiado que pudo hallarse para hacer frente a esa imperfección fue el de confiar esa misión a la prudencia de una persona que se hallase siempre presente, y cuya tarea consistiría en estar atenta al bien público."*⁷¹

Como refiere el mencionado autor, la mayor parte de la doctrina española ha convenido en definir el control parlamentario del Ejecutivo como la actividad parlamentaria encaminada, a través de una multiplicidad de mecanismos, a la comprobación de la actividad del poder ejecutivo y a la verificación de una adecuación a los parámetros establecidos por el Parlamento, susceptible de producir consecuencias diversas, y entre ellas, la de la exigencia de la responsabilidad política del Gobierno. Dicha definición encierra los rasgos principales, y los más conflictivos también, del control parlamentario. Así, por un lado, destaca la multiplicidad de mecanismos para su ejercicio, entre los cuales la doctrina ha incluido preguntas, interpelaciones, mociones, comparecencia de los miembros del Gobierno, y comisiones de investigación, amén de los mecanismos constitucionales de exigencia de responsabilidad

⁷¹ Locke J.: *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, Madrid, Aguilar, 1990, (1ª ed. 1690), pág. 193 y sig., referida por Álvarez Ossorio-Fernández, op.cit., p.66.-

política y otorgamiento o retirada de confianza parlamentaria⁷².-

Por otro lado, otro rasgo esencial señalado es la verificación de una adecuación a los parámetros establecidos por el Parlamento, con la subsiguiente posibilidad de una exigencia de responsabilidad política. Precisamente, el de la exigencia de responsabilidad política viene a ser uno de los aspectos más controvertidos, y respecto al cual Álvarez Ossorio-Fernández, resalta en su obra las dos tradicionales posturas: autores como Santaolalla o Galleotti, han mantenido la idea de que ese control del Parlamento sobre la acción del Gobierno, va indisolublemente unido a la idea de un efecto sancionador consistente en la exigencia de la responsabilidad política de éste, para lo cual los clásicos mecanismos parlamentarios (preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación), son instrumentos de fiscalización al servicio de las Cámaras, de tal forma que, si del desenvolvimiento y puesta en acción de dichos mecanismos, el Parlamento considera que el Gobierno desmerece la confianza en él depositada, procede entonces el mencionado efecto sancionador a

⁷² Dicho autor opta acertadamente por incluir dichos mecanismos por considerar que son éstos los tradicionalmente englobados entre aquellos cuya finalidad es controlar la acción política del Gobierno, dejando aparte aquellos mecanismos también denominados de control parlamentario pero cuyo objetivo no es tanto la decisión y la acción política del Gobierno como el seguimiento estricto de legalidad en la realización de algunos actos en los que el Parlamento es plena parte: nos referimos v. gr. al control sobre la legislación delegada, al consentimiento para la celebración de tratados internacionales, o para la declaración del estado de excepción o de sitio, etc. En estos casos, un incumplimiento de los parámetros establecidos por parte del Gobierno, implicaría una sanción no ya en el terreno de lo político, sino en el de lo jurídico.

través del mecanismo más habitual: la moción de censura⁷³.

Por el contrario, una línea opuesta a la anterior, defendida por autores como Montero Gibert y García Morillo, quienes afirman que el control parlamentario y los mecanismos de exigencia de responsabilidad política van por caminos separados. El control se desarrolla y se agota en la propia actividad de seguimiento y fiscalización constante de la acción del Gobierno por parte del Parlamento, lo cual se articula a través de los mecanismos ya señalados, pero con la salvedad, en este caso, de que esta actividad parlamentaria no implica necesariamente un efecto sancionador. García Morillo afirma que el control parlamentario se conceptuaría como una actividad de verificación e influencia distinta a la de la exigencia de responsabilidad política del Gobierno, alineándose de esta manera con parte de la doctrina italiana, que sitúa el objeto del control parlamentario en la verificación de la adecuación de un comportamiento a uno o varios parámetros⁷⁴.

⁷³ Destaca Álvarez Ossorio-Fernández que no se trata de responsabilidad política en general, sino de la responsabilidad política: aquella exigible únicamente articulando el mecanismo habilitado al efecto, la moción de censura. Sin el artículo "La", estaría aludiendo a la idea genérica de responsabilidad que, evidentemente, alcanza a cualquier cargo público, sea o no miembro del Gobierno. La diferencia radica en que esta acepción de responsabilidad no tiene cauces articulados para materializar su exigencia, y la primera acepción sí, como ya hemos visto, ex art. 113 CE. No obstante, también cabe, de forma pasiva, la posibilidad de denegación de la confianza parlamentaria, a través de una votación en contra ante la presentación, esta vez a instancias del Gobierno, de una cuestión de confianza, ex artículo 114 de la Constitución.

⁷⁴ Montero Gibert y García Morillo, *El Control Parlamentario*, Madrid, Tecnos, 1984,

Considera Álvarez Ossorio-Fernández que no se debe atribuir al control parlamentario una naturaleza estrictamente sancionadora, por cuanto: a) si el control parlamentario implica necesariamente sanción en el sentido de exigencia de la responsabilidad política del gobierno, no tiene sentido que el artículo 66.2 de la Constitución atribuya a las Cortes Generales, Congreso de los Diputados y Senado, la función de controlar la acción del Gobierno. Dado que el Senado no tiene atribuida en nuestra Constitución la potestad de exigir la responsabilidad gubernamental (monopolio del Congreso), ha de entenderse, de una lectura literal de nuestra Constitución, que esa función de control de la acción del Gobierno es algo distinto y desvinculado de la activación de mecanismos sancionadores que únicamente el Congreso puede instar contra el Gobierno; b) no cabe establecer una relación causa-efecto entre la actividad de control, a través de los mecanismos de información referidos, y una retirada de confianza parlamentaria como consecuencia de un resultado negativo obtenido a través de esos mecanismos de información; en ocasiones, se ha procedido a retirar la confianza parlamentaria sin obtener resultados negativos de los mecanismos de información, e incluso, en

pág. 26. Refiere Álvarez que dichos autores destacan que el control es el examen realizado por un órgano de rango superior, respecto de la actividad realizada por órganos de rango inferior y de la proporcionalidad de dicha actividad a determinados fines.-

ocasiones, sin hacer uso de ellos: y en otras, nos encontramos con una constante utilización de dichos mecanismos sin que se produzca interrupción alguna en la legislatura; c) si del control parlamentario debemos siempre derivar la exigencia sancionadora de responsabilidad gubernamental, ¿dónde quedarían las formas de control parlamentario de los sistemas presidenciales, que como el norteamericano, son paradigma del control y, sin embargo, carecen de posibilidad alguna de exigir responsabilidad política al gobierno?; y d) no parece lógico pensar en una relación causal entre control parlamentario y efecto sancionador mediante una retirada de confianza parlamentaria. Si eso fuera así, la función de control, que se supone de realización permanente, tomaría únicamente cuerpo cuando el parlamento decidiera retirar su confianza, lo cual no sucede con la frecuencia con que, teóricamente, se ejercita el control parlamentario⁷⁵. Todas estas razones llevan a este autor en su pormenorizado estudio a considerar que la articulación de mecanismos de control parlamentario no tiene por qué necesariamente implicar el desenvolvimiento de una sanción contra el Ejecutivo.-

⁷⁵ Op.cit.p. 69.-

En una línea distinta, Arévalo Gutiérrez considera que no sólo la teoría de Santaolalla parte de unas premisas muy discutibles, sino que la aportación de Montero y García Morillo, pese a arrancar de una base acertada llega a una conclusión errónea, al carecer su exposición de rigor jurídico, advirtiendo que la teoría general del control ha sido escasamente analizada en la doctrina española, y en aquellos supuestos en los que se ha hecho se parte de simplificaciones que originan frecuentemente equívocos, pues siendo indudable que dichos autores se ocupan de delimitar el concepto de control parlamentario, sus consideraciones se encuentran excesivamente apegadas a la doctrina italiana, de la que Arévalo no tiene muy bien concepto⁷⁶.-

Para Arévalo, el control parlamentario es un control político, no alcanzando a un nivel jurídico. Critica Arévalo a dichos autores por dotar de naturaleza jurídica a esta función de control, *partiendo de un presupuesto común, la imprecisión del término “control”, nunca delimitado con exactitud, por lo que esta postura les lleva a la búsqueda de una noción segura de ese control, y en este intento juridifican el control parlamentario, lo que para ambos constituye la única forma de comprender en la actualidad esta idea.*

⁷⁶ Op. cit. pp. 166 y ss.

Consecuentemente a nuestro posicionamiento anterior, compartiríamos la idea de Arévalo Gutiérrez si la repercusión de los trabajos de una comisión de investigación no tuviese nunca ningún efecto jurídico más allá del netamente político. A partir de aquí, concebido el control parlamentario por los anteriores autores como un control jurídico, analiza Arévalo que los mismos llegan a consecuencias complementemente distintas. Para Santaolalla, como el control jurídico implica siempre sanción, la encuesta, por deducción lógica, no es un medio de control parlamentario, pues su informe no lleva aparejada ningún tipo de sanción conminatoria, ni siquiera es vinculante para el Pleno. Según la tesis de García Morillo, partiendo del mismo presupuesto (juridificación del control parlamentario) se concibe, sin embargo, el control sólo como una constatación de hechos, diferenciándose “control” —que sólo implica adecuación de una conducta, con o sin sanción—, y “sanción”, medida coercitiva aplicable por un órgano jerárquicamente superior al inferior. Para Arévalo, ambos posicionamientos son erróneos, porque se parte de la base de que el control parlamentario tiene naturaleza jurídica, y ésta no es su esencia, pues lo único que implica es una responsabilidad política, difusa e indirecta. Siendo cierto que el control parlamentario está regulado positivamente, es decir, de modo jurídico, esa

regulación no transmuta esa actividad de signo político en otra de carácter jurídico⁷⁷. Reconociendo que la teoría de Santaolalla parte de un acierto, cual es concebir el control jurídico como algo de lo que forma parte la reparación o sanción, que es necesario por cuanto si no existiera control y su correlativa sanción, probablemente, se vulneraría de continuo el ordenamiento jurídico, considera que García Morillo parte de una base equivocada, pues es impensable un control jurídico sin sanción, ya que carecería de operatividad. Profundiza considerando que ambos autores no aciertan al afirmar que el juicio de los parlamentarios al Gobierno es de naturaleza jurídica.-

García Morillo basa su tesis en considerar a la Constitución, los Reglamentos de las Cámaras y las Leyes, como normas básicas de referencia que marcan la conducta a la que ha de conformar su actuación el Gobierno, por lo que el control parlamentario aparece así como una adecuación de la actividad del poder Ejecutivo a la Constitución. Sin embargo, para Arévalo en realidad no existe un parámetro normativo objetivado jurídicamente, sino que se trata sólo de un control político que, por un lado, no requiere en todo caso de sanción, antes al contrario, sólo se prevé la responsabilidad política

⁷⁷ Op.cit., p. 170.-

de modo excepcional, y, por otro lado, lo propio del control jurídico es terminar en la sanción, una vez dictada la sentencia concluye su influjo. Por el contrario, el control parlamentario goza de una capacidad inherente para poder influir en otros medios de control político, como es el cuerpo electoral⁷⁸.-

Siendo cierto que el Derecho Parlamentario es un derecho muy flexible, donde caben muy mal las clasificaciones rígidas, para Arévalo no es acertado tipificar o catalogar una u otra institución en una categoría excluyente, pues en realidad todas las actividades que en el Parlamento se desarrollan tienen un carácter instrumental, cual es servir de marco idóneo al foro de debate político que constituye la esencia de la institución, y lo que se ve manifiestamente en el control político (parlamentario y electoral) que es una actividad no regulada en cuanto a las reglas de razonamiento, decisión o emisión de juicios, siendo pues un control difuso e indirecto, concluyendo que la actividad de control, fundamental en todos los parlamentos democráticos, en definitiva es la función que les dota de contenido político, y que por otra parte, el espejo del pluralismo de las Cámaras —reflejo de la sociedad—, es un control fluido, que no lleva aparejada una sanción directa, sino que su naturaleza es la de

⁷⁸ Idem anterior.-

promover otros controles.-

El contundente análisis de Arévalo, que no compartimos por los motivos ya expuestos, decae, a nuestro juicio, cuando finaliza admitiendo que *a pesar de esa flexibilidad e indeterminación de la que habla, el Derecho tiene algo que decir al respecto, pues le corresponde regular sus procedimientos para obtener la mayor eficacia posible y reforzar las medidas de actuación, con miras a incrementar los controles jurídicos, para el caso de que se descubrieran responsabilidades de este tipo*, de tal modo que por más que conciba las comisiones de investigación o encuesta como medios de control político desarrollados en la esfera parlamentaria, en sede política y no jurídica, el hecho de que se permita la derivación de responsabilidades jurídicas (extremo que no debe extrañar a nadie), obliga necesariamente a que el desenvolvimiento de las mismas deba ceñirse a unos parámetros que salvaguarden los derechos y garantías de las personas a quienes pudiere afectar.-

El concepto, *responsabilidad política difusa*, que surge con la implantación y progresiva generalización del sufragio universal, va a introducir modificaciones en la tendencia seguida hasta entonces en la idea de responsabilidad política. Las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento experimentan un cambio profundo debido al

protagonismo que cobrará el nuevo depositario de la soberanía, que es el pueblo, de tal modo que perderá su carácter homogéneo para convertirse en un órgano de representación de la pluralidad de intereses de las diferentes clases sociales, en el que el control institucional del ejecutivo cederá terreno al debate ideológico de los intereses representados por los grupos políticos en la Cámara⁷⁹. Aragón Reyes entiende la responsabilidad política difusa como *"el debilitamiento político del Gobierno producido por las reacciones políticas y sociales que se derivan de los actos de control de las Cámaras"*⁸⁰ y siguiendo esta idea, añade Sánchez Muñoz⁸¹, el matiz de que dicho debilitamiento o desgaste político debe entenderse como debilitamiento o desgaste del apoyo popular del Gobierno, lo cual pone en riesgo la supervivencia de éste, no de una forma inmediata, como lo hace la demanda de responsabilidad política en sentido estricto, sino en el momento en que medie una consulta electoral, identificando así este autor al control parlamentario con el control político que ejercen los ciudadanos en las elecciones, al que denomina control político electoral, considerando, como colofón Álvarez Ossorio-Fernández, que el desenvolvimiento actual de los

⁷⁹ Op. cit, p.93, con referencia a la doctrina italiana.-

⁸⁰ Aragón Reyes, M. "El control parlamentario", en *Revista de Derecho Político*, número 23, 1.986, pág. 24 y 25., obra referida por Álvarez Ossorio Fernández, C., op. cit., p. 94.-

⁸¹ Idem. anterior.-

mecanismos señalados como tradicionales en el ejercicio del control parlamentario, han modificado completamente su lógica, ya que si antaño constituían medios al servicio de la función parlamentaria de control y agotaban su virtualidad en su mero ejercicio frente al Gobierno, hoy esos mismos medios se hallan al servicio de poder de control de la sociedad sobre la actuación del Gobierno, a través del mecanismo que difiere en el tiempo la remoción del gobierno hasta la celebración de elecciones, motivada dicha remoción no por un verdadero cambio en las tendencias ideológicas de la sociedad, sino por un proceso de pérdida progresiva de confianza de la sociedad en el Gobierno. De esta manera, la responsabilidad política del Gobierno trascendería a su propia versión jurídico-parlamentaria, para pasar a convertirse en un mecanismo de autocontrol del Gobierno, el cual dirigirá más sus explicaciones sobre una actuación específica hacia el electorado y la sociedad en general que hacia el propio Parlamento⁸².-

Llegados a este punto resulta obligatorio destacar el análisis de la naturaleza jurídica de las comisiones parlamentarias de investigación por parte de Massó Garrote⁸³. quien las considera como

⁸² Op.cit., pp. 94-95.-

⁸³ Massó Garrote, M.F., *Poderes y límites de la investigación parlamentaria en el Derecho Constitucional Español*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Serie IV,

medios de control parlamentario de los que el poder Legislativo dispone para llevar a cabo la función de control de la acción de gobierno, concibiendo la investigación parlamentaria como un instrumento arbitrado con el fin primordial de controlar la acción del Gobierno, resaltando a autores como Loewestein, Biscaretti di Ruffia, Cuomo, Pacelli, Moretti, García Morillo, Aragón Reyes y Arévalo Gutiérrez, que se pronuncian en favor de incluir a las Comisiones de Investigación entre los medios de control del Ejecutivo al servicio de las Asambleas parlamentarias⁸⁴.-

En la doctrina italiana resulta posible hallar importantes construcciones que han contribuido decisivamente a desentrañar el significado del término “control parlamentario”, si bien como refiere Gudé Fernández, no se ha alcanzado a diferenciar con nitidez las instituciones del control parlamentario y de la responsabilidad política⁸⁵.-

Gudé Fernández considera que si se opta por la concepción estricta de control parlamentario y entendemos que en él aparece incluido necesariamente el elemento “exigencia de responsabilidad

Monografía núm. 49, pp. 35 y ss.-

⁸⁴ Las referencias bibliográficas a dichos autores se recogen en el trabajo mencionado, op. cit., p.37.-

⁸⁵ Gudé Fernández hace mención al estudio de Santaolalla y su análisis de autores como Galeotti, Manzella, Gallizia, Amato y Chimenti, ya referidos en este trabajo, Op.cit., p.18.-

política” se iría en contra del artículo 66 de la Constitución Española de 1978, dado que la moción de censura y la cuestión de confianza, únicos instrumentos a través de los que se ejerce la responsabilidad política del Gobierno, sólo pueden interponerse por el Congreso.-

López Guerra añade además que la exigencia de responsabilidad política corresponde a la mayoría mientras que el control es un instrumento de la minoría, en consecuencia, mientras la existencia de responsabilidad es eventual y, por lo general, excepcional la función de control es, y debe ser, elemento continuo y permanente del régimen parlamentario⁸⁶.-

Gudé Fernández⁸⁷, en la misma línea que Aragón Reyes y Rubio Llorente⁸⁸ defiende una concepción de control que rechaza de forma tajante las tesis que conceptúan el control parlamentario como un control jurídico, considerando que tal función ha de ser entendida como una labor de crítica y fiscalización de la actuación del Gobierno, no simplemente de mera constatación o comprobación, como defienden los partidarios del sentido amplio del término.-

⁸⁶ López Guerra, L., *El control parlamentario como instrumento de las minorías*, anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario, nº 8, 1996, p. 89, referido por Gudé Fernández, op.cit.,p.21.-

⁸⁷ Op.cit., p.21.-

⁸⁸ Aragón Reyes, siguiendo a Ferrari, critica la tesis de García Morillo, afirmando que no tiene fundamento negar naturaleza jurídica a fenómenos que tienen su origen en normas jurídicas, se desarrollan conforme a lo que en ellas se dispone y surten, asimismo, efectos jurídicos. Aragón Reyes, M., *El control parlamentario como control político*, Revista de Derecho Político, nº 23, 1986, p.20, cita referida por Gudé, op.cit.,p.21.-

Gudé se inclina por calificar las comisiones de investigación como uno de los medios de que se sirve el Parlamento para fiscalizar la acción del Gobierno, y consecuentemente, como instrumentos de control del Ejecutivo. Su misión, como apunta Aragón Reyes, consiste "más que en la obstaculización inmediata, en la capacidad de crear o fomentar obstaculizaciones futuras, más que en derrocar al Gobierno, en desgastarlo o en contribuir a su remoción por el cuerpo electoral". Considera dicha autora que *si debieran conceptuarse simplemente como instrumentos de información, su labor finalizaría con la adquisición de determinadas noticias, esto es, sin la realización de ninguna valoración posterior*⁸⁹.-

Para esta autora, la eficacia del control parlamentario no estriba en sanción directa, sino en indirecta, es decir, en la capacidad de crear o fomentar obstaculizaciones futuras, en participar en el derrocamiento del Gobierno a través de su desgaste, haciendo suyo el concepto de la *responsabilidad política difusa*, consistente en "el debilitamiento político del Gobierno producido por las reacciones políticas y sociales que se derivan de los actos de control de las Cámaras"⁹⁰, y para quien las comisiones de investigación son, en suma, instrumentos de control, pues para el Parlamento recibir información es un medio y no un fin,

⁸⁹ Op.cit., p. 28.-

⁹⁰ Op.cit., p.28.-

pues lo principal, lo sustantivo, es el control que a través de esas Comisiones se realiza y lo auxiliar, accesorio o adjetivo es obtener la información suficiente para ello: son auténticos medios de control parlamentario que sólo en ocasiones pueden cumplir funciones de diversa naturaleza.-

Por su parte, considera Massó que el control parlamentario se caracteriza por ser un control político cuyo agente es el Parlamento y cuyo objeto es la acción de Gobierno y por extensión a toda la Administración pública de la que es responsable, de tal manera, que al implicar el control parlamentario la idea de sanción llevaría sólo a hablarse de la existencia del control parlamentario en los países de forma parlamentaria de Gobierno y no en los países de forma presidencial, pese a que en éstos, de todos es conocido, que la investigación parlamentaria desempeña una función innegable de contrapeso, de freno y de fiscalización. Además, dada la disciplina de partidos y el papel que hoy desempeñan en el Parlamento, el control, en los países de forma parlamentaria, sería casi inexistente por la imposibilidad de remoción de gobierno; y ese control, además de su escasa operatividad, sólo podría efectuarse, en el caso de ciertos parlamentos bicamerales, en la Cámara a la que correspondiera la exigencia de responsabilidad política, esto es, en el

caso español, en el Congreso de los Diputados y no en el Senado, Cámara esta última que no podría realizar funciones de control parlamentario pese a que el artículo 66 de la Constitución Española atribuye esa función a las Cortes Generales⁹¹.-

Por otra parte están las tesis que mantienen una postura contraria a la anterior y que afirman que el control parlamentario y los mecanismos de exigencia de responsabilidad política van por caminos separados, pues el control se desarrolla y se agota en la propia actividad de seguimiento y fiscalización constante de la acción del Gobierno por parte del Parlamento, la cual se articula a través de los mecanismos ya señalados, pero con la salvedad, en este caso, de que esa actividad parlamentaria no implica necesariamente un efecto sancionador⁹².-

Lo cierto es que el análisis de la naturaleza jurídica de las comisiones de investigación parlamentaria nunca será *cerrado*, pues como bien dicen Astarloa y Cavero⁹³, un somero repaso de la historia parlamentaria del Derecho comparado acredita la existencia de diversidad de regímenes, que dificulta la formulación de criterios

⁹¹ Op.cit, pp. 39 y 40, en la que cita a García Morillo y Aragón Reyes.-

⁹² Refiere Massó Garrote, op.cit. p. 40, que *no* es tanto la responsabilidad política directa, sino lo que Ugo Resigno califica como responsabilidad política difusa, lo que justifica más que nunca las comisiones parlamentarias de investigación, con citas a Chimenti, y García Morillo sobre los conceptos de “sanción” y “control”, ya referidos anteriormente.-

⁹³ Op.cit. pp. 124 y ss.-

generales y soluciones comunes, lo que obliga a describir y estudiar cada modelo de forma separada para poder formular algunas certezas sobre cada caso concreto. Coincidimos con dichos autores en que la esencia del mecanismo puede explicarse muy sencillamente: se confieren potestades extraordinarias al Parlamento, con la finalidad de que se pueda una actividad inspectiva que le permita conocer y examinar con profundidad un problema de interés general y sacar conclusiones sobre el mismo, para lo cual se articula un órgano parlamentario diferenciado de los restantes, que responsabiliza de la investigación y eleva un dictamen al Pleno, sobre el que éste último adopta resoluciones que, con independencia de su valor político, producen directamente efectos jurídicos.-

En la práctica, la polémica que siempre se ha cernido sobre las comisiones de investigación parlamentarias ha sido su deslinde con la función judicial, dado que la versión que pueda fijar un Parlamento sobre unos hechos bien puede ser redundante, bien puede ser contradictoria con la de un fallo judicial. Al realizar una *función indagatoria*, se solapa con la actividad instructora; al enjuiciar conductas, por más que se *haga políticamente*, se pone en entredicho el monopolio de la jurisdicción. Su composición depende de la configuración de un arco parlamentario, sujeto al juego de mayorías,

que pugnan por sacar de la fijación de hechos y de las consiguientes conclusiones, réditos políticos. Las mayorías para evitar el desgaste del Gobierno, las minorías para propiciarlo y para incrementar la capacidad de control con los medios extraordinarios que este procedimiento suele conferir⁹⁴.-

Si bien un profuso análisis histórico ha de ser necesariamente objeto de otro estudio, siguiendo el brillante trabajo de Astarloa y Cavero, hemos de referir someramente que las comisiones de investigación se han movido en la mayoría de las ocasiones dentro del reducido marco normativo propio de una institución que sólo recientemente ha comenzado a delimitar en su seno con cierta precisión jurídica órganos, procedimientos y funciones⁹⁵. Tomando como base dicho caldo de cultivo (recuérdese que algunos parlamentos en el siglo XIX, por mandato constitucional y de forma excepcional, ejercieron funciones materialmente jurisdiccionales, como la acusación y enjuiciamiento penal de los miembros del

⁹⁴ Op.cit., p. 125.-

⁹⁵ Refieren dichos autores en su trabajo que durante largo tiempo, pocas normas han enunciado y disciplinado expresamente esas potestades investigadoras especiales, lo cual no ha impedido que los Parlamentos, con más o menos intensidad, hayan realizado, desde el siglo XVIII, tal actividad. Constituye un lugar común explicar que las comisiones de investigación son un órgano tradicional de los Parlamentos nacidos de las revoluciones liberales que, aunque no previsto por las sucesivas Constituciones y sólo ocasionalmente regulado por los Reglamentos, ha funcionado de hecho desde el inicio del movimiento constitucional forjado, como tantos otros institutos del Derecho Parlamentario, sobre la base de precedentes históricos.-

Gobierno o en el *impeachment* anglosajón); los parlamentos han tenido también otras funciones seudosancionadoras, con efectos jurídicos directos, tales como decretar una incompatibilidad, conceder un suplicatorio, anular un acta, sancionar disciplinariamente...); y que, a tal fin, han dispuesto de facultades inspectivas (o *indagatorias*) complementarias al ejercicio estricto de tales funciones⁹⁶, todo ello, prosiguiendo en el análisis de Astarloa y Cavero, en el marco de considerar a los Parlamentos, como *institución soberana y central del sistema político*, que poseen una facultad implícita e irresistible de investigar cuanto afecte al interés de la nación, utilizando para ello, si es preciso, potestades similares a las que ostentan los titulares del poder judicial, lo que, implica, bajo nuestro punto de vista, y en la línea de lo expuesto, la necesidad de un marco procedimental garantista.-

Desde una perspectiva interna, dichos autores consideran que las comisiones de investigación son producto del proceso de diversificación orgánica en el seno de las Cámaras modernas, y que han estado durante tiempo, confundidas con las restantes comisiones, en el *magma* de la diferenciación orgánica del Parlamento, como instrumentos preparatorios del trabajo del protagonista hegemónico

⁹⁶ Op.cit.,p.125.-

de la actividad parlamentaria que es el Pleno o Cámara entera, apareciendo v desapareciendo de forma episódica, y realizando las más diversas tareas (redactar proyectos de Constituciones, borradores de Códigos y de toda clase de leyes, dictaminar proyectos legislativos, estudiar a fondo una cuestión y propiciar reformas y cambios, llevar a cabo la investigación con particular detalle de anomalías y abusos, e incluso preparar el ejercicio de facultades jurisdiccionales que en ocasiones se han conferido a las Cámaras) sirviendo dichas investigaciones para paliar, en cierta medida y en las circunstancias límite, la inexistencia de órganos especializados y permanentes de control y de cauces ordinarios para la fiscalización parlamentaria del Ejecutivo⁹⁷.-

Con el devenir de los tiempos, se han ido clarificando algunos elementos de su régimen jurídico, lo que las convierte en un instrumento de primera magnitud, si bien, como refieren los referidos autores, no se han disipado las incertidumbres, dada la naturaleza *polivalente* de la misma, así como la indefinición sobre su ámbito y su finalidad, habida cuenta que disponen de facultades similares a las de los Jueces, lo que entra en manifiesta contradicción con las técnicas modernas de limitación de los derechos y deberes

⁹⁷ Curiosa la aportación *geológica*..Op.cit., p. 126.-

constitucionalmente reconocidos que incluyen, entre otros, el de cualquier ciudadano a la tutela judicial efectiva⁹⁸. La asociación de la investigación al control del Gobierno y su utilización como instrumento cada vez menos extraordinario a tal efecto, superpone los instrumentos de fiscalización sin una delimitación clara de la funcionalidad de cada uno y acentúa progresivamente la creencia de que el avance de la democracia, en cuanto avance de ese control, exige una profundización cada vez mayor de las facultades disponibles para el investigador, lo que extiende a su vez la impresión de que, si este instrumento sigue dominado por las mayorías, se deslegitima el sistema en su conjunto, y todo ello porque, aunque es bien conocida la diferenciación entre la responsabilidad política (única que el Parlamento puede demandar) y la responsabilidad jurídica y concretamente penal (que corresponde a los Jueces con exclusividad), la barrera entre ambas se difumina ante la opinión pública en estos procesos, al propiciar la existencia de dos versiones de los hechos, mantener una apariencia cuasijudicial en sus potestades, y una capacidad de incidencia en los derechos de particulares que, en principio, parece reservada en los Estados de Derecho al Poder judicial, y provocar a menudo la interferencia

⁹⁸ Op.cit., p. 126, opinión que compartimos, y que justifica la pretendida y modesta aportación de este trabajo.-

mutua en la actuación de ambas instancias, dado que la información que se obtiene en cada uno de estos ámbitos resulta necesariamente valiosa para el otro.-

Hasta el extremo de que algunos ordenamientos equiparan formalmente los poderes de ambos, con la aplicabilidad de las normas del procedimiento criminal por analogía, en base al principio de colaboración con la investigación parlamentaria no sólo de las autoridades administrativas, sino también de las de tipo judicial (recogida en textos constitucionales como el artículo 44 de la Ley de Bonn, artículo 82 de la Constitución italiana, Ordenanza de 17 de noviembre de 1958)⁹⁹. Todo ello, porque la práctica, en su funcionamiento se ponen en evidencia dos contradicciones, resaltadas por Astarloa y Cavero¹⁰⁰:

a) dado que de control se trata se exige que pase del dominio de la mayoría a engrosar las facultades de las minorías, pero ni el objeto suele limitarse al control, ni las investigaciones se limitan, como ocurre con otros instrumentos como las preguntas, las interpelaciones o las comparecencias, a propiciar debates públicos, sino que concluyen con la adopción de acuerdos que, como las resoluciones, proposiciones no de ley o mociones, deben reflejar el

⁹⁹ Op.cit., p. 127.-

¹⁰⁰ Idem anterior.-

sentir mayoritario, tanto más cuando no se reducen a calificar conductas del Ejecutivo, sino que pueden consistir en propuestas normativas, deseos o intenciones de reforma, o juicios de todo orden;

b) también es contradictorio que, por una parte, sea conveniente el secreto para facilitar que se profundice en el conocimiento de los hechos, e incluso necesario, en la medida en que deban salvaguardarse los secretos de Estado y los derechos de los afectados, y por otra, sea esencial la publicidad, para dar a conocer al público el avance y la significación misma de la investigación.-

Estas dos *contradicciones* son de suma importancia cuando coexiste una investigación judicial con una investigación parlamentaria, de tal modo que debemos aspirar a que dichas situaciones queden perfectamente delimitadas mediante la implantación de un esquema procedimental garantista.-

Como destacan los autores, son pocos los ordenamientos que han resuelto estas cuestiones hasta el extremo de no generar ninguna interferencia con la actividad judicial. Aunque la Historia muestra un cierto grado de autocontención, adornada con debates parlamentarios muy calurosos sobre el alcance de las propias potestades que el Parlamento puede ejercer en estas casos, y aunque los ordenamientos se esfuerzan hoy por hacer explícitos algunos límites, ello no evita

que el grado de aproximación a lo judicial siga siendo extremo permanente de preocupación y de debate¹⁰¹.-

En las comisiones de investigación se pone cada vez más en evidencia el cambio que paulatinamente está produciéndose en el contenido del control parlamentario consistente en que, mientras el objetivo final es siempre la fiscalización y el desgaste del Gobierno, los medios para hacerlo se están enfocando progresivamente, no hacia los actos y decisiones propiamente políticos, sino hacia la gestión administrativa ordinaria, ampliándose con ello el ámbito objetivo y subjetivo la actividad de control, lo que incide en el ya comentado debate de la naturaleza de la investigación parlamentaria, ya como instrumento para el control del Gobierno, ya como mecanismo polifuncional, adecuado para proporcionar información que pueda ser utilizada en cualquiera de los restantes procedimientos de las Cámaras, debate que no es meramente académico (compartimos la opinión de los autores dado nuestro posicionamiento, ya expuesto en el presente trabajo) y que atañe al concreto régimen jurídico de las comisiones de investigación en cada Derecho positivo, respecto a la delimitación del objeto de las investigaciones, el deslinde interno de órganos y procedimientos, la

¹⁰¹ Comentarios de los autores, op.cit., p. 127, que compartimos.-

composición del órgano que ha de efectuarla, el papel que corresponde a mayorías y minorías en su desarrollo, el alcance de sus potestades y su capacidad para introducirse en el ámbito de lo privado, el valor de sus conclusiones para el Poder Judicial¹⁰².-

De modo correcto (y hasta diplomático) Astarloa y Cavero consideran que *nuestra Constitución no ha acertado a concretar un modelo*, limitándose a fijar un esquema de gran amplitud y a aportar unos cuantos datos sobre algunas de estas cuestiones más sobresalientes, esquema que se resquebraja cada vez que surge un caso concreto, dado que estamos ante un desarrollo vacilante, que se conmueve y pone en revisión ante las exigencias particulares de las situaciones que surgen, ante un desarrollo legal inacabado, lo que implica que se trabaja permanentemente en la reforma de los reglamentos parlamentarios, las lagunas se cubren con los precedentes parlamentarios, con criterios relativos y provisionales, frecuentemente revisados o matizados ante las exigencias del caso concreto, lo que les lleva a concluir que se carece de categorías seguras y estables¹⁰³.-

Y es que, como bien dice Álvarez Ossorio Fernández, el Derecho Constitucional es, por definición, un derecho garante, un

¹⁰² Op.cit., p.130.-

¹⁰³ Op.cit., p. 130.-

derecho cuya intencionalidad última es alinear el poder dentro de unos parámetros y unos límites y velar permanentemente por la reconducción de su ejercicio al estricto cumplimiento de esos parámetros¹⁰⁴, con mención de autores italianos como Ferrari y Manzella, quien refiere que la garantía constitucional vendría a referirse al papel que desempeña el Parlamento, como valedor del cumplimiento de los preceptos constitucionales en las relaciones gobernante-gobernados, en las cuales, el Parlamento mantiene una posición de mediación entre el cuerpo social y el Estado-Gobierno, destacando dicho autor la polivalencia de los instrumentos de que dispone el Parlamento para la obtención de información (preguntas, mociones, comisiones de investigación, etc.) y su papel al servicio de todas las funciones parlamentarias, no sólo ya frente al Gobierno, sino frente a otros muchos órganos constitucionales¹⁰⁵.-

En directa relación con el concepto de *responsabilidad política difusa*, las comisiones de investigación se configuran como mecanismos de control difuso, habida cuenta que las investigaciones parlamentarias se han revelado como un arma de enorme eficacia en el proceso de desgaste de la imagen del gobierno y de su control por vía difusa, lo que radica en la idea apuntada del desgaste de la

¹⁰⁴ Op. cit., p.83.-

¹⁰⁵ Op. cit., p.84, con referencia a la cita, en idioma original, que en ella se recoge.-

imagen del Gobierno como piedra de toque de la responsabilidad difusa, que se despliega del posible sensacionalismo frente a la opinión pública que va ligado a las investigaciones parlamentarias¹⁰⁶. Las (*más que*¹⁰⁷) connotaciones cuasipenales con que se suele apreciar en la opinión pública la exigencia de comparecer ante una comisión parlamentaria de investigación, es causa suficiente para producir *a priori* una imagen de sospecha sobre la persona del compareciente, ya no en el ámbito estrictamente político, sino incluso también en el jurídico, así como para establecer un sistema de *presunción de culpabilidad* en el que la comisión se constituye en instructora, juzgadora y parte a la vez, quebrándose así dos principios básicos en cualquier proceso: a) el procesal de separar la figura y la fase de instrucción de la figura y fase del juicio propiamente dicho; y b) el de un proceso público con todas las garantías y a la presunción de inocencia¹⁰⁸ .-

Por su parte, en otro importante estudio¹⁰⁹, Torres Bonet señala que *“históricamente las encuestas parlamentarias han sido un*

¹⁰⁶ Op. cit., p. 95.-

¹⁰⁷ La cursiva es nuestra.-

¹⁰⁸ Razona Álvarez Ossorio-Fernández que *“se podrá argumentar en contra que ambos son principios y garantías propios de un proceso judicial, pero en nuestra opinión, estos principios han de ser tutelados en cualquier proceso incriminatorio, sea judicial o político, como pueden ser las Comisiones de investigación. En este sentido, podemos destacar diversas sentencias del Tribunal Constitucional. Entre otras, STC 13/1982 y 107/1983”*. Compartimos dicha opinión.-

¹⁰⁹ Torres Bonet, Las comisiones de investigación, instrumentos de control parlamentario del gobierno, Madrid, Congreso de los Diputados, 1999.-

instrumento esencial para el ejercicio del control parlamentario del Gobierno. Precisamente, la previsión de esta figura, por primera vez en la historia de nuestras Constituciones, en el artículo 76 de la Constitución de 1978, supone el reconocimiento de su importancia y de su necesaria presencia parlamentaria”, intentando buscar, en su trabajo, la confirmación de su hipótesis de partida: la operatividad de estas comisiones como instrumentos de control del Gobierno desde la perspectiva de las relaciones entre las Cortes Generales y el Ejecutivo, dedicando parte de su estudio a delimitar las comisiones de investigación de las de estudio o las subcomisiones, como asimismo hacen otros autores. Frente a su acogida constitucional tras la Segunda Guerra Mundial, constata Torres Bonet el carácter originario de la encuesta parlamentaria como poder implícito de las Cámaras, no necesitado de previsión expresa, así como su no consideración como función autónoma de las Cámaras, sino como una facultad de estas dotada de una naturaleza instrumental, a la que podía recurrirse para el ejercicio de todas las funciones típicas del Parlamento.-

Llegados a este punto, resulta obligado tomar como imprescindible punto de referencia el brillante trabajo de Ignacio

Astarloa Huarte-Mendicoa y Manuel Cavero Gómez¹¹⁰, Letrados de las Cortes Generales, y sin duda alguna, destacados expertos en estas lides, y cuyo práctico estudio sirve de base para aquellos que en la práctica diaria deban enfrentarse a un supuesto de hecho cada vez menos extraordinario como es asesorar a quien deba comparecer ante una comisión de investigación parlamentaria. Y, es que, como acertadamente exponen, *no deben perpetuarse las dudas sobre el régimen jurídico de las Comisiones de investigación como consecuencia de la indefinición de su naturaleza (...) dado que no son iguales el ámbito y la finalidad de una investigación parlamentaria iniciada para proporcionar criterios que sirvan para combatir la violencia en el deporte o el consumo de drogas, que los que corresponden a una investigación que persiga conocer en profundidad y valorar la gestión de un organismo o servicio público, o que los que pueden delimitar una investigación emprendida para comprobar “al modo de los jueces” y reprender “al modo de los políticos” la actuación corrupta e ilegal de un responsable público (...) Se puede otorgar para todo ello las mismas potestades, pero su alcance variará para uno u otro caso, dado el diferente grado de*

¹¹⁰ Cuestiones resueltas y cuestiones pendientes en el régimen jurídico de las comisiones de investigación. UNED. Teoría y realidad constitucional, núm.1, 1 semestre 1998, pp. 123-181

protección constitucional que pueden merecer los fines perseguidos por el Parlamento, en contraste con otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos con los que ordinariamente suele entrar en conflicto este tipo de actividad. También el valor del secreto o la publicidad o las reglas para la delimitación de las conclusiones que pueden formularse como corolario de estas investigaciones, serán diferentes. Aclarar el conjunto de caracteres básicos que conforman las señas de identidad de la figura ha de ser, por tanto, el punto de partida, el marco común desde el que concretar el qué, el porqué y el para qué de esta actividad parlamentaria.¹¹¹.

Se puede otorgar para todo ello las mismas potestades, pero su alcance variará para uno u otro caso, dado el diferente grado de protección constitucional que pueden merecer los fines perseguidos por el Parlamento, en contraste con otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos con los que ordinariamente suele entrar en conflicto este tipo de actividad. También el valor del secreto o la publicidad o las reglas para la delimitación de las conclusiones que pueden formularse como corolario de estas investigaciones, serán diferentes. Aclarar el conjunto de caracteres

¹¹¹ Op. cit., pág 159.-

básicos que conforman las señas de identidad de la figura ha de ser, por tanto, el punto de partida, el marco común desde el que concretar el qué, el por qué y el para qué de esta actividad parlamentaria.-

3.2. Clases de comisiones de investigación.-

Tomando como criterio el fin que persigan las Comisiones de investigación, Santaolalla¹¹² establece una clasificación teleológica de diversos tipos de investigaciones parlamentarias y así distingue cuatro tipos:

1º *Encuestas de tipo personal*, destinadas a la fiscalización de algún miembro de las Cámaras;

2º *Encuestas de tipo jurisdiccional*, las que se llevan a cabo en el ejercicio de las competencias jurisdiccionales que en algunos casos se atribuyen a las Cámaras; como es el caso del artículo 102.2¹¹³ de la Constitución, que encomienda la acusación penal de los miembros del Gobierno por traición o por delitos contra la Seguridad del Estado;

3º *Encuestas de control*, dirigidas a comprobar la actuación del poder Ejecutivo en alguna materia y a permitir, en su caso, la

¹¹² Santaolalla, F., *El Parlamento y sus instrumentos de información...*, cit., pág. 154.

¹¹³ Artículo 102.2. "Si la acusación fuese por traición o por cualquier delito contra la seguridad del Estado en el ejercicio de sus funciones, sólo podrá ser planteada por iniciativa de la cuarta parte de los miembros del Congreso, y con la aprobación de la mayoría absoluta del mismo".

exigencia de responsabilidad política;

4º *Encuestas con finalidad legislativa*, que buscan el análisis de algún aspecto de la realidad política para su posterior tratamiento legislativo.

Por su parte, Biscaretti¹¹⁴ afirmando la pluralidad de finalidades de las encuestas parlamentarias, establece una tipología de éstas siguiendo dos criterios: el de finalidad y el de contenido. Así, según el primero se podría distinguir entre encuestas *políticas*, aquellas que se refieren de modo explícito a la función de control e inspección en lo tocante al Gobierno, y *legislativas*, que serían aquellas con cuya creación se pretende alcanzar un mayor conocimiento en materias a legislar.

De otro lado, siguiendo el criterio de su contenido, señala este autor la posibilidad de la extremada variedad de materias que pueden ser objeto de encuesta: administrativas, económico-social, judicial, etc., y excluye de este ámbito las de materia electoral (competencia de la Junta electoral) y las relativas a la formulación de acusaciones contra el Presidente de la República y los Ministros (competencia de la Comisión de Encuesta interparlamentaria), siendo estos dos últimos supuestos específicos del sistema parlamentario italiano.

¹¹⁴ Biscaretti, P.: *Derecho Constitucional*, op. cit., pág. 402.

De otra parte, Müller-Boysen¹¹⁵ establece la siguiente clasificación:

1. Encuestas de creación legislativa.
2. Encuestas electorales.
3. Encuestas para control de la Administración y del Gobierno.
4. Encuestas para la salvaguarda de los fines parlamentarios.
5. Encuestas-escándalo y encuestas sobre anomalías, las que suscitan mayor polémica, plantean mayor número de enfrentamientos entre órganos constitucionales y tienen una mayor proyección e impacto sobre la opinión pública.-

3.3. Las comisiones de investigación parlamentarias como instrumentos de control.-

Como ha destacado María Asunción García Martínez, “... *el control parlamentario es un control netamente político que consiste, primero en la fiscalización de la actuación del Ejecutivo, fiscalización cuyo parámetro no es sólo el de su adecuación a unos principios y valores constitucionales, fundamentos del sistema político, sino también, y creemos que de manera esencial dado que*

¹¹⁵ Müller B., U.: *Die Rechtsstellung des Betroffenen von dem parlamentarischen Untersuchungsausschuß*, Munich, 1980, pág. 13, cit. Elvira Perales, A.: "Las Comisiones de investigación en el Bundestag. Un estudio de Jurisprudencia", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Enero-Abril 1987, núm. 19, pág. 274; referida por Álvarez Ossorio-Fernández, C., op.cit. p.102.-

hablamos de control político, el de la oportunidad, conveniencia y acierto de la actividad gubernamental. Es evidente que la apreciación por parte del Parlamento de estas notas implica necesariamente una valoración estrictamente política, pero difícilmente puede tener el control parlamentario otro sentido cuando es un órgano político el que juzga con criterios políticos acciones igualmente políticas del Gobierno”¹¹⁶.

Opinión contraria y que ha obtenido una importante acogida, referida por Arévalo Gutiérrez¹¹⁷, es la defendida por Santaolalla López¹¹⁸, y la del propio Arévalo Gutiérrez en su trabajo de tesis doctoral, quien destaca los trabajos de numerosos autores¹¹⁹, para

¹¹⁶ “La actividad legislativa del Parlamento como mecanismo de control político”, RCG, núm. 14, segundo cuatrimestre 1988, pág. 64.

¹¹⁷ Arévalo Gutiérrez, A., op. cit., pág. 125

¹¹⁸ *El Parlamento...*, op. cit., así como en «La función de control y la ciencia del Derecho Constitucional», RCG, número 12, Tercer cuatrimestre 1987, págs. 219-241.

¹¹⁹ El control parlamentario ha constituido, en los últimos años, un auténtico lugar común de reflexión en nuestra doctrina, debiendo destacarse los excelentes trabajos de MANUEL ARAGÓN REYES: «El control parlamentario como control político», *Revista de Derecho Político (RDPJ)*, número 23, primavera 1986, págs. 9-39; ÍDEM.: «La interpretación de la Constitución y el carácter objetivado del control jurisdiccional», *REDC*, número 17, mayo-agosto 1986, págs. 85-136; FRANCISCO RUBIO LLORENTE: «El control parlamentario», *Revista Parlamentaria de Habla Hispana, Cortes Generales*, número 1, Madrid, 1985, págs. 83-103; ÍDEM.: «Prólogo» a la obra de GIL-ROBLES GIL-DELGADO: *Control y Autonomías*, Editorial Civitas, S. A., Madrid, 1956", págs. 25-30; ÍDEM.: «Relaciones del Gobierno y la Administración con las Cortes», en el colectivo *Gobierno y Administración en la Constitución*, vol. I, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988, págs. 145-164; GARCÍA MARTÍNEZ: «La actividad...», op. cit., págs. 59-94; y JAVIER JIMÉNEZ CAMPO: «Sobre el control parlamentario en Comisión», en el colectivo *Política y Sociedad*, Homenaje al profesor MURILLO FERROL, vol. I, CIS-CEC, Madrid, 1987, págs. 477-492. SÁNCHEZ AGESTA: «Gobierno y responsabilidad», *Revista de Estudios Políticos (REP)*, número 113-114, septiembre-diciembre 1960, págs. 35-63; y de! propio autor, «Sistema...», op. cit., págs. 365-379. Asimismo, desde una perspectiva estrictamente dogmática, revisten especial interés las aportaciones de JOSÉ RAMÓN MONTERO GIBERT y JOAQUÍN GARCÍA MORILLO: *El control parlamentario*. Editorial Tecnos, S.A., Madrid, 1984; MONTERO GIBERT: «Las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales: notas sobre el control parlamentario y la responsabilidad política

quienes la función de control político *es una de las más acordes con la posición que actualmente ocupan los modernos Parlamentos de la sociedad posindustrial en el intento de coadyuvar a la ruptura del hiatus entre representantes y representados*, a lo que añade Arévalo que quizá sea la vía lógica de potenciación de la posición central que las normas de organización confieren a la institución representativa, no obstante las modulaciones que en su originario sentido, y en el propio concepto de la representación política, han de efectuarse en el marco del modelo contemporáneo del Estado de Partidos¹²⁰; añadiendo Arévalo, que *dicha potencialidad expansiva de la función de control se intuye, si cabe, aún con mayor nitidez en los Parlamentos autonómicos, donde, una vez superada la fase inicial de desarrollo estatutario, su función como órganos de representación y*

en la Constitución española», en el colectivo *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, Barcelona, 1985, págs. 203-230; GARCÍA MORILLO: «Control parlamentario», en *Diccionario del sistema político español*, dirigido por GONZÁLEZ ENCINAR, Madrid, 1984, págs. 146-156; ÍDEM.: «El control parlamentario...», *op. cit.*; ÍDEM.: «Aproximación a un concepto del control parlamentario», *RFDUC*, núm. 10, 1986, págs. 31-70; ÍDEM.: «Algunos aspectos del control parlamentario», en la obra colectiva *El Parlamento y sus transformaciones actuales*. Editorial Tecnos, S. A., Madrid, 1990, págs. 247-252; ÍDEM.: «El control parlamentario del Gobierno», en LÓPEZ GUERRA, ESPÍN, GARCÍA MORILLO, PÉREZ TREMPES y SATRÚSTEGUI: *Derecho Constitucional*, vol. II, Tirant lo Blanch, Valencia, 1992, págs. 119 y sigs.; y JOSÉ MARÍA GIL-ROBLES GIL-DELGADO y FERNANDO MARÍN RIAÑO: «Naturaleza jurídica del control sobre el Gobierno y la Administración», en el colectivo *Gobierno y Administración en la Constitución, op. cu.*, págs. 731-746. Para el supuesto de los entes autonómicos, véase GIL-ROBLES GIL-DELGADO: «Control y Autonomías», *op. cit.*, págs. 177-275; y ELÍSEO AJA FERNANDEZ: «El control parlamentario del Gobierno en las Comunidades Autónomas», en *El Parlamento y sus transformaciones, op. cit.*, págs. 300-310.

¹²⁰ Véase, por todos, el trabajo —propio de la finura intelectual del autor—, de García Pelayo, Manuel *El Estado de Partidas*, especialmente págs. 91-1.16, Alianza Editorial. Madrid, 1986; así como el «*levemente provocador*» planteamiento de Rubio Llorente «El Parlamento y la representación política», en I jornadas de Derecho Parlamentario, publicaciones del Congreso de los Diputados. Madrid, 1985, págs. 321-346. Arévalo Gutiérrez, *op. cit.*, pág. 127.-

de negociación y control de la gestión de los respectivos órganos ejecutivos pasará a ocupar, sin lugar a dudas, el primer plano, sin que quepa ignorar el significativo papel como mecanismo de control que, en puridad de conceptos, cabe predicar de la actividad legislativa del Parlamento¹²¹, añadiendo que “en todo caso, con carácter general, resulta evidente que la revitalización del control parlamentario es conditio sine qua non para acercar el Parlamento a la sociedad y abordar, respecto de instituciones de nuevo cuño, la superación de la manida «crisis del Parlamento», ese fantasma epistemológico que reside en los rincones del castillo dogmático de nuestro sistema representativo, cuya leyenda se construyó sobre los esquemas del liberalismo decimonónico y sigue orientando nuestros titubeantes pasos, incluso, de forma paradójica, al analizar instituciones prácticamente noveles”¹²².-

Por tanto, siendo consabido que las comisiones de investigación parlamentarias constituyen un medio de control político, un instrumento de fiscalización indirecta de carácter político¹²³, y que

¹²¹ Op. cit., pág 127.-

¹²² Op. cit., pág 128.-

¹²³ Premisa básica admitida por la mayoría de la doctrina, entre las que ARAGÓN REYES: «El control...», Op. cit., pág. 33; DE ESTEBAN ALONSO. J. *El Estado de la Constitución*, Libertarias/Prodhufi, S. A., Madrid, 1992, págs. 62 y 67; FRANCISCO FERNANDEZ SEGADO: *El Sistema Constitucional español*, Dykinson, S. L., 1992., pág. 656; GARCÍA MORILLO., en el colectivo *Derecho Constitucional*, vol. II, *op. cit.*, págs. 124-125; JIMÉNEZ CAMPO: *Op. cit.*, págs. 480,487 y 488; MEDINA RUBIO: *Op. cit* OTAOLA: *Op. cit.*, pág. 73; GREGORIO PECES BARRA; *La Constitución española de 1978*, Fernando Torres editor, Valencia, 1981. págs. 73-74; JAVIER PÉREZ ROYO: *Curso de Derecho Constitucional*, Marcial Pons editor, Madrid, 1994, págs. 462,

funcionan, subsidiariamente, como medios a través de los cuales el Parlamento obtiene información no desnaturaliza su esencia¹²⁴.

Además, para la mayoría de la doctrina, su carácter polivalente las configuran como instrumentos cualificados de información parlamentaria¹²⁵.-

512-513; JUAN ALFONSO SANTAMARÍA PASTOR: «Las Ponencias como instrumento del trabajo parlamentario», en *Las Comisiones Parlamentarias*, op. cit., págs. 537-538; JORDI SOLÉ TURA y MIGUEL ÁNGEL APARICIO PÉREZ: *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*. Editorial Tecnos, S. A., Madrid, 1984, pág. 167, donde definen la figura como «órgano de control del ejecutivo»; TORRES DEL MORAL: *Estado de Derecho y Democracia de Partidos*, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1991, (págs. 489-490); ÍDEM.: *Principios de Derecho Constitucional español*, II, 3.^a edición. Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1992, págs. 199-200, y Luis VILLACORTA MANCEBO: *Hacia el equilibrio de poderes. Comisiones Legislativas y robustecimiento de las Cortes*, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Valladolid, 1989, págs. 211-213. Con relación a los Parlamentos autonómicos, véase, MARÍA DOLORES GONZÁLEZ AYALA: *El Estatuto: norma institucional básica de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, Universidad de Extremadura, Cáceres, 1988, pág. 253;

¹²⁴ Como afirma Philifte Ardant: *Institutions Politiques & Droit Constitutionnel*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 4 edición, París, 1992, pag. 571: «En définitive, il faut bien comprendre que la création d'une commission d'enquête ne correspond pas à un souci gratuit de s'informer, de savoir. C'est un acte politique destiné à gêner l'adversaire en exploitant un fait, une situation, un dossier, auxquels s'intéresse l'opinion publique». En Arévalo Gutierrez, A. Op. cit., pág 134.-

¹²⁵ Esta es la tesis, partiendo de la definición de la información parlamentaria como «la actividad de examen, de comprobación, que despliega el Parlamento para informarse», defendida entre nosotros por Santaolalla López; «El Parlamento...», op. cit., págs. 19 y sigs.; ídem: «Derecho...», op. cit., págs. 415-4 y 9; Ídem.: «La función...», op. cit., págs. 238-241. Enrique Alvarez Conde: *Curso de Derecho Constitucional*, vol. II, Editorial Tecnos, S. A., Madrid, 1993, quien, si bien incluye su estudio bajo la rúbrica genérica de «otras modalidades de control-fiscalización», afirma su carácter informador (pág. 166); Amorós Dorda: Op. cit., págs. 574-578; Arce Janáriz: «Creación, composición y Órganos directivos de las Comisiones Parlamentarias», en la obra colectiva *Las Comisiones Parlamentarias*, op. cit., págs. 258, 259 y 261; y Lucas Murillo de la Cueva: Op. cit., págs. 144-149. Con relación a los Parlamentos autonómicos, véase Arce Janáriz: *Parlamento y Administración Pública en el Principado de Asturias*, editado por la Academia Asturiana de Jurisprudencia, Oviedo, 1994, págs. 38-39; Arranz Fumar: Op. cit., págs. 300-301; Manuel Bonachela Mesas: «El régimen parlamentario en la Comunidad Autónoma de Andalucía», en Robledo, Ruiz-Rico Ruiz y Bonachela Mesas: *El Estatuto de Andalucía*, vol. II, Ariel, Barcelona, págs. 214-215; ídem.: *El Estatuto de Andalucía*, dirigido por Porras Nadales y Ruiz-Rico, Ariel, Barcelona, 1990, págs. 168-169; Alberto Figueroa Laraudogoitia: «El Parlamento Vasco: integración, funciones, organización y funcionamiento», en *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, tomo II, Instituto Vasco de Estudios de Administración Pública, Oñate, 1983, págs. 577, 578, 594 y 595; y Anxo Teixeira Piñeiro: *O Parlamento de Galicia*, Ir Indo, Vigo, 1988, págs. 153 y 159.

IV.- RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA

4.1.- Desarrollo normativo del artículo 76 de la Constitución y régimen jurídico de las comisiones de investigación.-

4.1.1. Introducción.-

Como hemos expuesto en la primera parte, desde el parlamentarismo decimonónico hasta un tiempo relativamente reciente, la función indagatoria de las Cámaras existía al margen de las previsiones normativas constitucionales, quedando su regulación comprendida en el ámbito de los *interna corporis acta* como un *implied power*, algo implícito a las facultades propias del Parlamento y en consecuencia, sin necesidad de plasmación explícita en la Carta Magna¹²⁶.-

De esta forma, la facultad de investigar se subsumía como un elemento instrumental en la globalidad de funciones a desempeñar

¹²⁶ Álvarez destaca que si bien la primera vez que las comisiones de investigación se consagran en España en un texto constitucional, es en la Constitución de 1978, si bien previamente ya habían sido contempladas en diversos reglamentos parlamentarios, como por ejemplo, el artículo 67 del Reglamento del Congreso de los Diputados de 25 de junio de 1867 ya regulaba el derecho de encuesta: "*Artículo 67. Las Comisiones podrán invitar, para que les auxilie en sus trabajos, al Diputado o Diputados que consideren oportuno. Exceptúanse las Comisiones que se nombren para cualquier investigación parlamentaria, las cuales tendrán la facultad de acordar, por mayoría, que las auxilien los individuos de dentro o fuera del Congreso que puedan contribuir a ilustrar la cuestión de que se trate*". Álvarez Ossorio-Fernández, C., op. cit., p. 98.-

por el Parlamento en el ejercicio de los poderes atribuidos por la Constitución: legislativo, presupuestario y de control del ejecutivo¹²⁷. Para Pérez-Serrano *"no se requiere texto constitucional previo para que se organicen, pues se estiman como corolario de la fiscalización parlamentaria"*¹²⁸.

Las peculiaridades procedimentales de estos órganos, sus poderes excepcionales para obligar a comparecer a sujetos ajenos a la esfera político parlamentaria, así como sus concomitancias con el Poder Judicial, han terminado por minar el carácter apuntado de *interna corporis acta* de éstas comisiones, que han pasado de pertenecer al estricto ámbito de relaciones Parlamento-Ejecutivo, para trascender como elementos de mediación entre el Parlamento y la sociedad, lo que explica que en los textos constitucionales nacidos bajo el constitucionalismo de posguerra y el influjo de la tendencia de racionalización parlamentaria, se generalizase la dedicación de alguno de sus preceptos a la regulación expresa de la investigación parlamentaria, siguiendo así el precedente marcado por algunos textos constitucionales europeos previos incluso al período señalado. En tal sentido, Álvarez destaca la Constitución belga de 1831, la

¹²⁷ Arévalo Gutiérrez, A. Comisiones de Investigación y de encuesta", en *Las Comisiones Parlamentarias*, Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1994, pág. 365.

¹²⁸ Pérez Serrano, N., *Tratado de Derecho Político*, Civitas, 2ª edición, Madrid, 1984, pág. 814.

Constitución prusiana de 1850, o la Constitución de *Weimar*¹²⁹.

El constituyente español de 1978 optó por seguir dicha línea de elevar a rango constitucional la potestad de las Cámaras para iniciar una investigación, siendo las de investigación, junto a las legislativas, el único tipo de comisiones que son mencionadas expresamente en la Constitución. Medina Rubio señala que *"la Constitución ha querido establecer una garantía en beneficio del soberano de tal manera que su voluntad no quede malversada por el desarrollo legislativo. Si entendemos la Constitución como el conjunto de garantías jurídicas frente a los abusos del poder o frente a los riesgos naturales del poder político, las comisiones de investigación estarían justamente en este papel. Si no, qué sentido tiene singularizarlas salvo el de evitar, entre otras cosas, que los reglamentos parlamentarios mixtifiquen la efectividad de lo que el legislador constituyente ha expresado en el artículo 76."*¹³⁰.-

Para Álvarez, *"esta constitucionalización de las Comisiones de investigación, que pudiera suscitar alguna crítica por el excesivo tecnicismo que supone la incorporación a un texto constitucional de un instrumento parlamentario tan específico, implica una superación de la relación dialéctica dada entre poder constituyente y poder*

¹²⁹ Álvarez Ossorio-Fernández, C., op.cit., p.98.-

¹³⁰ Medina Rubio, R.: *La función constitucional de las Comisiones parlamentarias de investigación*, Civitas, Madrid, 1994, pág. 70 y 71.

constituido, en beneficio del primero, al establecer una garantía para que ninguna mayoría parlamentaria pueda llevar a cabo una modificación normativa tendente a suprimir, con relativa facilidad, las atribuciones investigadoras que han de ser propias de cualquier Parlamento democrático de nuestro tiempo”¹³¹.

De este modo se consigue que las comisiones de investigación aparezcan reguladas con una base sólida en el artículo 76 de la Constitución, de entrada, teniendo dicho precepto un desarrollo normativo tanto en los Reglamentos de las Cámaras como en la legislación ordinaria.-

Si diseccionamos los dos apartados del artículo 76 de la Constitución, observamos que el primero designa a los sujetos constitucionales con potestad investigadora (Congreso, Senado, o ambas Cámaras); establece el objeto de la investigación (cualquier asunto de interés público); y marca las líneas generales de las posibles repercusiones e incidencias de las resoluciones de las comisiones de investigación en el ámbito judicial, destacando la taxativa separación de las investigaciones parlamentarias y el ámbito de actuación del Poder Judicial, con una marcada intención de independencia de los Poderes Legislativo y Judicial, lo que,

¹³¹ Álvarez Ossorio-Fernández, C., op. cit., p. 99.-

coincidiendo con la doctrina más autorizada¹³², ocasiona problemas de operatividad en la labor de investigación de las Cámaras, lo que genera el quebrantamiento de las garantías procesales de toda persona involucrada en el curso de una investigación, ya parlamentaria, ya jurisdiccional.-

4.1.2. El trámite de iniciativa en la creación de comisiones de investigación.

En relación a los requisitos subjetivos para la iniciación de una investigación parlamentaria, el artículo 52.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados establece: *"El Pleno del Congreso, a propuesta del Gobierno, de la Mesa, de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara, podrá acordar la creación de una Comisión de investigación sobre cualquier asunto de interés público"*. Por su parte el Reglamento del Senado, en su artículo 59 establece unos requisitos de menor exigencia: *"1. El Senado, a propuesta del Gobierno o de 25 Senadores que no pertenezcan al mismo Grupo Parlamentario, podrá establecer Comisiones de investigación o Especiales para realizar encuestas o estudios sobre cualquier asunto de interés público. Su constitución*

¹³² Massó Garrote, Astarloa y Cavero, García Mahamut, Arévalo Gutiérrez, Greciet García...cuyas obras son mencionadas continuamente en este trabajo.-

se ajustará a lo dispuesto en el artículo 52. 2. En el caso de que la propuesta se refiera a una Comisión Mixta del Congreso de los Diputados y del Senado, su constitución requerirá la previa aprobación de ambas Cámaras. Si la propuesta se presentase y aprobase en el Senado, se dará traslado inmediato de la misma al Congreso”. Continúa el artículo 60: “Una vez constituidas, estas Comisiones elaborarán un plan de trabajo fijando sus actuaciones y plazos. Periódicamente informarán a la Mesa de la Cámara sobre el cumplimiento de dicho plan. 2. Las Comisiones de investigación podrán requerir la presencia de cualquier persona para declarar ante las mismas con los efectos previstos en la Ley que desarrolle lo dispuesto en el artículo 76.2 de la Constitución. 3. Las conclusiones de estas Comisiones serán publicadas salvo que, en caso necesario, se acuerde lo contrario para la totalidad o parte de las mismas. No serán vinculantes para los Tribunales ni afectarán a las resoluciones judiciales. 4. El informe de las Comisiones de investigación podrá ser debatido en el Pleno con dos turnos a favor y con dos en contra y la intervención de los Portavoces de los Grupos que lo soliciten. Ninguna de estas intervenciones excederá de quince minutos. 5. El resultado de las investigaciones será comunicado, en su caso, al Ministerio Fiscal para el ejercicio,

cuando proceda, de las acciones que correspondan”.

Pocas diferencias existen respecto del régimen jurídico regulado para las comisiones de investigación en el Congreso de los Diputados. Mientras que en el Congreso de los Diputados la iniciativa de propuesta la tiene el Gobierno, la Mesa, dos Grupos parlamentarios o la quinta parte de los miembros de la Cámara (70 Diputados), en el Senado, para poder presentar una propuesta de creación de una Comisión de investigación, se requiere que ésta provenga o bien del Gobierno o bien de 25 Senadores que no pertenezcan al mismo Grupo Parlamentario, con lo que se desecha a la Mesa como proponente de creación de una comisión de investigación y se exige la pertenencia a dos grupos distintos de los 25 senadores que suscriban la creación de una encuesta parlamentaria.-

En cuanto a la potestad de proponer la creación de una comisión de investigación:

a) El Gobierno.

El único punto de coincidencia en los reglamentos del Congreso y del Senado, respecto a los sujetos con potestad de proponer la creación de comisiones de investigación es que en ambos se atribuye dicha potestad al gobierno. Para Álvarez “ello

constituiría un argumento más en defensa de nuestra idea de negar a las investigaciones parlamentarias un exclusivo carácter de instrumentos de control del Gobierno, pues no tendría ningún sentido que el Congreso de los Diputados y el Senado se dotasen de sendos reglamentos en los que se articula un mecanismo de control del Gobierno, y que éste aparezca en ambos como sujeto facultado para proponer la activación de tal mecanismo ”¹³³

García Mahamut justifica la atribución al Gobierno de la potestad de proponer la creación de comisiones de investigación en dos argumentos: el primero de ellos justificaría tal atribución en la posibilidad de crear comisiones de investigación por ley, con lo que el Gobierno gozaría de la iniciativa que le es propia en el procedimiento legislativo, a través de proyectos de ley. El segundo de los argumentos esgrimidos por García respalda la potestad proponente del Gobierno en el hecho de dotar a éste de un mecanismo de anticipación frente a la opinión pública, mediante el cual, ante una amenaza de la oposición de crear una comisión de investigación sobre hechos en que pudiera estar involucrado el ejecutivo, éste podría adelantarse proponiendo la iniciación de una investigación parlamentaria, con lo que *“lavaría, en cierto modo, la*

¹³³ Álvarez Ossorio-Fernández, C., op.cit., p. 103.-

*imagen de presunta culpabilidad ya transmitida a la opinión pública restableciendo de esta forma su credibilidad”*¹³⁴.

b) La Mesa del Congreso de los Diputados.

La Mesa aparece regulada en el artículo 30 del Reglamento del Congreso de los Diputados como *“el órgano rector de la Cámara y ostenta la representación de ésta en los actos a que asista”*. Mientras para De Esteban y González-Trevijano¹³⁵, *“la Mesa ha sido una constante en nuestro Derecho parlamentario, donde ha desempeñado funciones relevantes de administración interna y en materia financiera”*, para Álvarez, *“la relevancia de tales funciones no justifica en modo alguno la potestad que le atribuye el Reglamento del Congreso, pues de hecho, tal facultad de proponer la creación de Comisiones de investigación no tendría encaje en ninguna de las funciones que específicamente le vienen atribuidas en virtud del artículo 30 del citado Reglamento, según el cual, corresponde a la Mesa: 1º. Adoptar cuantas decisiones y medidas requieran la organización del trabajo y el régimen y gobierno interiores de la Cámara. 2º. Elaborar el proyecto de Presupuesto del*

¹³⁴ García Mahamut, R.: *Las Comisiones Parlamentarias de Investigación en el Derecho Constitucional Español*, op. cit. pág. 166.

¹³⁵ De Esteban, J. y García-Trevijano, P.J.: *Curso de Derecho Constitucional Español*, vol. III, Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense, Madrid, 1994, pág. 459.

Congreso de los Diputados, dirigir y controlar su ejecución y presentar ante el Pleno de la Cámara, al final de cada ejercicio, un informe acerca de su cumplimiento. 3°. Ordenar los gastos de la Cámara, sin perjuicio de las delegaciones que pueda acordar. 4°. Calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos. 5°. Decidir la tramitación de todos los escritos y documentos de índole parlamentaria, de acuerdo con las normas establecidas en este Reglamento. 6°. Programar las líneas generales de actuación de la Cámara, fijar el calendario de actividades del Pleno y de las Comisiones para cada período de sesiones y coordinar los trabajos de sus distintos órganos, todo ello previa audiencia de la Junta de Portavoces. 7°. Cualesquiera otras que le encomiende el presente Reglamento y las que no estén atribuidas a un órgano específico (...) entendiendo dicho autor que “le parecería más adecuado que el Reglamento del Congreso otorgase la facultad de proponer la creación de comisiones de investigación a la Junta de Portavoces, dado el carácter político de este órgano representativo de todos los grupos parlamentarios y no a la Mesa”¹³⁶.-

¹³⁶ Álvarez Ossorio-Fernández, C., op.cit., p.105.-

c) Grupos parlamentarios y minorías cualificadas.

Por último, los Reglamentos de ambas Cámaras otorgan la posibilidad de proponer la creación de un comisión de investigación a los siguientes sujetos o minorías: en el Congreso de los Diputados, a dos grupos parlamentarios o a una quinta parte de los miembros de la Cámara; en el Senado únicamente a 25 senadores, con la condición de que no pertenezcan a un mismo grupo parlamentario.-

El Reglamento del Congreso es mucho más exigente que el del Senado, llegando incluso a incrementar los requisitos de legitimidad para proponer la creación de una comisión de investigación, respecto a los que exigía el Reglamento Provisional del Congreso de 1977, cuyo artículo 124.1 atribuía tal facultad al Presidente, al Gobierno, a un Grupo Parlamentario o a cincuenta Diputados. Por otro lado, y aún con carácter hipotético, cabe la posibilidad de proposición de creación de comisiones de investigación a instancias del cuerpo electoral, posibilidad podría encauzarse por dos medios distintos de participación directa de la sociedad en el Parlamento: el derecho de petición, y la iniciativa legislativa popular. El primero de ellos, el derecho de petición, se contempla en los artículos 29 y 77 de la Constitución. El artículo 29 establece, con carácter general, el derecho de todos los españoles “*de petición individual o colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley*”. Por

su parte, el artículo 77, con un mayor grado de concreción señala la posibilidad de que las Cámaras puedan *“recibir peticiones individuales y colectivas, siempre por escrito, quedando prohibida la presentación directa por manifestaciones ciudadanas”*. Por su parte, tanto el Reglamento del Congreso de los Diputados, como el del Senado, han dado cabida en su seno a una *Comisión de Peticiones*¹³⁷, por lo que Álvarez, *“no ve en principio obstáculo legal alguno para que una asociación, v. gr., pudiera plantear ante una de las Cámaras una petición tendente a la creación de una comisión de investigación sobre algún asunto de interés público”*¹³⁸.-

Por otra parte, en relación a la Iniciativa Legislativa Popular, el artículo 87.3 de la Constitución establece la posibilidad de que el cuerpo electoral presente proposiciones de ley, con el requisito de un respaldo mínimo de 500.000 firmas acreditadas y en los términos que establece la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa popular. En la misma línea anterior, para Álvarez, *“no existiendo en la Constitución ni en los Reglamentos de las Cámaras*

¹³⁷ El artículo 49 RCD establece al respecto: "2. La Comisión examinará cada petición, individual o colectiva, que reciba el Congreso de los Diputados y podrá acordar su remisión, según proceda, por conducto del Presidente de la Cámara: 1º Al Defensor del Pueblo. 2º A la Comisión del Congreso que estuviere conociendo del asunto de que se trate. 3º Al Senado, al Gobierno, a los Tribunales, al Ministerio Fiscal o a la Comunidad Autónoma, Diputación, Cabildo o Ayuntamiento a quien corresponda. 3. La Comisión también podrá acordar, si no procediere la remisión a que se refiere el apartado anterior, el archivo de la petición sin más trámites. 4. En todo caso, se acusará recibo de la petición y se comunicará al peticionario el acuerdo adoptado". En términos similares se pronuncia el Reglamento del Senado en sus artículos 192 a 195.

¹³⁸ Álvarez Ossorio-Fernández, C., op.cit., p.106.-

obstáculo alguno para la creación por ley de una Comisión de investigación, no habría, en consecuencia, limitación para la creación de Comisiones de investigación a instancias de una iniciativa legislativa popular, quedando únicamente por comprobar la concurrencia de las exclusiones objetivas y requisitos contemplados en el artículo 87 CE y en la mencionada Ley Orgánica” (...) dado que la creación de una Comisión de investigación no se contempla entre las materias que se encuentran fuera de alcance de la iniciativa popular (*"No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia."*), entiende que *sería válida una iniciativa en este sentido*¹³⁹.-

4.1.3.- La aprobación de la iniciativa de creación de comisiones de investigación.

La Constitución y los Reglamentos de las Cámaras tratan esta cuestión de manera diferente. Así, la Constitución sólo alude a la posibilidad de que las Cámaras *podrán nombrar*, sin entrar, como es lógico, en cuestiones de forma, que habrán de ser reguladas en

¹³⁹ Idem anterior, p. 106.-

mayor detalle por un desarrollo normativo posterior, ámbito en el que encontramos los Reglamentos de las Cámaras.-

En principio la potestad de aprobar una iniciativa de creación de una comisión de investigación la tienen atribuida el Congreso de los Diputados, el Senado, o ambas Cámaras conjuntamente. En relación a la potestad de investigación que tiene el Senado, es de destacar que, si bien, como vimos al analizar la génesis constituyente del artículo 76 (Capítulo I), en esta Cámara se presentaron diez enmiendas tendentes a equiparar el poder investigador del Senado al del Congreso de los Diputados, sin embargo parece que al final la posibilidad del Senado de crear comisiones de investigación ha perdido peso específico, como así lo demuestra el hecho de que la reforma sobre publicidad de las Comisiones de investigación de 16 de junio de 1994 (BOE núm. 145, de 18 de junio de 1994), se refiere únicamente al Congreso de los Diputados y no al Senado.

Esto, además de poner de manifiesto la menor importancia de las comisiones de investigación del Senado, supone un error técnico que pudiera ocasionar no pocos problemas: las notificaciones de requerimiento que se hagan a particulares sobre comparecencias ante comisiones de investigación, revisten, desde la reforma, una serie de garantías para el respeto de los derechos fundamentales de los

ciudadanos, las cuales no se darían en las notificaciones de requerimiento de comparecencia que pudiera hacer el Senado, ya que su Reglamento no ha sido modificado en este sentido.

Asimismo, la reforma obliga a que el ciudadano sea advertido de sus derechos y obligaciones y la posibilidad de que comparezca acompañado de la persona que designe para asistirlo. Estas garantías de protección introducidas por la reforma en el Reglamento del Congreso de los Diputados, no se han llevado al Reglamento del Senado, con lo cual se podría dar la situación de que Senado y Congreso realicen notificaciones de requerimiento de comparecencia para un mismo fin (comisión de investigación) de forma distinta y con distinto nivel de protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Además de estos sujetos, y aunque no aparezca contemplado explícitamente en la Constitución, es a nuestro juicio planteable la iniciación de una investigación parlamentaria por una Comisión Permanente. Este supuesto es contemplado por el ordenamiento alemán, en dónde, en materia de defensa, el art. 45.a) de la *Grundgesetz*, en relación al art. 44, atribuye a la Comisión de Defensa del Bundestag la potestad de constituirse en comisión de investigación a iniciativa de una cuarta parte de sus miembros y con

la posibilidad de funcionar sin publicidad durante el desarrollo de la encuesta.

En nuestro ordenamiento, esta posibilidad está contemplada en el art. 67 del Reglamento del Senado, donde se establece: "*Las Comisiones podrán realizar encuestas o estudios en cuestiones de su competencia, siempre que no esté ya constituida una Comisión de investigación o Especial, encargando a varios de sus miembros que realicen una información ...*"¹⁴⁰. En tal sentido, la Comisión de Presidencia del Senado se constituyó en Comisión de Encuesta para la investigación de diversos fraudes relacionados con los espectáculos taurinos¹⁴¹.-

Por último, hemos de señalar que el artículo 76 de la Constitución señala la posibilidad de creación de una comisión de investigación de forma conjunta por ambas Cámaras, lo cual encuentra desarrollo en el art. 59.2 del Reglamento del Senado, que contempla un procedimiento por el se que requiere la aprobación conjunta en ambas Cámaras, así como el traslado inmediato al Congreso si la propuesta se presentase y aprobase en el Senado. Tal

¹⁴⁰ En esta misma línea, el art. 11.e) del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, además de posibilitar la creación de Comisiones de investigación contempla la atribución de esta facultad a las Comisiones Permanentes: "Son funciones de las Cortes Valencianas: e) ejercer el control parlamentario sobre la acción de la Administración situada bajo la autoridad de la Generalidad Valenciana. A tal efecto, podrían crearse, en su caso, comisiones especiales de investigación o atribuirse esta facultad a las comisiones permanentes".

¹⁴¹ *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, núm.36, 1983, pág. 659

fue el caso de la *Comisión Especial de investigación conjunta Congreso de los Diputados-Senado sobre los hechos del proceso tóxico, debido al consumo de aceite adulterado y objeto de comercialización clandestina*, de septiembre de 1981¹⁴².-

En cuanto a la mayoría requerida para aprobar la creación de la comisión, el Reglamento del Congreso de los Diputados no establece expresamente la necesidad de que sea la mayoría quien adopte el acuerdo de crear una comisión de investigación. No obstante, de acuerdo con el régimen general del artículo 79 del Reglamento del Congreso de los Diputados, se requeriría mayoría simple para aprobar el acuerdo de creación. Aparentemente, el criterio seguido es lógico, si nos basamos en que en el sistema democrático la regla esencial es el juego de las mayorías. Ahora bien, en la medida en que la investigación que se pretende iniciar no tenga por objeto la investigación de un asunto relativo a la acción del Gobierno no tiene por qué plantearse ningún problema, pero, es fácilmente comprensible que, si lo que se persigue con la creación de una comisión de investigación es indagar acerca del comportamiento directo o indirecto del Ejecutivo, es muy probable que éste se muestre reacio a la creación de tal comisión, con lo cual sólo tendrá

¹⁴² *Memoria de la I Legislatura (1979-1982)*, Secretaría General del Senado, Madrid, 1984, págs. 160-163.

que dar las pertinentes instrucciones al grupo parlamentario que le sustenta para que vote negativamente la creación de la comisión.-

Pero si por contra, no consideramos a las comisiones de investigación como instrumentos afectos a una exclusiva finalidad de control y desgaste de la acción del Gobierno, y sí como *instrumentos de información y conocimiento* al servicio de las Cámaras, tendría más sentido y utilidad que el requisito cuantitativo de creación se redujera, de forma que las minorías parlamentarias pudieran iniciar un proceso de investigación. Y ello porque si bien es casi tautológico afirmar que en un sistema democrático, las decisiones deban conformarse con el consentimiento de la mayoría del Parlamento, creemos que el acuerdo de iniciación de una investigación parlamentaria no es algo de efectos trascendentes que haya de ser adoptado por la mayoría de la Cámara, sino un mecanismo de información y fiscalización que como tal, ha de estar al servicio también de las minorías, como lo están igualmente otros mecanismos de información parlamentaria como preguntas e interpelaciones. En este sentido se manifiesta Pace, siguiendo la tesis de Max Weber que tuvo reflejo en la Ley Fundamental de Bonn¹⁴³, que el poder para constituir una comisión de investigación se reconozca también a la

¹⁴³ Citado por Recorder de Casso, E., en *Comentarios a la Constitución*, cit., pp. 814-815.

minoría, cuando así lo haya solicitado una cuarta parte de los miembros del *Bundestag*.-

En este sentido Recorder de Casso entiende que no existen obstáculos para que los reglamentos parlamentarios vinculen la formación obligada de una comisión de investigación a la petición de una minoría cualificada. A diferencia de ordenamientos como el alemán o el griego, en los que no se requiere mayoría para la constitución de una comisión de investigación, en España se ha mantenido el criterio de mayoría parlamentaria para la creación de estas comisiones. En el caso de Alemania, como hemos señalado, el artículo 44.1 de la Ley Fundamental de Bonn de 1949, establece: "*La Dieta Federal tendrá derecho, y si lo pide una cuarta parte de sus componentes obligación, de designar una Comisión de Investigación...*".

En sentido favorable a esta posibilidad de creación de una comisión de investigación, se ha mostrado Lucas Murillo de la Cueva¹⁴⁴, al señalar esta solución como más acertada, por permitir el inicio de investigaciones parlamentarias a instancias de una minoría. Solución distinta es la que establece el ordenamiento griego¹⁴⁵ que a

¹⁴⁴ Murillo De la Cueva, L. "*Las Comisiones de investigación de las Cortes*", Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Universidad Complutense, Facultad de Derecho, Madrid, Marzo, 1986, pág. 155.

¹⁴⁵ El artículo 68 de la Constitución de Grecia de 1975 establece: "2. La Cámara podrá, a

la hora de constituir una comisión de investigación establece diferencias en cuanto a la mayoría requerida, según la materia a tratar por la comisión: como norma general, es suficiente con dos quintos de la Cámara para constituir una Comisión de investigación, lo que en el Congreso de los Diputados español se traduciría en un número inferior (140 diputados) a la mitad de los que componen la Cámara. Sin embargo, cuando la investigación verse sobre política exterior o seguridad nacional se requerirá mayoría absoluta.-

A nuestro juicio, este sistema respeta, por un lado, la finalidad informadora de las comisiones de investigación como instrumentos al servicio de una minoría cualificada y por otro, salvaguarda aquellas cuestiones cuya indagación e investigación hacen aconsejable el consenso de una mayoría reforzada.-

Ya dentro de nuestro país, entre las soluciones alternativas en defensa de las minorías, podemos destacar la aportada por el artículo 40.2 del Reglamento de la Diputación General de La Rioja, que establece: *"La aprobación de las Comisiones de investigación se*

propuesta de un quinto del número total de sus miembros y por una mayoría que equivalga, por lo menos, a los dos quintos del total de diputados, constituir comisiones de investigación formadas por miembros suyos. No podrá decidirse más que por mayoría absoluta del total de diputados la constitución de comisiones de investigación sobre cuestiones relativas a política exterior y a defensa nacional. Se establecerán por el Reglamento de la Cámara de Diputados las modalidades de composición y funcionamiento de estas Comisiones. 3. Las comisiones parlamentarias y las comisiones de investigación, así como las Secciones de la Cámara previstas en los artículos 70 y 71, se constituirán tomando en consideración la fuerza parlamentaria de los partidos, de los grupos y de los diputados independientes, conforme a los preceptos del Reglamento de la Cámara."

producirá siempre que no se oponga la mayoría simple de la Cámara". Esta solución atempera, cuando menos, los estrictos requisitos actuales para la constitución de una Comisión de investigación, situando a la mayoría en la obligación de oponerse, si no quiere que la comisión se constituya. No obstante, bien es cierto que, en último término, la decisión seguirá en manos de la mayoría, si bien de forma pasiva.

Por su parte, el artículo 50 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León establece un sistema de presunción favorable a la creación de una comisión de investigación, consistente en la aprobación de la propuesta si, transcurridos quince días desde la publicación de ésta¹⁴⁶, ningún grupo se opone, y si algún grupo se opusiera, la creación de la comisión solamente podría ser vetada por acuerdo de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara¹⁴⁷.-

Este sistema nos parece doblemente adecuado: por un lado el mecanismo de la presunción en favor de la creación opera en

¹⁴⁶ Los sujetos que el Reglamento de las Cortes de Castilla y León reconoce con potestad para solicitar la creación de una Comisión de investigación son: la Junta de Castilla y León, dos Grupos Parlamentarios o un quinto de los miembros de las Cortes. (artículo 50.1 del RCCL).

¹⁴⁷ Artículo 50 RCCL: "2. Admitida la solicitud por la Mesa de las Cortes, se ordenará su publicación en el Boletín Oficial de la Cámara. Transcurridos 15 días desde la fecha de la publicación sin que ningún Grupo Parlamentario manifieste su oposición, se entenderá creada la Comisión solicitada, de lo que el Presidente dará cuenta al Pleno de la Cámara. 3. Si algún Grupo Parlamentario manifestase su oposición a la creación de la Comisión, ésta se sustanciará ante el Pleno de la Cámara y no se creará la Comisión si se opone la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara." *Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León*, núm. 132, 5 de marzo de 1990, pág. 4612.

beneficio de una mayor agilización en la creación de Comisiones de investigación. Como señala Arce Janáriz, *"la verificación de la concurrencia del interés público, necesaria para la creación de Comisiones de investigación (art. 50) en la mayoría absoluta, en el sentido de que la presunción de que el interés público se da, sólo queda desvirtuada si la mayoría absoluta la destruye con un pronunciamiento expreso en contrario"*¹⁴⁸. Ambas características hacen a nuestro parecer idóneo este sistema de encuesta parlamentaria, en lo que a quórum de mayoría se refiere.

No obstante, a pesar de lo esgrimido sobre la posibilidad de que las minorías articulen una investigación parlamentaria, creemos que la voluntad del artículo 76 de la Constitución es la de establecer un sistema de mayorías para su aprobación. Ello se justificaría ya no por la apelación al Pleno para la creación de las comisiones de investigación, sino por el propio objeto de investigación que se establece en el citado artículo, que no es otro que *cualquier asunto de interés público*. Siguiendo la doctrina del Tribunal Constitucional, establecida en su sentencia 130/1991, fundamento jurídico quinto *"(...) en un Estado democrático de Derecho que proclama como valores superiores del ordenamiento la libertad y el pluralismo político, la vía natural de expresión de la idea y el contenido que la*

¹⁴⁸ op. cit. pág. 266.-

sociedad (...) tiene del interés público vigente en cada caso, cuando se trata de la adopción de acuerdos que llevan consigo opiniones de naturaleza primaria o prevalentemente política (...) la constituye la voluntad mayoritaria de los órganos representativos formada en debate público y a través de los procedimientos jurídicos establecidos".-

Parece entonces, claro y lógico, que la determinación de lo que constituye un *asunto de interés público* no puede quedar a la consideración subjetiva de un grupo minoritario, sino de la mayoría, y en consecuencia habrá de ser esa mayoría la que condicione la constitución de una comisión de investigación, extremo que volverá a ser analizado cuando abordemos el objeto de las comisiones de investigación¹⁴⁹.-

4.1.4. La iniciativa para la constitución de una comisión de investigación parlamentaria.-

En el tratamiento de los distintos mecanismos formales que podrían utilizarse para el acuerdo de creación de una comisión de investigación, hemos de diferenciar entre las fases de iniciativa y de aprobación. Respecto a la *iniciativa*, los Reglamentos de ambas Cámaras guardan silencio, por lo cual, entendemos que ésta podrá

¹⁴⁹ Álvarez Ossorio-Fernández, C., op. cit., p. 109.-

articularse mediante la forma de Proposición no de Ley o de Moción¹⁵⁰. Álvarez afirma que la iniciativa de creación de una comisión de investigación puede igualmente revestir la forma de Proyecto (si procede del Gobierno), o de Proposición de Ley, y por consiguiente, el revestimiento formal del resultado de la iniciación, habrá de ser una ley, mediante la cual se crea la comisión¹⁵¹.-

Respecto a la forma que ha revestir la aprobación, si seguimos el planteamiento de Álvarez en cuanto a la posibilidad de que la iniciativa se articule mediante Proyecto o Proposición de Ley, autores como Lucas Murillo de la Cueva, Medina Rubio, Santaolalla¹⁵², señalan la posibilidad de que la creación de una comisión de investigación se haga, además de por medio de un acuerdo del Pleno de la Cámara, por ley, lo cual podría incluso implicar una atribución de poderes a la comisión de investigación no reconocidos inicialmente, posibilidad que conlleva, según Santaolalla, un efecto de incertidumbre relacionada con la duración de la encuesta iniciada, entendiéndose este autor que si no se fija un

¹⁵⁰ Arévalo Gutiérrez, A.: "*Las Comisiones de Investigación de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas*", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 43, Enero-Abril 1995, pág. 145.

¹⁵¹ Álvarez Ossorio-Fernández, C., op. cit. p.110.-

¹⁵² Lucas Murillo de la Cueva, P.: "*Las Comisiones de investigación de las Cortes*", cit., pág. 155. En ésta misma línea, Medina Rubio, R., *La función constitucional...*, op. cit. pág. 50; Arévalo Gutiérrez, A.: *Las Comisiones de investigación...*, op. cit. pág. 148-149; Santaolalla López, F.: *El Parlamento y sus instrumentos de información ...*, op. cit. pág. 249; autores citados por Álvarez Ossorio-Fernández, C., op. cit. p.110.-

plazo para el funcionamiento de la comisión, ésta cobra carácter indefinido, afectando a Cámaras ulteriores a aquellas que la aprobaron, estableciendo así una diferencia respecto del tiempo de existencia de las comisiones creadas por resolución (que terminarían como máximo al finalizar la Legislatura¹⁵³).

Al respecto, Jiménez Campo se opone a éste procedimiento de aprobación de las Comisiones de investigación argumentando *"que carece de sentido, hablando en términos jurídicos, disponer mediante ley una obligación sobre una de las Cámaras –o sobre ambas- para que se ejerza por éstas la competencia del art. 76 CE (...)"*, aludiendo asimismo este autor a la inutilidad de éste procedimiento de creación de comisiones de investigación y a la injerencia indebida, que ello implica, de la ley en el ámbito de los *interna corporis acta*¹⁵⁴. También se opone a la posibilidad de crear encuestas parlamentarias por el procedimiento legislativo se pronuncia, Arce Janáriz, al considerar que *"el procedimiento legislativo -y por consiguiente, la creación por ley de estas comisiones de investigación monocamerales del Congreso y del Senado- aunque utilizado en el Derecho comparado, queda a mi*

¹⁵³ Santaolalla López, F., op. cit., p. 249.-

¹⁵⁴ Jiménez Campo, J., "Sobre el control parlamentario en Comisión", en el colectivo Política y Sociedad, Homenaje al profesor Murillo Ferrol, vol. I, CIS-CEC, Madrid, 1987, pág. 491.-

*juicio, excluido por no haber sido seleccionado por los reglamentos, condición que, según se expuso a propósito de las comisiones permanentes, es a nuestro juicio, necesaria, aparte la dudosa adecuación que en una ley, llamada a permanecer, pudiera tener la previsión de crear una comisión de investigación, por definición contingente*¹⁵⁵.

No obstante, Álvarez Ossorio-Fernández¹⁵⁶ considera que recurrir a la ley para la creación de una comisión de investigación, lejos de ser un procedimiento inútil, reportaría, ciertas ventajas, dado que no considera que con esta forma de creación de una investigación parlamentaria se predetermine el tiempo de vigencia de la comisión creada, dado que el artículo 51 del Reglamento del Congreso establece como límite temporal de la vigencia máxima de las Comisiones no permanentes (como las de investigación), la conclusión de la Legislatura, sin que establezca diferencias atendiendo a su forma de creación. Si se crea una comisión de investigación mediante ley y concluye la legislatura, aunque la ley no establezca plazo de vigencia para la comisión, a tenor del artículo 51, podríamos entender que ésta ha concluido. La ley por la que se creó la Comisión habrá agotado su vigencia normativa en la

¹⁵⁵ Op. cit., pág. 259.-

¹⁵⁶ Op. cit., págs. 11 y 112.-

medida en que el objeto de su regulación se ha agotado con la conclusión de la Comisión, por conclusión de la legislatura. Y además, siempre podría incorporarse a la ley de creación una disposición en la que se estableciera la vigencia temporal de la Comisión, pudiendo someterla a un plazo cierto y determinado de tiempo, o a la culminación misma de la legislatura.

Y añade que “la constitución de una Comisión de investigación por ley, aun sin que ésta contenga plazo alguno, no tiene porqué condicionar la actuación de las nuevas Cámaras. Estas podrán decidir si continúan o no con la investigación heredada de la Cámara anterior. Si deciden continuar la investigación, solamente tendrán que modificar la composición de la Comisión para adecuarla a la nueva estructura de la Cámara, evitando así todo el trámite de constitución. Si por el contrario, la nueva Cámara decide suspender la investigación iniciada por la Cámara anterior, no tendrá más que aprobar una ley modificativa de la anterior de creación de la Comisión de investigación, determinando la finalización de la encuesta. Además, la posibilidad de constituir Comisiones de investigación por ley, conllevaría la minoración en el número de parlamentarios necesarios para proponer su creación. Una proposición de ley para la creación de una Comisión de

investigación no necesitaría las mayorías que exigen los artículos 52.1 del Reglamento del Congreso y 59.1 del Reglamento del Senado. El trámite se seguiría por el procedimiento legislativo común de las proposiciones de ley del artículo 126.1 del Reglamento del Congreso que sólo requiere la firma de quince Diputados o la suscripción de la iniciativa por un sólo Grupo Parlamentario. El mismo proceso habría de seguirse en el caso del Senado, aunque en este caso seguiría siendo necesario que la propuesta fuese presentada por veinticinco senadores, aunque sin el requisito de pertenencia a dos grupos parlamentarios distintos.

Apunta Álvarez Ossorio-Fernández igualmente que “la posibilidad de instar la constitución de comisión de investigación mediante ley redundaría en la ya apuntada posibilidad de que el cuerpo social instase la iniciación de una encuesta parlamentaria por el procedimiento habilitado legal y constitucionalmente de la iniciativa legislativa popular. Asimismo, esta forma de iniciación de investigaciones parlamentarias permitiría un mayor control de las mismas, por cuanto el control de adecuación constitucional no tendría por que restringirse al estrecho margen que establece el artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, por vía de recurso de amparo, para decisiones o actos sin valor de Ley

emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, sino que podría ir más allá, alcanzando el control de constitucionalidad, el propio objeto de investigación en sí, pudiéndose de esta manera evitar a priori posibles extralimitaciones de la Comisión. Con la creación por ley de Comisiones de investigación se conseguiría ampliar dicho margen y extenderlo así hasta el marco de jurisdicción de constitucionalidad sobre Las demás leyes, disposiciones normativas y actos del Estado con fuerza de Ley que se establece en el artículo 27.2.b) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Si bien no existe precedente alguno de constitución de una Comisión de investigación por ley, la creación de las Comisiones del Defensor del Pueblo (en ambas Cámaras) por Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, deja abierta la posibilidad apuntada, sin que le parezca aceptable la creación de una Comisión de investigación por la vía de Decreto-Ley por entender que esto sí implicaría una imposición al Parlamento de difícil justificación en una competencia que el constituyente ha querido reservar en oportunidad a las Cámaras depositarias de la soberanía popular”.

4.1.5. Composición e hitos procedimentales de las comisiones de investigación.-

Como bien refiere Álvarez Ossorio-Fernández¹⁵⁷, *“ni el artículo 76 de la Constitución, ni los propios de los Reglamentos de las Cámaras contemplan norma alguna que sirva de aplicación específica para determinar la composición de las comisiones de investigación. Por ello habrá que estar a lo que se establezca de forma genérica para otros supuestos que pudiera asimilarse. El criterio generalmente seguido por el texto constitucional es el de proporcionalidad, como así se refleja en el artículo 78.1 CE al referirse a la composición de la Diputación Permanente, y en los Reglamentos de las Cámaras, cuyos artículos 40 RCD y 51 RS47 establecen igual criterio¹⁵⁸.-*

En cuanto a los denominados hitos procedimentales, prosiguiendo a Álvarez Ossorio-Fernández, la tramitación de un procedimiento de investigación parlamentaria contiene los siguientes momentos procesales: la designación de los miembros y la elección

¹⁵⁷ Op. cit. Pág. 11 y ss.-

¹⁵⁸ Art. 78.1 CE.: *"En cada Cámara habrá una Diputación Permanente compuesta por un mínimo de veintiún miembros que representarán a los grupos parlamentarios en proporción a su importancia numérica."* Por otro lado, el art. 40.1 RCD.: *"Las Comisiones, salvo precepto en contrario, estarán formadas por los miembros que designen los Grupos Parlamentarios en el número que, respecto de cada uno, indique la Mesa del Congreso, oída la Junta de Portavoces, y en proporción a la importancia numérica de aquéllos en la Cámara."* Art. 51 RS.: *"Las Comisiones se compondrán de veinticinco miembros, y en ellas habrá una participación de todos los Grupos Parlamentarios, proporcional a su importancia numérica dentro del Senado."*

de la Mesa; la elaboración de un plan de trabajo; normas de procedimiento; la creación de ponencias; y por último, tras las indagaciones realizadas, la elaboración de un dictamen continente de todo lo actuado por la comisión.-

Dado el silencio de los reglamentos de las Cámaras al respecto, ha de acudirse a las normas generales para la elección de miembros de las comisiones parlamentarias contemplado en los artículos 41 del Reglamento del Congreso de los Diputados y 53.2 del Reglamento del Senado. En ambos casos, se prevé que los propios miembros de la Comisión procedan a la designación del Presidente, Vicepresidente y secretarios, en idéntico número en ambas Cámaras¹⁵⁹. A partir de ahí se procede a constituir la Mesa que habrá de regir la marcha de la Comisión, y se incluye la posibilidad de establecer normas complementarias que encaucen el proceso de elección de miembros, siempre que se respete el quórum de mayoría requerido por el artículo 78.1 RCD.-

En cuando a la elaboración de un plan de trabajo, los artículos 52.2 RCD y 60.1 RS prevén el marco de actuación de la comisión,

¹⁵⁹ Si bien estos artículos establecen un Presidente, dos Vicepresidentes y dos Secretarios, el número no es estricto; de hecho se da el caso de comisiones permanentes con solo tres miembros (v. gr: Comisión del Estatuto del Diputado) e incluso de Comisiones de investigación en las que se ha elegido únicamente un Presidente, haciendo las veces de Secretario el Letrado de la Cámara (v. gr: Comisión Roldán, Comisión sobre financiación de los partidos políticos y su endeudamiento). Álvarez Ossorio-Fernández cita a su vez a Aranda Álvarez, E.: "El procedimiento de las Comisiones de investigación", *VI Jornadas de Derecho Parlamentario*, Senado, Madrid, 1995, pág. 8.

fijando sus actuaciones y plazos, a partir de las propuestas que presenten los parlamentarios donde se contendrán las intenciones de cada grupo en orden a la aportación a la Comisión de documentos e informes, así como la relación de personas que se pretende comparezcan ante la misma.-

En lo que concierne a las normas de procedimiento y régimen de adopción de acuerdos, el artículo 52.3 deja a la Presidencia de la Cámara (oída la comisión) la potestad para establecer, "*en su caso*", las "*oportunas normas de procedimiento*", con un amplio margen de discrecionalidad, dado que no es tampoco obligatorio. Prosiguiendo con los hitos procesales, en cuanto al régimen de adopción de acuerdos de las Comisiones de investigación, hasta la reforma de Junio de 1994 regía el sistema general establecido por el artículo 79.1 de la Constitución y especificado por los artículos 78 y 79.1 del Reglamento del Congreso¹⁶⁰. La reforma de junio de 1994 introdujo el sistema de voto ponderado¹⁶¹. En cuanto al Senado, es de destacar que, dado que la reforma sobre publicidad de las comisiones de

¹⁶⁰ Artículo 79 CE: "1. Para adoptar acuerdos las Cámaras deben estar reunidas reglamentariamente y con asistencia de la mayoría de miembros. 2. Dichos acuerdos para ser válidos deberán ser aprobados por la mayoría de los miembros presentes (...)". Artículo 78 RCD: "1. Para adoptar acuerdos, la Cámara y sus órganos deberán estar reunidos reglamentariamente y con asistencia de la mayoría de sus miembros". Artículo 79 RCD: "1. Los acuerdos, para ser válidos, deberán ser aprobados por la mayoría simple de los miembros presentes del órgano correspondiente (...)".

¹⁶¹ "(...) En todo caso, las decisiones de las Comisiones de Investigación se adoptarán en función del criterio de voto ponderado",

investigación de Junio de 1994 solamente afecta a las comisiones que se creen en el Congreso de los Diputados, las investigaciones del Senado deberán continuar rigiéndose por el sistema de mayoría y no de ponderación de voto.-

Por otra parte, el artículo 52.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados, contempla la posibilidad de que la comisión nombre ponencias, con una finalidad de delegar su trabajo en asuntos que requieran especialización en determinada materia¹⁶². Finalmente, el artículo 52.4. del Reglamento del Congreso de los Diputados establece la exigencia de que las conclusiones de las comisiones de investigación se plasmen en un dictamen para ser discutido en el Pleno de la Cámara, con la finalidad de que el Parlamento adopte, si así lo decide, las medidas que estime oportunas respecto del objeto investigado. El apartado quinto del artículo 52 establece la publicidad de las conclusiones que hayan sido aprobadas por el Pleno de la Cámara, en el Boletín Oficial de las Cortes Generales; y, recogiendo el contenido del apartado primero del artículo 76 de la

¹⁶² Álvarez Ossorio, defiende esta posibilidad, siguiendo a otros autores como Santamaría Pastor, A.: "(...) no parece necesaria una argumentación abundante para acreditar que las Comisiones de Investigación sólo son operativas mediante la constitución de ponencias especializadas que llevan a cabo la práctica totalidad de labor indagatoria: ningún sistema judicial de la época contemporánea confía las funciones de instrucción criminal a un colegio de cerca de cuarenta miembros (los tribunales populares, propios de etapas revolucionarias nunca han tenido, en verdad, finalidad investigadora, sino de penalización de plano), sencillamente porque es el mejor procedimiento de no investigar nada." Santamaría Pastor, J.A.: "Las ponencias como instrumento del trabajo parlamentario", *Las Comisiones Parlamentarias*, Parlamento Vasco, Vitoria, 1994, pág. 538.

Constitución, el artículo 52.5. reproduce la posibilidad de que la Mesa del Congreso dé traslado de las conclusiones al "*Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas*". Por último, en el apartado sexto del artículo 52 se deja abierta la vía para que, a instancias del Grupo Parlamentario proponente, se publiquen también en el Boletín Oficial de las Cortes Generales los votos particulares rechazados.

4.1.6. Publicidad y secreto de las investigaciones parlamentarias.

Es evidente, como sostiene la mayoría de la doctrina, que la publicidad ha de constituir, y constituye de hecho, un elemento sustancial en el desarrollo de la actividad parlamentaria¹⁶³, superada la *inicial opacidad de las actuaciones parlamentarias*. En el régimen

¹⁶³ Álvarez Ossorio Fernández, Op. cit. , pág. 117 y ss., que cita a su vez, sobre el tratamiento específico del secreto, a Revenga Sánchez, M.: *El imperio de la política. Seguridad nacional y secreto de Estado en el sistema constitucional norteamericano*, Ariel, Barcelona, 1995, en particular pág. 140-152, en donde el autor establece la trayectoria histórica de los niveles de publicidad habidos en el Congreso norteamericano. Asimismo, sobre la publicidad en el Estado democrático vid. Habermas, J.: *Historia y crítica de la opinión pública*, ed. Gustavo Gili, Barcelona, 1981; Murillo Ferrol, ferrol, F.: "Publicidad Parlamentaria", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 1989, pág. 470.; Pérez Serrano, N.: *Tratado de Derecho Político*, Madrid, Civitas, 1976, pág. 766-767; Alonso De Antonio, J.A.: "El deber de secreto de los parlamentarios", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, número 76, 1990; recoder de casso, E.: "Artículo 80", en Garrido Falla, F. (y otros), *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas, 1980, pág. 845-849; Bentham, J.: *Tácticas Parlamentarias*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991, págs. 71-95; DE Vega García, P.: "El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 43, 1985; Gonzalo, M.: "La publicidad de los debates de control parlamentario", *Parlamento y opinión pública*, Madrid, Tecnos, 1995, pág. 197-201.

legal actual en nuestro país, tanto la Constitución como los Reglamentos establecen un principio de publicidad de las actuaciones parlamentarias, a través del artículo 80, establece el principio de publicidad de las sesiones plenarias, con las únicas excepciones del acuerdo por mayoría absoluta de cada Cámara, o por disposición de sus reglamentos. Por su parte los Reglamentos regulan la publicidad de las actuaciones parlamentarias en los artículos 63 (para las sesiones plenarias) y 64 (para las Comisiones) del Reglamento del Congreso y 72 a 75 del Reglamento del Senado.-

Si bien este principio de publicidad de las actuaciones parlamentarias se consagra como norma general, hemos de destacar que una de las excepciones a ese principio lo constituyen las sesiones de las comisiones de investigación. Hasta la reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados de 16 de junio de 1994, la norma general era el secreto de las sesiones de las investigaciones parlamentarias, establecido al efecto en el apartado tercero del anterior artículo 64 del Reglamento¹⁶⁴.-

La reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados de Junio de 1994 sobre publicidad de las comisiones de investigación arranca de un precedente extra reglamentario auspiciado por la

¹⁶⁴ Un detallado análisis doctrinal del régimen vigente hasta la reforma de 1994 lo realiza Álvarez Ossorio Fernández. Op. cit., págs.. 118 y 119.-

denominada *Comisión de investigación para la Financiación de los Partidos Políticos y otros extremos (mediáticamente conocido como caso Flick)* respecto de la cual, la Cámara aprobó por asentimiento la propuesta del Presidente, por iniciativa de la Mesa y de la Junta de Portavoces, sin ni un solo voto en contra, y desatendiendo lo que establecía el Reglamento, que el debate del dictamen de la comisión tuviera lugar en el pleno en sesión pública y no en secreto¹⁶⁵.-

La reforma del Reglamento del Congreso introdujo una serie de modificaciones que vienen a especificar y a concretar más lo relativo al secreto de las Comisiones de investigación. En primer lugar, el artículo 64.2. del Reglamento, que queda redactado de la siguiente manera: "*2. Las sesiones de las Comisiones, incluidas las de investigación, serán secretas cuando lo acuerden por mayoría absoluta de sus miembros, a iniciativa de su respectiva Mesa, del Gobierno, de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de sus componentes*", de tal modo que se excluye la norma general del secreto para dejar paso al criterio de la mayoría (absoluta) de los miembros de la comisión, lo cual permitirá ver si realmente es necesario o no el carácter secreto de las sesiones. Además del mecanismo del voto de la mayoría absoluta, como limitador de la

¹⁶⁵ De las circunstancias concurrentes realiza, nuevamente, Álvarez Ossorio un detallado comentario. Op. cit. Pág 120 y ss.-

publicidad de las actuaciones de las comisiones de investigación, la reforma introduce un nuevo apartado cuarto en el artículo 64 en el que se establece una serie de supuestos tasados en los que obligatoriamente habrá de regir el secreto de las sesiones: *"4. Las sesiones de las Comisiones de investigación preparatorias de su plan de trabajo o de las decisiones del Pleno, o de deliberación interna, o las reuniones de las Ponencias que se creen en su seno no serán públicas. Serán también secretos los datos, informes o documentos facilitados a estas comisiones para el cumplimiento de sus funciones, cuando lo disponga una Ley o cuando así lo acuerde la propia Comisión."*-

Y a continuación, el recién creado párrafo cuarto del artículo 64 abre la posibilidad a la publicidad de las sesiones en los procesos de comparecencias informativas, por el ya comentado mecanismo de la asistencia de los medios de comunicación social, con dos únicas excepciones: que el objeto de la comparecencia sea materia reservada o secreto, y en casos de coincidencia con una investigación judicial en curso declarada secreta: *"Por el contrario, se ajustarán a lo previsto en el apartado primero de este artículo las sesiones que tengan por objeto la celebración de comparecencias informativas ante las Comisiones de investigación, salvo que*

concurra alguno de los supuestos siguientes:

a) Cuando la comparecencia verse sobre materias que hayan sido declaradas reservadas o secretas conforme la legislación vigente.

b) Cuando a juicio de la Comisión los asuntos a tratar coincidan con actuaciones judiciales que hayan sido declaradas secretas".

En suma, tras la reforma de junio de 1994 se establece un régimen de publicidad y secreto de las sesiones de las comisiones de investigación que aboga por la supresión del carácter general del secreto de las sesiones, si bien se introduce la discrecionalidad para la declaración de secreto de la sesión cuando así lo decida la mayoría absoluta de los miembros de la Comisión a iniciativa de su respectiva Mesa, del Gobierno, de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de sus componentes. Por el contrario, no rige el principio de publicidad de las sesiones preparatorias del plan de trabajo o de las decisiones del Pleno, o de deliberación interna, o las reuniones de las Ponencias que se creen en su seno. Igualmente rige el secreto de los datos, informes o documentos facilitados a la comisión para el cumplimiento de sus funciones, por disposición legal, o por acuerdo de la propia comisión; mientras que rige la prohibición del secreto (y en consecuencia, publicidad) de los

procesos de adopción de acuerdos por medio de votación.-

Por último, rige el principio de publicidad de las sesiones de comparecencias informativas con las excepciones de aquellas en que se traten materias declaradas reservadas o secretas conforme a la legislación vigente, y cuando, a juicio de la comisión, se produzca una coincidencia con actuaciones judiciales declaradas secretas.

Coincidimos con Álvarez Ossorio en que el secreto de las sesiones de las comisiones de investigación cobra así un sentido de racionalidad y especificidad mucho más lógico que el anterior criterio general de secreto, si bien no compartimos el contenido del apartado b) de dicho precepto, dado que abogamos por la suspensión de la actuación de la comisión de investigación parlamentaria cuando los hechos sean objeto de una investigación judicial.-

Habida cuenta que tuvimos ocasión de analizarlo, con ocasión de la dirección letrada desempeñada ante una comisión de investigación en el Parlamento de Canarias, traemos a colación el régimen jurídico en sede parlamentaria autonómica en lo referente a la interdicción de la publicidad de las comisiones. En once supuestos se establece el secreto de las sesiones y trabajos de las comisiones¹⁶⁶,

¹⁶⁶ Artículo 69.3 RPA; artículo 76.3 RCA; artículo 64.3 RPIB; artículo 63.3 RPCan; artículo 69.3 RCCL; el RPCat, artículos 48.3 y 59.2; artículo 61.3 RAM; artículo 84.5 RARM; artículo 74 RPN; art. 53.3 del RPV, cuyo artículo 45.7 concreta que será secreto hasta que el Pleno apruebe el Dictamen, salvo que se acuerde el carácter reservado de su contenido y de las mismas.

y ad. exemplum, destacamos, como Álvarez Ossorio¹⁶⁷, el Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias¹⁶⁸, que proclama la publicidad de las Comisiones, exigiendo el acuerdo del Pleno, al momento de constitución de la comisión, para que pueda ser declarado el secreto de sus sesiones, lo que, sin duda, como bien refiere Álvarez Ossorio, *la determinación a priori del grado de publicidad que habrá de tener la comisión, puede predeterminar y condicionar el desarrollo mismo de la investigación, resultando más adecuado un sistema de clasificación, a convenir en cada momento por la propia comisión, por ser ésta la que, en el transcurso de la investigación va a tener un conocimiento cabal de la conveniencia de proceder a la declaración de secreto o publicidad de las actuaciones.-*

¹⁶⁷ Op. cit., pág. 123

¹⁶⁸ Artículo 84.1 y 3 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias. Boletín Oficial de la Junta General del Principado de Asturias, Núm. 81, 26 de abril de 1985, pág. 3612.

V.- REGIMEN JURÍDICO DE LAS COMISIONES DE INVESTIGACION PARLAMENTARIA EN EL ÁMBITO AUTONÓMICO.-

5.1.- La creación de comisiones de investigación por los Parlamentos autonómicos: la función indagatoria en sede autonómica.-

Uno de los aspectos más relevantes para la doctrina constitucionalista que ha analizado la investigación parlamentaria en los últimos tiempos ha sido el ámbito de poder de las comisiones de investigación en las diferentes autonomías territoriales del Estado¹⁶⁹, para lo cual resulta preciso la delimitación de sus límites y la búsqueda de su fundamento¹⁷⁰. Massó Garrote cita a algún autor del Derecho comparado para comprender la actuación de la indagación parlamentaria en los poderes descentralizados del Estado, como Crisafulli, de quien refiere que ha considerado imposible reconocer un poder de investigación en el ámbito regional, dado la falta en los

¹⁶⁹ Resulta obligada la lectura de las obras de Arce Jarániz, A., *Las Comisiones de investigación en las Asambleas autonómicas tras la aprobación del nuevo código penal*; Anuario de Derecha Parlamentario, núm 3, 1997. Massó Garrote, M.F., *Poderes y límites de la investigación en el Derecho Constitucional español*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Serie IV, monografía núm. 49; García Morillo, J. *Principio de autonomía y control parlamentario: el supuesto de las comisiones de investigación*, Revista Vasca de Administración Pública, 44, 1996.-

¹⁷⁰ Massó Garrote. M.F., op. cit., p. 205.-

textos constitucionales de una previsión análoga como existe para los Parlamentos de los Estados¹⁷¹, si bien mayoritariamente se ha considerado como fundamento de la actuación de las cámaras regionales en el reconocimiento de un poder implícito, que no expreso, en la actuación de dichos órganos¹⁷²: el reconocimiento de la autonomía política y legislativa de las Comunidades Autónomas, y por ende, el poder de investigación debe reconocerse como un poder implícito de dichos entes con independencia de su reconocimiento constitucional o estatutario.-

El fundamento de la investigación parlamentaria en los entes regionales gira pues sobre la base de dos parámetros: por un lado, el parámetro político, y por otro lado, en la función cognoscitiva que habría que reconocer también a los distintos parlamentos autonómicos, que en el caso del parlamento nacional, se funda sobre la conexión entre el Estado con la soberanía popular y en un sentido amplio a la opinión pública, y en el supuesto de las Comunidades Autónomas a los propios intereses regionales. Por tanto, la configuración de la función indagatoria de las asambleas legislativas territoriales se asienta, no sobre su reconocimiento constitucional, sino de su propio ámbito de acción y de los límites que aquellos se le

¹⁷¹ Crisafulli, V., *“Dibattito sulle inchieste parlamentari”*, Giurisprudenza costituzionale, 1959, en op. cit., p.205.-

¹⁷² Massó Garrote cita a la doctrina francesa como Lagasse, N. o Baeselen, X., en op.cit., p. 205.-

reconozcan¹⁷³, por lo que, dada su conexión funcional con las tareas constitucionales atribuidas a los distintos entes territoriales, no necesita una ulterior atribución.-

No obstante el reconocimiento de un poder de actuación implícito a que se ha referido Massó Garrote, para este autor su “*no constitucionalización obliga a no extender a la investigación parlamentaria regional los poderes coercitivos que se atribuyen al Parlamento nacional, pues la falta de una disciplina constitucional comporta, de hecho, que sus atribuciones deban de ser reconducidas al interior de las competencias autonómicas, limitándose de esta manera sus posibilidades de acción*”¹⁷⁴, destacando que la realidad regional es diversa de aquella estatal y lo es también en la organización de los órganos fundamentales del ente territorial.-

Desde una perspectiva objetiva, las normas reguladoras de las comisiones de investigación en el ámbito autonómico español, hay que circunscribirlas casi exclusivamente a los reglamentos parlamentarios de las correspondientes cámaras legislativas, ya que sólo algunos de los Estatutos de Autonomía hacen referencia a estos

¹⁷³ En la doctrina italiana marcó un hito la sentencia de la Corte Constitucional nº 29, de 28 de abril de 1966, relativa a las comisiones de investigación de los entes regionales: el poder de investigación se configura como algo connatural e implícito a las distintas funciones de los parlamentos regionales., referida por De Vergottini, G., op.cit., p. 295, y referida por Massó, idem anterior, op.cit., p. 206.-

¹⁷⁴ Massó Garrote, M., op. cit., p. 206. Arévalo.-

órganos parlamentarios¹⁷⁵, y únicamente el Estatuto de Castilla-La Mancha precisa que el interés ha de serlo para la región. En otras Comunidades Autónomas (como La Rioja, Valencia o Madrid) son los reglamentos parlamentarios los que requieren que el interés público lo sea de la Comunidad Autónoma. Independientemente a que se haya hecho constar o no, la conexión autonómica del interés público va implícita en la investigación parlamentaria que pueda acometerse, destacando Massó, con cita de García Morillo, que dicha delimitación parece insuficiente si tenemos en cuenta que los límites con los que opera no son absolutamente rígidos, por lo que es evidente que la actuación debe circunscribirse a su respectivo ámbito territorial¹⁷⁶, ya que ninguna Asamblea Legislativa puede intentar, mediante las comisiones de investigación, controlar a órganos públicos que no están sometidos a su control.-

En cualquier caso, resulta interesante la aportación de Arce Janáriz, para quien *“la limitación competencial no agota toda la problemática, bien porque las actuaciones de los distintos entes resulte difícil de deslindar o bien porque se trate de asuntos, lo que*

¹⁷⁵ Los Estatutos de Autonomía de Asturias, Cantabria, Murcia, Valencia, Aragón, Baleares y Castilla-La Mancha, en los que simplemente alude a este tipo de comisiones para concretar que las mismas son permanentes y, en su caso, especiales o de investigación.-

¹⁷⁶ García Morillo, J. *Principio de autonomía y control parlamentario: el supuesto de las comisiones de investigación*, Revista Vasca de Administración Pública, 44, 1996, p. 185 y ss, en op cit, p 207.-

no será nada infrecuente, en los que las autoridades estatales y autonómicas compartan competencias y en los que, si la línea competencial fuera un muro infranqueable, la investigación quedaría seguramente abocada al fracaso, resultando que el único criterio válido para determinar la competencia sería el temporal, puesto que el competencial habría quedado descartado”¹⁷⁷, si bien tratándose de asuntos de interés público, considera García Morillo que “la compatibilidad no sería descartable, siendo legítimo que un Parlamento autonómico pueda simultanear una investigación parlamentaria sobre una misma materia”¹⁷⁸.-

Desde una perspectiva subjetiva, es evidente que los sujetos objeto de investigación parlamentaria por los distintos entes territoriales son las instituciones políticas de autogobierno, integradas en el Gobierno autonómico, lo que implica la exclusión de cualquier otro sujeto distinto cuyo control este atribuido constitucionalmente al Estado, o a otra Asamblea Legislativa. Inversamente, tampoco las Cortes Generales pueden pretender controlar la actuación de los ejecutivos autonómicos o las entidades de ellos dependientes, si bien tampoco entendemos que no es ésta una cuestión pacíficamente delimitada, pues siguiendo a Massó

¹⁷⁷ Arce Janáriz, A., "Las Comisiones de investigación en las Asambleas autonómicas tras la aprobación del nuevo código penal", Anuario de Derecha Parlamentario, núm 3, 1997. p. 91.

¹⁷⁸ García Morillo, J., op.cit., p. 156.-

Garrote¹⁷⁹, *“la investigación parlamentaria puede no agotar su objeto al control político de la actividad de un Gobierno, ya sea el estatal o autonómico, sino que puede extender su ámbito de actuación a una cuestión de interés regional”*.-

Así las cosas, continúa Massó aseverando que *si bien respecto de aquellos poderes referibles al aparato administrativo o del ejecutivo es lícita la actitud del legislador autonómico para entrar en una competencia propia de las Comunidades Autónomas, por cuanto se refiere a los demás sujetos externos y órganos no regionales, no habría posibilidad de ejercitar poderes vinculantes, y para superar los límites propios de estos entes, para permitir a sus órganos una actividad inquiriente en el ámbito de los derechos libertades de los individuos, será necesario una previsión normativa orgánica, que no existe y se hace necesaria, bajo nuestro punto de vista, por lo que, los poderes de investigación de los entes territoriales serán propios y directos cuando afecten a una materia y a la Administración Autonómica o a sus entes locales, pero no lo serán cuando afecten a sujetos externos privados o extraños a la Administración Regional*.-

¹⁷⁹ Massó Garrote, M.F., op. cit. pp. 209-210.-

La cuestión relativa a la comparecencia personal ante una comisión de investigación de una Asamblea Legislativa ha quedado resuelta mediante el Código penal de 1995, cuyo artículo 502.1 prevé y extiende la sanción penal para aquellas personas que dejaran de comparecer no sólo ante una comisión de investigación de las Cortes Generales sino también ante una comisión de investigación de una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma, solucionándose según la doctrina el problema jurídico al que se han enfrentaban con anterioridad al Código Penal de 1995 las comisiones de investigación de los Parlamentos autonómicos, dada la imposibilidad jurídica por falta de cobertura legal, de obligar a comparecer mediante ley que tipificase como delito, la falta de comparecencia de las personas requeridas por una comisión de investigación de las Asambleas Legislativas autonómicas.-

A pesar de la propia regulación de los reglamentos parlamentarios de los diferentes entes autonómicos, la comparecencia ante las comisiones de investigación en los Parlamentos regionales dependía más bien de la buena voluntad de los requeridos. Si bien la obligación de sancionar legalmente la incomparecencia ante una comisión de investigación que pudiera crearse en las Cortes Generales no era una opción libre del legislador

según el artículo 76.2 de la Constitución Española, no parece que se pueda decir lo mismo con respecto a las Asambleas autonómicas. Por contra, su regulación parece ser coherente si se quiere tomar en seno el funcionamiento de dichos órganos en dichas Asambleas, además de corresponder con su propia naturaleza jurídica. Sobre la base de esta propuesta se admite la posibilidad del deber de declarar de testigos ajenos al ente autonómico, pero ello, sin embargo, no puede dar lugar, como señala Arce Janariz, a una aplicación indiscriminada de dicha disposición por parte de tales entes.-

En efecto, el ámbito subjetivo de aplicación no puede desvincularse de su propio ámbito objetivo. Y por tanto, el deber de comparecencia de cualquier sujeto fuera del territorio de la Comunidad Autónoma debe tener alguna conexión objetiva con algún elemento o supuesto relevante para la actividad de la investigación que desarrolla el ente autonómico que, en cualquier caso, tiene que tener un interés regional. Esto es, su conocimiento tiene que ser esencial para la realización plena de la función objetiva encomendada a la misma. En todo caso, la exigencia en tales parámetros debe interpretarse de forma restrictiva, bajo pena de convertirse en arbitrario.-

Así como se ha visto para las Cortes Generales, el denominado *the power to send for papers and records* ha sido objeto de regulación especial por el RD 5/1994, de 29 de abril, por el que se regula la obligación de comunicación de determinados datos a requerimiento de las comisiones parlamentarias de investigación, la normativa establecida en los reglamentos parlamentarios autonómicos es prácticamente similar a las del Reglamento del Congreso de los Diputados, no existiendo referencias específicas al supuesto de las Comisiones de investigación. No obstante, debe destacarse que la normativa común aplicable a las comisiones, en este orden, concreta en algunos supuestos la solicitud de documentación a la Administración del Estado a las entidades locales existentes en el territorio de la Comunidad Autónoma en materias de su interés respectivo¹⁸⁰

No podemos decir lo mismo respecto de otros documentos de particulares donde no existe una norma como el citado RD 5/1994, de 29 de abril, que debería haber extendido su ámbito de aplicación a las solicitudes evacuadas por las eventuales comisiones de investigación constituidas en los Parlamentos autonómicos, las

¹⁸⁰Estos son los casos por ejemplo de algunos reglamentos parlamentarios territoriales, entre otros: el art. 43.1 del RP de las islas Baleares, del 42.1 del RP de Canarias, del art.52.1.a) del RP de Castilla-La Mancha, del art. 43.1.1 de RP de Castilla León, el art. 44.1 de RP de la Asamblea de Madrid, el art. 37.1 de1 RP de País Vasco o el artículo 42.1.1, 2 y 3 del RP de las Cortes Valencianas.

cuales, nuevamente y de forma consciente, han sido ignorados, si bien si existe una obligación a la inversa que no se cuestiona, es decir, de remisión de los datos concernientes a personas que desempeñen o hubieran desempeñado su actividad en todas las Administraciones Públicas y, por supuesto, en las de las Comunidades Autónomas. En cualquier caso, siguiendo el principio afirmado según el cual una comisión de investigación territorial sólo estará habilitada a ejercer sus competencias coercitivas sobre aquel territorio en el que ejerce una competencia legislativa, tampoco podrá exigirse la presentación de documentos de las autoridades administrativas que atañe a la competencia del ente estatal¹⁸¹.-

Caracterizadas, como defiende con sumo acierto Arévalo Gutiérrez¹⁸², por suponer *un control orgánico e incisivo en sede parlamentaria cuyo sujeto básico es la oposición, impregnan —o para ser más exactos, deberían impregnar— el régimen jurídico de la institución analizada, penetrando en su más íntima esencia, hasta el punto de hacer patente, la necesaria modificación de determinados aspectos de su regulación jurídico-positiva, cuyas líneas maestras —consecuencia en no pequeña medida de haber primado la perspectiva de su condición de órganos de trabajo de las*

¹⁸¹ Op. cit., pág 212.-

¹⁸² Op. cit., pág. 139.-

Cámaras, relegando el criterio de su funcionalidad—, perfilan unos órganos eventuales de investigación que, de facto, y al margen de su relevancia política, tienen en las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, y a diferencia de lo que ocurre con el modelo de las Cortes Generales, la misma capacidad inspectiva que cualquier otro órgano funcional de las respectivas Cámaras. (...) por lo que “puede afirmarse que las Comisiones de encuesta en los Parlamentos autonómicos, lastradas en su origen por la imposición del inexpugnable tamiz de la necesidad de contar con el respaldo de la mayoría para su propia constitución, cercenadas en su desarrollo como consecuencia de la vigencia de la regla del secreto funcional enderezado a preservar los arcanos del poder, y huera de las precisas facultades para recabar y obtener la comparecencia de los respectivos ciudadanos que sean requeridos y de la documentación y colaboración precisa de las distintas Administraciones Públicas que integran la estructura pluralista y policéntrica de nuestro Estado, se encuentran en la actualidad en una recalcitrante situación de pendiente consolidación, ajenas a la funcionalidad para cuyo cumplimiento cabe predicar su propia existencia”¹⁸³.

¹⁸³ Arévalo Gutiérrez, A., Revista Española de Derecho Constitucional, año 15, núm 43, enero-abril 1995, pág 139.-

5.2. La regulación de las comisiones de investigación parlamentarias en los reglamentos de los parlamentos autonómicos españoles.-

Para el análisis del régimen jurídico de las comisiones de investigación en sede autonómica, constituye nuestro hilo conductor el brillante trabajo de Alfonso Arévalo Gutiérrez¹⁸⁴, en el que, tras abordarse el concepto de las comisiones, se profundiza en el análisis de su funcionamiento¹⁸⁵.-

Partiendo de la premisa de que son órganos ad hoc, de composición proporcional, de duración limitada, y constituidos por decisión de la mayoría, conforme al artículo 76 de la Constitución Española, así como en el artículo 51 RCD (como comisiones no permanentes) y en los artículos 59 y 60 RS, que las regula como comisiones de investigación o especiales, en sede autonómica, como refiere Arévalo¹⁸⁶, en el mismo sentido se orientan las cámaras parlamentarias^{187 188}.-

¹⁸⁴ Arévalo Gutiérrez, A., Revista Española de Derecho Constitucional, año 15, núm 43, enero-abril 1995.-

¹⁸⁵ Resalta Arévalo *que todo un cortejo de disfuncionalidades se dieron cita en la elaboración del RCD y de ahí, por ese mimetismo que ha impregnado el proceso de elaboración y reforma de los reglamentos de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, se trasplantó a las Cortes regionales, compeliendo al intérprete a efectuar un notable esfuerzo intelectual, en ocasiones auténticos ejercicios de acrobacia heurística, para pretender dotar de funcionalidad a estos órganos una vez constituidos.* Op. cit., pág 140.-

¹⁸⁶ Op.cit., pág 141.-

¹⁸⁷ Vid. artículo 52 del RPA; artículo 62.1 del RCA; artículo 70 del RJGPA; artículo 50 del RPIB; artículo 48 del RPCaa; artículo 48 del RARC; artículo 59 del RCCM; artículo 49 del RCCL; artículo 49 del RAE; artículo 50 del RPG; artículo 49 del RAM; artículo 44.1 del RARM; artículo 58 del RPN; artículo 44 del RPV; artículo 40.1 del RDGR; y artículo 49.1 del RCV; tipificándolas, —salvo los RARM, RPN y RPV, que las denominan «Comisiones Especiales», y el RDGR que

Exponemos en el cuadro anexo un breve esquema relativo a la creación, composición y elaboración de planes y normas de procedimiento en los parlamentos autonómicos de España, profundizándose a continuación en el análisis de la iniciativa, acuerdo de creación, duración, composición, objeto, desarrollo, etc....

utiliza la doble referencia de «Comisiones no Permanentes o Especiales»—, como «Comisiones no Permanentes». El RPCat constituye la única excepción, si bien, su regulación al margen de las Comisiones permanentes legislativas (artículos 41 y 42) y no legislativas (artículos 43 a 46), y de las permanentes durante la Legislatura (artículo 47), no deja duda alguna sobre su carácter eventual, extensible al de la interesante figura de las Comisiones de estudio provista expresamente en el artículo 49.

¹⁸⁸ La regulación vigente de las comisiones de investigación en las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas se encuentra en los siguientes preceptos: artículos 52, 53, 64.2, 6S.3 y 69.3 del Reglamento del Parlamento de Andalucía (RPA), de 23 y 24-IV-1991 (*BOJA* número 36, de 17-V-91); artículos 62,63,64,76.3,77.S, 109.2 y 110.2 del Reglamento de las Cortes de Aragón (RCA), de 19-XI-1992 (*BOA* número 141 de 4-XII-92); artículos 70, 71, 83.2, 84.3, 86.4 y 123 del Reglamento de la Juma General del Principado de Asturias (RJGPA), de 23 y 24-IV-1985 (*BOPAP* número 165, de 19-VH-85); artículos 50, 51, 63.2, 64.3, 65.2 y 98.2 del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares (RPIB), de 4-VI-1986 (*BOCAIB* número 23, de 22-VII-86); artículos 48, 49, 62.2, 63.3 y 96.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias (RPCan), de 17-IV-1991 (*BOCAN* número 70, de 24-V-91); artículos 48, 50,60.3., 61 y 92.2 del Reglamento de la Asamblea Regional de Cantabria (RARQ), de 3-IV-1984 (*BOC* número 8, de 16-V-84; corr. err., *BOC* número 79, de 25-VI-84); artículos 59,60,61,73.2 y 82.3 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha (RCCM), de 7-II-1985 (*DOCM* número 20, de 21-V-85), respondiendo la redacción del artículo 73.2 a 3ª modificación operada por acuerdo plenario de 21-XII-1989 (*BOCCM* número 119, de 22-XII-89); artículos 49, 50, 63.2, 68.2 y 69.3 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León (RCCL), de 24-11-1990 (*BOCL* número 45, de 5-1H-90)-. artículos 48, 59.2, 60.1 y 3, 61.3 y 90.1 del Reglamento del Parlamento de Cataluña (RPCat), Texto Refundido de 20-X-1987 (*DOGC* número 918, de 23-XI-87), así como el artículo 26 de la Ley 3/1982, de 23 de marzo, sobre *normas reguladoras del Parlament del Presidente y del Consell Executiu de la Generalitat* (*DOGC* número 216, de 21-11-1982); artículos 49, 50, 63.2, 68.2 y 69.3 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura (RAE), de 6 y 7-IX-1983 (*DOB* número 15, de 17-X-83); artículos 50, 52, 64, 69.2 y 70 del Reglamento del Parlamento de Galicia (RPG), de 14-VI-1983 (*DOG* número 4, de 7-I-84), respondiendo la redacción del artículo 50 a la modificación operada en sesión plenaria de 22-VI-1993 (*DOG* número 1S2, de 21-IX-93). y el texto de los artículos 52.2, 69.2 y 70 a la reforma del Reglamento del Parlamento de Galicia aprobada por el Pleno en su sesión de 4-X-1994 (*BOPG* número 131, de 7-X-94); artículos 49, 50, 60.2, 61.3 y 92.2 del Reglamento de la Asamblea de Madrid (RAM), de 18-1-1984 (*BOCM* número 83, de 6-IV-84); artículos 44 y 84 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia (RARM), de 24-IV-1988 (*BOM* número 196, de 26-VII-88); artículos 58,59, 74 y 109.2 del Reglamento del Parlamento de Navarra (RPN), de 12-VT-1985 (*BONA* número 77, de 26-VI-85); artículos 44,45,53.1 y 3, y 98 del Reglamento del Parlamento Vasco (RPV), de 11-11-1983 (*BOPV* número 25, de 26-11-83); artículos 40, 41, 46.3, 47 y 49.1.&J y 2 del Reglamento de la Diputación General de La Rioja (RDGR), Texto Refundido de la Presidencia de 21-VII-1994 (*BODGLR* número 112, serie A, de 4-VII-94), que incorpora al Reglamento de la Cámara, de 27-11-1987 (*BOR* número 33, de 21-IU-87), las modificaciones aprobadas por el Pleno de la Diputación General de La Rioja en sesión celebrada el 30-VJ-1994 (*BODGLR* número 109, serie A, de 27-VII-94); y artículos 49, 50, 59.3, 60, 61 y 92 del Reglamento de las Cortes Valencianas (RCV), de 30-VI-1994 (*DOGV* número 2.320, de 28-VII-94).

ESTATUTO JURIDICO DE LA PERSONA REQUERIDA PARA COMPARECER ANTE
UNA COMISIÓN DE INVESTIGACION PARLAMENTARIA OSTENTANDO LA
CONDICIÓN DE INVESTIGADO EN UN PROCEDIMIENTO PENAL.-

Comunidad Autónoma	Creación a propuesta de	Composición	Elaboración de plan y normas
País Vasco	Pleno: Mesa, 3 grupos, 1/5 Cámara o Gobierno	Uno por grupo al menos, voto ponderado	Sí y sí
Cataluña	Pleno: Mesa, 2 grupos, 1/5 Cámara o Consejo Ejec	La fija la Mesa	Sí
Galicia	Pleno: Junta, Mesa, 2 grupos o 1/5 Cámara	La fija la Mesa	Sí
Andalucía	Pleno: Consejo de Gobierno, Mesa, 2 grupos o 1/10 Cámara	La fija la Mesa	Sí y sí
Asturias	Pleno: Consejo de Gobierno, Mesa, 1 grupo o 1/5 Cámara	La fija la Mesa	Sí
Cantabria	Pleno: Consejo de Gobierno, Mesa, 2 grupos o 1/5 Cámara	La fija la Mesa	Sí y sí
La Rioja	Pleno: Consejo de Gobierno, Mesa, 2 grupos o 1/5 Cámara	La fija la Mesa	Sí y sí
Murcia	Pleno: Mesa, ¼ Cámara y Comisiones Peticiones y Defensa Ciudadano	La fija la Mesa	
Valencia	Pleno: Consejo, Meza, 2 grupos o 1/10 Cámara	La fija la Mesa	
Aragón	Pleno: Diputación General, Mesa, 2 grupos o 1/5 Cámara	La fija la Mesa	Sí y sí
Castilla La Mancha	Pleno: Consejo de Gobierno, Mesa, 1 grupo o 1/5 Cámara	La fija la Mesa	Sí y sí
Canarias	Pleno: Gobierno, Mesa, 2 grupos, 1/10 Cámara	La fija la Mesa	Sí y sí

ESTATUTO JURIDICO DE LA PERSONA REQUERIDA PARA COMPARECER ANTE
UNA COMISIÓN DE INVESTIGACION PARLAMENTARIA OSTENTANDO LA
CONDICIÓN DE INVESTIGADO EN UN PROCEDIMIENTO PENAL.-

Navarra	Pleno, Diputación Foral, Mesa, 2 grupos, 1/5 Cámara	La fija la Mesa	Sí
Extremadura	Pleno, Junta, Mesa, 2 grupos o 1/10 Cámara	La fija la Mesa	Sí y sí
Baleares	Pleno: Gobierno, Mesa, 2 grupos o 1/5 Cámara	La fija la Mesa	Sí y sí
Madrid	Pleno: Consejo de Gobierno, Mesa, 1 grupo o 1/5 Cámara	La fija la Mesa	Sí y sí
Castilla León	Pleno: Junta, Mesa, 2 grupos, 1/5 Cámara	La fija la Mesa	Sí y sí

En cuanto a la iniciativa parlamentaria¹⁸⁹, no obstante su coincidencia general, la regulación ofrece algunas peculiaridades significativas. Por un lado, con excepción del supuesto del Senado y de las Cortes de Castilla y León, se legitima en todos los reglamentos expresamente a la propia Mesa de la Cámara para adoptar la propuesta de constitución. Por otro lado, los grupos parlamentarios cuentan también con esta facultad —salvo en los casos del Senado y de la Asamblea Regional de Murcia—, siendo regla general la excesivamente rígida exigencia de que concurra la voluntad de dos formaciones (así ocurre en el Congreso de los Diputados, Parlamento Andaluz, Cortes de Aragón, Parlamento Canario, Asamblea Regional de Cantabria, Cortes de Castilla y León, Parlamento de Cataluña,

¹⁸⁹ Siguiendo el esquema antes expuesto, y compartiendo el análisis de Arévalo Gutiérrez, A., op. cit, pág. 143 y siguientes.-

Asamblea de Extremadura, Parlamento de Galicia, Parlamento Navarro y Diputación General de La Rioja), si bien en cinco supuestos se rebaja el requisito a un solo grupo (Principado de Asturias, Islas Baleares, Castilla-La Mancha, Comunidad de Madrid y, tras la reforma del Reglamento de las Cortes, Comunidad Valenciana), elevándose únicamente en Euskadi, donde se precisa la concurrencia de tres grupos parlamentarios.-

En tercer lugar, se legitima a los propios miembros de la Cámara, en ningún caso considerados *uti singuli*, requiriéndose el concurso de las voluntades de sus miembros en diversas proporciones, que oscilan entre los 25 senadores que no pertenezcan a un mismo grupo parlamentario en la Cámara Alta del Estado español —lo que equivale a exigir el acuerdo de dos grupos parlamentarios—, o una cuarta parte de sus componentes en Murcia, hasta la décima parte exigida en Andalucía, Extremadura y Comunidad Valenciana, si bien prima el criterio establecido en trece Asambleas autonómicas (Aragón, Principado de Asturias, Islas Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Galicia, Comunidad de Madrid, Navarra, País Vasco y La Rioja).-cido en el RCD, que fija la proporción *ad hoc* en un quinto de los miembros de la Cámara, acogido en la normativa parlamentaria de las resta

Por otra parte, los reglamentos de las Cortes de Castilla-La Mancha (artículo 60.2, primer párrafo) y del Parlamento Vasco (artículo 45.2), especifican la exigencia de presentación de la propuesta por escrito ante la Mesa de la Cámara, exponiendo concreta y detalladamente los hechos que hubieran de ser objeto de investigación o encuesta, así como justificando su necesidad, requisito que en todo caso debería ser exigido al calificar las propuestas de creación de una comisión de investigación, no admitiendo a trámite el órgano rector aquéllas que no delimiten su objeto o los fundamentos en que se basa la solicitud. Además, se concreta su tramitación ulterior, estableciendo el Reglamento de Castilla La Mancha (artículo 60.2.2º) que se debatirá por el procedimiento establecido como regla general de ordenación de turnos de palabra en los debates, y el RPV (artículo 45.2, *in fine*) que la cuestión será incluida en el Orden del Día del Pleno a efectos de su debate por el procedimiento previsto para las Propositiones no de Ley.-

De lo anterior concluye Arévalo, que la normativa vigente prevé la presentación de la propuesta como una iniciativa con objeto específico, si bien, aunque los reglamentos parlamentarios guarden

silencio al respecto¹⁹⁰, no parece existir inconveniente, y de hecho así se ha producido en la práctica con frecuencia, para que la solicitud de constitución de una comisión de investigación aparezca englobada en el seno de una iniciativa mas amplia, es decir, mediante la presentación de una Proposición no de Ley o de una Moción.-

En lo referente al acuerdo de creación, se impone mayoritariamente que se realice mediante decisión del Pleno de la Cámara, sin necesidad de quórum alguno, pudiendo ser mayoría de los miembros presentes o mayoría simple¹⁹¹. Por lo que respecta a la forma del acuerdo de constitución, con las peculiaridades expuestas respecto del supuesto de las Cortes de Castilla y León, la figura lógica es la de una resolución del Pleno de la Cámara¹⁹².-

En esa línea, Arévalo apuesta *por la viabilidad de la creación de una comisión de investigación ope legis, toda vez que mediante el trámite de toma en consideración se solventarían las eventuales objeciones en cuanto a los sujetos legitimados para la propuesta de*

¹⁹⁰ En lo que coincide con Arce Janáriz, “creación ...”, op. cit., pág 259; en Arévalo Gutiérrez, A., op. cit., pág 145.-

¹⁹¹ No obstante, debe destacarse el supuesto especial de las Cortes de Castilla y León —artículo 50.2 y 3 RCCL—, donde, calificada y admitida a trámite por la Mesa la solicitud, rige una presunción *iuris tantum* del acuerdo de constitución, precisándose para que la misma no opere la oposición expresa de un Grupo Parlamentario, en el plazo preclusivo de quince días a partir de su publicación en el *Boletín Oficial de las Cortes*.

¹⁹² Adoptada bien a raíz de la consideración específica de la propuesta de creación de una Comisión de investigación, o como consecuencia del debate y ulterior votación de una Proposición no de Ley, o de una Moción en cuyo texto se incorpore la misma, habiéndose incluso adoptado acuerdos al respecto en el marco de debates sobre la orientación política general del Ejecutivo. Vid Arévalo Gutiérrez, A., op cit., pág 146 y ss, así como las notas a pie de página expone algunos ejemplos significativos

*constitución, y la decisión final sobre el texto normativo corresponde al Pleno de la Cámara, lo que conduce a desestimar la canalización de la tramitación de la iniciativa legislativa que contenga propuesta de constitución de una encuesta parlamentaria mediante el procedimiento de delegación legislativa plena en Comisión, el cual carece manifiestamente de sentido en los parlamentos autonómicos*¹⁹³.-

¹⁹³ Arévalo Gutiérrez, A., op. cit., pág. 149, y las referencias doctrinales que se recogen: (...En el mismo sentido, para el supuesto de las Cortes Generales, Amorós Dorda: *Op. cit.*, pág. 590, en cuya opinión, no obstante, el tenor del artículo 76 de la Constitución "podría excluir la iniciativa legislativa gubernamental en esta materia (la norma especial del artículo 76 primaria sobre la general del artículo 87)", criterio que no puede compartirse, toda vez que del precepto constitucional exclusivamente cabría deducir que la decisión corresponde al Pleno de la Cámara, que es quien aprueba la norma jurídica, y de otra parte, no puede olvidarse que en el esquema vigente, conforme se detalla en el texto, goza generalmente de la legitimación para formular ante el órgano rector de la Cámara correspondiente la solicitud o propuesta de creación de una Comisión de este género; Lucas Mumillo de la Cueva; *Op. cu.*, págs. 155-156; Medina Rubio: *Op. cit.*, pág. 50; y Santaolalla López: «El Parlamento...», *op. cit.*, págs. 249-250; idem.: «Derecho...», *op. cit.*, págs. 419-420; en referencia a la Junta General del Principado de Asturias, opinión coincidente es la de Arranz Pumar: *Op. cu.*, pág. 302; asimismo, respecto del Parlamento Vasco, véase Virgala Forúñia: *Op. cu.*, pág. 85. Opinión contraria mantienen Jiménez Campo: *Op. cit.*, pág. 491: «Frente a lo que veo que se viene afirmando un tanto apresuradamente, no es posible la creación legislativa de comisiones de investigación o, por mejor decir, carece de sentido, hablando en términos jurídicos, disponer mediante ley una obligación sobre una de las Cámaras —o sobre ambas— para que se ejerza por éstas la competencia que les reconoce el artículo 76.1 de la Constitución; dudo, por lo demás, que la hipótesis pueda considerarse de alguna utilidad. Por último, ha de advertirse que esta limitada entrada de la ley en el ámbito de la organización interna parlamentaria no deberá realizarse sino en el respeto a lo que dispongan ya los reglamentos, porque no parece posible que una norma legal sobrevinida determine la ineficacia, total o parcial, de una previsión reglamentaria»; Villacorta Mancedo: *Op. cit.*, pág. 206, quien cuestiona su oportunidad; y Arce Janariz: «Creación...», *op. cit.*, pág. 259. Recuérdese que esta vía ha adquirido en la praxis italiana una notable difusión, aunque formalmente el art. 82 de la Constitución no exige una ley formal para su creación, habiéndose justificado el recurso a la misma por la eventual superación de los límites señalados en el texto constitucional para la utilización de las competencias de la autoridad judicial y por la exigencia de garantizar a los terceros investigados. Incluso a nivel regional la *Corte Costituzionale* en su Sentencia número 29, de 28-IV-1966, admitió que la ley regional es un acto idóneo para acordar una encuesta. Véase, por todos. De Vercottini: «Las encuestas...», *op. cit.*, págs. 226-227. Idéntica orientación crítica al respecto mantienen Aragón Reyes: «La actividad legislativa de las Comunidades Autónomas», en la obra colectiva *Las Cortes Generales*, vol. I, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1987, pág. 592; Ídem.: «La función legislativa de los Parlamentos y sus problemas actuales», en *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, op. cit., págs. 138-139; Arce Janariz: «El procedimiento...», *op. cu.*, pág. 201, y Antonio Embid Irujo: *Los Parlamentos Territoriales*, Editorial Tecnos, S. A., Madrid, 1987, que define su instauración en las Comunidades Autónomas como «reflejo mimético de la copia producida al RCD».

También hace mención Arévalo a la exclusión de la posibilidad de constitución de una comisión de investigación parlamentaria a través de una disposición del Gobierno con rango de Ley, habida cuenta que en ningún caso, sería admisible la hipótesis de disponer por vía Decreto-Ley o Decreto Legislativo dicha obligación sobre el Parlamento¹⁹⁴.-

En cuanto a la duración de las comisiones de investigación, consabido es que la misma es limitada, vinculada a la ejecución del objeto de la misma; y en todo caso, se extingue al final de la legislatura en la que se constituyó¹⁹⁵. Destaca Arévalo Gutiérrez una *significativa laguna*, referente a la ausencia de previsión expresa del plazo previsto para el desarrollo de los trabajos¹⁹⁶.-

¹⁹⁴ Idem anterior, así como toda la doctrina referida por el autor, en la que hace un perfecto análisis de la cuestión concerniente en el Derecho Comparado; op. cit. págs. 150 a 153.-

¹⁹⁵ Cfr. artículos: 51 del RCD; 50 del RS; 52 del RPA; 62.1 del RCA; 70 del RJGPA; 50 del RPIB; 48 del RPCan; 48 del RARC; 59 RCCM; 49 del RCCL; 49 del RAE; 50, segundo párrafo, del RFG; 49 del RAM; 44.3 del RARM; 58 RPN; 44 del RFV; 40.1 del RDGR; y 49.1 RCV.

¹⁹⁶ Destacando el modelo francés, según el cual la Ley núm. 807, de 19-VII-1977, por la que se modifica la Ordenanza número 1.100, de 17-XI-1958, estableció un periodo de duración tasado, concretamente seis meses, ampliando así los cuatro previstos en la normativa precedente. Arévalo Gutiérrez, A., op. cit, pág 154, para quien *resulta inequívoco que las peculiaridades de cada investigación repugnan el establecimiento de un plazo preclusivo de forma general, si bien cuestión distinta es la conveniencia de establecer puntualmente en el propio acuerdo de constitución el momento de finalización de los trabajos y, salvo prórroga expresa, de su discusión en el Pleno de la Cámara correspondiente... no se trata con ello de establecer un elemento disfuncional de rigidez en el iter procedimental, sino de evitar tanto el filibusterismo parlamentario como el hecho de que el recurso a la creación de una Comisión de encuesta sirva para remitir sine die la investigación, con la finalidad de circunvalar un problema para enfriar el clima generado en la opinión pública respecto de su objeto, cuestión que, como es sabido, se ha producido en la praxis con excesiva frecuencia, pudiendo afirmarse que no es en absoluto extraña la demora de los trabajos de las Comisiones de encuesta, agotándose la Legislatura sin que se haya elaborado el pertinente dictamen o, incluso, que una vez concluidos los preceptivos trabajos las conclusiones de la comisión duerman en el limbo de la relación de asuntos pendientes de inclusión en una próxima sesión pie-nana, sin que alcancen la luz pública.*

De otra parte, debe destacarse la previsión contenida en el artículo 44.3 RARM, según el cual, junto a las cláusulas generales de extinción de la comisión de investigación por agotamiento de su objeto o de la Legislatura, prevé su disolución, requiriendo al efecto acuerdo del Pleno de la Cámara, reforzando el *quórum* previsto para su constitución, al exigir la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea, “*en cuyo caso la resolución que se adopte podrá contener previsiones suficientes sobre el archivo, aplazamiento o alternativa tramitación de los trabajos interrumpidos en virtud de dicho acuerdo*”. Ninguna previsión se recoge en el resto de reglamentos, por lo que ha de entenderse¹⁹⁷ —salvo en relación a las Cortes de Castilla y León—, que un acuerdo del Pleno por mayoría simple en sentido contrario tendría virtualidad para determinar la conclusión de los trabajos de la Comisión.-

En cuanto a la composición, destaca Arévalo Gutiérrez que *es ésta una de las cuestiones que, por lo general, carece de una regulación específica, resultando aplicables supletoriamente a la*

¹⁹⁷ En lo que coincidimos con Arévalo Gutiérrez, A. op. cit. pág 155, para quien en aquellos supuestos en los que por diversas circunstancias la voluntad política de los distintos grupos parlamentarios coincide en el cierre de los trabajos de una encuesta, ésta debería ser la vía a seguir, dando a conocer al electorado, por un acto de sentido contrario, que se renuncia o desiste a ejercer el control parlamentario sobre el asunto de interés público que constituyó el objeto de su apertura. Añade dicho autor que “*no puede olvidarse que las minorías, intérpretes del rol del control sobre la actividad del Ejecutivo que se desarrolla en sede parlamentaria, han de asumir de forma paralela al órgano controlado su responsabilidad, esto es, el eventual coste político derivado, en su caso, de la promoción ad nauseam de encuestas, sometándose al criterio de la opinión pública cuando en el desarrollo de su táctica parlamentaria insten de forma infundada o indiscriminadamente la constitución de Comisiones de investigación*”.-

especiae las disposiciones comunes sobre composición del genus
Comisión que contienen los respectivos reglamentos, conforme se establece expresamente en los artículos 59.1 del RS —por remisión a sus artículos 51 y 52—, 60.3 del RCCM y 45.3 del RPV. La regla general desde el punto de vista organizativo, en la línea que se deduce inequívocamente tanto del texto constitucional como de los respectivos reglamentos parlamentarios¹⁹⁸, es la distribución proporcional de puestos en las comisiones de investigación entre los distintos grupos, es decir, con arreglo a su importancia numérica en cada Cámara. No obstante, en la práctica, el principio de proporcionalidad, cuya concreta aplicación no aparece precisada en los reglamentos y —como ha declarado el Tribunal Constitucional— es susceptible de interpretaciones diversas y dispares¹⁹⁹, puede sufrir excepciones en la medida en que no es fácil asegurar la representación de grupos de escasa entidad numérica. En once casos²⁰⁰, se corrige la proporcionalidad admitiendo un representante como mínimo de todos y cada uno de los grupos parlamentarios²⁰¹.

¹⁹⁸ Vid. artículos 40.1 RCD; 51.1 y RS, 41.1 RPA, 47.1 RCA; 54.1 RJGPA; 39.1 RPIB; 38 RPCan; 38.1 RARC; 45.1 RCCM; 39.1 RCCL; 36.1 RPCat; 38.2 RAE; 40.1 RPG; 40.1 RAM; 45.1 RARM; 44.1 RPN; 31.i RPV; 23.1 h) y 30.2 RDGR; y 38.1 RCV.

¹⁹⁹ Ad exemplum, STC 4/1992, de 13 de enero, referida por Arévalo Gutiérrez, A., op. cit, pág 157.-

²⁰⁰ art 51 RS, 41.1 RPA, 47.1 RCA, 54.2 RJDPA, 39.1 RPIB, 39.1 RCCL, 38.2 RAE, 40.1 RPG, 31.1 a) RPV, 30.2 RDGR y 38.1 RCV.-

²⁰¹ Vid. el detallado análisis casuístico de Arévalo Gutiérrez, A., op. cit, págs. 157-164. Por nuestra parte, nos remitimos al análisis recogido en el presente trabajo.-

En cuanto al objeto de la investigación²⁰², conforme establece Arévalo Gutiérrez, que sigue a la mayoría de la doctrina²⁰³, se sigue el modelo establecido en el artículo 76.1 de la Constitución, que sigue a su vez el modelo de Italia, en torno al concepto de “cualquier asunto de interés público”, concepto absolutamente genérico e indeterminado²⁰⁴, cuestión ya abordada por nuestra parte.-

5.3. Régimen de funcionamiento de las comisiones parlamentarias de investigación en sede autonómica.-

En lo que concierne al régimen de funcionamiento, por norma general los reglamentos nada regulan, remitiéndose al *modus operandi* del Reglamento del Congreso de los Diputados: elaboración de un plan de trabajo y posibilidad de crear ponencias²⁰⁵.

²⁰² La concreción del objeto de las comisiones de investigación está regulada en los siguientes artículos: 52.1 del RCD; 59.1 del RS; 53.1 del RPA; 63.1 del RCA; 71.1 del RJGPA ; 51.1 del RPIB; 49.1 del RPCan; 50.1 del RARC; 60.1 del RCCM; 50.1 del RCCL; 48.1 del RPCat; 50.1 del RAE; 52.1 del RPG; 50.1 del RAM; 59.1 del RPN; 45.1 del RPV; 40.2, primer párrafo, del RDGR; y 50.1 del RCV. La única excepción la representa la Asamblea Regional de Murcia, cuyo Reglamento no especifica el objeto de la investigación.

²⁰³ En este sentido, la doctrina ha reiterado lo que de genérico e indeterminado hay en el presupuesto habilitante articulado sobre el concepto de «cualquier asunto de interés público». Cfr., Amorós Dorda: *Op. cit.*, pág. 585; Arce Janaríz: «Creación...», *op. cit.*, pags. 259-263. en las que desarrolla un sugerente análisis, a partir de la doctrina del Tribunal Constitucional, en orden a dotar de contenido útil a la noción de interés público; para el supuesto de Andalucía, José María Collado González, comentario al artículo 27, en «Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía», dirigidos por Muñoz Machado, Instituto de Estudios de Administración Local, 1987; para Cataluña GerPE Landin: «El Parlamento...». *op. al.*, pág. 223; IDEM.: «Comentarios...», *op. at.*, pags. 161-162; para Galicia Maíz y Portero: *Op. cit.*, pág. 159, afirman que «o aoxecto e prácticamente ilimitado»; v Moreno Cardoso: *Op. cit.*, pags. 349-350. Vid en Arévalo Gutiérrez, A., *op. cit.*, pág 165.-

²⁰⁴ Sobre lo que la inmensa mayoría de la doctrina, referida por Arévalo Gutiérrez, A., en su trabajo, ya referido por nuestra parte, *op. cit.*, pág 165.-

²⁰⁵ Vid. arts. 53-2 del RPA; 63.3 del RCA (aquí se destaca que el plan de trabajo ha de crearse en la sesión constitutiva, sin posibilidad de crear ponencias), 71.2 RJGPA; 51.2 RPIB; 49.2 del RPCan;

En cuanto a las normas de procedimiento, el Reglamento del Congreso de los Diputados, prevé, con carácter facultativo, que la Presidencia de la Cámara, oída la comisión de investigación, puede dictar las mismas²⁰⁶. Según el artículo 52.3, que no tiene paralelo en el Reglamento del Senado, concuerda con lo establecido expresamente en distintos parlamentos autonómicos²⁰⁷, normas que, como destaca Arévalo Gutiérrez, *tienen carácter complementario respecto a lo dispuesto con carácter general en los distintos reglamentos, resultando precisas en caso de que el plan de trabajo incluya actuaciones que no tengan previsto un cauce específico para su ejecución*²⁰⁸ (para nosotros, tienen carácter esencial, como

50.2 RARC; 60.4 RCCM; 50.5 RCCL; 48.2 RPCat; 50.2 RAE; 52.2 RPG; 50.2 RAM; 59.3 RPN; 45.4 RPV; 41.1 RDGR; y 50.2 del RCV. Por su parte, el artículo 60.1 del Reglamento del Senado regula que en el plan de trabajo se fijarán sus actuaciones y plazos, debiendo periódicamente informar a la Mesa de la Cámara sobre el cumplimiento del mismo, no estando prevista la posibilidad de constitución de ponencias.

²⁰⁶ Vid. Arévalo Gutiérrez, A., op cit., pág 170.

²⁰⁷ artículo 53.3 RPA; artículo 63.5 RCA; artículo 51.3 RPIB; artículo 49.3 RPCan; artículo 50.3 RARC; artículo 50.3 RAE; artículo 50.3 RAM; artículo 52.3 RPG; artículo 41.2 RDGR; y artículo 50.3 RCV. Por su parte, trasladan esta atribución a la Mesa de la Cámara los Reglamentos de Las Cortes de Castilla y León (artículo 50.4, requiriendo audiencia previa a la Junta de Portavoces) y del Parlamento de Navarra (artículo 59.2, donde se precisa, con carácter previo, acuerdo vinculante de la Junta de Portavoces, y la emanación de dichas normas, que se extienden a la constitución, organización y funcionamiento de ía Comisión creada, asume conforme a su tenor literal carácter necesario: «La Mesa dictará...»). Nada establecen, por el contrario, los restantes cinco reglamentos autonómicos, por lo que resultan aplicables con carácter supletorio las normas generales establecidas para el procedimiento de las Comisiones. Ad. exemplum, cita las normas de procedimiento aprobadas por la Mesa de la Cámara en su sesión de 11 de marzo de 1991, para la tramitación del dictamen de la «Comisión de investigación sobre seguridad minera», creada en la Junta General del Principado de Asturias por Resolución 103/2, de 29-1-1990, y las normas de procedimiento dictadas con fecha 5 de febrero de 1991 por la Presidencia de Ja Asamblea Regional de Cantabria, para regular las comparecencias ante la «Comisión de investigación sobre la Consejería de Economía, Hacienda y Presupuesto», creada por el Pleno en sesión extraordinaria de 15-V1-1990, que básicamente reproducen lo establecido en la Ley Orgánica 5/1984; así como las normas diciadas en el Parlamento de Navarra para la conocida como «Comisión Urralburu» (BOPN número 29. de 9-V-94).-

²⁰⁸ Op. cit., pág 170.-

expondremos en el capítulo sexto del presente trabajo), lo que viene a demostrar, en la praxis, que cada comisión de investigación puede tener un conjunto de normas procedimentales *sui generis*, aunque estén obligadas a coordinarse con el resto de órganos del Parlamento (Presidencia y Mesa, fundamentalmente), si bien no faltan autores que propugnan que la Presidencia de la Comisión sea autónoma respecto a la Presidencia de la Cámara²⁰⁹.-

Como bien refiere Arévalo, junto a las reglas específicas que regulan *la speciae de las encuestas parlamentarias en defecto de previsiones expresas sobre el procedimiento de actuación de la Comisión son aplicables a las mismas las normas generales, comunes a toda clase de Comisiones, que establecen los respectivos reglamentos*²¹⁰, lo que a nuestro juicio, constituye un semillero de problemas, como exponemos en el presente estudio: precisamente, la falta de normas de procedimiento es lo que desencadenó toda una serie de actuaciones procesales, génesis de la idea de elaborar este modesto trabajo de investigación.-

Frente al criterio del secreto, el Reglamento del Senado estableció en su redacción originaria del artículo 75.1, que a las

²⁰⁹ Vid. los autores citados por Arévalo Gutiérrez, A., op. cit., pág. 171; Santaolalla López: «Derecho...», op. cit., pág. 422; Villacorta Mancebo: *Op. cit.*, pág. 216; y Virgala Foruria: *Op. cit.*, pag. 89, en la que expone más ampliamente las consideraciones de dichos autores.-

²¹⁰ *Op. cit.*, pág. 171.-

sesiones de las comisiones podrán asistir los representantes acreditados de los medios de comunicación social, lo que como refiere Arévalo Gutiérrez²¹¹, es como declarar la publicidad de las sesiones, sin perjuicio de que pueda acordarse el secreto de una sesión por mayoría de sus miembros.-

En esa línea destacan la Asamblea de Extremadura —artículo 69.1 y 2 del RAE, precisando el apartado 2 que la iniciativa ha de partir de la Mesa, de la Junta de Extremadura, de dos Grupos Parlamentarios o de una quinta parte de sus miembros—, del Parlamento de Galicia —artículo 70.1 y 2 del RPG, que atribuye la iniciativa de propuesta a la Mesa, a la Junta, dos Grupos Parlamentarios o una quinta parte de los diputados, de la Diputación General de La Rioja (artículo 47 del RDGR), y de las Cortes Valencianas (artículo 60.1 y 2 del RCV, especificando el último que la propuesta corresponde a la Mesa, el Consell, un Grupo Parlamentario o la quinta parte de los diputados), y análoga es la de la Asamblea Regional de Cantabria, donde el artículo 61 de su

²¹¹ Arévalo Gutiérrez, A. "Reflexiones sobre las Comisiones de investigación o encuesta parlamentaria en el ordenamiento constitucional español", op. cit., pág. 171, citando a Pendás García, B., «Procedimiento legislativo y calidad de las leyes», *REDC*, número 28, enero-abril 1990, pág. 96, afirma que *«la publicidad es la regla general de las sesiones de Comisión, aunque nuestros Reglamentos (art. 64 RC y art. 75 RS) hacen en este punto un perfecto ejercicio de hipocresía, al establecer rotundamente que dichas sesiones no serán públicas..., aunque, de ordinario, podrán asistir los representantes acreditados de los medios de comunicación social. En una palabra, los Reglamentos vigentes pretenden hacernos creer que la publicidad, en el Parlamento de la sociedad posindustrial, depende de la festiva y accidental asistencia de un grupo de colegas o de curiosos a la tribuna de la Sala de Plenos»*.

Reglamento establece la posibilidad de asistencia de los medios de comunicación social, salvo cuando tengan carácter secreto, si bien no especifica los requisitos para la adopción del acuerdo. Por contra, y como referíamos en ordinal anterior, en la Junta General del Principado de Asturias, el artículo 84.3 del Reglamento establece que el secreto de las sesiones se impondrá si así se establece por el Pleno al constituirse la comisión.-

Así las cosas, coincidimos con Arévalo²¹² en que *“son dos las notas caracterizadoras que se derivan de la regla del secreto allí donde está establecida. En primer lugar, el secreto que rige la vida de las comisiones de investigación viene determinado al objeto de cumplir una doble finalidad, cual es, por una parte, asegurar la más amplia capacidad inquisitiva de la comisión para que ésta pueda llenar cumplidamente sus fines y, de otro lado, la garantía y tutela máxima de los sujetos sometidas a la encuesta parlamentaria. En segundo lugar, se trata de un «secreto funcional» limitado en el tiempo, porque está destinado a ceder con la conclusión de la encuesta, rigiendo sólo durante el desarrollo de las sesiones y trabajos de la comisión”*. Y coincidimos más aún, junto con Arévalo, y el resto de la doctrina que él mismo invoca en su

²¹² Op. cit., pág 175

trabajo²¹³, en considerar que es un auténtico desatino, como poco...cuando el desarrollo de una comisión de investigación coincide con la tramitación de un procedimiento penal por los mismos hechos.

²¹³ La crítica al «secreto funcional» de las Comisiones de investigación es prácticamente unánime en nuestra doctrina. Véase, para las Cortes Generales, por todos, José Antonio Alonso de Antonio: *Op. cit.*, págs. 15 y 25; Arévalo Gutiérrez: "Reflexiones...", *op. cit.*, pág. 172; López Águilar; *Op. cit.*, págs. 286-287; Lucas Murillo de la Cueva; *Op. cit.*, págs. 15S-160; Santaolalla López: "Derecho...", *Op. cit.*, pág. 422; y Villacorta Mancebo: *Op. cu.*, págs. 216-217. Para el Parlamento Vasco, Virgala Foruría: *Op. cit.*, pág. 79.

**VI.- ESTATUTO JURIDICO DE LA PERSONA REQUERIDA
PARA COMPARECER ANTE UNA COMISIÓN DE
INVESTIGACION PARLAMENTARIA OSTENTANDO LA
CONDICIÓN DE INVESTIGADO EN UN PROCEDIMIENTO
PENAL.-**

**6.1. El estatuto jurídico del compareciente: derechos,
obligaciones y garantías ante las comisiones de investigación.-**

El apartado segundo del artículo 76 de la Constitución Española regula el alcance de la obligación de los ciudadanos de comparecer ante las comisiones que se creen, encomendando el propio apartado a un posterior desarrollo legislativo la regulación de dicho mandato. Este posterior desarrollo se materializó, en un primer intento, a través de la *Proposición de Ley sobre Obligatoriedad de Comparecencia ante las Comisiones de investigación del Congreso y del Senado, o de ambas Cámaras*, finalmente frustrado por la disolución de Cortes Generales previa a la celebración de las elecciones generales de 1982, no obstante lo cual, el nuevo Gobierno socialista afrontó con bastante rapidez la regulación del régimen de comparecencias ante las comisiones parlamentarias de

investigación.-

Así las cosas, el segundo y definitivo intento por desarrollar el apartado segundo del artículo 76 de la Constitución y regular las comparecencias de los particulares ante las comisiones de investigación, nace en la segunda legislatura, a raíz de la remisión, por parte del primer Gobierno de Felipe González, al Congreso de los Diputados, del Proyecto de Ley de Comparecencia ante las Comisiones de Investigación del Congreso y Senado, que concluiría finalmente en la vigente *Ley Orgánica 5/1984 sobre obligatoriedad de comparecer ante las Comisiones de investigación del Congreso de los Diputados, Senado o ambas Cámaras.-*

Por otra parte, el artículo 502 del vigente Código Penal viene igualmente a regular la obligación de comparecer ante las comisiones de investigación, prescribe el falso testimonio, y extiende el carácter obligatorio de la comparecencia a las investigaciones que lleven a cabo las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

Por último, mediante el *Real Decreto-Ley 5/1994, de 29 de abril, por el que se regula la obligación de comunicación de determinados datos a requerimiento de las Comisiones Parlamentarias de investigación*, se procede a la regulación de los procedimientos, tanto para el aporte documental, como para la

comparecencia de personas ante las comisiones de investigación, mediante la Ley Orgánica 5/1984 y el Código Penal²¹⁴.-

Siendo el objeto del presente trabajo el estatuto jurídico del compareciente ante una comisión de investigación parlamentaria mientras ostenta la condición de imputado en un procedimiento judicial, ha de ponerse de relieve que la delimitación de la actuación de una comisión de investigación parlamentaria de las actuaciones del Poder Judicial ha sido, más allá del debate doctrinal, un tema de constante actualidad y difícil solución práctica, habiéndose constatado en no pocas ocasiones fricciones entre la actuación parlamentaria y la jurisdiccional, por la repercusión en la esfera de los derechos fundamentales de quienes son llamados a comparecer ante las mismas, o son requeridos para aportar documentación o información escrita, especialmente para una persona incurso en ambas investigaciones.-

López Aguilar, al prologar a García Mahamut²¹⁵, hace constar la *“radical diferencia entre las actividades ordinarias de una comisión de investigación, con su potencial afectación sobre los derechos de las personas, y las indagatorias o instructoras de los*

²¹⁴ Discrepamos de la opinión de Álvarez Ossorio-Fernández, C., que considera *completo* el desarrollo normativo del artículo 76 de la Constitución.-

²¹⁵ López Aguilar, J.F., prólogo a la obra de García Mahamut, op.cit. en Greciet García, E., op. cit.,p.72.-

Jueces y Magistrados”. Para dicho autor “esta inmisión en la esfera subjetiva de los ciudadanos es, desde el punto de vista jurídico, su dimensión mas actual y problemática. La superposición de investigaciones judiciales y parlamentarias sobre las mismas cuestiones de "interés público" ha sido objeto de reflexiones cada vez más frecuentes y cada vez más incisivas. Pero esta progresión no ha hecho sino poner de relieve hasta qué punto este asunto ha sido y es una expresión capilar de otro más troncal: el discernimiento de los perfiles constitucionales diferenciales entre la responsabilidad política y la responsabilidad jurídica (...) problema distinto, sin embargo, es el que impone el que (...) haya pasado a ser preocupación prioritaria la simultaneidad de la actividad inspectiva de las comisiones parlamentarias y la de los órganos judiciales (y en especial los que operan en el orden jurisdiccional penal) (...) problema que nos ha conducido de inmediato hacia otros dos: el resurgimiento histórico de un área de conmixión de responsabilidades políticas y responsabilidades penales, y la afectación inquietante, (...) de esos mismos derechos fundamentales en torno a los que se ha nucleado una de las cristalizaciones más trabajosamente elaboradas del constitucionalismo”.-

No debe olvidarse que el interés público tutelado por ley es el

que, de conformidad con el artículo 124.1 de la Constitución Española es el que informa la actuación del Ministerio Fiscal, junto con el de la satisfacción del interés social, Ministerio Fiscal que constituye punto de conexión entre la investigación parlamentaria y actuación jurisdiccional. La anterior reflexión, proveniente de un constitucionalista, debe tener un inmediato reflejo, a nuestro juicio, en la normativa que regule el estatuto jurídico de quien sea llamados a comparecer ante una comisión de investigación parlamentaria. Nuestra opinión no es novedosa. Astarloa y Cavero expresan sus dudas sobre el acabado del perfil jurídico de la institución, afirmando que *“sobrevive la creencia de que, aunque no se concrete en la legislación, el Parlamento dispone, para desarrollar sus investigaciones, de facultades similares a las de los Jueces, siendo así que ello entra en manifiesta contradicción con las técnicas modernas de limitación de los derechos y deberes constitucionalmente reconocidos que incluyen, entre otros, el de cualquier ciudadano a la tutela judicial efectiva”*, añadiendo que *“aunque es bien conocida la diferenciación entre la responsabilidad política (...) y la responsabilidad jurídica y concretamente penal (que corresponde a los jueces con exclusividad), la barrera entre ambas se difumina ante la opinión pública en estos procesos, al*

propiciar la existencia de dos versiones de los hechos, mantener una apariencia cuasijudicial en sus potestades, y una capacidad de incidencia en los derechos de particulares que, en principio, parece reservada en los Estados de Derecho al Poder Judicial, y provocar a menudo la interferencia mutua en la actuación de ambas instancias, dado que la información que se obtiene en cada uno de estos ámbitos resulta necesariamente valiosa para el otro, sin que el cuidado esfuerzo de los ordenamientos haya evitado que el grado de aproximación a lo judicial siga siendo extremo permanente de preocupación y debate”. Finalmente añaden que “el rango constitucional de su reconocimiento confiere además a las Comisiones de Investigación el carácter de bien constitucionalmente garantizado, decisiva para ponderar los supuestos de conflicto o contradicción con otros bienes o derechos constitucionales”²¹⁶. Esta intachable reflexión, justifica, permítasenos la redundancia, un estatuto jurídico del compareciente que sea garantista.-

Greciet resalta a Recoder y García-Escudero, para quienes *“la atribución por la Constitución a las Comisiones de investigación de poderes judiciales puede interpretarse en dos sentidos: en el instrumental de dar a una Comisión parlamentaria poderes que, si*

²¹⁶ Astarloa y Cavero, op.cit., pp. 576 y ss., y 595, en Greciet García, E., op.cit., p.73.-

no, sólo podría obtener mediante Ley expresa, y en otro más elevado, que le da Manzella, político-constitucional, de afirmación de que ningún ciudadano puede encontrarse frente al poder político requirente en condiciones de garantía de las propias libertades constitucionales peores que las que tuviera ante un Juez cualquiera”²¹⁷.-

Para Greciet²¹⁸, “*el origen objetivo de los conflictos entre las comisiones de investigación parlamentarias y el orden jurisdiccional penal se halla en que los hechos de interés público que aquéllas están facultadas para investigar pueden, a su vez, ser constitutivos de infracción penal, razón por la que interviene la autoridad judicial, siendo mucho menos intensa la afcción a los derechos de los particulares, desde luego, si lo que su pone de manifiesto son irregularidades de otra índole, problemas funcionales de autoridades independientes u organismos supervisores de los diferentes mercados o sectores económicos... sin perjuicio de su relevancia en el campo económico-financiero o administrativo”.-*

Bajo nuestro punto de vista resulta fundamental articular mecanismos de protección de los derechos fundamentales ante la invasión por las comisiones de investigación de la esfera de

²¹⁷ Idem. anterior.-

²¹⁸ Op. cit., p. 75, nota 58.-

atribuciones propia de la autoridad judicial, máxime y cuando los órganos jurisdiccionales, sobre todo los penales, actúan no por razones de interés público, sino con un parámetro absolutamente ajeno a la oportunidad política, pues actúan conforme al principio de legalidad, único al que están sujetos los Jueces y Magistrados, por lo que no sólo hay que separar al Juez o Tribunal de los movimientos propios de la actividad parlamentaria, sino garantizar que las personas investigadas estén bajo el amparo de un estatuto jurídico garantista, tanto en una como en otra esfera.-

Y, es que, como acertadamente exponen Astarloa Huarte-Mendicoa y Manuel Caveró Gómez²¹⁹, *no deben perpetuarse las dudas sobre el régimen jurídico de las Comisiones de investigación como consecuencia de la indefinición de su naturaleza (...) dado que no son iguales el ámbito y la finalidad de una investigación parlamentaria iniciada para proporcionar criterios que sirvan para combatir la violencia en el deporte o el consumo de drogas, que los que corresponden a una investigación que persiga conocer en profundidad y valorar la gestión de un organismo o servicio público, o que los que pueden delimitar una investigación emprendida para comprobar “al modo de los jueces” y reprender “al modo de los*

²¹⁹ Op. cit., pp. 123-181.-

políticos” la actuación corrupta e ilegal de un responsable público.-

En lo que concierne a la delimitación con la actividad judicial, coincidimos, en que el artículo 76 de la Constitución Española precisa de un desarrollo normativo en este punto, por cuanto *“la escasez del mismo ha obligado a construir una cuestión tan fundamental como la enunciada desde los principios generales y a partir de una serie de preceptos dispersos y no siempre armónicos.-*

La anterior anotación de Astarloa y Caverro nos acerca, como bien dice Greciet²²⁰, *a la órbita del problema sustancial que plantean estas comisiones, que incide en qué se considera de interés público o general para motivar el que una Cámara decida la apertura de una investigación con el objeto desplegar su función indagatoria, con el “consecuente” (el entrecomillado es nuestro) riesgo cierto de que el Parlamento se arrogue potestades materialmente jurisdiccionales...* y que vuelve a llevarnos a la misma conclusión (necesidad de dotar de un garantista estatuto jurídico del compareciente), *dado el designio de averiguar las causas, orígenes y consecuencias de la circunstancia o situación que se investiga (...) y la eventual, potencial o real simultaneidad y/o solapamiento de la actividad de la Comisión con las actuaciones del Poder Judicial, o el que éstas*

²²⁰ Op.cit., p.74.-

sucedan a aquélla (...). Es destacable en este debate la opinión de Gudé Fernández²²¹, para quien si bien “los medios utilizados por el Parlamento y los Jueces pueden ser coincidentes, los fines que persiguen las respectivas tareas de indagación serán siempre diferentes, en la medida en que por su propia naturaleza orgánica, el Parlamento dirigirá siempre sus actuaciones a la afirmación de responsabilidades políticas, en tanto que los Jueces y Tribunales tratan de comprobar la existencia de posibles responsabilidades penales”. Así las cosas, y bajo la premisa de preguntarnos dónde está el límite entre una y otra responsabilidad, coincidimos con dicha autora en que “las regulaciones positivas del Derecho comparado no solventan los problemas de solapamiento de procesos de instrucción con arreglo a criterios homogéneos, procediendo distinguir sobre este extremo entre aquellos sistemas que permiten con absoluta libertad la compatibilidad y aquellos otros, como el francés, que la prohíben dando prioridad absoluta a la investigación judicial, cuyo inicio paraliza todo proceso parlamentario, incluido el comenzado con anterioridad”. Entendemos que, mientras no se establezca un estatuto jurídico garantista del compareciente, la obligada protección de los derechos fundamentales en un Estado social y democrático de

²²¹ Op.cit, p.38.-

Derecho obliga a la adopción de un sistema como el francés: si se quiere propugnar la garantía de la independencia entre la indagación parlamentaria y la investigación judicial, ha de articularse la protección de los derechos fundamentales.-

Para Torres Muro, que sigue a la doctrina alemana²²² *“por un lado, los partidarios de la imposibilidad de las investigaciones simultáneas han llamado la atención sobre los problemas que se plantean en el proceso de obtención de pruebas y testimonios como el de que el doble interrogatorio de un testigo daña el valor de su segunda declaración o al de que el conocimiento por uno de lo declarado por otro en el procedimiento paralelo afecta a la calidad de su testimonio, sin olvidar que se produce una competencia por las mismas ya que ambos órganos se deben servir de idénticos medios de prueba. Además está para ellos siempre presente el peligro de la presión política sobre los jueces por la existencia de Comisiones de este tipo (...)”* . Con estos argumentos, y en la posible "confusión de la opinión pública" se ha propugnado que en estos casos se interrumpa la investigación parlamentaria.-

En cambio, los que defienden las dos investigaciones simultáneas razonan que se trata de procesos que ejercen diferentes

²²² Torres Muro, op.cit., pp. 72-73; en Greciet García, E., op. cit., p.74.-

funciones estatales, y entienden que la interrupción de la investigación parlamentaria hasta el fin de la judicial supondría en casi todos los casos acabar con aquélla, dadas las exigencias temporales típicas de estos procedimientos que suelen hacer que cuando se llegue a una sentencia firme el problema haya perdido todo interés político²²³.-

En nuestro sistema constitucional, los principios esenciales por los que se rige el Poder Judicial son los de independencia y responsabilidad, que se proclaman en el apartado primero del artículo 117 de la Constitución, pero también el de exclusividad en el ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, conforme al apartado tercero del mismo precepto, por lo que se trata de principios rectores de uno de los Poderes del Estado, que se erigen en el más importante límite institucional con que han de contar las comisiones de investigación, que tienen su desarrollo normativo en la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, en sus artículos 1 y 2.1, correspondiendo la tutela de los derechos fundamentales a los órganos que lo integran.

Por otro lado, para garantía de la independencia judicial se arbitran

²²³ Greciet García, E., op. cit., pp. 74-75, con referencia a Navas Castillo, F., *Las comisiones de investigación y el Poder Judicial*, Poder Judicial, núm. 60, 2000, p. 16; y García Mahamut, R., op.cit., p. 332. La primera autora nos habla de "magma de la indiferenciación ante la opinión pública" ha hablado Navas Castillo; La segunda, de "menos que hipotéticas interconexiones" entre Legislativo y Poder Judicial.-

una serie de mecanismos, tales como la prohibición de corregir la aplicación o interpretación del ordenamiento jurídico hecha por los órganos inferiores salvo por la vía de los recursos legalmente establecidos; prohibición de dictar instrucciones sobre el mismo extremo; la estructura jerarquizada de los órganos judiciales; y obligación general de respeto de esa independencia, todo ello según lo previsto en los artículos 12 y siguientes de la precitada Ley Orgánica.-

Defiende Greciet²²⁴ que, *“se hace precisa la operatividad de mecanismos de preservación de asepsia, en garantía del correcto equilibrio inter-poderes, de modo que la actuación de ambos discurra por vías paralelas, no tangentes ni secantes, y que la de cada uno no interrumpa ni estorbe la del otro”*. Seguimos propugnando que resulta imprescindible un estatuto jurídico garantista del compareciente.-

Por un lado, es partidaria de la separación absoluta Torres Bonet²²⁵, para quien *“uno de los límites de la actividad de las Comisiones de investigación radica en el principio de autonomía de los órganos y poderes del Estado. Ahora bien, estos límites no suponen compartimentos vedados a la actuación de las instancias*

²²⁴ Op.cit., p.76.-

²²⁵ Idem. anterior.-

parlamentarias de encuesta. La actividad y competencias de las instancias estatales debe ser considerada por las Comisiones de investigación a la hora de iniciar sus actuaciones, con el fin de evitar solapamientos en cuanto exista coincidencia en el objeto material a investigar”, añadiendo que “por otra parte, en su regulación constitucional, las comisiones de investigación han sido configuradas autónomamente respecto de los órganos integrantes del Poder Judicial. La propia Norma Fundamental ha previsto que sus facultades se regulen en normas específicas evitando cualquier asimilación genérica a los poderes de los órganos jurisdiccionales. Ello se debe a que ambas instancias justifican su existencia en distintos principios constitucionales, y por ello la Constitución ha evitado una asimilación en sus procedimientos de actuación” (...)

“la claridad con que en nuestro ordenamiento jurídico se manifiesta la separación entre ambas instancias hace innecesario, a nuestro juicio, el establecimiento expreso de la incompatibilidad entre comisiones de investigación y poder judicial”.-

Torres Bonet considera que *“mientras que el proceso penal, desarrollado por los órganos judiciales, está regulado por la Ley en todos sus extremos, y es irrenunciable e indisponible por todos los demás órganos del Estado, las comisiones de investigación surgen*

*como fruto de una decisión de oportunidad política adoptada libremente por las Cámaras y no se hallan necesariamente sujetas a parámetros normativos en la valoración de los resultados de la encuesta (...) aun siendo posible que ambas instancias actúen al mismo tiempo sobre un mismo objeto material, la separación absoluta entre ellas provoca la inexistencia de prohibición constitucional de actuación simultánea (...) la garantía de autonomía jurídicamente establecida permite una actuación en paralelo entre las mismas”²²⁶. En la misma línea Navas Castillo²²⁷, para quien el artículo 76.1 de la Constitución “*está presumiendo la posibilidad de que se produzca una concurrencia objetiva y temporal de ambas actuaciones*”, opinión que no compartimos, por cuanto esa supuesta presunción habría de venir expresamente regulada. Massó Garrote comparte la opinión de los autores anteriormente referidos, para quien “*está perfectamente definida la configuración autónoma y diferenciada de los dos ámbitos, dado que el constituyente pareció optar por un modelo no judicializado de las comisiones de investigación, pues excluye de una manera expresa que las mismas dispongan de los mismos poderes que la autoridad judicial*”. Lo*

²²⁶ Op. cit., pp. 142, 144-153 y 394-395.-

²²⁷ Navas Castillo, F., *Las comisiones de investigación y el Poder Judicial*, Poder Judicial, núm. 60, 2000, p. 26.-

cierto es que, desde un punto de vista legal, las comisiones de investigación no van a disponer de aquellos poderes de instrucción que están previstos en las leyes procesales españolas, no obstante lo cual, *ejercen un poder en cierta manera coercitivo en cuanto a su actividad y su relación con los particulares, pero en ningún caso esta aproximación sobre determinados aspectos de funcionamiento puede entenderse como una asimilación de la institución parlamentaria al procedimiento judicial, ni tampoco una adquisición de naturaleza jurisdiccional por parte de aquél, sino, más bien, la puesta a disposición de estas Comisiones especiales de aquellos instrumentos necesarios para posibilitar el cumplimiento de su cometido, esto es, dotados de instrumentos propios, no ajenos a otro poder*²²⁸.-

Massó al defender el principio de no interferencia, parte de la base de *“la compatibilidad de las actuaciones, debe ser el principio por el cual se rijan ambos procedimientos”*, compatibilidad que, a nuestro juicio, choca, por ejemplo, cuando la publicidad de las sesiones de las comparecencias choca con el obligado secreto de la fase de instrucción del procedimiento, ya que parafraseando a

²²⁸ Massó Garrote, M.F., idem anterior.-

Greciet²²⁹ *“la publicidad de las sesiones en las que se sustancian las comparecencias pone en movimiento un conjunto de elementos potencialmente lesivos de o influyentes en la independencia judicial: seguimiento por los medios de comunicación, movilización de estrategias de los partidos políticos, atención sostenida de la opinión pública”*, haciendo referencia a Caamaño Domínguez²³⁰. Para Torres Bonet *“no existe asimilación de la institución parlamentaria al procedimiento judicial, ni tampoco una adquisición de naturaleza jurisdiccional por parte de las Comisiones de Investigación, sino, más bien, la puesta a su disposición de los instrumentos necesarios para posibilitar el cumplimiento satisfactorio de su cometida”*, y que *“la elección constitucional de un modelo particularizado de atribución de facultades a las comisiones de encuesta, eludiendo una asimilación global entre sus poderes y los de los órganos jurisdiccionales, no constituye (...) una opción gratuita, sino una consecuencia del respeto al principio de la división de poderes configurado por la Constitución”*, estando en contra de la incompatibilidad entre investigación parlamentaria y judicial cuando

²²⁹ Greciet García, E., op.cit, p. 77.-

²³⁰ Idem anterior, con cita de Caamaño Domínguez, F., *Comisiones parlamentarias de investigación vs. Poder Judicial: paralelismo o convergencia (apuntes para su debate)*, anuario de Derecho Constitucional y parlamentario, núm. 6, 1994.-

sean coetáneas²³¹. Opinión que no podemos compartir, habida cuenta, que en la línea argumental anterior, el mero hecho de estar en presencia de una probable imputación en un posterior o coetáneo procedimiento judicial requiere la implantación de un estatuto jurídico garantista, mostrándonos contrarios a la compatibilidad mientras ello no se garantice el mismo, por más que el artículo 117 de la Constitución garantice la independencia judicial, y por más que se considere, como Punset Blanco²³² que *“las conclusiones de las comisiones de investigación son irrelevantes para los procesos judiciales”* ya que ni aunque la calificación jurídica de unos hechos ni la determinación de los mismos, que competen al tribunal correspondiente, sean los mismos que los hechos constatados por una indagación parlamentaria, lo cierto es que cuanto se diga o se documente ante una comisión de investigación tendrá efecto probatorio en sede jurisdiccional, máxime y cuando, en algunos casos, estamos en presencia de hechos de que se ser juzgados por un jurado popular. Para Punset que postula la separación de las esferas parlamentaria y jurisdiccional, *“la previsión de que las conclusiones de las comisiones de investigación no han de afectar a las*

²³¹ Op. cit., pp. 143-144 y 153-154, en Greciet García, E., op.cit., p. 78.-

²³² Punset Blanco, *Comisiones de investigación y actuaciones judiciales*, Estudios parlamentarios, Madrid, CEPC, 2001, p. 167, en Greciet García, E., p. 78.-

resoluciones dictadas por los órganos judiciales —lo que significa que la fuerza de cosa juzgada de éstas no sufre alteración alguna como consecuencia de los hechos acreditados en la investigación parlamentaria— cierra el círculo de separación entre ambas esferas”²³³.-

En cambio, Astarloa y Caveró²³⁴, con quien coincidimos, consideran insuficientemente delimitados los dos ámbitos en la norma constitucional, por lo que es demandable que se completen las normas de desarrollo (especialmente en cuanto al estatuto del compareciente, si se nos permite la insistencia). En la misma línea, Recoder y García-Escudero²³⁵ indican que “*en la regulación de las relaciones con el poder judicial se emplea una técnica negativa, se marcan límites, se procura evitar injerencias de las Comisiones de investigación, pero no se señalan positivamente los poderes de estas últimas, ni se dice que tengan poderes judiciales*”, resaltando la obviedad de las disposiciones del inciso segundo del artículo 76.1, y sumándose a la tesis mayoritaria en pro de la separación de ambas instancias, “*lo cual no significa que no deba existir una coordinación que es indispensable para alcanzar los últimos fines del*

²³³ Idem anterior.-

²³⁴ Op.cit., p.601.-

²³⁵ Op.cit., p. 1296, referido por Greciet García, E., op. cit., p. 79.-

ordenamiento jurídico, y a promoverla responde el mandato de comunicar las conclusiones al Ministerio Fiscal”, sin que ello sea óbice para la comunicación a la autoridad judicial, si los hechos investigados son delictivos, al menos indiciariamente.-

Massó Garrote²³⁶ interpreta que el inciso *no afectarán a las resoluciones judiciales*, respecto de las conclusiones de estas Comisiones, implica que “*no pueden ni impedir las, ni modificarlas ni revocarlas, porque desde luego afectarlas de una u otra manera sí que lo hacen*”, proponiendo algunas cautelas sobre el particular; abstención, por parte de la Comisión, de formular juicios sobre el modo en que el juez ha conducido la instrucción y sobre los criterios de valoración; abstención de reprochar las omisiones y de formular juicios sobre la responsabilidad penal; abstención de formular declaraciones de culpabilidad o inocencia en dichas conclusiones, etc....propuestas que siendo todas loables, resultan insuficientes, especialmente cuando el uso de las conclusiones puede tener uso y posterior repercusión en una procedimiento penal.-

Coincidimos con Greciet cuando afirma que “*la actuación de una comisión de investigación ha de ser en extremo escrupulosa ante los bienes constitucionales que entran en juego, siendo así que el*

²³⁶ Massó Garrote, M.F., op. cit., pp.173-174, con referencia a Caamaño Domínguez, op.cit., pp. 172-176

Parlamento se inserta en un plano no sólo excesivo de lo que le es habitual, sino fuente de posibles conflictos que, como veremos, pueden provocar que sus órganos hayan de desarrollar, en ausencia de remedio procesal, funciones implícita o materialmente jurisdiccionales”²³⁷. En contra se manifiesta Punset, para quien “cualquiera que fuere el concepto que se tenga de jurisdicción es indudable que nuestras Comisiones parlamentarias de Investigación no realizan una actividad materialmente Jurisdiccional, ya que ni efectúan declaración alguna de derechos en un procedimiento contradictorio a pretensión de parte ni adoptan decisiones de carácter sancionador”²³⁸.-

Además, en apoyo de nuestro posicionamiento, tomamos como referencia, como bien hace Greciet, el artículo 118 de la Carta Magna, según el cual, “es obligado cumplir las sentencias y demás resoluciones firmes de los Jueces y Tribunales, así como prestar la colaboración requerida por éstos en el curso del proceso y en la ejecución de lo resuelto, por lo que, “frente a las funciones que el Poder Judicial despliega, a los demás poderes no les quedaría sino un papel vicarial o auxiliar, dada la imperatividad de sus resoluciones firmes y la obligación de colaborar con los órganos

²³⁷ Greciet García, E., op. cit., p.79.-

²³⁸ Punset Blanco, op.cit., pp. 167-168.-

jurisdiccionales a fin de que éstos lleguen justamente a tal resolución del proceso o puedan ejecutar (..) lo resuelto”²³⁹.

Consecuentemente (lo que a Greciet le causa *perplejidad*²⁴⁰) el artículo 109 de la propia Constitución dispone expresamente que “*Las Cámaras y sus Comisiones podrán recabar, a través de los Presidentes de aquéllas, la información y ayuda que precisen del Gobierno y de sus Departamentos y de cualesquiera autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas*”, la institución parlamentaria está subordinada al Poder Judicial, si bien aquélla, *podrá recabar* colaboración de aquél, no existiendo a nuestro juicio, antinomia en la Norma Fundamental, siendo cierto que dos poderes del Estado se ubican en el mismo plano, y se deben auxilio entre ambos, si bien, en virtud de la normativa antes referida, y en virtud del principio de legalidad, el Poder Judicial puede compeler a los otros Poderes del Estado al cumplimiento de sus resoluciones.-

En cuanto a la concordancia entre los artículos 76.2 y 109 de la Constitución, vuelven a manifestar su perplejidad Astarloa y Cavero manifestando que “*o bien se entiende que todas las Comisiones y no sólo las de investigación gozan de idénticas facultades, salvo, en su caso, en lo que se refiere a la posibilidad de*

²³⁹ Greciet García, E., op.cit., p.80.-

²⁴⁰ Idem. anterior.-

obligar a comparecer”, lo que difuminaría, a juicio de Greciet, la diferenciación constitucional de las segundas, “*o se ha privado en realidad a estas últimas (las de investigación) de verdaderas potestades inspectivas, salvo por la vía de las comparecencias*”²⁴¹.

Recoder y García-Escudero llegan a sugerir que el juego combinado de ambos preceptos, y en particular del primero, que “*permite colocar en este punto a nuestro Parlamento a la altura del Congreso americano y abre la vía a los famosos hearings de las fuerzas vivas*”²⁴², afirmando que el art. 109 permite incluir, entre los obligados a colaborar, a los titulares de órganos constitucionales distintos del Gobierno, y que, desde luego, también las comisiones de investigación pueden recabar ayuda en el sentido del art. 109, correspondiendo a cada comisión determinar la forma en que la ayuda deberá concretarse. Compartimos con Greciet García que tales afirmaciones son susceptibles de alguna matización, partiendo de la base que se comparte la presunción de competencia universal de este tipo de comisiones, si bien no puede ser igual el margen de actuación de las mismas en el Congreso de los EEUU, fundado en un régimen de rígida separación de poderes (sentido lockiano), que en las

²⁴¹ Idem. Anterior.-

²⁴² Vid. Art. 76. IV. Exégesis del precepto; en Garrido Falla, op. Cit., p. 1296; citada por Greciet, op. Cit., pág 80 y ss.-

Cámaras de Estados que cuentan con una forma de gobierno parlamentaria, en los que la separación no es óbice para la *colaboración* entre poderes, que en España imponen los arts. 109 y 118 de la Constitución. Como contrapeso a lo anterior, esa colaboración de los titulares de otros órganos habrá de tomar en cuenta los límites competenciales que, por razón de la materia, impidan a un órgano constitucional invadir la esfera material de funciones de otro, o no le permitan excederse o rebasar los límites de la propia.-

Torres Muro defiende el *self-restraint* o autolimitación de las comisiones, propugnando una norma de finalización voluntaria de sus trabajos para atender a las dos necesidades en presencia: la protección de los procedimientos judiciales y la razonable amplitud de la competencia parlamentaria, lo que supondría “*una llamada al uso responsable*” de esta competencia; si bien rehúsa alinearse con la aplicación automática, y aún por ley, de la incompatibilidad por *sub iudice*, típica de los sistemas francés y británico, defendida por otros autores (Caamaño, Torres Bonet, la cual compartimos) para no causar consecuencias irreparables en el ámbito penal, “*básicamente, desde la óptica de la presunción de inocencia de los investigados y de la validez probatoria de los materiales remitidos por la*

comisión”²⁴³.-

Finaliza Greciet García afirmando que no es seguro que estas comisiones puedan determinar *per se* la forma en que la ayuda haya de prestársele, a pesar de la amplia autónoma funcional de que usualmente disfrutan: la presencia de *otro sujeto ayudante o colaborador* obligará a considerar *otras* normas jurídicas, bienes, derechos y obligaciones, algunos constitucionalmente tutelados, a la hora de determinar el modo de colaborar con cada Comisión²⁴⁴, para considerar que *“las mayores fricciones, que pueden ocasionar la contaminación de! proceso penal, no sólo pueden producirse por las razones de índole orgánico-constitucional, sino también, y sobre todo, por la incidencia de la actuación de las comisiones de investigación en los derechos fundamentales que, reconocidos y protegidos por el Título I de la Constitución Española, vienen a integrar su parte dogmática y de los que se predica un valor prevalente o preferente, incluso frente a otros preceptos constitucionales.* Numerosos argumentos abonan el principio del mayor valor de los derechos fundamentales, del que se derivan otros como el de proporcionalidad en las limitaciones en su ejercicio o el

²⁴³ Op. cit., p. 81.-

²⁴⁴ Op. Cit., pág. 80, en la que cita a Massó Garrote, en lo relativo a la articulación del principio de colaboración entre el Parlamento y el Poder Judicial.-

interpretación de las normas en el sentido mas favorable a su vigencia: la condición del fundamento del orden político y de la paz social que se atribuye a los derechos inviolables inherentes a la persona, por razón de su dignidad (art. 10.1 CE); la trascendencia internacional de estos derechos, reconocida por la especial dimensión que proclama el art. 10.2; la “*superrrigidez*” que en la reforma constitucional tienen plasmada en el Título X, art. 168... La doctrina y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, así como de Tribunales Internacionales como el de Estrasburgo, creado para la protección de estos derechos, están ya suficientemente decantadas sobre tal preferencia, hasta el punto de que la derogación de la vigencia de los derechos humanos o fundamentales conduciría a la destrucción misma de la sociedad democrática.-

Recuérdese que, de conformidad con lo que preceptúa el artículo el 11.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial *en todo tipo de procedimiento se respetarán las reglas de la buena fe. No surtirán efecto las pruebas obtenidas, directa o indirectamente, violentando los derechos o libertades fundamentales, derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, tales como el derecho a un proceso con todas las garantías, la presunción de inocencia, a la defensa y a la tutela efectiva de jueces y tribunales.-*

Compartimos con Greciet García²⁴⁵ que sólo así se dará cumplida cuenta no sólo de los derechos sustantivos de los comparecientes, sino también de los de índole procedimental o procesal, alumbrando la relevancia que adquiere efectivamente el artículo 24 de la Constitución Española en este singular plano de la indagación parlamentaria, de conformidad con el principio general según el cual nadie puede hallarse ante una Comisión de Investigación en peor condición que si estuviera ante un Juez²⁴⁶.-

Como es consabido por la doctrina procesalista sobre el vicio o contaminación que puede llegar a impregnar el proceso penal, incumpléndose la aplicabilidad de los presupuestos legales, la diligencia probatoria será nula de pleno derecho, al ser obtenida ilícitamente, lo que transmite a todos los demás actos que de aquella original diligencia esencialmente viciada se deriven, si en el desarrollo de la diligencia se prescinde total y absolutamente de las normas esenciales del procedimiento establecidas por la ley, o con infracción de los principios de audiencia, asistencia y defensa, siempre que efectivamente se produzca indefensión, ex. artículo 11.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, ya mencionado, así como de conformidad

²⁴⁵ Op. cit., pág. 82.-

²⁴⁶ Hacemos nuestra la cita de Manzella en Il Parlamento, Bolonia, 1977, p. 56, 63 y 87; referida a su vez por Gudé Fernández; así como las consideraciones de García Mahamut, que defiende que las declaraciones ante una comisión de investigación tengan un valor probatorio específico, predeterminado por la Ley (op. cit., p. 276).-

con la doctrina de los frutos del árbol prohibido "viene a determinar la ineficacia jurídica de aquellas pruebas válidamente obtenidas pero que se derivan de una inicial actividad vulneradora de un derecho fundamental"²⁴⁷.-

6.2. Los derechos, obligaciones y garantías de los comparecientes ante las comisiones de investigación parlamentarias.-

El *status* jurídico del compareciente ante una comisión parlamentaria de investigación viene integrado por un conjunto de derechos y obligaciones que rodean su presencia en la Cámara de un perfil netamente garantista. Según Greciet García²⁴⁸, cabe partir, bien a tenor del sistema de separación de funciones constitucionalmente consagrado, por el que las potestades de que hacen ejercicio las comisiones de investigación no son idénticas a las de los órganos jurisdiccionales, sino, en todo caso, diferentes y *disminuidas* (lo que requeriría un estándar de garantías menos exigente que en el ámbito estrictamente procesal); o bien se concluye que tal consecuencia no ha sido querida por el constituyente en la configuración del sistema, pues produciría el *efecto no deseado de relajar la intensidad protectora de los*

²⁴⁷ Vid. Picó I Junoy, J., "La prueba ilícita y su control judicial en el proceso civil", op.cit., página 873. Del mismo autor, vid. "El derecho a la prueba en el proceso civil", op.cit., páginas 355 a 359, y referencias a las Sentencias del Tribunal Supremo estudiadas por dicho autor.

²⁴⁸ Op. cit., p. 83.-

derechos y garantías del compareciente, con posible menoscabo de éstos, relevante en el proceso penal que pueda seguirse por los mismos hechos que la Comisión investiga.

Como no puede ser de otro modo, desde una perspectiva procesalista, compartimos la segunda opción, ya que, como afirma Greciet, la paradoja a que llevaría la primera opción podría causar una menor limitación de los poderes de las comisiones, una *menor plenitud* de unos derechos que han de estar igualmente garantizados en el Parlamento que ante el Poder judicial, por lo que, consecuentemente la reflexión nos conduciría a estudiar cuál puede ser la modulación que la efectividad de esos derechos y garantías sufre, en su caso, en presencia del interés público inspirador de la comisión de investigación, sin que ello vulnere el contenido esencial de los mismos, a los que hace expresa mención el artículo 7.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, por el que *“en especial, los derechos enunciados en el artículo 53.2 de la Constitución se reconocerán, en todo caso, de conformidad con su contenido constitucionalmente declarado, sin que las resoluciones judiciales puedan restringir, menoscabar o inaplicar dicho contenido”*, correspondiendo al Tribunal Constitucional la determinación de éste, conforme al artículo 55.1 b) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, por el que la sentencia que otorgue el amparo

constitucional podrá contener entre sus pronunciamientos el de reconocimiento del derecho o libertad pública de conformidad con su contenido constitucionalmente declarado²⁴⁹.-

Es evidente, como sostiene Massó Garrote²⁵⁰ que *los poderes de investigación de estos órganos parlamentarios no pueden lesionar en absoluto los derechos fundamentales de los ciudadanos*, pues en la aplicación práctica de los mismos se han dado bastantes conflictos de derechos, lo que incluso ha provocado reformas legislativas con la finalidad de adecuar su actuación a los valores y bienes jurídicos que constitucionalmente protegen al conjunto de los ciudadanos, destacando sobremanera el sistema de comisiones en Estados Unidos de América, que es el que mayor grado de protección ofrece al informante, hasta el punto de prever la revisión judicial de los actos que se despliegan en el marco de una comisión de investigación²⁵¹ .-

De acuerdo con la división consignada con anterioridad, entre las diferentes concepciones que los sistemas comparados nos ofrecen, señala Massó que *“en el análisis de las relaciones de las comisiones de investigación con respecto a aquellos ciudadanos o particulares, no sujetos a responsabilidad política, dos han sido las*

²⁴⁹ Greciet García. Op. cit., pág. 84.-

²⁵⁰ Op. cit., págs.. 157-159.-

²⁵¹ Op. cit., pág. 84.-

experiencias. Por una parte, el que han puesto de manifiesto tanto la doctrina italiana sobre el "doppio binario" como la doctrina alemana, recogiendo la posibilidad de actuación de las Comisiones de acuerdo con los procedimientos propios del poder judicial. El otro sistema ha consistido en la activación de procedimientos propiamente parlamentarios en la búsqueda de información", constatando que el artículo 76.2 de la Constitución Española ha elegido éste y descartado la alternativa de equiparación con las potestades propias de los órganos judiciales.-

Ese carácter auténticamente parlamentario de los instrumentos operativos en manos de estas comisiones, para el cumplimiento de sus fines, es referido por Greciet, quien hace especial hincapié en lo referido por García Mahamut²⁵², *“cuentan con una serie de mecanismos a través de los cuales pueden obtener la información necesaria para cumplir eficazmente con el mandato parlamentario de investigación. Sin embargo, la labor de esclarecimiento encomendada a una Comisión de Investigación ha determinado que este tipo de Comisión parlamentaria cuente con un mecanismo específico a través del cual se obtiene una mayor información. Qué duda cabe que la posibilidad otorgada a las Comisiones de*

²⁵² Idem anterior.-

Investigación para requerir la presencia de cualquier persona para ser oída constituye un medio cualitativamente diferente de adquisición de información en relación con los otros medios que, aunque amplios, están sometidos a determinadas circunstancias”, de modo que se les proporciona “una vía más amplia de contraste informativo”, situación que “diferencia la calidad de los asuntos encomendadas a estos órganos parlamentarios de trabajo”.-

Inciendo en la base legal de funcionamiento de las comisiones de investigación en nuestro sistema, compartimos el análisis expuesto por Greciet²⁵³ el artículo 76.2 de la Constitución Española, fundamento la base para requerir la presencia de cualquier persona ante las mismas, ha sido desarrollado, de conformidad con los artículos 53.1 y 81.1 de la Constitución Española, pero también con su artículo 149.1.1^a, por la Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo, sobre comparecencia ante las comisiones de investigación del Congreso y del Senado o de ambas Cámaras, cuyo artículo 4 fue derogado por la Disposición Derogatoria Única Primera del Código Penal, aprobado por Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre; el cual procedió a una nueva tipificación de los delitos relativos a estas comisiones (distintos de las infracciones que castigan los hechos

²⁵³ Idem anterior.-

eventualmente investigados por aquéllas, cuyo carácter de delito, falta o infracción administrativa es indiferente al Parlamento en cuanto su calificación jurídico-penal o a efectos sancionadores es, en última instancia, una labor netamente jurisdiccional en la que los órganos de las Cámaras deben abstenerse de entrar).-

El artículo 149.1.1ª de la Constitución Española es la norma que habilita la regulación estatal, por Ley Orgánica, de estos derechos y garantías, no sólo porque el mismo declare que es competencia exclusiva del Estado *“la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”*, sino, además, porque dicha Ley Orgánica ha de contener los principios institucionales comunes del vínculo de estas comisiones con terceros ajenos a las Cámaras, bien de las Cortes Generales, bien en las Asambleas Legislativas autonómicas, hasta el extremo de imponerse, incluso, a la autonomía reglamentaria de los respectivos Parlamentos.-

Greciet expone a continuación la opinión de la doctrina más autorizada²⁵⁴, mencionando a Astarloa y Cavero²⁵⁵, según los cuales *“en primer término, se suscita una dificultad de fuentes del*

²⁵⁴ Op. cit., págs. 85-89.-

²⁵⁵ Artículo 76. Comisiones de Investigación, en Alzaga Villamil, op. cit., págs. 599-600.-

ordenamiento. Aunque nada dice el artículo 76, el reconocimiento de la autonomía parlamentaria por el artículo 72 invita a pensar que han de ser los Reglamentos de las Cámaras los que desarrollen esta figura. Ello es discutible si se piensa que no es el Parlamento el único sujeto afectado en estos procedimientos. Sin embargo, por su naturaleza punitiva, el constituyente ha remitido a la Ley formal la fijación de la sanción por incomparecencia. Ello obliga a separar estrictamente procedimiento parlamentario y lo que quepa considerar como supuesto de hecho para el establecimiento de un tipo sancionador”.-

Expone Greciet, siguiendo a Astarloa y Cavero que “*respecto de las cautelas que tal construcción comporta, no debe olvidarse que esta previsión punitiva aproxima lo parlamentario a lo judicial. Por esta razón, algunos ordenamientos han tomado precauciones especiales, que no estará de más tener en cuenta en nuestro Derecho para garantizar que los derechos procesales más elementales, de los que se ha hecho eco el artículo 24 de la Constitución, no resulten vulnerados en sede parlamentaria. Es verdad que la Constitución no ha llevado esta aproximación al terreno de la asimilación: no hace exigible el juramento, no permite registros o detenciones, y ni tan siquiera ha asumido (...) la posibilidad de efectuar inspecciones*

fuera de la sede parlamentaria. Pero ello no elimina la posibilidad de poner en riesgo derechos fundamentales de los comparecientes que deben quedar protegidos con un régimen jurídico claro y suficiente”.-

Torres Bonet²⁵⁶, por su parte, menciona esta misma cuestión, concluyendo con claridad y sencillez: *"la regulación en el máximo estrato normativo de la facultad de requerir la comparecencia de personas, indica la voluntad del constituyente de dotar al Parlamento de un efectivo poder de encuesta que no puede ser desfigurado por la regulación del Reglamento parlamentario. Este rasgo viene tanto más acentuado en cuanto que si bien los reglamentos parlamentarios son normas capaces de producir efectos ad extra de las Cámaras, carecen de capacidad de vincular a los ciudadanos"*, lo que Greciet pone en duda²⁵⁷, quien prosigue su análisis haciendo mención a Gil-Robles y Gil-Delgado, para quien *"si bien las normas contenidas en el seno de los reglamentos parlamentarios pueden producir efectos externos, éstos irán siempre orientados hacia el ámbito interno de la Cámara y de cómo se desarrolle en su seno el procedimiento de que se trate en cada caso (...)* Se comprueba cómo la previsión (...) se debe a determinadas

²⁵⁶ Op. cit., págs.. 92 y 281-282.-

²⁵⁷ Op. cit., pág. 86.-

exigencias intrínsecas a dicha comparecencia, que configuran la reserva constitucional de ley para su regulación. Éstas se originan en el principio de legalidad en materia sancionatoria establecido en el artículo 25 de la Constitución Española y que, por tanto, excluye expresamente de este ámbito a los reglamentos parlamentarios”, coincidiendo aquí con Santaolalla López y Arévalo Gutiérrez: “con buen criterio, la Ley ha sido aprobada con el rango de orgánica, pues aunque el artículo 76.2 de la Constitución Española no lo exija expresamente, resulta coherente con la parte de su contenido que establece el supuesto de incumplimiento voluntario del deber de comparecencia, como constitutivo del delito de desobediencia grave, no quedándose, pues, en la mera falta o infracción administrativa”.-

García Mahamut²⁵⁸ establece (también referida por Greciet) que la Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo, dispone que su Preámbulo, viene a establecer los requisitos de validez de los requerimientos para comparecer ante las Comisiones de Investigación, a fin de que el incumplimiento voluntario de un requerimiento válidamente formulado se tipifique como delito de desobediencia grave, admitiendo a continuación el doble régimen del requerimiento, basado en la concurrencia de dos normas de muy

²⁵⁸ Op. cit., pág. 231.-

diferente naturaleza: la Ley Orgánica y el Reglamento, que, añadimos, afectarían, respectivamente, a los derechos y garantías que asisten al informante y al procedimiento parlamentario en cuya virtud se desarrolla el acto de la comparecencia, dos cuestiones indisociables que nos ponen en presencia de normas distintas pero de interpretación y aplicación necesariamente conjunta y sistemática. En la nota a pie de página referida al apunte de García Mahamut, Greciet expone que “la sucinta Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 5/1984 contiene interesantes afirmaciones que iluminan lo que aquí exponemos: la LO fija el marco de garantías en el cual habría de aplicarse la sanción penal aparejada a la infracción del deber ex. art. 76.2 de la CE. Ello porque las condiciones de ejercicio—mejor de cumplimiento—de este deber «aconsejan, para su más correcta efectividad, el desarrollo normativo de los supuestos y consecuencias del incumplimiento voluntario de sus previsiones, así como la determinación de los derechos reconocidos a la persona requerida para informar. Tras la derogación del art. 4 de la LO por el Código Penal de 1995, ese desarrollo deja de ubicarse en una norma directamente incardinada en el régimen constitucional de garantías pero extravagante respecto del Código Penal para incorporarse a éste, al renovarse la tipificación de los delitos aquí

aludidos en el art. 502 del mismo".²⁵⁹

Por tanto, concluye que los Reglamentos del Congreso de los Diputados, del Senado o de las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán, como máximo, reproducir los derechos de que es titular el informante y las garantías formales de que están revestidas las comparecencias, o contener disposiciones, insertas o no en el ámbito propio de autonomía parlamentaria, que no contradigan la Ley Orgánica 5/1984, pero en modo alguno disciplinar un régimen diferente y específico, un status de derechos y obligaciones que exceda de lo que les es propio e invada el ámbito material reservado o deparado constitucionalmente a la norma estatal, que reúne la doble condición de orgánica y básica²⁶⁰.-

La mayoría de la doctrina adopta una división clásica, basada en la distinción de elementos subjetivos, objetivos y procedimentales o de actividad, todo ello con respecto de la comparecencia como modo ordinario de proceder de estas comisiones, resultando ocioso destacar la relevancia de este singular acto o *íter* parlamentario, en cuanto integrado por un conjunto de actos sucesivos que desembocan en la presencia física del llamado a informar, que es interrogado por los parlamentarios en términos inquisitivos (coincidimos en ello con

²⁵⁹ Op. cit., pág. 87.-

²⁶⁰ Op. cit., pág. 88.-

Greciet García, quien refiere que Torres Bonet²⁶¹ destaca, de la comparecencia, *“su carácter determinante para identificar el significado y naturaleza Jurídica de los órganos de encuesta parlamentaria”*, siendo *“el rasgo que individualiza de forma más decisiva las particularidades de las Comisiones de Investigación respecto del sistema de Comisiones en general”*, como facultad extraordinaria, poder efectivo de compulsión, por vía del Presidente de la Cámara respectiva, lo que realza la relevancia institucional y la coerción penal que entraña el requerimiento, conducto a través del cual se materializa y se formaliza el vínculo transitorio entre la comisión, la Cámara en suma, y el sujeto llamado ante ella, exponiendo que *“las previsiones constitucionales pretenden otorgar la máxima eficacia a sus trabajos, asegurando la efectividad del poder de investigación pese a la incapacidad de los reglamentos parlamentarios de establecer obligaciones jurídicamente exigibles para las ciudadanos ajenos a las Cámaras”*.-

Asimismo, la doctrina inserta en dicho esquema de partida diversas cuestiones, relativas a ciertas especialidades de algunos sujetos llamados a informar (personas jurídicas, ciudadanos extranjeros.); estudia el deber de comparecer y la sanción

²⁶¹ Op. cit., pág. 304, 395 y 404.-

correspondiente; señala cuáles son las garantías establecidas y cauces de tutela, las limitaciones de las potestades de investigación o las particularidades de alguno de los derechos fundamentales que pueden colisionar con tales facultades indagatorias; e introduce, desde luego, el análisis de la solicitud y consulta de documentación como herramienta común de trabajo, el otro *pie* sobre el que se asienta la actividad de la Comisión, por mencionar los *ítems* estadísticamente más frecuentes en las monografías al uso²⁶², entre las que Greciet destaca a García Mahamut, que define la obligatoriedad de la comparecencia como “*principal elemento definitorio de una Comisión de Investigación*”, lo que Torres Bonet justifica en la diferencia entre recabar la comparecencia de las autoridades y altos cargos y requerir la misma, también de los particulares, mientras García Mahamut opina que *esta facultad investigadora “no implica el reconocimiento constitucional de una función autónoma e independiente de las que constitucionalmente corresponde ejercer a las Cortes Generales”*, y también a las Asambleas autonómicas (coincidimos con Greciet) (...) la indagación sólo puede ser entendida como expresión de las distintas funciones que constitucionalmente corresponde ejercer a cada una de

²⁶² Op. cit., pág. 89.-

las Cámaras y, muy especialmente, de la de control político sobre el Gobierno.-

Resulta obligatoria hacer mención a los derechos de los comparecientes ante una comisión de investigación parlamentaria, para centrarnos posteriormente, con mayor profundidad, en el estatuto jurídico de la persona requerida para comparecer ante una comisión de investigación parlamentaria ostentando la condición de imputado o de acusado en un procedimiento penal. Dejaremos de lado la mención al derecho a no declarar sobre la propia ideología, religión o creencias (artículo 16.2 de la Constitución Española) en relación con las libertades de los artículos 21, 22, 23, 27 y 28 de la Norma Fundamental; así como a los derechos fundamentales regulados en los artículos 18 y 20 de la Carta Magna²⁶³, para abordar los derechos procesales previstos en el artículo 24 y su aplicabilidad a la esfera de la actuación de las comisiones parlamentarias de investigación, debiéndose hacer hincapié en el especial cuidado con que las comisiones de investigación han de evitar la intromisión en las actuaciones de los órganos jurisdiccionales, en especial los del orden penal.-

Bajo nuestro punto de vista, esa aplicabilidad de la que habla

²⁶³ Greciet García lo aborda de modo diáfano. Op. cit., págs. 89-115.-

Greciet García²⁶⁴, *al tratarse de derechos y garantías que, más que encerrar un contenido sustantivo en cuanto proyección primordial de la libertad o de la igualdad como valores superiores del ordenamiento jurídico español (art. 1.1 CE), tendrían un contenido esencial conexo con la Justicia en un sentido muy amplio, en cuanto impartida por la Justicia o Poder Judicial en sentido subjetivo, como órgano del Estado encargado de mantener incólumes aquellos dos ejes de la posición jurídica fundamental de ciudadano, en especial la libertad, cuyos guardianes naturales son los jueces y Tribunales*”, ha de ser similar a la aplicabilidad de los derechos fundamentales al procedimiento administrativo sancionador, pues, como expresamente está previsto, existe una última ratio del procedimiento penal cuando se prevé que el dictamen de una comisión de investigación parlamentaria puede ser remitido al Ministerio Fiscal. Por ello, entendemos que el principio *"non bis in ídem"* que se proyecta no sólo al acto de la imposición de sanciones, sino también a la interdicción del doble procedimiento penal y administrativo, se proyecta también hacia las actuaciones de una comisión de investigación parlamentaria más cuando como sucede en este caso existe una estrecha vinculación entre ambos procedimientos, puesto

²⁶⁴ Op. cit., pág 115.-

que no puede obviarse, insistimos, la remisión al Ministerio Fiscal del dictamen de la comisión parlamentaria.-

Conforme a reiterada doctrina del Tribunal Constitucional²⁶⁵, la vertiente formal o procesal de la prohibición de bis in ídem se concreta en la regla de la preferencia o procedencia de la autoridad judicial penal sobre la Administración respecto de su actuación en materia sancionadora en aquellos casos en los que los hechos a sancionar puedan ser, no sólo constitutivos de infracción administrativa, sino también de delito o falta según el Código Penal; lo cual debe extenderse a la esfera de la investigación parlamentaria, dado que la subordinación de los actos de la Administración de imposición de sanciones a la Autoridad, exige que la colisión entre una actuación jurisdiccional y una actuación administrativa haya de resolverse en favor de la primera (STC 77/1983, de 3 de octubre, FJ 3).

De dicha premisa esta de la que se derivan tres consecuencias:

a) el necesario control a posteriori por la Autoridad judicial de los actos administrativos mediante el oportuno recurso; b) la imposibilidad de que los órganos de la Administración lleven a cabo actuaciones o procedimientos sancionadores, en aquellos casos en

²⁶⁵ STC 2/2003, de 16 de enero, FJ 3 c); en el mismo sentido, STC 77/1983, de 3 de octubre, FJ 4.-

que los hechos puedan ser constitutivos de delito o falta según el Código Penal o las leyes penales especiales, mientras la Autoridad judicial no se haya pronunciado sobre ellos; y c) la necesidad de respetar la cosa juzgada.-

Como se comprueba, una de las consecuencias de tramitar ambos procedimientos, el penal y el administrativo o, en este caso, el de investigación parlamentaria, se ha de concretar en la imposibilidad de que los órganos parlamentarios lleven a cabo actuaciones, y ello en base a la vis atractiva del proceso penal, en los supuestos en que la jurisdicción penal esté llevando a cabo una investigación penal por los mismos hechos que son objeto de la comisión de investigación, por los que los Parlamentos han de velar escrupulosamente por el cumplimiento efectivo de los derechos fundamentales que asisten a quien ostenta la condición de imputado en un procedimiento penal, especialmente el derecho a la tutela judicial efectiva y la consecuente proscripción de la indefensión, lo que implica ejercer una defensa efectiva, con asistencia letrada y uso de los medios de prueba pertinentes, tras haber tenido conocimiento de la acusación ante un juez predeterminado por Ley. Derechos que, aunque parezca innecesario resaltarse, no sólo vienen reconocidos en

la Carta Magna, sino en los propios reglamentos parlamentarios²⁶⁶, aunque sea con carácter potestativo, aunque para nosotros, usando la misma terminología que Greciet García²⁶⁷, los mismos son de carácter esencialísimo, por más que se considere que el derecho a ser informado de una acusación no pueda equipararse al requerimiento de comparecencia donde consten los extremos sobre los que se debe informar ante una comisión de investigación, ya que aunque se sostenga que ante un órgano parlamentario no se ostente la condición de imputado o de acusado, resulta indiscutible que el principio de seguridad jurídica y el derecho a un proceso a todas las garantías implica, sin lugar a dudas, bajo nuestro punto de vista, el respeto inquebrantable a la presunción de inocencia, a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable.-

Volviendo al paralelismo que puede tener una investigación parlamentaria respecto a un procedimiento sancionador administrativo en el que rige, con los matices que ha ido perfilando el Tribunal Constitucional²⁶⁸, los mismos principios constitucionales del Derecho Penal, lo que está en juego, en definitiva, es el *ius puniendi* del Estado respecto a quien ostente, o incluso pueda

²⁶⁶ art. 3.1. LO 5/1984 y art. 52.2 b) RCD.-

²⁶⁷ Vid. op. cit., pág. 116.-

²⁶⁸ cfr. SSTC 18/1981 y 76/1990.-

ostentar, la condición de imputado en el proceso penal al tiempo que se tramita una comisión de investigación parlamentaria, ya que desde la óptica de quien es requerido a comparecer ante una comisión de investigación parlamentaria, es fundamental que el ejercicio de la actuación del Parlamento en ejercicio de sus funciones se desarrolle a través de un cauce procedimental dotado de las máximas garantías, para que les permita ejercer plenamente el derecho a la defensa; ello, no sólo porque la Administración Pública sirve con objetividad a los intereses generales, conforme al artículo 103.1 de la Constitución Española, sino que, como poder público que es, le es exigible, un comportamiento conforme al principio de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad (artículo 9.3 de la Carta Magna), sino porque, parafraseando a Greciet García, *“no resulta difícil de discernir cuál sea la relevancia de la presunción de inocencia en el terreno que nos ocupa, sobre todo desde su concepción como una de las más importantes, si no la que más, garantías procesales del imputado, con eficacia no sólo en el proceso penal, sino también en el procedimiento administrativo sancionador”*²⁶⁹

²⁶⁹ Op. cit., pág. 116, haciendo nuestra la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional que se invoca. Recuerda la STC 187/2003, de 27 de octubre, siguiendo la STC 155/2002, de 22 de julio, que *«aunque "la presunción de inocencia, en su vertiente de regla de juicio, opera, en el ámbito de la jurisdicción ordinaria, como el derecho del acusado a no sufrir una condena a menos que la culpabilidad haya quedado establecida más allá de toda duda razonable", la jurisdicción constitucional de amparo [...] sólo*

Y es que, desde la primordial STC 31/1981, de 28 de julio, que sienta las bases de la interpretación del derecho a la presunción de inocencia, resulta consabido que *“una vez consagrada constitucionalmente, ha dejado de ser un principio general de derecho que ha de informar la actividad judicial "in dubio pro reo para convertirse en un derecho fundamental que vincula a todos los poderes públicos y que es de aplicación inmediata”*, lo que se reitera en las SSTC 107/1983, de 29 de noviembre; 101/1985, de 4 de octubre; y 44/1989, de 20 de febrero. La STC 109/1986, de 24 de septiembre, configura la presunción de inocencia como un derecho subjetivo público que (...) *opera en las situaciones extraprocesales y constituye el derecho a recibir la consideración y el trato de no autor o no participe en hechos de carácter delictivo o análogos a éstos y determina, por ende, el derecho a que no se apliquen las consecuencias o los efectos jurídicos anudados a hechos de tal naturaleza en las relaciones jurídicas de todo tipo (...)*, por lo que, como refiere Greciet, *de toda esta doctrina se desprenden las*

podrá constatar una vulneración del derecho fundamental "cuando no exista una actividad probatoria de cargo constitucionalmente válida, de la que, de modo no arbitrario, pueda inferirse la culpabilidad, como hemos venido afirmando desde la STC 31/1981 hasta las más recientes (SSTC 24/1997 y 45/1997). Dicho de otro modo: en esencia, sólo cabrá constatar una vulneración del derecho a la presunción de inocencia cuando no haya pruebas de cargo válidas, es decir, cuando los órganos judiciales hayan valorado una actividad probatoria lesiva de otros derechos fundamentales o carente de garantías, o cuando no se motive el resultado de dicha valoración, o cuando por ilógico o insuficiente no sea razonable el iter discursivo que conduce de la prueba al hecho probado.»

*necesarias consecuencias que atañen a la proyección de la presunción de inocencia en las comisiones de investigación*²⁷⁰

De ahí que, consideremos que, ante el más mínimo indicio de la existencia de un hecho que pueda revestir carácter de delito y se pueda dirigir una actuación de índole criminal, ya sea por el Ministerio Fiscal o por Autoridad Judicial, deba suspenderse toda actividad de carácter parlamentario, y fin de evitar situaciones de posible vulneración del derecho a la presunción de inocencia por contaminación del proceso penal por obtención ilícita de pruebas de cargo, al haberse practicado pruebas sin haberse observado las debidas garantías, y que sirven de base al dictamen que la comisión de investigación parlamentaria comunica al Ministerio Fiscal, por lo que, a fin de evitar situaciones como las que refiere Greciet²⁷¹, ante la simultaneidad de actuaciones judiciales y de la investigación parlamentaria, debe procederse la suspensión de la actividad parlamentaria, siendo evidente que el compareciente tiene derecho a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable de ningún ilícito penal o administrativo, dado que las comisiones de investigación tiene por objeto la obtención de información.-

²⁷⁰ Op. cit.,pág 117.-

²⁷¹ El compareciente no puede ser tratado, en sede parlamentaria y a lo largo del interrogatorio, como si fuera autor de o participe en infracciones penales o administrativas, lo que supone una limitación esencial del carácter y contenido de las preguntas que se le formulen; Op. cit., pág., 118.-

Y, consecuentemente, la sanción penal prevista ex profeso en el artículo 502.3 del Código Penal no puede desplegar su efecto contra quien cumple el requerimiento de personarse ante la comisión de investigación e invoca su derecho a no declarar argumentando su condición de imputado en un procedimiento penal. Autores como Torres Bonet, Massó Garrote o Torres Muro, referidos por Greciet García en su obra²⁷², así como Recoder de Casso, Medina Rubio y Murillo De la Cueva²⁷³ abordan esta controvertida cuestión. Torres Bonet afirma que la mera comparecencia personal ante la comisión, debidamente reproducida por los medios de comunicación, puede satisfacer por sí sola aspiraciones de dimensión *metajurídica*. Sin embargo, la finalidad primordial de la comparecencia, es la declaración ante la comisión, para que ésta obtenga información acerca de los hechos investigados. Ello es así por cuanto el

²⁷² Op. cit., págs. 118 a 120, donde se refieren las referencias bibliográficas de los autores
²⁷³ Recoder de Casso, E., *Comentarios a la Constitución*, op. cit., pág. 820. Medina Rubio, en la misma línea marcada por Recoder, se plantea la posibilidad de guardar silencio ante una Comisión de investigación: "Nada dice la norma respecto del silencio del compareciente, lo que ha de entenderse como que le asiste el régimen general de protección de los derechos fundamentales de la persona y, por tanto, no cabe forzamiento o sanción de ninguna clase frente al silencio. Se obliga a comparecer pero no a declarar. Piénsese que la Constitución ampara el silencio de las personas frente a los jueces y a cualquier otra autoridad". Medina Rubio, R.: *La función constitucional de las Comisiones parlamentarias de investigación*, Universidad de Alicante, Civitas, Madrid, 1994, pág. 53. En este sentido se pronuncia Lucas Murillo De la Cueva al afirmar que "la obligación, el deber constitucional que contempla, no se limita, por tanto, a la mera comparecencia, sino que implica algo más: informar a la Comisión. No parece, pues, que se pueda separar la comparecencia de la información, pues si así se hiciera se dejaría prácticamente sin contenido la obligación prevista por el artículo 76.2 de la Constitución: ¿para qué exigir la presencia de una persona ante la Comisión si luego le es posible rehusarse a informar?". "Las Comisiones de investigación de las Cortes", op. cit., pág. 167 y 168.

requerimiento de comparecencia se justifica, al menos formalmente, en la declaración del requerido, subrayando que la obligación de comparecer se establece en el art. 1.1 de la LO 5/1984 con la específica finalidad de *informar*, y de hacerlo verbal y presencialmente, para que esa persona *sea o da*, como señalan los Reglamentos de las Cámaras, si bien esta autora refuta al sector doctrinal que incluye la declaración como contenido inherente de la obligación de comparecer; resaltando que *“de todo lo expuesto se deduce que también es posible alegar en esta sede el derecho de guardar silencio, máxime cuando el compareciente considere que con su declaración pudiera estar inculpándose de un hecho constitutivo de delito susceptible, ex artículo 76.2 CE, de ser puesto en conocimiento del Ministerio Fiscal y de provocar la instrucción de un proceso penal. En concreto, el derecho a guardar silencio puede ser planteado en caso de que el compareciente invoque su voluntad de no declarar o no hacerlo contra si mismo”*. Compartimos dicha opinión, aplicable para el caso de no suspensión de la actuación parlamentaria, que es lo que propugnamos.-

Massó Garrote subraya que *“la obligación del requerimiento no se limita a la mera comparecencia física, sino que implica algo más: informar a la comisión. No parece, pues, que se pueda separar*

la comparecencia de la información, pues si así se hiciera se dejaría prácticamente sin contenido la obligación prevista por el artículo 76.2 CE, si bien admite, obviamente, que el deber de declarar debe ceder ante los derechos constitucionales del compareciente”. Muy parecida es la opinión de Torres Muro, para quien, presupuesto el respeto a estos derechos, “el compareciente no puede permanecer en silencio vaciando de sentido su presencia y si se acoge a alguno de ellos deberá justificarlo cumplidamente. En otro caso estaríamos ante un supuesto de incumplimiento del deber de comparecer perfectamente punible en los términos del art. 502 CP. Otra solución llevaría al absurdo de que pudieran salvarse las dificultades de una comparecencia incómoda simplemente personándose físicamente ante la Comisión y sin cooperar lo más mínimo con ella”. De este modo, estos reputados autores reconocen que los derechos constitucionales del individuo deben imponerse, en todo caso, con base en la doctrina del Tribunal Constitucional, que se recoge en la STC 197/1995, de 21 de diciembre, que, tras analizar su origen histórico, resaltó que “contemplan, como su enunciado indica, lo que en el proceso penal al imputado o a quien pueda adquirir tal condición corresponde, y acerca de los cuales los órganos judiciales deben ilustrar desde el primer acto procesal en el que pueda

dirigirse contra una determinada persona el procedimiento, de no prestar declaración en contra de sí mismo y de no confesar la culpabilidad Tanto uno como otro son garantías o derechos instrumentales del genérico derecho de defensa..., esto es, la que se ejerce precisamente con la inactividad del sujeto sobre el que recae o puede recaer una imputación, sin que en ningún caso pueda ser forzado o inducido, bajo constricción o compulsión alguna, a declarar contra sí mismo o a confesarse culpable”. –

Esta doctrina se reitera en las SSTC 161/1997, de 2 de octubre; y 38/2003, de 27 de febrero. Según la STC 127/2000, de 16 de mayo, “a los efectos del examen de la concurrencia de la lesión de este derecho habrá de tomarse en consideración el "conjunto de circunstancias del caso" y "el grado de coerción inherente a la situación", referidos a la información que ha de recibir el imputado sobre tales derechos. Aunque éstos, «como el derecho a no contribuir a su propia incriminación, no pueden identificarse con el derecho a guardar silencio, sin embargo, si el derecho a no contribuir a su propia incriminación es un componente del derecho a guardar silencio, la genérica advertencia de éste puede considerarse comprensiva de la información de que al declarante le asisten los mencionados derechos”.-

Dicha doctrina, que hacemos nuestra, referida por Greciet García en su obra,²⁷⁴ resuelve la polémica, a favor de quien invoque su derecho a no declarar contra si mismo y a no confesarse culpable como una garantía instrumental del derecho de defensa. Discrepamos con el autor referido en cuanto que *dichos derechos no tienen idéntico significado en el proceso penal que en la actividad parlamentaria, sobre todo si atendemos a la misión y finalidad de las Comisiones investigadoras*²⁷⁵. Los derechos fundamentales no tienen distinto nivel de aplicabilidad según donde tengan que hacer efecto, siendo indiferente que estemos ante un proceso penal, administrativo o ante una comisión de investigación; de tal modo que no cabe considerar, como abusivo en injustificado esgrimir el derecho a guardar silencio ante una comisión de investigación invocando la condición de imputado en el proceso penal, existiendo en todo caso, mecanismos legales para actuar contra quien ha soslayado colaborar con la comisión de investigación evidenciándose que no tiene responsabilidad penal alguna, puesto que, lógicamente, el silencio del compareciente ha de estar justificado, ya que, de no ostentar la condición de imputado, su condición es asimilable a la de un testigo; pero, en todo caso, y habida cuenta que, aunque las

²⁷⁴ Op. cit., págs.. 119-120.-

²⁷⁵ Idem anterior.-

Cámaras parlamentarias y sus comisiones carecen de potestades de naturaleza jurisdiccional, sí pueden dirigirse al Ministerio Fiscal remitiendo su dictamen, ante la posibilidad de desprenderse indicios de transgresión de la legalidad penal o administrativa, propugnamos que deben cesar en su actividad, por más que las conclusiones de las comisiones de investigación no sean vinculantes para los Tribunales de Justicia.-

La salvaguarda de los derechos del compareciente a tal efecto debe iniciarse desde el mismo momento en que es requerido para comparecer, pues deben constar los extremos sobre los que debe informar, a fin de que pueda invocar, justificadamente, sus derechos constitucionales y amparar así su derecho a guardar silencio, y con ello evitar situaciones comprometidas durante el desarrollo de la comparecencia, tales como dilucidar en el acto si una pregunta formulada puede comprometer el derecho a la presunción de inocencia del compareciente por su posible involucración en la comisión de un ilícito penal. De ahí que nuestra propuesta sea el cese total de la actuación parlamentaria, como única fórmula válida de buscar la conciliación de los derechos fundamentales con las obligaciones del compareciente.-

No debe olvidarse que el llamamiento a comparecer implica una serie de deberes. En primer lugar, el de prestar juramento. ¿Es realmente exigible el juramento a las personas llamadas a declarar ante una comisión de investigación?²⁷⁶ No existe una ley que articule la obligación de prestar juramento, lo cual, al afectar al ámbito de los derechos fundamentales, habría de regularse mediante ley orgánica, conforme al artículo 81 de la Constitución. Coincidimos con Álvarez Ossorio, por lo que, si el Código Penal sólo permite considerar como delito de falso testimonio más que en el transcurso de un proceso civil o penal, y prohibida la analogía de los preceptos penales, no cabía hablar de falso testimonio ante una Comisión de investigación. Ello hasta la introducción del artículo 502.3 del Código Penal, que establece una pena de prisión de seis meses a un año o multa seis a doce meses para la comisión de falso testimonio ante una comisión de investigación, aunque dicho precepto no establece la exigibilidad de juramento en las declaraciones ante las comisiones de investigación.-

²⁷⁶ Autores mencionados por Álvarez Ossorio Fernández, op. cit., pág. 197, que refiere a Pérez Serrano, como una de las cuestiones problemáticas en relación a estas Comisiones, en *Tratado de Derecho Político*, Civitas, Madrid, 1976, pág. 815. Asimismo, Arévalo Gutiérrez, en "Reflexiones sobre las Comisiones de investigación o encuesta parlamentaria en el ordenamiento constitucional español", op. cit., pág. 185; Lucas Murillo De La Cueva, en "Las Comisiones de investigación de las Cortes", op. cit., pág. 168; Recoder De Casso, en *Comentarios a la Constitución*, op. cit., pág. 820; Amorós Dorda, en *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978*, op. cit., pág. 587.

En segundo lugar, en cuanto al deber de declarar, la entrada en vigor de la Ley Orgánica 5/1984 establece expresamente que *"todos los ciudadanos (...) están obligados a comparecer personalmente para informar, a requerimiento de las Comisiones de investigación nombradas por las Cámaras legislativas"*²⁷⁷. Ya hemos expuesto nuestra opinión al respecto, por lo que no podemos compartir la opinión de Pendás, para quien *"la simple presencia física ante una Comisión de investigación carece de sentido respecto de una actividad de naturaleza estrictamente política, como es la propia de estas Comisiones, ajenas por definición al ejercicio de funciones jurisdiccionales"*²⁷⁸. En igual sentido se pronuncia Santaolalla²⁷⁹ quien discrepando de Recoder de Casso, considera que la obligación de comparecer carece de sentido si no va acompañada de la de declarar, entendiendo esta segunda implícita en la primera.-

²⁷⁷ En cuanto al régimen legal hasta la entrada en vigor de la Ley Organica 5/1984, vid. Alvarez Ossorio Fernández, op. cit., pág. 197 y ss.-

²⁷⁸ Mencionado por Álvarez Ossorio, op. cit. pág 198, al *Informe Jurídico sobre Derechos y Libertades del compareciente ante Comisiones de investigación*, redactado por el autor, como Letrado de la *Comisión de investigación para determinar las responsabilidades políticas que resulten de la creación, actuación, financiación y encubrimiento de los Grupos Antiterroristas de Liberación (GAL), sin perjuicio de la actuación independiente de los Tribunales de Justicia*.

²⁷⁹ Que comparte opinión con García Morillo, referidos ambos por Álvarez Ossorio, op. cit., pág 198, Santaolalla, F.: *El Parlamento ...*, op. cit., pág. 260. Mantiene esta misma posición García Morillo, para quien no puede separarse el deber de comparecer del de declarar, puesto que "(...) es evidente que no tendría sentido lo primero sin lo segundo, dado que el objeto de la comparecencia es que las Comisiones obtengan, por mediación de la persona citada, los datos que de ella pretendiesen extraer". *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento constitucional español*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1984, pág. 180.

Por tanto, conforme a la referida Ley Orgánica 5/1984, todo ciudadano requerido ha de comparecer personalmente (art. 1.1), si bien puede comparecer asistido de quien considere (art. 3.1), previa conformidad del Presidente de la comisión, lo que dista mucho de ser una asistencia letrada, de carácter imperativo. Además se exige que la declaración sea veraz, bajo apercibimiento del artículo 502.3 del Código Penal de 1995. Pero, como sostenemos, esos deberes chocan diametralmente con los derechos del compareciente, que se inician, como sosteníamos anteriormente, con un requerimiento fehaciente en el que ha de constar el objeto, como ya se ha analizado anteriormente, sobre el que ha de informarse a la comisión de investigación. En el artículo 1.2 de la Ley Orgánica 5/1984 cuando se establece que *"las Mesas de las Cámaras velarán por que ante las Comisiones de investigación queden salvaguardados el respeto a la intimidad y el honor de las personas, el secreto profesional, la cláusula de conciencia y los demás derechos constitucionales"*.

Centrándonos en los derechos fundamentales previstos en el artículo 24 de la Constitución, por constituir el objeto del presente estudio, como refiere Álvarez, el Tribunal Constitucional en diferentes sentencias, *sostiene que constituyen "elementos esenciales de un ordenamiento objetivo de la comunidad nacional", de*

aplicación directa; gozan de un "mayor valor" en el conjunto del ordenamiento y exigen que la interpretación de las leyes (incluida, claro está, la LO 5/1984) se realice en el sentido más favorable a su efectividad.²⁸⁰, y para quien si bien la comparecencia ante una Comisión de investigación no constituye un proceso judicial, sí que puede dar lugar a éste, como así se desprende del párrafo segundo del artículo tercero de la LO 5/1984²⁸¹ (...) de esta forma, exigirán una especial protección los derechos del declarante a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable, es decir, el derecho del compareciente a no perjudicar su posición jurídica, que por mor de la investigación, pueda verse negativamente afectada en un proceso judicial paralelo o posterior. Parece lógico que si el compareciente ve peligrar sus posibilidades de defensa jurídica en juicio, se le reconozca el derecho a guardar silencio. Así sucede en el proceso judicial, cuanto más ha de darse en sede parlamentaria, en donde no debe operar un principio incriminatorio, habida cuenta de que el declarante acude, no para defenderse (puesto que en sede parlamentaria nada se le puede imputar) sino para prestar su ayuda y colaboración a la Comisión.-

²⁸⁰ SSTC 14 de julio de 1981, 39/1983 y 66/1985.-

²⁸¹ Op. cit., pág. 202.-

Y es que, como refiere Torres Bonet²⁸², “*la redacción impersonal con que se formula en el art. 76.2 de la Constitución Española la obligación de comparecer —“será obligatorio”— implica que la falta de destinatario concreto equivale a la totalidad de ciudadanos y poderes públicos*”, añadiendo que “*el art. 1.1 de la Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo ha reafirmado esta interpretación amplia del art. 76.2 CE al establecer que el deber constitucional de comparecer afecta a los particulares, sean españoles o extranjeros residentes en el país, y a toda clase de funcionarios y autoridades. En consecuencia, respecta de las autoridades del Estado, y debido a la delimitación individualizada de esta obligación realizada por las comisiones de investigación respecto de los órganos del Poder judicial, no regirían ante los órganos parlamentarios de encuesta las exclusiones de comparecencia de determinadas autoridades para quienes los arts. 411 y 412 LECrim establecen un fuero especial en materia de comparecencia ante los Tribunales y que constituyen una excepción a la obligación de comparecer a requerimiento judicial de todos los residentes en el territorio español prevista en el art. 410 de la LECrim.*”.-

²⁸² Op. cit., págs. 308-309.-

6.3.- La protección de los derechos fundamentales del compareciente ante una comisión de investigación parlamentaria.-

De conformidad, especialmente con la doctrina del Tribunal Constitucional expuesta, el compareciente mantiene en plena vigencia la totalidad de sus derechos fundamentales ante una comisión parlamentaria de investigación. Compartimos con Ossorio la opinión discrepante respecto a Caamaño, según el cual "*(...) dada la naturaleza parlamentaria de las Comisiones de investigación, tanto en su procedimiento como en sus diversos actos de averiguación, no tienen éstas por qué atenerse a lo dispuesto en las normas procesales que rigen ante los Tribunales de Justicia, fundamentalmente las previstas en el proceso penal. Pero aunque así lo hiciesen emulando el proceso penal, las personas investigadas no gozarían por tal razón de las garantías y derechos de carácter procesal que en aquellas normas se establecen (interdicción de la indefensión, audiencia, derecho a la prueba, presunción de inocencia...)*"²⁸³.-

²⁸³ Caamaño, F.: "Comisiones parlamentarias de investigación vs. Poder Judicial: paralelismo o convergencia (apuntes para su debate)", *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, Asamblea Regional de Murcia-Universidad de Murcia, número 6, 1994, pág. 170.

Y ello, porque, como afirma Ossorio²⁸⁴, en primer lugar, el hecho de que las comisiones parlamentarias de investigación no tengan una naturaleza judicial, no supone garantía suficiente de que el compareciente no se encuentra expuesto a una posible vulneración de sus derechos fundamentales, aun cuando algunos de ellos son de naturaleza procesal o tendentes a garantizar los derechos de la persona en el proceso penal. Tal es así, que la propia Ley Orgánica 5/1984 en su artículo primero atribuye a las Mesas de las Cámaras, de forma impositiva y no como potestad, la encomienda de velar *"(...) porque ante las Comisiones de investigación queden salvaguardados el respeto a la intimidad y el honor de las personas, el secreto profesional, la cláusula de conciencia y los demás derechos constitucionales"*. Si los derechos fundamentales de ámbito procesal tuvieran que ser excluidos, carecería de sentido que la Ley recogiese como lo hace, de forma residual la protección de *"los demás derechos constitucionales"*, por cuanto sería, en tal caso, más lógico, que estableciera un catálogo de los derechos fundamentales por los cuales tendrían que velar las Mesas de las Cámaras.

Además, como ya hemos señalado, el Tribunal Constitucional ha establecido el carácter esencial de los derechos fundamentales

²⁸⁴ Op. cit., pág 208.-

cuya naturaleza no limita el alcance de su eficacia al ámbito al que textualmente parezcan referirse, sino que alcanzan a cualquier otra esfera administrativa o judicial basada en la condición o conducta de las personas. Así, respecto, por ejemplo, del derecho a la presunción de inocencia, ha destacado el Tribunal Constitucional: *"El derecho a la presunción de inocencia no puede entenderse reducido al estricto campo del enjuiciamiento de conductas presuntamente delictivas, sino que debe entenderse también que preside la adopción de cualquier resolución, tanto administrativa como jurisdiccional, que se base en la condición o conducta de las personas y de cuya apreciación se derive un resultado sancionatorio para las mismas o limitativo de sus derechos"*²⁸⁵. En el mismo sentido: *"La presunción de inocencia, que limitadamente venía siendo un mero principio teórico de derecho, en el ámbito de la jurisdicción criminal, a través del axioma in dubio pro reo, relacionado con la valoración benigna de las pruebas en caso de incertidumbre, pasó a convertirse en un amplio derecho fundamental al constitucionalizarse su existencia en el artículo 24.2 de la Ley suprema, haciéndose vinculante para todos los Poderes Públicos y dotándola de la protección de amparo*

²⁸⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1982, de 1 de abril, FJ 2 in fine.

*constitucional(...)*²⁸⁶.

Y en segundo, lugar, y como hemos sostenido anteriormente, *la posibilidad contemplada tanto en la Constitución como en la Ley Orgánica 5/1984, de que la Comisión notifique el resultado de la investigación al Ministerio Fiscal, en el supuesto de que aprecie "(...) indicios racionales de criminalidad para alguna persona (...)", coloca al compareciente en una delicada posición prejudicial que, a nuestro parecer, activa de forma plena la virtualidad de todos los derechos fundamentales del compareciente, sean o no del estricto ámbito procesal*²⁸⁷.-

El Tribunal Constitucional ha venido a destacar que el carácter irrecurrible de los *interna corporis acta* no puede extenderse a aquellas situaciones en que, como consecuencia de tales actos parlamentarios, se vulneren derechos fundamentales²⁸⁸. En este

²⁸⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional 107/1983, de 29 de noviembre, FJ 2. En el mismo sentido, y referida al derecho a un proceso público sin dilaciones indebidas, el Tribunal estimó: "(...) aunque pueda pensarse que por el contexto general en que se utiliza esta expresión (proceso público sin dilaciones indebidas) sólo está dirigida en principio a regir en los procesos penales, ello no veda que dentro del concepto general de la efectiva tutela judicial deba plantearse como un posible ataque al mismo las dilaciones injustificadas que puedan acontecer en cualquier proceso (...)". Sentencia del Tribunal Constitucional 24/1981, de 14 de julio, FJ 3.

²⁸⁷ Op. cit., pág. 209.-

²⁸⁸ Así lo ha señalado el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 118/1988, e igualmente en STC 161/1988, de 20 de septiembre, en la que el Tribunal establecía: "(...) la doctrina de la irrecurribilidad de los 'actos parlamentarios internos' no puede significar que sean también irrevisables por ésta jurisdicción constitucional cuando se les imputa haber ocasionado concreta vulneración de derechos fundamentales y libertades políticas reconocidos en el art. 14 y la Sección 1ª del Capítulo Segundo del Título I de la Constitución, que son vinculantes para todos los poderes públicos de acuerdo con el art. 53.1 de la propia Constitución y, por tanto, también para los Parlamentos y Cámaras y, en

sentido, coincidimos con Álvarez Ossorio en que *“las Comisiones de investigación, en tanto que mantienen una relación ad extra de las Cámaras, y poseen poderes requisitorios con repercusiones posibles en la esfera de lo penal, son los órganos parlamentarios que en mayor medida pueden verse afectados por la mencionada postura del Tribunal Constitucional, dado que sus resoluciones no se restringen en sentido estricto al ámbito de los "actos parlamentarios internos", sino que trascienden en su efecto, alcanzando a personas ajenas al ámbito parlamentario”*²⁸⁹.-

En este sentido, el artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional establece la protección por vía de recurso de amparo frente a *“las decisiones o actos sin valor de Ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos (...)”*. Habida cuenta la consideración que una hipotética violación de derechos del compareciente por, o como consecuencia, de una investigación parlamentaria tendría de *“acto sin valor de ley”*, hemos de entender que el amparo constitucional es la vía de defensa que tendrían los comparecientes ante una vulneración de sus derechos fundamentales por una comisión de investigación²⁹⁰, por lo que abogamos por una

su consecuencia, protegibles a través del recurso de amparo, según disponen los art. 53.2 y 161 b) de la Constitución y 41 de la LOTC”.

²⁸⁹ Op. cit., pág. 209.-

²⁹⁰ Nuestra experiencia, como hemos expuesto en la parte introductoria del presente

reforma legislativa que permita al compareciente acudir a la jurisdicción ordinaria, contencioso-administrativa²⁹¹, para impetrar la acción judicial en aras a la defensa de los derechos fundamentales, por obvias razones de operatividad, habida cuenta la excesiva tardanza con que el Tribunal Constitucional resolvería un recurso de amparo, para resolver un conflicto originado por la colisión los derechos fundamentales de un compareciente ante una comisión investigadora con la finalidad perseguida por ésta.-

Greciet García, en su brillante trabajo razona que ello *“justifica su recepción constitucional y reglamentarla —esto es, su acogida por el ordenamiento jurídico, por el Derecho objetivo o con el ius in officium de los parlamentarios que componen la Comisión (art. 23.2 de la CE), que, en las sesiones en que se desarrollan las comparecencias, se ejerce por medio de interrogatorios al compareciente, de los cuales se pretende extraer la información necesaria para el ejercicio de sus funciones (vertiente subjetiva de la indagación parlamentaria), en ellos la Mesa de la Comisión adquiere una función de tutela y, hasta cierto punto, de mediación o conciliación entre uno y otro extremo de la cuestión planteada, con*

trabajo, fue bastante desoladora.-

²⁹¹ Concretamente al proceso especial para la protección de derechos fundamentales, regulado en el artículo 114 y siguientes de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.-

*indudable incidencia tanto en la esfera jurídica del informante como en la tarea asignada a este peculiar órgano parlamentario. Sirva, pues, como síntesis esa visión de la especial ponderación que la Mesa de la Comisión habrá de efectuar, decidiendo qué bien o derecho prevalece*²⁹².-

Y dado que, como a continuación sostiene Greciet García, “dicho juicio será complejo en bastantes supuestos”²⁹³, nosotros apostamos por la prohibición de la concurrencia de ambas investigaciones simultáneamente. Coincidimos con el autor en que tan fundamentales son los derechos del compareciente como los del Diputado o Senador requirente, y dado que éstos están dotados de unas vías de tutela jurisdiccional progresivamente ampliadas por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, deberían los comparecientes disponer de unos mecanismos procesales tan ágiles como los previstos para los parlamentarios.-

Dejando de lado, como hace Greciet²⁹⁴ la cuestión relativa al discernimiento de la inviolabilidad de las Cámaras, consagrada para las Cortes Generales en el art. 68.3 de la Constitución Española y para las Asambleas autonómicas en los respectivos Estatutos o

²⁹² Op. cit., pág. 146.-

²⁹³ Ídem anterior.-

²⁹⁴ ídem anterior.-

Reglamentos parlamentarios, resulta ser un obstáculo de procedibilidad para que por los comparecientes que, habiendo visto supuestamente vulnerados sus derechos, pueda deducirse, en su caso, acción civil o penal contra las mismas o los parlamentarios integrantes de sus órganos, resulta imprescindible, como postulamos, articular la posibilidad de acudir a la jurisdicción ordinaria a través de un procedimiento de carácter preferente si en el transcurso de la comparecencia no se resuelve la conculcación de sus derechos fundamentales por parte de la Mesa de la comisión de investigación; y por supuesto, antes y después.-

A tal efecto, el requerimiento de comparecencia ha de ser preciso, y en el mismo ha de contenerse la previsión consistente en que, si por el compareciente (que *ha de estar* necesariamente asistido) se considera que existe indicio de conculcación de sus derechos fundamentales, pueda impetrar la acción de la Justicia sin dilación, lo que, a priori, tan solo se puede articular mediante el procedimiento regulado en el artículo 114 y siguientes de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que permite incluso la adopción de medidas cautelares, ex artículos 129 y 135 de la misma Ley.-

Ya durante el transcurso de la comparecencia puede solicitarse la intervención de la Mesa de la comisión de investigación, para lo cual no existe previsión legal alguna, lo cual sería deseable, articulándose una figura independiente que, a modo de árbitro, permita resolver las cuestiones que se planteen, dado que los intereses en juego no suelen ser banales, ni mucho menos, resultándonos, cuando menos sorprendente, que en la inmensa mayoría de las cámaras parlamentarias de este país esta materia no esté regulada, precisamente, por el Poder Legislativo, de tal modo que, se hace imprescindible, en todo caso, una reforma de la Ley Orgánica 5/1984 y de los respectivos Reglamentos, ya que este tipo de cuestiones no puede quedar a la mera discrecionalidad de quien resuelve en el acto, dado el vacío de contenido del que adolece, en la práctica, la referida Ley Orgánica.-

Greciet García²⁹⁵ analiza una *fase subsiguiente*, que “*vendría integrada por las vías de tutela que el mismo tratase de activar si, a su vez, considera que no se ha dado satisfacción a su derecho por la Mesa de la Comisión en el acto de reclamación en el que ha invocado el derecho, su vulneración y los motivos que la fundan. Con ello se entraría en una protección expost, desprovista del*

²⁹⁵ Idem anterior.-

carácter instantáneo y automático que se predica de la anterior, y cuyo apoyo directo sería el propio art. 1.2 de la LO 5/1984, en la medida en que establece una potestad de las Mesas de las Cámaras". Seguimos entendiendo que el artículo 1.2 de la Ley Orgánica no permite resolver las situaciones que puedan darse, pues no va más allá de una mera declaración de intenciones, pues resulta consabido que *"Las Mesas de las Cámaras velarán por que ante las Comisiones de Investigación queden salvaguardados el respeto a la intimidad y el honor de las personas, el secreto profesional, la cláusula de conciencia y los demás derechos constitucionales"*, pero no articula los mecanismos para ello, dado que, para poder acudir a la interposición del recurso de amparo, se exige el agotamiento de las vías internas previas en el seno de la propia Cámara.-

Como bien refiere Greciet *"las discordancias orgánicas y procedimentales que provoca la atribución de tal potestad a las Mesas de las Cámaras, y no a las de las comisiones"*²⁹⁶, señala a Torres Bonet, quien destaca que *"bien pudiera parecer una injerencia de la Mesa de la Cámara en los trabajos del órgano de encuesta, dado que el reglamento no prevé expresamente intervención alguna de órgano colegiado rector de la Cámara una vez constituida la*

²⁹⁶ Idem anterior.-

Comisión”²⁹⁷, resultando que nos hallamos ante una cuestión no susceptible de regulación por el Reglamento parlamentario, sino sólo por la Ley, en la medida en que involucra los derechos y garantías de un tercero, por lo que, parafraseando a Greciet, *“ninguna de las soluciones que propone nos parece viable para el regular funcionamiento de la comisión”*²⁹⁸, aportando por postular la *posibilidad de que el compareciente-recurrente presentase un escrito ante la Mesa de la Cámara alegando la vulneración de su derecho y los motivos por los que cree se ha producido, además de la resolución de la Mesa de la Comisión que deniega su pretensión*²⁹⁹. Podemos compartir esta opinión para el supuesto en que no estemos en presencia de una simultánea investigación por delito.-

Torres Bonet y García Mahamut coinciden en *“invocar el art. 52.3 del Reglamento del Congreso de los Diputados (o el equivalente en la respectiva Cámara autonómica) para atribuir a la Presidencia de la Cámara la facultad de desarrollo del mandato contenido en el art. 1.2 de la LO 5/1984 mediante la aprobación de las oportunas normas de procedimiento en el Reglamento de la Asamblea, para la resolución definitiva, por la Mesa, de los extremos relativos a las*

²⁹⁷ Idem anterior, que refiere a su vez a Torres Bonet, op. cit., pág. 327-329.-

²⁹⁸ Idem. anterior.-

²⁹⁹ Idem anterior.-

reglas básicas funcionales de la Comisión—, lo que sí es admisible siempre que no se incida en el fondo del precepto orgánico y que el órgano rector de la Cámara, colegiado o unipersonal, se limite a articular un procedimiento que concrete la potestad ya reconocida por la Ley Orgánica a la Mesa de la Cámara y que facilite la tutela del derecho mediante recurso o reclamación ante la misma”³⁰⁰.-

El régimen legal vigente articula que, agotada la denominada *vía parlamentaria*, únicamente cabe el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, conforme a los artículos 53.2 y 161.1.6 de la Constitución Española, frente a actos parlamentarios, tal como lo regula el artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, según el cual *“las decisiones o actos sin valor de Ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, o de sus órganos, que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, podrán ser recurridos dentro del plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, sean firmes”*. Como hemos referido, anteriormente nos parece insuficiente, dado que en la práctica, la carga de trabajo que pesa sobre el Tribunal Constitucional implicará que los trabajos de la comisión de investigación (si no la Legislatura..) habrán terminado cuando exista pronunciamiento del Tribunal Constitucional,

³⁰⁰ Idem anterior, referidas por Greciet García.-

independientemente a lo extremadamente complicado que resulta obtener una mera admisión a trámite del recurso de amparo que ostente *trascendencia constitucional*, por más que la previsión establecida en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional articule un procedimiento ágil, por más que Greciet y Massó consideren un acierto esa *“concentración en la vía constitucional de los posibles conflictos que en materia de derechos fundamentales pudieran plantearse por las actuaciones en la actividad de investigación parlamentaria”*³⁰¹.

Además, ha de tenerse presente la cuestión relativa a la especial trascendencia constitucional, para la admisión a trámite del recurso de amparo, según la reforma operada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, exige dos nuevos requisitos para la admisión del recurso (art. 50.1.b) LOTC). En primer lugar, y de acuerdo con el art. 49.1 LOTC, el recurrente debe satisfacer la carga de justificar en la demanda la especial trascendencia constitucional del recurso, toda vez que, después de dicha reforma resulta, en principio, que la mera lesión de un derecho fundamental o libertad pública tutelable en amparo ya no será por sí sola suficiente para admitir el recurso, pues es imprescindible, además, su especial trascendencia constitucional. Y, en segundo lugar, corresponde al TC apreciar en cada caso la existencia o inexistencia de "especial trascendencia

³⁰¹ Op. cit., pág. 150.-

constitucional", es decir, aquellos casos en que *"el contenido del recurso justifique una decisión de fondo por parte del Tribunal Constitucional"* (art. 50.1.b LOTC).

El artículo 50.1.b. LOTC determina los criterios a los que hay que atender: *"su importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales"*. En la STC de 25 de junio de 2009, para concretar y perfilar el alcance de este nuevo concepto introducido por la LO 6/2007, relaciona los estándares que se valoran para decidir si una demanda de amparo tienen o no esa trascendencia constitucional. Estos estándares son enumerados sin que constituyan un listado exhaustivo, definitivo y cerrado de casos, pues a partir de la casuística que se menciona en la referida sentencia no puede descartarse la necesidad de perfilar o depurar conceptos, redefinir supuestos contemplados, añadir otros nuevos o excluir alguno inicialmente incluido. Estos son:

"a) el de un recurso que plantee un problema o una faceta de un derecho fundamental susceptible de amparo sobre el que no haya doctrina del Tribunal Constitucional, supuesto ya enunciado en la STC 70/2009, de 23 de marzo;

b) o que dé ocasión al Tribunal Constitucional para aclarar o cambiar su doctrina, como consecuencia de un proceso de reflexión interna, como acontece en el caso que ahora nos ocupa, o por el surgimiento de nuevas realidades sociales o de cambios normativos relevantes para la configuración del contenido del derecho fundamental, o de un cambio en la doctrina de los órganos de garantía encargados de la interpretación de los tratados y acuerdos internacionales a los que se refiere el art. 10.2 CE;

c) o cuando la vulneración del derecho fundamental que se denuncia provenga de la ley o de otra disposición de carácter general;

d) o si la vulneración del derecho fundamental traiga causa de una reiterada interpretación jurisprudencial de la ley que el Tribunal Constitucional considere lesiva del derecho fundamental y crea necesario proclamar otra interpretación conforme a la Constitución;

e) o bien cuando la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el derecho fundamental que se alega en el recurso esté siendo incumplida de modo general y reiterado por la Jurisdicción ordinaria, o existan resoluciones judiciales contradictorias sobre el derecho fundamental, ya sea interpretando de manera distinta la

doctrina constitucional, ya sea aplicándola en unos casos y desconociéndola en otros, como ocurre igualmente en el caso presente;

f) o en el caso de que un órgano judicial incurra en una negativa manifiesta del deber de acatamiento de la doctrina del Tribunal Constitucional (art. 5 LOPJ);

g) o, en fin, cuando el asunto suscitado, sin estar incluido en ninguno de los supuestos anteriores, trascienda del caso concreto porque plantee una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica o tenga unas consecuencias políticas generales, consecuencias que podrían concurrir, sobre todo, aunque no exclusivamente, en determinados amparos electorales o parlamentarios.”

Más recientemente, en Sentencia de este Tribunal Constitucional, Sala 2ª, de 16 marzo 2015 (ref.: nº 54/2015, BOE 98/2015, de 24 de abril de 2015, ref. 2603/2013, EDJ 2015/49035, Pte.: González Rivas, Juan José)³⁰², respecto a la trascendencia constitucional del recurso, considera:

³⁰² estima el recurso, reconociendo el derecho de la parte recurrente a la inviolabilidad del domicilio (art. 18. 2 CE, así como a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), restableciendo sus derechos, anulando las sentencias dictadas en la vía contencioso administrativa, con retroacción de actuaciones, ordenando el dictado de las correspondientes sentencias de modo respetuoso con los derechos fundamentales reconocidos.

CUARTO.- Debemos ahora analizar el óbice procesal aducido por el Letrado de la Comunidad Foral de Navarra relativo a la falta de trascendencia constitucional del recurso.

Este Tribunal ha venido distinguiendo entre la justificación de la especial trascendencia constitucional, que es un requisito procesal de la demanda, y la existencia misma de la especial trascendencia constitucional, que es una apreciación que corresponde al Tribunal.

Respecto del requisito procesal, hemos indicado que el art. 50.1 a) LOTC establece que la admisión del recurso de amparo exige el cumplimiento de los requisitos fijados en los arts. 41 a 46 y 49 LOTC, estableciendo este último precepto en su apartado primero in fine, de forma inequívoca -"(e)n todo caso"-, que la demanda ha de justificar la especial trascendencia constitucional del recurso. Para satisfacer esta exigencia, es preciso que "en la demanda se disocie adecuadamente la argumentación tendente a evidenciar la existencia de la lesión de un derecho fundamental -que sigue siendo, obviamente, un presupuesto inexcusable en cualquier demanda de amparo- y los razonamientos específicamente dirigidos a justificar que el recurso presenta especial trascendencia constitucional" (STC 17/2011, de 28 de febrero, FJ 2).

En el presente caso, la demanda razona específicamente sobre la especial trascendencia constitucional del recurso, con cita expresa de la STC 155/2009, de 25 de junio, y alegando en síntesis:

i) La negativa del deber de acatamiento de la doctrina constitucional sobre el derecho a la inviolabilidad del domicilio y el secreto de las comunicaciones de la cual se habría apartado conscientemente el Juzgado núm. 1 de Navarra.

ii) Apartamiento de la doctrina constitucional sobre el secreto de las comunicaciones, que se califica de consciente y deliberado.

iii) Negativa a acatar la doctrina sobre la prueba ilícitamente obtenida (art. 24.2 CE).

iv) Necesidad de perfilar la doctrina constitucional sobre los efectos y el tratamiento procesal de la prueba ilícita y la posibilidad de convalidar los hechos objeto de confesión libre cuando ésta no se produce ni el seno de un procedimiento administrativo ni en el judicial, en el cual tampoco se ha practicado un interrogatorio en sentido estricto.

Por tanto, y con independencia de la valoración que las alegaciones recogidas en la demanda puedan merecer, cabe apreciar un esfuerzo argumental de la parte recurrente destinado a cumplimentar la carga impuesta en el art. 49.1 LOTC, al haberse

disociado suficientemente en la demanda de amparo los argumentos destinados a probar la existencia de las lesiones de los derechos fundamentales de aquellos otros encaminados a justificar la especial trascendencia constitucional del recurso en términos que coinciden con los criterios que tenemos asentados en nuestra doctrina antes citada.

En relación a la especial trascendencia constitucional de esta demanda de amparo, hemos declarado, entre otras muchas, en la STC 127/2013, de 3 de junio, FJ 2, que "corresponde únicamente a este Tribunal Constitucional apreciar en cada caso la existencia o inexistencia de esa 'especial trascendencia constitucional', esto es, si el contenido del recurso justifica una decisión sobre el fondo, atendiendo, conforme al art. 50.1 b) LOTC, a 'su importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales' (entre otras, STC 95/2010, de 15 de noviembre, FJ 4)".

En el presente caso, el recurso de amparo plantea dos cuestiones que resulta conveniente aclarar como son los requisitos de validez del consentimiento en entradas domiciliarias y la proyección sobre la garantía de no autoincriminación en el

procedimiento sancionador de la conformidad prestada en relación a otros periodos impositivos para evitar un proceso penal, y que trae causa de una previa actuación ilícita que, de alguna manera, ha podido condicionarla, lo cual justifica la admisión del recurso al encajar en el apartado b) del fundamento jurídico 2 de la STC 155/2009, de 25 de junio, por lo que el óbice opuesto debe ser desestimado.

ESTATUTO JURIDICO DE LA PERSONA REQUERIDA PARA COMPARECER ANTE
UNA COMISI3N DE INVESTIGACION PARLAMENTARIA OSTENTANDO LA
CONDICI3N DE INVESTIGADO EN UN PROCEDIMIENTO PENAL.-

**VII.- SOBRE LA SIMULTANEIDAD DE LA
INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA CON
INVESTIGACION JUDICIAL.-**

A los efectos del presente estudio, resalta Rodríguez Coarasa³⁰³ que *el artículo 76 de la Constitución Española, en relación a una hipotética incidencia de la investigación parlamentaria respecto a la función jurisdiccional desempeñada por los Tribunales, resolviéndose la posible interferencia entre ambas investigaciones con la afirmación de que las conclusiones de la Comisión parlamentaria no serán vinculantes para los Tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales (...) por lo que, queda perfectamente deslindada la independencia del Poder judicial respecto al Legislativo en el caso de coincidencia temporal entre las investigaciones que lleven a cabo ambas instancias sobre unos mismos hechos, mientras que la investigación parlamentaria tendrá como objeto la valoración de conductas políticamente reprobables, la instrucción judicial centrará su labor en solventar posibles conductas ilícitas, dado que ambas investigaciones persiguen finalidades distintas delimitar la responsabilidad política la Comisión de Investigación, solventar las*

³⁰³ Op. cit., pág. 261

posibles responsabilidades penales la investigación judicial, estableciendo, siguiendo a Arévalo, una delimitación entre control político y control jurídico en los siguientes términos: “el control jurídico—ejercido por los órganos judiciales— tiene un carácter objetivo, está basado en razones jurídicas, responde a parámetros normativos en cuanto a las reglas de emisión de sus juicios, y su ejercicio es cogente, no existe voluntariedad en el órgano judicial; por el contrario, el control parlamentario —ejercido por el poder legislativo y no por órganos judiciales—, no se basa en razones objetivas, sino que su fuerza deriva de la capacidad inherente de que goza ese control para poder influir en otros medios de fiscalización política, como puede ser el cuerpo electoral. Además no está regulado en cuanto a las reglas del razonamiento, es decir, no hay parámetros objetivados que presidan las reglas de emisión de sus juicios”³⁰⁴

Es precisamente ese razonamiento el que nos lleva a oponernos a la simultaneidad de las dos investigaciones, como hemos expuesto en el presente trabajo, bastándonos para ello formular las mismas preguntas que la profesora Rodríguez Coarasa: una vez abierto un proceso judicial...

³⁰⁴ ídem anterior.-

1º.- ¿tienen el deber de comparecer ante la comisión de investigación personas imputadas o, incluso, procesadas?

2º.-¿pueden ser tenidas en cuenta por el juez las declaraciones que el compareciente haya realizado en la comisión parlamentaria?

3º.- ¿puede el Juez solicitar de la comisión de investigación los materiales de trabajo, declaraciones y documentación que ésta hubiera obtenido?

4º.- ¿Cómo se regula el secreto en las comisiones de investigación?

5º.- ¿Pueden utilizarse las declaraciones ante la comisión como medio de prueba ante los Tribunales?

El marco legal vigente en nuestro Ordenamiento Jurídico permite la coexistencia, con base en el propio artículo 76 de la Carta Magna, antes reproducido, cuando regula que las conclusiones de las primeras no serán vinculantes para los Tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales; y además, el objeto de las mismas puede ser sobre cualquier asunto de interés público, por lo que no se excluye ninguno, ni siquiera el investigado judicialmente.-

En el Derecho Comparado la compatibilidad es la regla general, salvo en Francia, donde las *Comissions d'enquête*, que no están constitucionalmente reconocidas, conforme al artículo 6.2 de la Ordenanza número 1.100, de 17 de noviembre de 1958, relativa al

funcionamiento de las Asambleas Parlamentarias, con valor de ley ordinaria, dispone que no puede ser creada ninguna comisión de investigación cuando los hechos han dado lugar a acciones judiciales y mientras dichas acciones estén en curso. Incluso con la reforma legal de 1991 se mantuvo dicha disposición, e incluso se añade que, si una comisión estuviese ya creada, su trabajo ha de finalizar, si se aperturase una investigación judicial. En el mismo sentido el Reglamento de la Asamblea Nacional (artículo 141.2 y 3), de quien depende la creación de una comisión, tras una iniciativa que ha de contener con precisión los hechos que motivan la misma, resultando que la decisión sobre la coincidencia en el objeto investigado en sede judicial y parlamentaria corresponde a la comisión encargada de analizar la propuesta de investigación. En este sentido, a partir de 1971, se admite que la existencia de diligencias judiciales no constituye por sí misma un obstáculo dirimente en la decisión sobre la creación de una Comisión de investigación, si bien constituiría un elemento a tomar en cuenta con la finalidad de limitar los poderes de la comisión al estricto análisis de los hechos que constituyen su objeto. De hecho, la Asamblea Nacional ha decidido en diversas ocasiones la creación de Comisiones de investigación, a pesar de la existencia de diligencias judiciales, desde el momento en que los hechos que daban lugar a las diligencias judiciales

quedaban fuera del campo de investigación por la Asamblea³⁰⁵.-

Por otra parte, en el Parlamento Europeo se articula un sistema similar al francés, aunque de un modo más tajante, que excluye la posibilidad de simultanear ambas investigaciones. Así, la *Rectificación a la Decisión del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, de 6 de marzo de 1995, relativa a las modalidades de ejercicio del derecho de investigación del Parlamento Europeo*, de 19 de abril de 1995, establece en su artículo 2.3º: "*Una comisión temporal de investigación no podrá examinar hechos de los que esté conociendo un órgano jurisdiccional nacional o comunitario, hasta tanto concluya el procedimiento jurisdiccional*".-

No podemos compartir con Rodríguez Coarasa que "*si bien razones jurídicas posibilitan la compatibilidad entre ambas investigaciones, razones de oportunidad política podrían argumentarse para evitar la constitución de una investigación parlamentaria estando en curso un proceso penal*"³⁰⁶, dado que los motivos que justifican la incompatibilidad entre ambas investigaciones también es de carácter jurídico, y que en nuestro sistema encuentra su base en los artículos 18 y 24 de la Constitución Española, que garantiza toda una serie de derechos

³⁰⁵ Op. cit., pág 145 y ss., en las que se recogen referencias de la doctrina sobre el modelo francés

³⁰⁶ Op. cit., pág. 264.-

fundamentales a toda aquella persona que se encuentre imputada en un proceso penal, tales como la defensa y asistencia letrada, a ser informado de los hechos investigados así como de las actuaciones practicadas (en consonancia con el derecho fundamental a ser informado de la acusación), a un proceso con todas las garantías, a utilizar los medios de prueba pertinentes para la defensa, a no declarar contra uno mismo, a no confesarse culpable, a la presunción de inocencia; así como los derechos fundamentales a la intimidad personal y familiar, al honor y a la propia imagen, todo ello puesto también en relación con el artículo 9.3 de la Constitución, que alude a los principios de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.-

Como refiere Álvarez Ossorio, la investigación simultánea de asuntos por el poder judicial y el parlamentario *“es uno de los más polémicos y controvertidos en materia de investigación parlamentaria, por la posibilidad de roce que se puede suscitar, y que de hecho se suscita, entre las comisiones de investigación y el Poder Judicial a la hora de tratar ambas esferas una misma cuestión”*³⁰⁷, quien refiere a

³⁰⁷ Op. cit. pág. 143.-

Pérez Serrano, quien en relación al origen de la institución señala: *"sus escollos están precisamente en los rozamientos con otros Poderes o en invasiones de la esfera ciudadana; el choque con los Tribunales es casi inevitable, aunque no vaya a fiscalizarse propiamente su actuación, porque la Comisión actúa como los Jueces instructores"*³⁰⁸, refiriendo respecto a ello Álvarez Ossorio que *"aunque no se refiere expresamente al supuesto español y hable con carácter general, Pérez Serrano apunta algo casi implícito e inevitable en la práctica investigadora de las Cámaras. A pesar de que la delimitación entre ambos poderes está, a priori, relativamente clara, respecto a la labor de investigación sobre ciertos asuntos en que convergen ambas instancias, no parece servirnos de mucho el principio de separación de poderes. Efectivamente, el artículo 76 limita el alcance investigador de las comisiones de investigación, afirmando que "sus conclusiones no serán vinculantes para los Tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales (...)", y, por su parte, el artículo 2.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial establece el carácter excluyente de las potestades jurisdiccionales, únicamente atribuidas a Jueces y Tribunales, pero también exclusivo, señalando que los "Juzgados y Tribunales no ejercerán más funciones que las señaladas en el párrafo anterior, las de Registro Civil y las*

³⁰⁸ Pérez Serrano, N.: *Tratado de Derecho Político*, Madrid, Civitas, 1976, pág. 814-815.

*demás que expresamente les sean atribuidas por ley en garantía de cualquier derecho*³⁰⁹, para concluir que “*la conjunción de estos artículos no es tarea fácil en el ámbito de la investigación parlamentaria. La posibilidad de indagación sobre la realidad de un asunto, y la extracción de conclusiones, es siempre cuestión delicada, por la invasión de competencias que pueda producirse entre el ámbito de funciones de los poderes judicial y parlamentario, y que podrían mermar el esquema de separación de poderes constitucionalmente establecido*”³¹⁰.-

Como referíamos anteriormente, en el Derecho comparado impera el sistema de compatibilidad de simultaneidad relativa, en el cual si bien no existe en el ordenamiento norma alguna que impida la coexistencia de ambas investigaciones, y ambos órganos pueden llevar a cabo simultáneamente investigaciones sobre una misma materia, ello está matizado por la salvaguarda establecida en el artículo 76 de la Constitución, de no afectación de los resultados de la investigación parlamentaria a Jueces y Tribunales. Recoder de Casso, referido por Álvarez Ossorio³¹¹, emplea una técnica negativa, marcando los límites, procurando “*evitar injerencias de las Comisiones de investigación en el*

³⁰⁹ Op. cit. pág. 143-144.-

³¹⁰ Idem anterior, refiriendo a Loewenstein, K.: *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1983, pág. 55.

³¹¹ Op. cit., págs. 147.-

poder judicial, pero no se señalan positivamente los poderes de estas últimas, ni se dice que tengan poderes judiciales", introduciendo en consecuencia la confusión que se deriva de no establecer el alcance del poder de cada órgano.-

Traemos a colación la referencia que Ossorio a la intervención de un diputado en el Congreso, en el debate del Pleno para la aprobación de la ya mencionada proposición de ley sobre comparecencia ante las Comisiones de investigación presentada en 1979, en cuya intervención destacaba los riesgos de roces entre los poderes legislativo y judicial: "*(...) se plantean con esta Ley algunos problemas y algunas cuestiones que es interesante dejar hoy aquí señaladas con una importante preocupación. Se puede constituir una Comisión de esta Cámara sobre cualquier asunto de interés público desde una perspectiva de separación de poderes y siendo respetuosos con los mismos; podría llamarse el planteamiento de una cuestión de compatibilidad entre los resultados de las diversas Comisiones de investigación con una actuación judicial". Y más adelante: "Estamos, evidentemente, con esta proposición de ley aprobada, ante la posibilidad de extender el ámbito más allá de los propios poderes judiciales. ¿En qué medida las Cámaras van a tener la suficiente capacidad de limitación para no entrar, precisamente, en estos ámbitos judiciales? (...) ¿Tendrá que cesar una Comisión de*

investigación ante una investigación judicial, ante un sumario judicial?

*Ese es un problema que nosotros planteamos. ¿En qué medida esas investigaciones políticas pueden prejuzgar o pueden condicionar determinadas resoluciones judiciales?*³¹²

Esas preguntas, ya planteadas en 1979, siguen sin respuesta, como sigue sin respuesta las que, en nuestra experiencia profesional, fueron realizadas al Parlamento de Canarias en 2007, como siguen sin respuesta las que se realicen en la actualidad, dado que la cuestión están sin resolver, ya que estando claro que las comisiones de investigación no tienen poderes asimilables a los de Jueces y Tribunales, el artículo 76 de la Constitución Española, no señala claramente los límites entre ambos.

Como refiere Álvarez Ossorio en su brillante trabajo³¹³: “(...)esta idea, inicialmente concebida en la *Proposición de Ley sobre obligatoriedad de comparecencia ante las Comisiones de investigación del Congreso y del Senado o de ambas Cámaras, de 1979, fue finalmente erradicada del texto definitivo que hoy regula el régimen de comparecencias de los particulares ante las Comisiones de investigación, la Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo, de comparecencia ante las Comisiones de investigación del Congreso y del*

³¹² Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, 4 de mayo de 1982, núm. 237, pág. 13775.; op. cit. págs.. 148-149

³¹³ Op. cit., pág. 148.-

Senado o de ambas Cámaras”, de tal modo que “el sistema español de investigación parlamentaria se separa de otros como el italiano, belga o portugués que sí reconocen poderes judiciales a sus Comisiones de encuesta”³¹⁴.

Coincidimos con Álvarez en que *“el sistema español es en cierta manera problemático por la confusión que surge como consecuencia de la similitud de los poderes funcionales atribuidos tanto a las comisiones parlamentarias de investigación como a un Juez (power to send for persons, papers and records), sin que ello haya sido acompañado de la regulación de los mecanismos de cohesión necesarios para el adecuado funcionamiento de ambas instancias”³¹⁵*, lo que nos lleva a propugnar la incompatibilidad entre ambas, dado que el régimen de comparecencias que se regula en la Ley Orgánica 5/1984, de 26 de mayo, de Comparecencia ante las Comisiones de investigación del Congreso y del Senado o de ambas Cámaras, así como en el artículo 502 del Código Penal, así como tampoco el régimen jurídico del requerimiento de ciertos datos y documentos se establece en el Decreto-Ley 5/1994, de 29 de abril, por el que se regula la obligación de comunicación de

³¹⁴ artículo 82 de la Constitución Italiana de 1947, que viene a equiparar a las comisiones de encuesta con los órganos judiciales a los efectos del proceso investigador. No obstante, como señala la sentencia número 231, de 22 de octubre de 1975, de la Corte Constitucional italiana, esta equiparación no ha de ser entendida en términos absolutos, ya que tales comisiones son órganos políticos, con finalidad política, bien distinta de los órganos judiciales, aunque circunstancialmente puedan tener atribuidas facultades propias de la autoridad judicial.

³¹⁵ Op. cit., pág 149.-

determinados datos a requerimiento de las Comisiones Parlamentarias de investigación, no resuelven los conflictos que se plantean ante la coexistencia de las dos investigaciones, por más que se hagan brillantes análisis sobre su distinta naturaleza jurídica.-

En cuanto a la búsqueda de soluciones, Álvarez Ossorio entiende *“planteable adoptar para el ordenamiento español una solución como la establecida por el italiano sin que ello supusiera un quebranto del principio de separación de poderes ni una merma de la autonomía y exclusividad de jurisdicción del Poder Judicial consagradas en el artículo 117 de la Constitución”*³¹⁶. En este sentido, apunta a Rodríguez Zapata, quien señala que *“la separación de poderes se puede y debe circunscribir a lo que constituye el ámbito nuclear o esencial (Kernbereich) de la función jurisdiccional permitiendo, en cambio, una coparticipación funcional de las Cortes Generales en el Poder Judicial y de éste en aquellas”*³¹⁷.

Para Álvarez, esa coparticipación aludida por Rodríguez-Zapata *“podría arbitrarse mediante una reducción del ámbito esencial de la función jurisdiccional al hecho central del proceso judicial: juzgar y hacer ejecutar lo juzgado. De dicho núcleo tendríamos que excluir la*

³¹⁶ Idem anterior.-

³¹⁷ Rodríguez-Zapata Pérez, J.: "El Poder Judicial como límite de la potestad de control de las Cortes Generales", *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 9, 1983, pág. 66.

fase instructora del proceso, como fase preliminar del juicio, y que sí podría ser objeto de tal coparticipación, que en este caso implicaría atribuir a las comisiones de investigación similares poderes a aquellos de que disponen Jueces y Tribunales sólo en fase instructora. Además, la atribución por ley de tales potestades podría establecerse mediante la articulación de un catálogo de facultades que no tendrían por qué ser necesariamente las mismas que las atribuidas a un Juez, de las cuales se podrían excluir aquellas que no estuvieran directamente relacionadas con la obtención de información, como por ejemplo, la prisión provisional o el establecimiento de fianzas, propias únicamente de un proceso penal". Independientemente al difícil encaje legal, nos parece tremendamente complicado que una comisión de investigación asuma las funciones de un Juez de Instrucción, por meras y básicas, razones de operatividad y de medios.-

Tampoco la aportación de Vergottini, que explica el problema de las atribuciones procedimentales de las comisiones de encuesta en el ordenamiento italiano, ayuda, bajo nuestro punto de vista a resolver el problema, al señalar que *"el recurso a los poderes de la autoridad judicial se explica por el propósito de facilitar las tareas instructoras de las Comisiones, pero esa habilitación constitucional no excluye que las mismas utilicen modalidades diferentes e incluso informales cuando lo*

*consideren oportuno*³¹⁸, pues no deja de ser una puerta abierta a la discrecionalidad y a la arbitrariedad, con el evidente resultado de obstrucción a la labor judicial: por ejemplo, negación de remisión de documentación al amparo del carácter secreto de la comisión parlamentaria; o la vulneración de derechos fundamentales en la obtención de prueba, que a la postre, implica la nulidad de las mismas en sede judicial; lo que hay que añadir, la evidente contaminación que supone el juicio mediático paralelo en el caso de coexistencia de ambas investigaciones, pues como bien refiere Álvarez, *“es lo cierto que la carga de opinión pública, política y periodística que se suscita en torno a una investigación parlamentaria va perfilando unas expectativas de culpabilidad que debilitan poderosamente la presunción de inocencia de los comparecientes y contribuyen a reducir la eficacia de la función mediadora y pacificadora del Juez en el proceso de esclarecimiento de la verdad judicial de los hechos”*³¹⁹.

Siendo pues evidente que en nuestro Ordenamiento Jurídico no existe prohibición expresa de coexistencia de una investigación judicial y

³¹⁸ De Vergottini, G.: "Las encuestas parlamentarias en la Constitución italiana", *Revista de Política Comparada*, Primavera-Verano 1984, núm. 10-11.

³¹⁹ Op. cit., pág. 153, con cita a su vez de Pérez Royo, *"Las conclusiones de una Comisión de investigación no son 'la verdad social', sino la 'verdad parlamentaria', que es algo completamente distinto. En el Estado constitucional (...) no hay más Verdad con mayúscula que la que definen los jueces y tribunales en un proceso contradictorio con todas las garantías constitucionales. La 'verdad' de la investigación parlamentaria es una 'verdad política' que tiene que surtir unos efectos asimismo políticos. No por ello deja de tener una gran relevancia, o mejor dicho, precisamente por ello el alcance de la misma puede ser de carácter mucho más general que el que pueda tener cualquier otra"*.

una investigación parlamentaria, la premisa básica de la que se parte es de la prescripción del carácter no vinculante de las conclusiones de las comisiones de investigación no serán vinculantes para los Tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales, algo destacado también por el Tribunal Constitucional en el Auto 664/1984, todo ello, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas.-

Álvarez Ossorio, con referencia a la mayoría de la doctrina, aboga por la simultaneidad temporal de investigación de ambos poderes sobre un mismo asunto, pues como afirma Lucas Murillo De La Cueva³²⁰, y con él gran parte de la doctrina, *“nada impide la compatibilidad de las acciones parlamentarias y judiciales, como así se deduce de la inexistencia en nuestro ordenamiento de una norma que impida dicha compatibilidad”*. En sentido similar, Caamaño³²¹, Amorós Dorda³²², Santaolalla³²³, todos referidos por Álvarez Ossorio³²⁴, habida cuenta la amplitud del objeto atribuido por el art. 76 de la Constitución Española a las comisiones de investigación (*cualquier asunto de interés público*), así

³²⁰ Lucas Murillo De La Cueva, P.: "Las Comisiones de investigación de las Cortes", op. cit., p. 166.

³²¹ Caamaño, F: "Comisiones parlamentarias de investigación vs. Poder Judicial: paralelismo o convergencia (apuntes para su debate)", *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, Asamblea Regional de Murcia-Universidad de Murcia, 1994, número 6, pág. 169.

³²² Amorós Dorda, F.: "Artículo 76", *Comentarios a las leyes políticas. Constitución Española de 1978*, dir. O. Alzaga, Edesa, Madrid, 1989, pág. 589.

³²³ Santaolalla, F.: *El Parlamento y sus instrumentos de información ...*, cit., pág.255.

³²⁴ Op. cit., pág 150-151.-

como que *"la coincidencia sobre unos mismos hechos no tiene por qué afectar al principio de separación de poderes, dado que la encuesta parlamentaria y el proceso judicial persiguen finalidades completamente diferentes: obtención de información para su eventual aplicación a alguna función constitucional de las Cámaras, en el primer caso, y resolución de pretensiones conforme a Derecho, en el segundo"*.

Sin embargo, y dado que *"el hecho de que las finalidades perseguidas por el Parlamento y el Poder Judicial sean distintas, no garantiza que en el transcurso de una investigación no se vayan a producir interferencias, que se traduzcan en un entorpecimiento mutuo de ambas instancias"*³²⁵, nos lleva a abogar por el sistema francés, dado que un sistema permisivo con la coexistencia en el tiempo de la investigación parlamentaria y judicial, será un semillero de problemas, que conducirá al entorpecimiento mutuo del proceso investigador, con el evidente resultado en el alcance de sus actuaciones, proponiendo Pendás García, quien destaca *"la difícil solución jurídica de la cuestión, dado el vacío legal existente sobre tal extremo, debe ser cubierto por medio de valores y principios constitucionales y, en particular, de la concordancia (propia de un Estado democrático de Derecho) entre la independencia*

³²⁵ Idem anterior.-

de los poderes del Estado y la colaboración institucional''³²⁶. Lo que, bajo nuestro punto de vista, debe suponer, si se apuesta por el sistema de simultaneidad, por una Ley Orgánica que, con salvaguarda plena de los derechos constitucionales, establezca el marco de actuación de una y otra investigación, estableciéndose el régimen de colaboración y deslinde de competencias entre una y otra, sobre la base del deber de colaboración y auxilio que las autoridades gubernativas y judiciales tienen para con las Cámaras, reconocido en el artículo 109 de la Constitución, sin que dé lugar a la ruptura del principio de separación de poderes, base de todo Estado constitucional y democrático.-

Propone Álvarez varias soluciones *ante los problemas planteados en torno a la fricción entre las investigaciones parlamentarias y judiciales podrían tener dos soluciones, variables en función de que se prime al Poder Judicial o al Parlamento*³²⁷. La primera solución es la que aporta el ya analizado modelo francés de relativa incompatibilidad entre ambas investigaciones, estableciéndose un análisis previo sobre la posibilidad de coincidencia del objeto de la investigación, y decantándose el legislador galo, en tal caso, en favor de la investigación

³²⁶ El texto pertenece a un ejemplar mecanografiado, del *Informe Jurídico sobre relaciones entre investigación parlamentaria y actuación judicial (Legislación, Derecho comparado, precedentes parlamentarios)*, elaborado por Pendas García, B., como Letrado de la *Comisión de investigación para determinar las responsabilidades políticas que resulten de la creación, actuación, financiación y encubrimiento de los Grupos Antiterroristas de Liberación (GAL)*, pág. 7., referido por Álvarez Ossorio Fernández, op. cit., pág.152.-

³²⁷ Op. cit., pág 153 y ss.-

judicial. Coincidimos con Álvarez en que *“esta solución sería adaptable a nuestro sistema, sin necesidad de reforma constitucional, ya que al respecto, nada dice el artículo 76 de la Constitución Española, que se limita a desvincular al Poder Judicial de las resoluciones emitidas por la comisiones de investigación”*³²⁸. Y, señalando a Caamaño, *“que no exista impedimento constitucional (a la simultaneidad), no es óbice para que el Legislador pueda, si así lo estima conveniente, evitar esa concurrencia de procesos en el tiempo, ordenando la suspensión de la investigación parlamentaria o prohibiendo expresamente su apertura cuando se constate el inicio de diligencias penales a resultas de unos mismos hechos, máxime cuando la previsión constitucional del artículo 76 es preservadora de la afectación de Jueces y Tribunales por las resoluciones de las comisiones de investigación”*³²⁹. Opción que defendemos, si bien la misma trae como lógica crítica la de quienes postulan que no cabe limitar a las Cámaras parlamentarias la posibilidad de investigar cualquier asunto de interés público³³⁰, ya que *“una cosa es limitar temporalmente la creación de una Comisión parlamentaria de*

³²⁸ Ídem anterior.-

³²⁹ Ídem. anterior, apuntando que en 1998, según referencia periodística (Diario El País, 22 de enero de 1998), los Grupos parlamentarios popular y socialista del Congreso, llegaron a un principio de acuerdo para modificar el régimen jurídico de las Comisiones de investigación, con la finalidad de que el nuevo Reglamento del Congreso de los Diputados contemplase un sistema en virtud del cual la Mesa del Congreso podrá suspender una comisión de investigación cuando haya un procedimiento judicial abierto, siempre que éste haya llegado a la fase de inculpación o procesamiento de alguna de las personas que vaya a ser llamada por la comisión.-

³³⁰ Álvarez, C.: op. cit., pág. 154.-

investigación cuando sobre los mismos acontecimientos se halle en curso una investigación judicial, con el sentido de impedir que ambas sedes sufran influencias recíprocas perniciosas para el desenvolvimiento de sus actuaciones. Pero ello no puede nunca significar un impedimento definitivo del poder investigador de las Cortes, por cuanto éste no tiene su fundamento en la depuración de responsabilidades jurídicas, sino en el conocimiento directo de asuntos de interés público, con independencia de las repercusiones que en otras instancias -como la judicial- se puedan derivar para terceros. Una cosa es relegar a un momento posterior la investigación parlamentaria, y otra bien distinta limitar el poder de las Cortes en este sentido”.

La otra posible solución, siguiendo sistemas como el alemán, portugués o italiano³³¹, es la de atribución de auténticos poderes judiciales instructores a las comisiones de investigación, consistiría en que la indagación de los hechos fuera totalmente capitalizada por la investigación parlamentaria. Sistema que, bajo nuestro punto de vista, implica una verdadera suplantación del Poder Judicial por parte del

³³¹ El artículo 44.2 de la Ley Fundamental de Bonn establece: "Para la obtención de las pruebas se aplicarán, por analogía (sinngemäss) las normas de enjuiciamiento criminal (Strafprozess), sin perjuicio del secreto de la correspondencia, del correo y de los telégrafos". En Portugal, "As comissoes parlamentares de inquérito gozam de poderes de investigação próprios das autoridades judiciais". Artículo 181 de la Constitución de Portugal de 1976, modificado por la Ley Constitucional 1/1982, de 30 de septiembre. Y en Italia, "(...) La comisión de encuesta averiguará y examinará con análogos poderes e idénticas limitaciones que la autoridad judicial". Artículo 82 de la Constitución italiana. Para un análisis más detallado, se puede acudir al estudio de Rodríguez Coarasa, C.; op. cit., págs. 265-268, con cita de la doctrina constitucionalista de los países analizados.-

Poder Legislativo, teniendo un ejemplo paradigmático de ello en Estados Unidos de América, en el que el sistema de comisiones ostenta gran notoriedad, dado que el poder de investigación del Congreso es una facultad inherente a sus funciones constitucionales, incluso cuando las investigaciones recaigan sobre materias con relevancia penal³³².

Según Santaolalla³³³, los principios esenciales de las Comisiones de investigación de acuerdo con la jurisprudencia norteamericana, son los siguientes:

1) el poder de disponer investigaciones y exigir la comparecencia de testigos es una consecuencia natural de las funciones de las Cámaras;

2) antes de que una Comisión pueda obligar a declarar a un testigo, debe informarle de la conexión entre las preguntas que se van a formular y el objeto de la encuesta;

3) las investigaciones parlamentarias están sujetas en varios grados a la protección constitucional de los derechos individuales;

y 4) los Tribunales pueden revisar estas encuestas, aunque las comisiones que las desarrollan tienen reconocida autonomía para establecer su propio procedimiento.-

³³² Vid. la obra de Rodríguez Coarasa, C., op. cit., págs. 264 y 265, con cita de la doctrina norteamericana

³³³ Op. cit., págs. 232 y 233.-

De ahí que otro factor determinante que nos mueve a decantarnos por el sistema de prohibición de simultaneidad sea el marco jurídico relativo a la intervención del Ministerio Fiscal respecto a las comisiones parlamentarias. Por más que se defienda la independencia entre ambas actuaciones, así como su objeto, resulta que no sólo está prevista la remisión de las conclusiones de la investigación parlamentaria al Ministerio Público al final de sus trabajos³³⁴, sino que, además, el artículo 3.2 de la Ley Orgánica 5/1984, establece el traslado al Ministerio Fiscal, sin esperar al resultado de la investigación, *"si de las manifestaciones del compareciente se dedujeran indicios racionales de criminalidad para alguna persona (...)"*, lo que, sin duda, a priori, genera toda una serie de dudas respecto a la naturaleza jurídica de la forma de obtener dicho medio de prueba, especialmente, cuando la asistencia letrada no es preceptiva, como en el procedimiento judicial, además de no haberse prestado la declaración con la previsión de los derechos constitucionales que asisten a la persona imputada, conforme a la Ley de Enjuiciamiento Criminal; y sin que, ante la ausencia de previsión legal específica, como en el procedimiento administrativo sancionador, esté

³³⁴ Con base en el artículo 76 de la Constitución Española, así como el 52.5 del Reglamento del Congreso de los Diputados, o el 60.5 del Reglamento del Senado; en su condición de promotor de la Justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, de oficio o a instancia de los interesados, así como velar por la independencia de los Tribunales y procurar ante éstos la satisfacción del interés social, conforme al artículo 124 de la Carta Magna y su propio Estatuto Orgánico.

previsto el modo y forma de proceder a ello, así como la repercusión que dicha consideración sobre el posible alcance de dicha manifestación tenga sobre el desarrollo de los trabajos de la comisión a partir de ese momento. Todo lo cual da pie al más que probable planteamiento de instar la nulidad de las pruebas, con base en el artículo 11.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, según el cual *“no surtirán efecto las pruebas obtenidas directa o indirectamente violentando los derechos o libertades fundamentales”*. Además, ha de tenerse en cuenta que el Ministerio Fiscal, conforme a su propio Estatuto Orgánico, puede incoar diligencias informativas, no siendo tampoco preceptiva la remisión de lo actuado a la Autoridad Judicial.-

En suma, por más que se postule que cada uno de los respectivos marcos de actuación tenga un ámbito propio, toda la doctrina constitucionalista coincide en señalar, como hemos expuesto, que en la práctica existen puntos de fricción cuando ambas investigaciones actúan paralelamente sobre los mismos hechos y las mismas personas. Recoder reconoce expresamente incluso *“que la referencia constitucional que apunta que las conclusiones de las Comisiones no serán vinculantes para los Tribunales ni afectarán a las resoluciones judiciales, precisamente está redactado con la convicción de que la investigación parlamentaria y la actuación judicial tienen puntos en*

común. Si no fuese así, no hubiese sido necesaria la alusión expresa a la no vinculación de las conclusiones de la investigación a los Tribunales, puesto que es evidente que las consecuencias de los trabajos parlamentarios son únicamente políticas”³³⁵.

De ahí que, permítasenos la reiteración, una comisión de investigación debería interrumpir su actividad o finalizarla una vez se inicien actuaciones judiciales o incluso policiales o pre-judiciales (por el Ministerio Fiscal). En el mismo sentido, y referidos por Rodríguez Coarasa³³⁶, encontramos la opinión de Canto, que se sustenta “*en el conflicto existente entre el derecho a defenderse el ciudadano inculcado en un procedimiento judicial, con asistencia letrada y garantías procesales; en tanto que la comisión de investigación, como es lógico, no está concebida como un proceso contradictorio con audiencia de partes*”³³⁷.-

Por su parte, García Morillo³³⁸ opina que “*carece de sentido la constitución de una comisión de Investigación sobre materias que están ya sometidas a investigación judicial, puesto que a poco espíritu de autodefensa que tengan los interesados, es poco probable que*

³³⁵ Op. cit., pág. 1178, referida por Rodríguez Coarasa, C.:op. cit., pág 278.-

³³⁶ Op. cit., pág. 279.

³³⁷ Canto García, M.: “Reflexiones sobre el derecho a la intimidad y las Comisiones de investigación parlamentarias” en *Boletín de Información. Ministerio de Justicia e Interior*, núm 1710, 199-1, pag. 3231.-

³³⁸ García Morillo, J.: ”El control en los tiempos del cólera”, texto mecanografiado, referido por Rodríguez Coarasa, C., en su obra, op. cit., pág 279.-

colaboren con las comisiones, ya que ningún efecto positivo, y sí muchos negativos, pueden seguirse de ello: ¿tiene sentido declarar cuando lo declarado puede ser —en realidad, será— utilizado contra el declarante en un proceso penal?”

Santamaría Pastor también tiene una valoración negativa del paralelismo entre ambas investigaciones, ya que, *“las comisiones de investigación se han deslizado hacia una asunción mimética de alguno de los modos de actuación propios del sistema judicial penal”*³³⁹. Añade a su crítica, recogida por Rodríguez Coarasa en su trabajo³⁴⁰ que *“estamos ante un modelo discutible, por muchas razones, porque la técnica de la instrucción penal no es ejemplar como procedimiento fiable para la obtención de la verdad, y porque el Parlamento no tiene por qué duplicar el trabajo del sistema jurisdiccional, pero que además ha sido copiado sólo en parte, al utilizar como instrumento de trabajo primero y casi exclusivo las comparecencias de personas; un medio cognoscitivo que, como es obvio para quienes trabajan profesionalmente en el ámbito de la jurisdicción criminal, posee una limitadísima utilidad, que se reduce al contraste de las hipótesis o conclusiones previas que han podido obtenerse mediante la realización*

³³⁹ Santamaría Pastor, J.A., “La actividad del Gobierno y de la Administración Pública como objeto del control parlamentario” VI jornadas de Derecho Parlamentario, Senado, Madrid, 1995

³⁴⁰ Op. cit., págs.. 279-280.-

de otro tipo de pruebas”. Especialmente crítico se muestra este autor respecto a la utilización y protagonismo alcanzados por las comisiones de investigación creadas en España. Opina que “*la evolución que han sufrido estas comisiones, que han perdido parte de su sustancia como instrumentos de control parlamentario para convenirse, ante todo, en técnicas de lucha política entre partidos, cuya virtualidad fundamental radica en producir el desgaste de la imagen de los adversarios (de cualesquiera no solo del Gobierno) a través de su sometimiento a un proceso indagatorio que arroja sobre las personas o instituciones investigadas la presunción de culpabilidad inherente al funcionamiento ordinario del sistema procesal penal (con absoluta independencia, por supuesto, de sus conclusiones a que el proceso investigador conduzca confirmen o, por e contrario contradigan esta presunción). No es ésta, sin duda, la intención que persiguen quienes proponen su creación y forman parte de las mismas pero los instrumentos posee, ocasiones, una eficacia practica completamente alejada de los proyectos de sus promotores*”³⁴¹.-

Conviene traer a colación, si quiera parcialmente, el artículo doctrinal del Catedrático Santamaría Pastor, sobre la caducidad del

³⁴¹ Ídem anterior.-

procedimiento administrativo sancionador (art. 44.2 LRJAP)³⁴².

Habida cuenta el paralelismo existente entre las actuaciones de una comisión de investigación parlamentaria, que puede remitir lo actuado al Ministerio Fiscal para el ejercicio de acciones penales y las actuaciones preparatorias de un procedimiento sancionador, nos recuerda el denodado abuso que se hace de las diligencias preparatorias en el procedimiento administrativo, sin limitación temporal y sin aplicación de garantías, y en el que textualmente refiere que *“la generalización de esta forma de abuso amenaza con convertir a las actuaciones preparatorias en un auténtico agujero negro que termine devorando al instituto de la caducidad, porque ¿de qué sirve establecer un riguroso plazo de tramitación si la misma, materialmente, puede efectuarse sin dar iniciación formal al procedimiento?”*

Y, lo que es peor, tiene difícil remedio en el plano normativo. No sería sensato prohibir genéricamente esta forma de actuar, que puede ser razonable en muchos casos (ni seguramente serviría de nada: no se pueden poner puertas al campo). Pero sí parece necesario fijarle límites estrictos: en la línea de lo que establece el antes citado artículo 12.1 del Reglamento de Procedimiento

³⁴² Santamaría Pastor, J.A.: Revista de Administración Pública, ISSN: 0034-7639, núm. 168, Madrid, septiembre-diciembre (2005), págs. 7-56 33

Sancionador, bien que definidos con algún mayor rigor. Las actuaciones preparatorias sólo debieran ser admisibles, como antes dijimos, en la medida en que tiendan a obtener las informaciones indispensables para valorar la viabilidad del procedimiento a iniciar: esto es, si los hechos que la Administración llega a conocer poseen una mínima apariencia de solidez y de carácter infractor, y a qué concretas personas parecen ser atribuibles (para dirigir contra ellas el procedimiento), y nada más.

Por el contrario, las actuaciones estrictamente indagatorias, típicas de la instrucción del procedimiento sancionador en sí, realizadas en esta fase previa debieran ser consideradas inválidas y, en su caso, ser rechazadas por los tribunales como elemento de convicción. Es inadmisibile y contrario a todo principio de defensa que elementos probatorios obtenidos en esta supuesta fase previa, al margen de los límites temporales y de las garantías de defensa del procedimiento, puedan constituir el fundamento de una resolución sancionadora; como lo es que pruebas obtenidas al margen del procedimiento pasen después en bloque a formar parte del expediente (?) como si fueran producto de una iluminación divina.

Antes de que la práctica conozca una extensión mayor de la que ya tiene, sería urgente que el legislador, o la jurisprudencia de

los tribunales, pusieran coto a esta tosca invención de «paraísos procedimentales», Guantánamos exentos en los que las garantías no existen y el tiempo no corre”

Dicho argumento es perfectamente aplicable al deficiente marco jurídico de las comisiones parlamentarias de investigación. A tal efecto, nos proporciona Rodríguez Coarasa dos sencillas preguntas³⁴³, que evidencian cuanto manifestamos tales como: ¿puede el juez instructor solicitar las declaraciones formuladas por los comparecientes en una comisión de investigación? No existe impedimento; ¿tienen las Cámaras una obligación jurídica de entregar al juez lo que solicite? El artículo 66.2 de la Constitución prescribe que “*Las Cortes Generales son inviolables*”, por lo que no existe obligación legal.-

Como bien refiere García Morillo, “*cuando la Constitución Española afirma en su artículo 76 que las conclusiones de las Comisiones no podrán “afectar” a las resoluciones judiciales, el alcance de la expresión “afectar” resulta de difícil delimitación*”³⁴⁴. Rodríguez Coarasa coincide con dicho autor cuando señala que “esta previsión constitucional debe entenderse en el sentido de que -no pueden ni impedir las ni modificarlas ni revocarlas, porque desde luego afectarlas, lo que se dice afectarlas, en el sentido que sea, es

³⁴³ Op. cit., pág 280.-

³⁴⁴ García Morillo, J.: “La responsabilidad política”, Claves de la Razón Práctica, 45,1994, pág 43.-

indudable que han de hacerlo³⁴⁵.

De ahí que propugnemos la incompatibilidad, debiendo procederse a una reforma de la actual Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo, Con base en el mencionado artículo 76 de la Constitución, la posibilidad de formar comisiones de investigación atribuida tanto a las dos Cámaras de las Cortes Generales como a los Parlamentos autonómicos, impone la necesidad de la articulación de un sistema de comparecencia en el que se garantice la efectividad del cumplimiento de los derechos constitucionales del compareciente, especialmente cuando ostente, o pueda ostentar la condición de investigado en un procedimiento penal cuyo objeto sea similar a los hechos que sean objeto de análisis en una comisión de investigación parlamentaria, proponiéndose que en el articulado se incluyen las siguientes previsiones:

(...) Todas aquellas personas físicas o jurídicas que sean llamadas formalmente, mediante el sistema que se establezca reglamentariamente, están obligadas a comparecer ante una Comisiones de Investigación nombradas por las Cámaras Legislativas de Estado o de las Comunidades Autónomas.

(...) Las Mesas de las Cámaras velarán por la salvaguarda de todos los derechos constitucionales, sin excepción.-

(...) el deber de declarar del compareciente estará limitado por la

³⁴⁵ Op. cit., pág 280.-

protección de los derechos que la Constitución ampara, destacando en este sentido los siguientes: a) el derecho a no declarar sobre ideología, religión o creencias; b) el derecho a la intimidad; c) el secreto profesional; d) el derecho del compareciente a no perjudicar su posición jurídica (en el supuesto de que viera peligrar sus posibilidades de defensa jurídica en un juicio iniciado sobre el mismo asunto) lo que debe suponer acogerse a su derecho a no declarar, a no confesarse culpable de ninguna actuación que se le impute, a usar todos los medios de prueba pertinentes para su defensa; así como el derecho de asistencia -letrada o técnica- por persona que designe el compareciente.-

(...) No podrá constituirse una comisión de investigación parlamentaria si por los hechos sobre los que se pretende indagar se está siguiendo una investigación por parte del Ministerio Fiscal o por la Autoridad Judicial

(...) Si de cualquier actuación, medio de prueba del que se tenga constancia, cualquiera que sea su naturaleza, o comparecencia, se dedujeran indicios racionales de criminalidad para alguna persona física o jurídica, la Comisión suspenderá inmediatamente sus trabajos y sesiones, y remitirá todo lo actuado al Ministerio Fiscal, para el ejercicio de las acciones procedentes.

(...) Cualquier persona física o jurídica requerida por una comisión de investigación podrá instar la salvaguarda de sus derechos fundamentales ante la jurisdicción ordinaria.-

8. CONCLUSIONES

Primera. Naturaleza jurídica.-

Con la premisa de poder crearse – ex. artículo 76 de la Constitución- comisiones de investigación *sobre cualquier asunto de interés público*, se abre toda un serie de actuaciones que van más allá de una función de control del Gobierno por el Parlamento, pudiendo extenderse a otras actuaciones, dado que no existe previsión legal expresa de carácter limitador a su margen de actuación.

Ello conlleva que en determinados momentos se incurra por las comisiones de investigación parlamentarias en el desarrollo de actuaciones propias de una investigación jurisdiccional, a pesar que, de conformidad con el régimen legal vigente, por un lado, las conclusiones de las mismas no vinculan a los Tribunales, y, por otro, tengan el deber de comunicar al Ministerio Fiscal cualquier indicio de criminalidad.-

Ante la manifiesta falta de desarrollo del régimen legal, ha de procederse a una mayor precisión del mismo, en el que se prevea, según el objeto de la comisión de investigación parlamentaria, un mayor régimen competencial en cuanto a las facultades de actuación.-

Segunda.- El objeto y límites de las comisiones de investigación.-

La imprecisión del presupuesto habilitante (*cualquier asunto de interés público*) impide establecer con carácter general previo cuál debe ser el objeto y los límites de una comisión de investigación parlamentaria, de tal modo que, habida cuenta el carácter temporal de las mismas, y la lógica y habitual tardanza de la Administración de Justicia en resolver, cualquier extralimitación (ya sea por investigar un asunto cuya competencia corresponde a otra Administración que no sea la Estatal, o por incurrir en vulneración de derechos fundamentales) será corregida, en su caso, ya sea en la jurisdicción ordinaria, ya sea por el Tribunal Constitucional, una vez finalizada la tramitación de la comisión de investigación.-

Por otro lado, debe arbitrarse la delimitación de actuación entre distintas Cámaras parlamentarias, a fin de evitar duplicidad de actuaciones, ya sea entre Congreso y Senado, ya sea entre una de ésta y un Parlamento autonómico, o bien entre Parlamentos territoriales).-

Y por último, debe desarrollarse con mayor precisión la limitación del objeto de una comisión de investigación en orden a la indagación respecto a particulares, dado que, aunque sólo pueden tratarse asuntos de interés público, se puede incurrir en actuaciones relativas a la investigación del patrimonio de personas privadas

(físicas o jurídicas), dado el notorio crecimiento de la privatización del régimen jurídicos de los entes dependientes de la Administración Pública.-

Tercera.- El régimen jurídico de las comisiones de investigación parlamentaria.-

El artículo 76 de la Constitución debe ser desarrollado por Ley (preferentemente de carácter orgánico), lo que permitiría un mejor control de la actuación de la comisión de investigación parlamentaria. Las Cámaras parlamentarias deben estar habilitadas legalmente para el ejercicio de sus facultades, por lo que sin perjuicio del contenido del artículo 109 de la Carta Magna, dicho desarrollo debe incluir, entre otras cuestiones:

- a) la previsión de la prolongación de la investigación de una comisión en el caso de que se agote la Legislatura (articulándose una sistema mediante la Comisión Permanente);
- b) la posibilidad de un régimen de creación que permita mayor margen de actuación a los grupos minoritarios, dado que en la actualidad, la creación de un instrumento de control al Gobierno queda en manos de las mayorías parlamentarias, cercenándose la posibilidad de investigar cualquier asunto de interés público;

- c) las limitaciones por razón de la materia (por ejemplo, materias clasificadas, política exterior, seguridad nacional, fondos reservados, actuaciones de anteriores Gobiernos, etc.);
- d) las facultades de actuación de las mismas en cuanto a requerimiento de información.

Cuarta.- Estatuto jurídico del compareciente.-

El artículo 76.2 de la Constitución impone el deber general de comparecer ante las comisiones de investigación parlamentarias. A posteriori, la mayor parte de la legislación de desarrollo de dicho precepto de la Carta Magna se ha dedicado dicho artículo.-

Por un lado, la Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo, *sobre comparecencia ante las Comisiones de investigación del Congreso de los Diputados, del Senado, o de ambas Cámaras*. Posteriormente el artículo 502 del Código Penal de 1995, regula las penas previstas para los delitos de incomparecencia voluntaria y de falso testimonio ante las comisiones parlamentarias de investigación.-

El requerido a comparecer ante una comisión de investigación está obligado tanto a personarse ante la misma, como a declarar verazmente sobre los extremos que la comisión estime precisos interrogar. No obstante, el deber de declarar del compareciente estará

limitado por la protección de los derechos que la Constitución ampara, destacando en este sentido los siguientes: a) el derecho a no declarar sobre ideología, religión o creencias; b) el derecho del compareciente a no perjudicar su posición jurídica (en el supuesto de que viera peligrar sus posibilidades de defensa jurídica en un juicio iniciado sobre el mismo asunto); c) el derecho a la intimidad; d) el secreto profesional; e) el derecho de asistencia -letrada o técnica- por persona que designe el compareciente.-

Quinta.- Protección de los derechos fundamentales del compareciente.-

De conformidad con la doctrina del Tribunal Constitucional expuesta en el presente trabajo, el compareciente mantiene en plena vigencia la totalidad de sus derechos fundamentales ante una comisión parlamentaria de investigación. El hecho de que las comisiones parlamentarias de investigación no tengan una naturaleza judicial, no supone garantía suficiente de que el compareciente no se encuentre expuesto a una posible vulneración de sus derechos fundamentales, aun cuando algunos de ellos son de naturaleza procesal o tendentes a garantizar los derechos de la persona en el proceso penal. Tal es así, que la propia Ley Orgánica 5/1984 en su

artículo primero atribuye a las Mesas de las Cámaras, de forma impositiva y no como potestad, la encomienda de velar "(...) *porque ante las Comisiones de investigación queden salvaguardados el respeto a la intimidad y el honor de las personas, el secreto profesional, la cláusula de conciencia y los demás derechos constitucionales*". Si los derechos fundamentales de ámbito procesal tuvieran que ser excluidos, carecería de sentido que la Ley recogiese como lo hace, de forma residual la protección de "*los demás derechos constitucionales*", por cuanto sería, en tal caso, más lógico, que estableciera un catálogo de los derechos fundamentales por los cuales tendrían que velar las Mesas de las Cámaras.

Sexta.- Procedimiento para la defensa de los derechos fundamentales del compareciente.-

El Tribunal Constitucional ha venido a destacar que el carácter irrecurrible de los *interna corporis acta* no puede extenderse a aquellas situaciones en que, como consecuencia de tales actos parlamentarios, se vulneren derechos fundamentales. En este sentido, el artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional establece la protección por vía de recurso de amparo frente a "*las decisiones o actos sin valor de Ley, emanados de las Cortes o de*

cualquiera de sus órganos (...)". Habida cuenta la consideración que una hipotética violación de derechos del compareciente por, o como consecuencia, de una investigación parlamentaria tendría de "acto sin valor de ley", hemos de entender que el amparo constitucional es la vía de defensa que tendrían los comparecientes ante una vulneración de sus derechos fundamentales por una comisión de investigación, por lo que abogamos por una reforma legislativa que permita al compareciente acudir a la jurisdicción ordinaria, contencioso-administrativa, concretamente al proceso especial para la protección de derechos fundamentales, para impetrar la acción judicial en aras a la defensa de los derechos fundamentales, por obvias razones de operatividad, habida cuenta la excesiva tardanza con que el Tribunal Constitucional resolvería un recurso de amparo, para resolver un conflicto originado por la colisión los derechos fundamentales de un compareciente ante una comisión investigadora con la finalidad perseguida por ésta.-

Séptima.- El deber de colaboración con las comisiones de investigación parlamentaria.-

Mediante el Real Decreto-Ley 5/1994, de 29 de abril, *por el que se regula la obligación de comunicación de determinados datos a*

requerimiento de las Comisiones parlamentarias de investigación, se impone la obligación de remisión de carácter financiero y fiscal se hace extensible, no sólo a la Administración Tributaria, sino también a las entidades de crédito, aseguradoras, sociedades o agencias de valores, sociedades gestoras de instituciones de inversión colectiva, establecimientos financieros de crédito, y cualesquiera entidades financieras. Independientemente a que dicha norma incumple varias premisas (inadecuación instrumental de la norma, vulneración del principio de reserva de Ley Orgánica), una correcta correlación del Decreto-Ley 5/1994, con la normativa general reguladora de la investigación parlamentaria debe suponer que la obligación de colaboración se extienda a todos aquéllos que sean requeridos, con la única excepción invocada anteriormente: la coexistencia de un procedimiento judicial por los mismos hechos investigados.-

Octava.- Simultaneidad de investigación parlamentaria y judicial.-

La falta de desarrollo normativo del artículo 76 de la Constitución Española ha dificultado la delimitación de la actividad parlamentaria con la judicial. En la práctica, ambas actividades pueden desarrollarse de modo simultáneo, lo que dificulta que se puedan cumplir con efectividad dos principios básicos: el de

independencia y el de colaboración.-

El Tribunal Constitucional ha establecido el carácter esencial de los derechos fundamentales cuya naturaleza no limita el alcance de su eficacia al ámbito al que textualmente parezcan referirse, sino que alcanzan a cualquier otra esfera administrativa o judicial basada en la condición o conducta de las personas, ante la posibilidad contemplada tanto en la Constitución como en la Ley Orgánica 5/1984, de que la comisión notifique el resultado de la investigación al Ministerio Fiscal, en el supuesto de que aprecie indicios racionales de criminalidad para alguna persona, lo que coloca al compareciente en una delicada posición prejudicial que, a nuestro parecer, activa de forma plena la virtualidad de todos los derechos fundamentales del compareciente, sean o no del estricto ámbito procesal.-

Novena.- Reforma de la Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo, de comparecencia ante las Comisiones de Investigación del Congreso y del Senado o de ambas Cámaras

Una Ley Orgánica debe regular un sistema de comparecencia que garantice la salvaguarda de los derechos fundamentales del compareciente, especialmente cuando ostente, o pueda ostentar la condición de investigado en un procedimiento penal cuyo objeto sea

similar a los hechos que sean objeto de análisis en una comisión de investigación parlamentaria, y muy especialmente los de carácter procesal (presunción de inocencia, no declarar, no confesarse culpable, uso de los medios pertinentes para la defensa, asistencia letrada...), articulándose un sistema de incompatibilidad de ambas investigaciones.-

La finalidad de ambas investigaciones es distinta, y muy diversa. No es igual el esclarecimiento de actividades de interés público que la indagación en sede jurisdiccional hasta alcanzar la categoría de hechos probados. Como tampoco es igual una valoración desde una perspectiva política (que además variará según el grupo parlamentario que la efectúe) respecto a la calificación de unos hechos desde la perspectiva jurídica, así como tampoco el régimen de reproches políticos frente a las sanciones en vía judicial.-

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

AGUILÓ LUCÍA, LI.: *“El debate secreto en las Comisiones de investigación y el derecho al honor, la intimidad y la propia imagen”*, Parlamento y Opinión Pública, Frances Pau Vall (Coord.), Tecnos, Madrid, 1.995.

ARAGÓN REYES, M., *El control parlamentario como control político*, Revista de Derecho Político, nº 23, 1986.-

AJA FERNÁNDEZ, E.: *“Consideraciones sobre las Comisiones Parlamentarias”*, Parlamento y Sociedad Civil, Universidad de Barcelona, Barcelona, 1980.

ALONSO DE ANTONIO, J.A.: *“El deber de secreto de los parlamentarios”*, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, núm. 76, 1.990.

-*“Repertorio Bibliográfico sobre Comisiones Parlamentarias”*, en *Las Comisiones parlamentarias*, Parlamento Vasco, Vitoria, 1.994.

ÁLVAREZ-OSSORIO FERNÁNDEZ, C.: *“Las Comisiones de investigación: ¿actos de control o instrumentos de información parlamentaria?”*, VI Jornadas de Derecho Parlamentario, Senado, Madrid, 1.995.

Teoría y práctica de la investigación parlamentaria en las Cortes Generales, Trabajo de tesis doctoral, Servicio de Publicaciones, Universidad de Cádiz, 2000.-

ALZAGA VILLAAMIL, O. (y otros): *“Artículo 76”*, en *La Constitución Española de 1.978. Comentario sistemático*, Ediciones El Foro, Madrid, 1978.

AMORÓS DORDA, F.J.: *“Art. 76”, Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978, , Tomo VI, Edersa, Madrid, 1989.*

ARAGÓN REYES, M.: *“La interpretación de la Constitución y el carácter objetivo del control jurisdiccional”, Revista española de Derecho Constitucional, núm. 17, 1.986.*

- *“El control parlamentario como control político”, Revista de Derecho Político, núm. 23, 1.986.*

ARANDA ÁLVAREZ, E.: *“El procedimiento en las Comisiones de investigación”, VI Jornadas de Derecho Parlamentario, Senado, Madrid, 1.995.*

ARCE, J. C.: *“El control parlamentario en las instituciones europeas. El Parlamento Europeo, control presupuestario y control político”, VI Jornadas de Derecho Parlamentario, Senado, Madrid, 1.995.*

ARCE JANARIZ, A.: *“Creación, composición y órganos directivos de las Comisiones parlamentarias”, Las Comisiones Parlamentarias, Parlamento Vasco, Vitoria, 1.994.*

-*“La distribución del control parlamentario entre los órganos de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas”, VI Jornadas de Derecho Parlamentario, Senado, Madrid, 1.995.*

-*“Las Comisiones de investigación en las Asambleas Autonómicas tras la aprobación del nuevo Código Penal”, Corts, Anuario de Derecho Parlamentario, núm. 3, 1.996.*

ARÉVALO GUTIÉRREZ, A.: *“Reflexiones sobre las Comisiones de investigación o encuesta parlamentaria en el ordenamiento constitucional español”, Revista de las Cortes Generales, núm. 11, 1.987.*

-*"Comisiones de investigación y de encuesta"*, Las Comisiones Parlamentarias, Parlamento Vasco, Vitoria, 1.994.

-*"Las Comisiones de investigación de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas"*, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 43, 1.995.

- *"Las Comisiones de parlamentarias de investigación en el derecho constitucional español"* Revista de las Cortes Generales, núm 39, 1996, págs. 331-337.

ARROYO DOMÍNGUEZ, D. y DE MARÍA PEÑA, J.L.: *"Sistema de relaciones entre el legislativo y el ejecutivo en la Comunidad Autónoma de Castilla y León"*, Revista de las Cortes Generales, núm. 8, 1.986.

ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I., Comisiones de investigación : *artículo 76*, en Comentarios a la Constitución española de 1978, Madrid, Cortes Generales, 1996-1999. T. VI.-

-*"Cuestiones resueltas y cuestiones pendientes en el régimen jurídico de las comisiones de investigación"* en Teoría y realidad constitucional - N. 1 (1er sem. 1998), p.123-181.

BOTTARI, C.: *"La investigación parlamentaria en el ordenamiento constitucional portugués"*, Revista Vasca de Administración Pública, núm. 15, 1.986.

CAAMAÑO, F.: *"Comisiones parlamentarias de investigación vs. Poder Judicial: paralelismo o convergencia (apuntes para su debate)"*, Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario, núm. 6, 1.994.

CANO BUESO, J.: *"Funciones y potestades de la Mesa y la Junta de Portavoces en el derecho parlamentario de las Comunidades"*

Autónomas”, Parlamento y Derecho, Parlamento Vasco, Vitoria, 1.994.

CANTO GARCÍA, M.: *“Reflexiones sobre el derecho a la intimidad y las Comisiones de investigación parlamentarias”, Boletín de información del Ministerio de Justicia e Interior, núm. 1710, 1.994.*

CARRILLO LÓPEZ, M.: *“El control parlamentario de las normas del Gobierno con rango de ley”, VI Jornadas de Derecho Parlamentario, Senado, Madrid, 1.995.*

CAVERO GÓMEZ, M.: *“Control parlamentario y Poder Judicial”, VI Jornadas de Derecho Parlamentario, Senado, Madrid, 1.995.*

CAZORLA PRIETO, L.M.: *Las Cortes Generales: ¿Parlamento contemporáneo?, Cuadernos Cívitas, Madrid, 1985.*

-“Problemas de la organización y el funcionamiento de los Parlamentos actuales”, en El Parlamento y sus transformaciones actuales, Tecnos, Madrid, 1.990.

CILLÁN GARCÍA DE ITURROSPE, M.C.: *Historia de los Reglamentos Parlamentarios en España. 1810-1936, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1.985.*

CONDE-PUMPIDO FERREIRO, C.: *“Las relaciones de las Cortes Generales con el Ministerio Fiscal”, en II Jornadas de Derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados, Madrid, 1.985.*

CORTES GENERALES: *Trabajos Parlamentarios. Constitución Española, Servicio de Estudios y Publicaciones, Madrid, 1980.*

-“Dictamen a requerimiento de la Comisión de investigación sobre incompatibilidades y tráfico de influencias, acerca de sus competencias, procedimiento de actuación y medios legales a su

alcance”, Revista de las Cortes Generales, número 14, 1.988.

DE ESTEBAN, J. Y GARCÍA-TREVIJANO, P.J.: *Curso de Derecho Constitucional Español*, vol. III, Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense, Madrid, 1994.-

DE SANTOS CANALEJO, E., *“Bicameralismo y control parlamentario”*, VI Jornadas de Derecho Parlamentario, Senado, Madrid, 1.995.

DE VEGA GARCIA, P.: *“Parlamento y opinión pública”*, *Parlamento y sociedad civil*, Universidad de Barcelona, Barcelona, 1.980.

- *“El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional”*, Revista de Estudios Políticos, núm. 43, 1985.

- *“La función política del Parlamento y la publicidad parlamentaria”*, II Jornadas de Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas, Parlamento de Canarias, Tenerife, 1.985.

DE VERGOTTINI, G.: *“Las encuestas parlamentarias en la Constitución italiana”*, Revista de Política Comparada, núm. 10-11, 1.984.

-*“La funzione di controllo nei Parlamenti alla fine del secolo”*, VI Jornadas de Derecho Parlamentario, Senado, Madrid, 1.995.

DORADO FRÍAS, F.: *“El control parlamentario de la política exterior”*, VI Jornadas de Derecho Parlamentario, Senado, Madrid, 1.995.

ELVIRA PERALES, A.: *“Las Comisiones de investigación en el Bundestag. Un estudio de jurisprudencia”*, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 19, 1.987.

EMBID IRUJO, A.: *“El control parlamentario del Gobierno en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional”*, Revista Vasca de Administración Pública, núm. 31, 1.991.

-*“El control parlamentario del Gobierno y el principio de la mayoría parlamentaria. Algunas reflexiones”*, Revista de las Cortes Generales, núm. 25, 1.992.

FERNANDEZ-CORONADO, A., *“Las comisiones de investigación en Francia”*, Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, N° 8, 1994, pags. 61-75

FERNÁNDEZ DE SIMÓN BERMEJO, E.: *“El control parlamentario y la opinión pública”*, Parlamento y opinión pública, Frances Pau Vall (Coord.), Tecnos, Madrid, 1.995.

FERNÁNDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ, P.: *“La Comparecencia de los ciudadanos ante las Comisiones de investigación de las Asambleas Legislativas”*, Revista de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, número 27, 1.992.

GARCÍA FERNÁNDEZ, J.: *“El control parlamentario desde la perspectiva del Gobierno”*, VI Jornadas de Derecho Parlamentario, Senado, Madrid, 1.995.

GARCÍA HERRERA, M.A.: *“Mayoría, minorías y control parlamentario”*, VI Jornadas de Derecho Parlamentario, Senado, Madrid, 1.995.

GARCÍA MAHAMUT, R.: *“Publicidad parlamentaria y Comisiones de investigación”*, VI Jornadas de Derecho Parlamentario, Senado, Madrid, 1.995.

-*Las Comisiones parlamentarias de investigación en el Derecho Constitucional español*, McGraw-Hill, Madrid, 1.996.

¿El reconocimiento del derecho de la minoría a crear Comisiones de investigación resultaría suficiente para un ejercicio eficaz del control parlamentario? Cuadernos de derecho público, nº 17, 2002.-

GARCÍA MARTÍNEZ, M.A.: *“La actividad legislativa del Parlamento como mecanismo de control político”*, en Revista de las Cortes Generales, núm. 14, 1.988.

GARCIA MORILLO, J.: *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1.985.

“Aproximación a un concepto del control parlamentario”, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1.986.

- *“Algunos aspectos del control parlamentario”*, El Parlamento y sus transformaciones actuales, Asamblea Regional de Murcia, Murcia, 1990.

“La responsabilidad política”, Claves de Razón Práctica, núm. 45, 1.994.

“El control parlamentario de las Cortes Generales y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas: autonomía y Comisiones de investigación”, VI Jornadas de Derecho Parlamentario, Senado, Madrid, 1.995.

“Principio de autonomía y control parlamentario: el supuesto de las Comisiones de investigación”, Revista Vasca de Administración Pública, núm. 44, 1.996.

GARCIA PECHUÁN, M. *“Principio federal y comisiones parlamentarias de investigación de los länder en la RFA (La experiencia alemana ante la cuestión de las comisiones parlamentarias de investigación en el Estado autonómico español)”*, Revista Vasca

de Administración Pública, nº 49, 1997 , pags. 63-98

“Potestad de organización y autonomía reglamentaria de las Cámaras parlamentarias” Revista española de derecho constitucional. – A. 20, n. 58 (en.-abr. 2000) , p. 71-104.

GARCÍA ROCA, J.: *“El control desde la perspectiva del parlamentarismo individual”*, VI Jornadas de Derecho Parlamentario, Senado, Madrid, 1.995.

GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, E.: *“Materias clasificadas y control parlamentario”*, VI Jornadas de Derecho Parlamentario, Senado, Madrid, 1.995.

GARRIDO GUTIÉRREZ, P. y ARLUCEA RUIZ, E.: *“Comisiones de investigación en el Parlamento Vasco”*, VI Jornadas de Derecho Parlamentario, Senado, Madrid, 1.995.

GONZÁLEZ MUÑIZ, M.A.: *Constituciones, Cortes y Elecciones españolas. Historia y anécdota (1810-1936)*, Jucar, Madrid, 1978

GRECIET GARCIA, E. *“Posición constitucional de las Comisiones de investigación y protección de los derechos de los comparecientes”*, en Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid - N. 10 (jun. 2004), 53-156.

GUAITA, A.: *“El recurso de amparo contra actos sin fuerza de ley de los órganos legislativos”*, Revista de las Cortes Generales, núm. 7, 1.986.

GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, I.: *“Sobre el control parlamentario de los Decretos Legislativos”*, VI Jornadas de Derecho Parlamentario, Senado, Madrid, 1.995.

GUDE FERNANDEZ, A, "*Las Comisiones de Investigación en Francia*", Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, núm. 8, 1994;

- *Las comisiones parlamentarias de investigación*, Santiago de Compostela Universidade, Servicio de Publicaciones e Intercambio Científico, 2000.-

JIMÉNEZ DÍAZ, A. "*Comisiones de investigación, intimidad e información tributaria*", Revista española de derecho constitucional., n. 60 (sept.-dic. 2000) , p. 45-88.

JIMÉNEZ CAMPO, J., "*Sobre el control parlamentario en Comisión*", en el colectivo *Política y Sociedad, Homenaje al profesor Murillo Ferrol*, vol. I, CIS-CEC, Madrid, 1987.-

LÓPEZ GUERRA, L. "*El titular del control parlamentario*", VI Jornadas de Derecho Parlamentario, Senado, Madrid, 1.995.

LOEWENSTEIN, K., *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona 1986

LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P.: "*Las Comisiones de investigación en las Cortes*", Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, núm. 10, Madrid, 1986.

MANZELLA, A.: "*Las Cortes en el sistema constitucional español*", en *La Constitución Española de 1978 (Estudio Sistemático)*, Predieri, A. y García De Enterría, E. (ed), Civitas, Madrid, 1.981.

MARCO MARCO, J., "*El reglamento parlamentario en el sistema español de fuentes del derecho*", Corts Valencianes, 2000.

MASSÓ GARROTE, M.F., "*Podere y límites de la investigación parlamentaria en el derecho constitucional español*" Madrid, Congreso de los Diputados, Departamento de Publicaciones,

2001.-

MEDINA RUBIO, R.: *La función constitucional de las Comisiones parlamentarias de investigación*, Civitas, Madrid, 1994.

MICELI, V., *Inchiesta Parlamentare*, Enciclopedia Giuridica Italiana, vol. VIII, pt I, Società Editrice Libreria, Milán 1902.-

MONTERO GIBERT, J.R. y GARCIA MORILLO, J.: *El Control Parlamentario*, Tecnos, Madrid, 1984.

MORA DONATTO, C.J., *“Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político”* tesis doctoral, 1997.-

MORALES ARROYO, J.M.: *“Un avance en la jurisprudencia constitucional sobre el control de las resoluciones parlamentarias”*, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 46, 1.996.

MORENO CARDOSO, A.: *“La investigación parlamentaria en España”*, Actualidad Administrativa, núm. 7, 1.989.

MURILLO DE LA CUEVA, P., *“Las Comisiones de investigación de las Cortes”*, en Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, núm. 10, 1986.-

NAVAS CASTILLO, A., *“El control jurisdiccional de los actos parlamentarios sin valor de ley”*, Colex, 2000.

NAVAS CASTILLO, F., *“Las comisiones de investigación y el Poder Judicial”* en Revista del Poder Judicial - 3ª época, n. 60 (4º trim. 2000), 13-33”.

“Las comisiones parlamentarias en el ordenamiento jurídico español”, Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Derecho, 2000.-

“La función legislativa y de control en comisión parlamentaria : comisiones de investigación y comisiones legislativas permanentes con

competencia legislativa plena", Editorial Constitución y Leyes, S.A., 2000.

"La composición de las comisiones parlamentarias en la jurisprudencia constitucional", IV jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos.-

ORTEGA SANTIAGO, C.G.: *"Los parlamentarios y los grupos como sujetos del control parlamentario en el procedimiento legislativo"*, VI Jornadas de Derecho Parlamentario, Senado, Madrid, 1.995.

OTAOLA, J.: *"Catarsis y parlamentarismo. Las Comisiones de investigación"*, Claves de Razón Práctica, núm. 29, 1993.

PANIAGUA SOTO, J.L.: *"El sistema de Comisiones en el Parlamento español"*, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, núm. 10, 1986.

PARAMIO DURÁN, A.: *"El modelo parlamentario y los principios de discusión pública y publicidad parlamentaria en el proceso de formación política"*, I Jornadas de Derecho Parlamentario, vol. II, Cortes Generales, Madrid, 1985.

PAU VALL, F. (coord.): *Parlamento y opinión pública*, Tecnos, Madrid, 1.995.

PECES-BARBA, G.: *La Constitución española de 1.978. Un estudio de Derecho y Política*, ed. Fernando Torres, Valencia, 1.984.

PÉREZ ROYO, J.: *Curso de Derecho Constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 1.994.

PÉREZ SERRANO, N.: *Tratado de Derecho Político*, Civitas, 2ª edición, Madrid, 1984,

- "Comisiones de investigación", VI Jornadas de Derecho

Parlamentario, Senado, Madrid, 1.995.

- *“Comisiones de investigación o estudio, reflexiones en torno a experiencias recientes del Congreso de los Diputados. Problemas actuales del control parlamentario”*, VI Jornadas Derecho Parlamentario, enero 1995, 1997, pags. 383-416

PEREZ UGENA Y COROMINA, A., *“Comisiones de Investigación y Poder Judicial : la intromisión parlamentaria”*, en Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense - N. 86 (1994-1995), p.409-421.

PIÑAR MAÑAS, J.L.: *“El control parlamentario de la Administración institucional”*, VI Jornadas de Derecho Parlamentario, Senado, Madrid, 1.995.

RASTROLLO ROJAS, J.M.: *“El Parlamento y los medios de comunicación. Una aproximación a la cuestión de la eficacia del control parlamentario”*, VI Jornadas de Derecho Parlamentario, Senado, Madrid, 1.995.

RECODER DE CASSO, E.: *“Artículo 76”*, Comentarios a la Constitución, dir. Garrido Falla, Civitas, Madrid, 1985.

REVENGA SÁNCHEZ, M.: *La formación del Gobierno en la Constitución Española*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1.988.

RÍOS RULL, F.: *“Nota sobre el control responsabilidad parlamentario sobre los miembros del Gobierno en el ordenamiento canario”*, VI Jornadas de Derecho Parlamentario, Senado, Madrid, 1.995.

RODRIGUEZ COARASA, C. *“Actividad parlamentaria y proceso judicial: delimitación de competencias de las Comisiones Parlamentarias de investigación”* Revista de la Facultad de

Derecho de la Universidad Complutense, N^o. 87, 1997.

RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, J.: *“El poder judicial como límite de la potestad de control de las Cortes Generales”*, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 9, 1983.

RUBIO LLORENTE, F.: *“Las Comisiones Parlamentarias”*, Parlamento Vasco, Vitoria, 1.994.

RUSH, M.: *“Las Comisiones en el Parlamento del Reino Unido”*, Las Comisiones Parlamentarias, Parlamento Vasco, Vitoria, 1994.

SAINZ MORENO, F.: *“Secreto e información en el Derecho Público”*, Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría, vol. III, Civitas, Madrid, 1.991.

-*“Consideraciones sobre algunos límites del derecho de información en las Cámaras”*, Instrumentos de información de las Cámaras parlamentarias, Cuadernos y Debates, núm. 52, CEC, Madrid, 1.994.

-*“Control parlamentario y órganos constitucionales del Estado”*, VI Jornadas de Derecho Parlamentario, Senado, Madrid, 1.995.

SANCHEZ NAVARRO, A.J., *“Las comisiones parlamentarias de investigación”* Revista de estudios políticos, ISSN 0048-7694, N^o 102, 1998, pags. 339-342

SÁNCHEZ MUÑOZ, O.: *“La articulación del control parlamentario y del control político-electoral a través de la noción de responsabilidad política difusa”*, VI Jornadas de Derecho Parlamentario, Senado, Madrid, 1.995.

SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: *“La actividad del Gobierno y de la Administración Pública como objetivo del control parlamentario”*, VI

Jornadas de Derecho Parlamentario, Senado, Madrid, 1.995.

- Revista de Administración Pública, ISSN: 0034-7639, núm. 168,
Madrid, septiembre-diciembre (2005).-

SANTAOLALLA, F.: *El Parlamento y sus instrumentos de información (preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación)*, Edersa, Madrid, 1982.

SHAW, M.: *“Las Comisiones en el Congreso norteamericano”*, Las Comisiones Parlamentarias, Parlamento Vasco, Vitoria, 1994.

TORRES BONET, M.: *“Las relaciones entre las Comisiones de investigación y el Poder Judicial”*, VI Jornadas de Derecho Parlamentario, Senado, Madrid, 1.995.-

“Las comisiones de investigación : instrumentos de control parlamentario del gobierno” Congreso de los Diputados, Departamento de Publicaciones , 1998.

TORRES DEL MORAL, A.: *Principios de Derecho Constitucional Español*, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1.992.

TORRES MURO, I. *“Las comisiones parlamentarias de investigación”*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998.-

VERGOTTINI, G., *“La funzione di controllo nei parlamenti alla fine del secolo”*, VI Jornadas de Derecho Parlamentario, Senado, Madrid, 1.995.

- *“Las encuestas parlamentarias en la Constitución italiana”*, Revista de Política Comparada, Primavera-Verano 1984, núm. 10-11.

VILLACORTA MANCEBO, L.: *Hacia el equilibrio de poderes: Comisiones legislativas y robustecimiento de las Cortes*, Universidad

de Valladolid, Valladolid, 1989.

VIRGALA FORURÍA, E.: *“Las Comisiones y Ponencias”*,
Parlamento y Derecho, Parlamento Vasco, Vitoria, 1991.

-*“Las Comisiones parlamentarias en las Asambleas legislativas
autonómicas”*, Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol,
núm. 3, 1.993.-