CUESTIONES RESUELTAS Y CUESTIONES PENDIENTES EN EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN[1]

IGNACIO ASTARLOA HUARTE-MENDICOA Y MANUEL CAVERO GÓMEZ
Letrados de las Cortes Generales

1. INTRODUCCIÓN

El artículo 76 de la Constitución incorpora a la norma fundamental, por primera vez en nuestra historia constitucional, la posibilidad de que las Cortes nombren Comisiones de Investigación. Nuestro texto constitucional se suma de este modo al grupo no muy numeroso de ordenamientos que, con esta denominación o con la de Comisiones de Encuesta o Encuestas, han elevado al máximo rango la regulación de esta peculiar institución, sobre todo tras la Segunda Guerra Mundial[2].

1. El presente trabajo es una adaptación del comentario realizado al artículo 76 de la Constitución, incluido en el Tomo VI de los *Comentarios a la Constitución Española de 1978,* dirigidos por Óscar ALZAGA VILLAAMIL y publicados por EDERSA este mismo año. Los autores agradecen a ambos no sólo las facilidades otorgadas para reproducir parcialmente su contenido, sino tambien el estímulo que han proporcionado para que esta nueva versión vea la luz en el momento fundacional de esta Revista.

2. A lo largo de este comentario se incluyen algunos datos que permiten conocer la situación de las Comisiones de Investigación en el Derecho comparado, prevista y regulada en la generalidad de los ordenamientos modernos, y contrastarla con el modelo español. Pero, en lo que se refiere al nivel constitucional, interesa adelantar que, sin perjuicio de precedentes tan significativos como la Constitución de Bélgica de 1830, la Prusiana de 1850 y la de Weimar de 1919, han sido las Constituciones posteriores a 1945 las que han incluido de forma más general la presencia de esta figura en algún precepto de la norma fundamental. Es el caso de Austria (sólo para la Cámara Baja), Dinamarca, Islandia, Italia, Luxemburgo («realizar investigaciones»), Portugal y Grecia. Y también el de la Ley fundamental de Bonn, heredera de las previsiones de Weimar.

Al margen de su constitucionalización, esta peculiar función fiscalizadora se recoge, como se ha dicho, a nivel de legislación ordinaria o de reglamentos parlamentarios, en la generalidad de los ordenamientos. Entre las excepciones interesa, no obstante, destacar el caso del Reino Unido, donde, desde

Si atendemos al conjunto de las opiniones que ello ha merecido en los comentaristas de nuestra Constitución, cabe concluir que esta novedad ha sido saludada casi unánimemente de forma positiva: el constituyente habría elevado el rango del reconocimiento de esta institución de control y habría encauzado así el desarrollo reglamentario y legislativo posterior al disciplinarla en sus aspectos fundamentales, en línea con lo que, más en general, viene haciendo el constitucionalismo más moderno con otras tantas cuestiones de Derecho Parlamentario.

Ello no obstante, este artículo es, como ha demostrado la experiencia de su desarrollo y aplicación, uno de los más problemáticos de la Constitución. Y también uno de los que con el paso de los años ha generado juicios más encontrados: de frustración y crítica en quienes han considerado que, siendo ésta una institución capital para el desarrollo de la democracia y elemento clave para el control del Gobierno, se ha hecho un uso cicatero y corporativo de la misma por parte de los protagonistas políticos; de preocupación y prevención en quienes han estimado que se ha hecho una lectura exagerada y torcida de la misma en la confrontación política entre los partidos.

Lo cierto es que no puede considerarse sorprendente que la institución y el artículo constitucional que la regula hayan generado tal grado de polémica. Refiriéndonos al caso español, cabría decir que ello es debido, en primera instancia, a la ausencia de una tradición definida y a una regulación demasiado genérica y algo confusa de la Constitución, que no ha sabido intuir la riqueza de situaciones que la vida parlamentaria iba a producir.

Pero antes de entrar en nuestro caso con detalle es indispensable anotar que se trata de un problema más general, íntimamente ligado con la naturaleza misma de la institución, que ofrece perfiles muy problemáticos y resulta difícil de encuadrar tanto dentro de la estructura del Parlamento, como, más en general, en el conjunto de las instituciones del Estado. Un somero repaso de la historia parlamentaria y del Derecho comparado acredita de forma manifiesta estos extremos y la consiguiente diversidad de regímenes, que dificulta la formulación de criterios generales y soluciones comunes y obliga a describir y estudiar cada modelo de forma separada para poder formular algunas certezas sobre cada caso concreto.

Aparentemente, la esencia del mecanismo puede explicarse muy sencillamente: se confieren potestades extraordinarias al Parlamento, con la finalidad de

1921, se sustituye para esta tarea a los políticos por los juristas, a través de los «Tribunals of Inquiry», frente a la antigua distinción entre «Committée» y «Comission», que designaba la Corona, en la esfera administrativa, con fines de investigación.

En Francia, la Constitución de 1958, cuya regulación de las Cámaras es muy limitada, no contiene disposición alguna que se refiera a las Comisiones de Investigación. Es el artículo 6 de la ordenanza 58-1100 de 17 de noviembre de 1958, relativa al funcionamiento de las asambleas parlamentarias (modificada en 1977, 1991 y 1992 en lo que concierne a este concreto precepto) el que recoge los principios básicos de este tipo de Comisiones, desarrollados por los Reglamentos parlamentarios.

Para el examen del Derecho Comparado véase, además del libro de F. SANTAOLALLA LÓPEZ: *El Parlamento y sus instrumentos de información*. Madrid, 1982 y de los artículos citados en la bibliografía incluida en el comentario citado en la nota 1, el volumen dirigido por DE VERGOTINI: *Le inchieste delle Assemblee Parlamentari*, Rímini, 1985.

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[3].

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 éste último adopta resoluciones que, con independencia de su valor político, no producen directamente efectos jurídicos.

Sin embargo, ninguno de estos elementos se ha conformado en la realidad de manera simple y pacífica.

La principal preocupación que tradicionalmente ha suscitado esta figura afecta a su naturaleza y es bien conocida: su complicado deslinde con la función judicial. Al fijar una «verdad oficial» sobre unos hechos puede ser redundante o contradictoria con los fundamentos de hecho de un fallo judicial. Al utilizar medios extraordinarios para la indagación, se asimila a la actividad instructora. Al enjuiciar conductas, por más que lo haga políticamente, pone en entredicho el monopolio de la jurisdicción. Y lo hace desde la política, sujeta al juego de mayorías y minorías 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 conferir.

Históricamente se han dado motivos sobrados para formular estas consideraciones. Las Comisiones de Investigación se han movido, en la generalidad de los casos, dentro del reducido marco normativo propio de una institución que, como la parlamentaria, sólo recientemente ha comenzado a delimitar en su seno con cierta precisión jurídica órganos, procedimientos y funciones[4]. Debe recordarse que muchos Parlamentos han ejercido durante el siglo XIX, por mandato constitucional y de forma excepcional, funciones materialmente jurisdiccionales (piénsese, por ejemplo, en la acusación y enjuiciamiento penal de los miembros del Gobierno o en el *impeachment* anglosajón); que, con independencia de ello, han tenido también otras funciones seudosancionadoras, con efectos jurídicos directos (decretar una incompatibilidad, conceder un suplicatorio, anular un acta, sancionar disciplinariamente,...); y que, a tal fin, han dispuesto de facultades inspectivas importantes no siempre ceñidas al ejercicio estricto de tales funciones. Debe recordarse igualmente que las continuas quiebras constitucionales y el azaroso desarrollo de la democracia parlamentaria han dado lugar a grandes procesos de naturaleza política, sustanciados con gran aparato y escándalo en sede parlamentaria.

3. En la sencilla descripción de MICELI: «medio de descubrir la verdad de las cosas, para permitir al Parlamento conformar sus acciones con la realidad de los hechos». *(Enciplopedia Jurídica Italiana*, Vol. VIII-I).

4. Durante largo tiempo, pocas normas han enunciado y disciplinado expresamente esas potestades investigatorias 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 solo 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.

Debe recordarse, en fin, que ha sido tradicional considerar que los Parlamentos, como institución soberana y central del sistema político, 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.

Por otra parte, observadas desde la organización del Parlamento, las Comisiones de Investigación son un producto más del lento pero imparable proceso de diversificación orgánica en el seno de las Cámaras modernas, que está por rendir todavía sus mejores frutos. Durante largo tiempo han vivido, confundidas con las restantes Comisiones, en el magma de la indiferenciación orgánica del Parlamento, como instrumentos preparatorios del trabajo del protagonista hegemónico de la actividad parlamentaria que es el Pleno o Cámara entera, apareciendo y 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... Desde esta perspectiva, durante una larga etapa de la evolución de las Asambleas, las investigaciones han servido 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 Ejecutivo.

Obviamente, algunos de estos extremos han cambiado significativamente con el paso del tiempo. Las normas han venido a clarificar diversos elementos de su régimen jurídico y a establecer limitaciones. Y la función de control ha cobrado un protagonismo que incluye a las Comisiones de Investigación como un instrumento de primera magnitud.

Este proceso de «juridificación» de la investigación parlamentaria no ha disipado, sin embargo, las incertidumbres que rodean a esta figura. Primero, porque, dada la naturaleza polivalente de la misma, las normas mantienen la indefinición sobre su ámbito y su finalidad. Segundo, porque 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. En tercer lugar, porque 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. En cuarto término, porque, aunque es bien conocida la diferenciación entre la responsabilidad política (única que el Parlamento puede demandar) y la res-

ponsabilidad 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[5], y una capacidad de incidencia en los derechos de particulares que, en principio, parece reservada en los Estados de Derecho de este fin de siglo 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[6]. Quinto, en fin, porque en su funcionamiento se ponen en evidencia otras dos contradicciones: 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 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; 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.

A este panorama contribuyen también fenómenos contemporáneos que están poniendo en revisión la organización y funcionamiento de los Parlamentos con-

5. Hasta el extremo de que algunos ordenamientos equiparan formalmente los poderes de ambos. En Alemania se aplican, «por analogía, las normas de enjuiciamiento criminal, sin que se vea afectado el secreto postal y de las comunicaciones» y se establece el principio de colaboración con la investigación parlamentaria no sólo de las autoridades administrativas, sino también de las de naturaleza judicial (44.2. y 3. Ley de Bonn). Y según el artículo 82 de la Constitución italiana «la Comisión de encuesta averiguará y examinará con análogos poderes e idénticas limitaciones que la autoridad judicial».

En Francia, de acuerdo con la ordenanza de 17 de noviembre de 1958, las Comisiones de Investigación tienen facultades –amparadas incluso por sanciones de orden penal– para citar a cualquier persona y para obtener colaboración de las autoridades mediante el envío de documentos. Los límites establecidos afectan a los documentos que puedan ser secretos por razón de seguridad nacional, defensa, asuntos exteriores o aquéllos que puedan suponer vulneración del principio de separación de la autoridad judicial y de los demás poderes. Los comparecientes prestan declaración bajo juramento. Pero, por otra parte, se prohíbe expresamente la creación de una Comisión de Investigación cuando los hechos correspondientes hayan dado lugar a un procedimiento judicial y mientras éste se prolongue.

6. La experiencia enseña que 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, adornado con debates parlamentarios muy calurosos sobre el alcance de las propias potestades que el Parlamento puede ejercer en estos 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 debate. No evita tampoco los casos extremos, como el de aquellos países en los que, todavía en este fin de siglo, se plantean las Comisiones de Investigación como solución democrática para depurar las irregularidades y corruptelas que un poder judicial desprestigiado, que suscita una desconfianza grave, no se considera capaz de corregir.

temporáneos. Así, 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 también el subjetivo– de la actividad de control[7]. A su vez, en la medida en que esa gestión tiene lugar, de forma cada vez más intensa, a través de órganos y procedimientos de naturaleza privada, y en la medida, igualmente, en que la interrelación entre lo público y lo privado se ha diluido considerablemente, ello conduce al Parlamento a inspeccionar y calificar cada vez con más frecuencia conductas de los particulares[8].

A tal fin, hoy se superponen, además, a veces muy desordenadamente, diversas instancias (Comisiones permanentes legislativas, Comisiones ad hoc, Comisiones creadas por ley, Comisiones fiscalizadoras especiales permanentes, Comisiones de Estudio, Subcomisiones, Ponencias,...), que rara vez aparecen bien

7. Por una parte, la forma en que se vienen desarrollando los procedimientos abona el incremento de la fiscalización a través de iniciativas que, en origen, tienen una fundamento básicamente informativo. Así ha ocurrido con las preguntas e interpelaciones, y la misma confusión de planos se ha propiciado por la alternativa plural de destinatarios de las solicitudes de información y las comparecencias. Pero donde se pone de relieve con especial intensidad es en el terreno de las iniciativas que se tramitan en sesión y, concretamente, en las comparecencias. Rara vez el objeto de una comparecencia plantea, por la generalidad de su enfoque, reparos formales de admisión: cuando se pide, por ejemplo, que un órgano regulador comparezca para informar sobre los datos que conoce o las actividades que ha desarrollado en relación con cualquier incidente relevante ocurrido en el mercado que supervisa, la petición resulta irreprochable. Las dificultades comienzan, sin embargo, cuando en el desarrollo de la sesión en la que la citada comparecencia se sustancia, los Parlamentarios, además de formular preguntas y solicitar aclaraciones, enjuician lo ocurrido, valoran la conducta del organismo regulador –y, por extensión, habitualmente, la del Gobierno–, y censuran o reconocen la labor de los responsables del organismo. Eso, cuando no es el propio compareciente el que debate con los Parlamentarios, o al que se le convoca expresamente con la intención de que valore, critica o elogiosamente, según el solicitante, la acción del Gobierno.

8. Anótese, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán de 1 de octubre de 1987 [2 BvR (amparo constitucional) 1178, 1179 1191/86], que viene a reconocer que en el ámbito de sus competencias, el Bundestag está facultado para ordenar la realización de investigaciones cuyo objeto sea aclarar las anomalías en el entorno de aquellas empresas privadas –incluidas las que estén estrechamente relacionadas con ellas, sobre todo, por pertenecer a un mismo consorcio– que debido al interés «económico común» de su actividad están patrocinadas en una parte importante con fondos públicos o reciben un trato fiscal favorable, y están sujetas a normas legales especiales. Esta norma se aplica tan sólo en caso de que exista un interés público para la investigación con peso suficiente.

A tal fin, las comisiones de investigación están facultadas para solicitar al tribunal competente el embargo contra particulares, respetando los derechos fundamentales y el principio de proporcionalidad. El tribunal deberá garantizar que los documentos embargados que contengan claramente datos relevantes desde el punto de vista de los derechos fundamentales sólo se estudiarán en el seno de la comisión investigadora si previamente se ha comprobado de forma individual su pertinencia como prueba, así como la cuestión de la admisibilidad de la prueba a tenor de la medida de protección del secreto. Y sólo se ordenará la entrega de los bienes embargados directamente a la comisión investigadora si desde el punto de vista de los derechos fundamentales no existe ninguna objeción y, en particular, si desde un principio se ha constatado su importancia potencial como prueba dentro del contexto general, y si de acuerdo con el supuesto contenido no cabe esperar la necesidad de adoptar medidas de protección del secreto o si las mismas ya han sido tomadas en la medida requerida.

diferenciadas y respecto de las cuales el criterio de división del trabajo se apoya, en la generalidad de las ocasiones, en la simple voluntad discrecional de la propia institución parlamentaria de recurrir en cada caso concreto a una u otra fórmula organizativa.

Todo ello ha abierto dos discusiones sucesivas. La más antigua debate si la investigación parlamentaria es un instrumento para el 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).

Más modernamente, sin discutirse nunca que las investigaciones parlamentarias pueden cumplir un papel muy significativo en la fiscalización de los Gobiernos[9], el desarrollo de los acontecimientos ha llevado a preguntarse si las mismas 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 pueden evidenciar ante la sociedad la necesidad de modificar determinados hábitos o de mentalizarse para emprender una determinada empresa colectiva. De hecho lo distintivo de la investigación es que lleva aparejada una carga significativa que naturalmente excede su virtualidad para suministrar elementos de información y se adentra en la tarea, sin duda más intensa, de intentar esclarecer y ordenar la comprensión de unos hechos, valorar en conjunto la situación de un problema, e incluso la aportación de soluciones posibles para resolverlo[10]. Esto significa 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[11].

En todo caso, estos no son debates meramente académicos. De su resolución depende que los Parlamentos del futuro hayan de limitarse a legislar a la manera

9. La virtualidad de la investigación para el control es innegable, tanto en la acepción que nuestra Academia toma de la tradición inglesa (dirección, superioridad), como de la francesa (verificación): permite desvelar las actuaciones del Gobierno, evaluar las mismas a la luz de parámetros políticos, ponerlas en entredicho, formular recomendaciones para que corrija su acción o sustituya a sus gestores, y trasladar todo ello a los electores.

10. Como señala Fernando SÁINZ MORENO, frente a la obtención de información por los procedimientos parlamentarios ordinarios, la investigación implica una posición más activa, indagatoria, no limitada a pedir información sobre determinada cuestión sino dirigida a reconstruir un hecho, un suceso, un comportamiento y a descubrir sus causas y sus consecuencias. («Consideraciones sobre algunos límites del derecho de información en las Cámaras». En vol. col. *Instrumentos de información de las Cámaras parlamentarias*, Cuadernos y Debates, nº 52, Madrid, 1994).

11. Recuérdese la luminosa distinción del maestro PÉREZ SERRANO entre la actividad parlamentaria «meramente recopiladora» y la «dictaminadora» (que formula opinión).

moderna (es decir, fuertemente demediados) y a controlar al Gobierno, o puedan cumplir otras funciones que les permitan hacerse más presentes en la sociedad, trasladando a la opinión criterios y prioridades sobre los más variados problemas nacionales, abriendo su campo de actuación al control de los grupos sociales y económicos preponderantes, a la fiscalización de los sujetos privados de dependencia pública, a la vigilancia del cumplimiento de las reglas de la democracia por todos los poderes y por todos los actores políticos[12], etc.

Y condiciona también, en cualquier caso, el concreto régimen jurídico de las Comisiones de Investigación en cada Derecho positivo, siendo muchas y bien importantes las cuestiones a resolver: el objeto más o menos amplio de las investigaciones[13], el deslinde interno de órganos y procedimientos, la 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 Judicial...

Frente a este panorama, 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. Ello ha generado un desarrollo vacilante, que se conmueve y pone en revisión ante las exigencias particulares de cada uno de los numerosos casos concretos que nuestro fértil carácter nacional suele elevar con generosidad a la categoría de escándalo de primera magnitud. De resultas de todo lo anterior, el debate doctrinal es cada día más vivo, el desarrollo legal se considera inacabado y se trabaja permanentemente en su reforma (v. gr. la reforma de los Reglamentos parlamentarios), los precedentes parlamentarios cubren algunas de las insuficiencias de la legislación con criterios relativos y provisionales, frecuentemente revisados o matizados ante las exigencias del caso concreto, y, en definitiva, se carece de categorías seguras y estables.

En este trabajo examinaremos cada uno de los elementos del proceso normativo que, en fases sucesivas, han llevado a esta situación, para aventurar, final-

12. Vid. la tesis de MANZELLA cuando afirma que la investigación parlamentaria es un poder propio de la función de garantía constitucional, función que se fundamenta en la relación del Parlamento con la comunidad popular, que se justifica al asegurar el ejercicio efectivo de la soberanía popular en la organización del poder público y que se halla orientada a evitar que los órganos públicos, incluso constitucionales, ejerzan ilegalmente los poderes que les corresponden; es una función que se diferencia de la de control porque se desarrolla también frente a sujetos no sometidos a una relación institucional de responsabilidad política frente al Parlamento. (*Il Parlamento*. Bologna, 1977, págs. 341 y ss.).

13. Hay ordenamientos que han definido como auténtica función. El caso más evidente es el del art. 40 de la Constitución de Bélgica. La Ley Fundamental de Bonn prevé estas Comisiones para que «recaben en sesiones públicas las pruebas necesarias» (44.1.). En Francia, las Comisiones de Investigación se crean para obtener información acerca de hechos determinados o efectuar el control de un servicio público o de una empresa nacional.

Evidentemente, según acreditan los casos célebres que llenan los libros de historia, suele ser más propicio para la investigación lo políticamente escandaloso y llamativo, aquello que puede obligar, como dijo en infausta ocasión un premio Nobel, a acudir acompañado ante la Cámara por la Guardia Civil. Tanto más si ello desgasta a un Gobierno. Pero ese es mal límite jurídico y no despeja muchas de las dudas: ¿cabe investigar lo que puede dañar a la oposición?, ¿en cuanto tal oposición o como antiguo Gobierno?, ¿lo que puede dañar al Gobierno como anterior oposición?, ¿un régimen político anterior y las responsabilidades históricas de sus gobernantes?...

mente, un balance de las cuestiones resueltas y pendientes en el desarrollo del modelo español de Comisiones de Investigación derivado del artículo 76 de la Constitución[14].

2. Significado, alcance y problemas de la constitucionalización de las Comisiones de Investigación

En relación con los precedentes inmediatos, la constitucionalización de las Comisiones de Investigación por el artículo 76 C.E., vino a confirmar la formalización singularizada de las mismas que ya habían favorecido los Reglamentos provisionales del Congreso y del Senado de 1978 (desde ahora, RPC y RPS), y, a mayor abundamiento, proporcionó fijeza a esta institución, la incorporó de forma irrenunciable al instrumental ordinario del que dispone el Parlamento y, en cierto modo, la desdramatiza, al propiciar la posible «cotidianización» de su utilización.

El rango constitucional de su reconocimiento confiere además a las Comisiones de Investigación el carácter de bien constitucionalmente garantizado, decisivo para ponderar, como veremos más adelante, los supuestos de conflicto o contradicción con otros bienes o derechos constitucionales.

Y en cuanto al contenido, el resultado final del debate constitucional es, como el de los citados Reglamentos provisionales, un texto muy abierto, todavía más general y lógicamente menos detallado que el de aquéllos, de los que toma, elevándolos a rango constitucional, diversos elementos, pero respecto de los cuales guarda también algunos silencios significativos e incorpora algunos cambios relevantes.

En primer lugar, el precepto reconoce que las Cámaras, separada o conjuntamente, pueden nombrar Comisiones de Investigación sobre cualquier asunto de interés público. En tan breves líneas, la Constitución propicia ya tres innovaciones: que las Cámaras pueden acordar proceder conjuntamente, de forma directa, sin necesidad de que ambas hayan acordado previamente realizar una investigación sobre idéntica materia; que la participación del Pleno en los procedimientos investigadores no está exigida constitucionalmente, lo cual permitiría que las Comisiones pudiesen decidir sobre las conclusiones de una investigación; y que el objeto de estas encuestas se concreta en los «asuntos de interés público».

En segundo término, el párrafo segundo del número 1 del artículo 76 se preocupa por la cuestión clásica de los límites de las investigaciones parlamentarias en relación con la actividad judicial. Y, frente al mandato tajante del artículo 124.3 RPC de que estas Comisiones «no interferirán en ningún caso el ámbito e independencia del Poder Judicial», la Constitución señala ahora que sus conclusiones no vincularán a los Tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales, sin per-

14. No se reproducen aquí, sin embargo, ni los antecedentes históricos, ni los precedentes inmediatos, ni los comentarios al proceso de elaboración de este precepto constitucional incluidos en el comentario citado en la nota 1, que pueden verse en las páginas 580 a 596 del mismo.

juicio de que el resultado de la investigación se comunique al Ministerio Fiscal para que ejerza, cuando proceda, las acciones oportunas.

Por último, el párrafo segundo se ocupa parcialmente del tradicional *power to send for persons and papers,* centrándose en la obligatoriedad de comparecer «a requerimiento de las Cámaras» y remitiendo a una ley la regulación de las «sanciones que puedan» imponerse por el incumplimiento de esta obligación.

Cabe decir, haciendo balance, que al limitarse a estas tres prescripciones el constituyente ha conformado un modelo bastante indeterminado, en el que abundan más las incertidumbres que las certezas, incidiendo con ello, por lo demás, en el carácter embrionario de las previsiones que la Constitución ha dedicado a las Cortes Generales, que se han visto progresivamente superadas en todos los terrenos por la evolución de una riquísima y cada vez más compleja vida parlamentaria. Se ha aplazado, de este modo, la resolución de numerosas e importantes cuestiones, haciendo indispensable que las normas de desarrollo concreten prácticamente todos los elementos esenciales de esta actividad parlamentaria, gozando a tal efecto el legislador de un gran margen de libertad, siempre que no menoscabe el mínimo constitucional garantizado.

a) Por una parte, la Constitución exige concreción en cuanto al reparto entre las dos Cámaras de las investigaciones parlamentarias. La preocupación principal que presidió el debate constituyente fue la de facultar a ambas Cámaras para su desarrollo, previendo, eso sí, la posibilidad de actuaciones conjuntas. Pero ello no ha resuelto más que una parte del problema que el bicameralismo suscita: lo potestativo no es obligado, por lo que es constitucionalmente factible que ambas Cámaras investiguen simultáneamente un mismo asunto y lleguen, incluso, a conclusiones diferentes. Y lo mismo cabe decir de posibles investigaciones sucesivas[15].

b) Tema central, que condiciona todo el desarrollo posterior del modelo español de investigaciones parlamentarias, es el de la naturaleza, ámbito y finalidad de las mismas. El artículo 76 no resuelve con claridad estas cuestiones, y es un lugar común en la doctrina que se ha ocupado de esta materia indicar la indeterminación, generalidad o ambigüedad del mandato constitucional y no cabe sino coincidir con dicho juicio[16]. Aunque la mayoría de los autores ha interpretado que la investigación es un instrumento informativo del que las Cortes disponen para el ejercicio de sus funciones, y, singularmente, para el desarrollo del control del

15. En Alemania solamente puede constituir estas Comisiones el *Bundestag* (si bien debe tenerse en cuenta la peculiar naturaleza del Bundesrat). En Francia, por el contrario, pueden hacerlo ambas Cámaras, se ha dado el caso de que lo hayan hecho simultáneamente sobre el mismo asunto y, aunque no está expresamente previsto, se han creado también Comisiones mixtas con miembros de ambas. Esto último también ocurre en Italia, donde el peculiar procedimiento de creación, ajustado al procedimiento legislativo, favorece en la práctica que las Comisiones sean mixtas.

16. Solamente superado, en el ámbito autonómico, por la prescripción del Reglamento de la Asamblea Regional de Cantabria, que puede investigar «sobre cualquier asunto o materia».

Gobierno[17], lo cierto es que el enunciado constitucional es más genérico («asuntos de interés público»), y está incluido en un artículo que, concretando lo dispuesto en el artículo que le precede sobre el reparto de trabajo entre el Pleno y las Comisiones, se ha redactado y ubicado con un enfoque orgánico, diferenciado y separado de los que en el Título V de la Constitución disciplinan las relaciones entre las Cortes Generales y el Gobierno.

Ello hace posible que, sin perjudicar la potencialidad de esta figura como elemento parlamentario de primer orden para el control del Gobierno, pueda utilizarse con una finalidad y para un objeto más amplios. Sobre ello volveremos más adelante, pero interesa recordar que, como se dijo en la Introducción, no se trata de una simple cuestión de categorías académicas. Antes al contrario, de su resolución depende que puedan aclararse con una cierta coherencia y fijeza cuestiones básicas para el régimen jurídico de esta institución, que permanecen todavía hoy en una situación ciertamente difusa.

c) El artículo 76 CE silencia cualquier referencia al procedimiento investigador y abre la posibilidad de considerar que, frente a todos los precedentes, puedan sustantivarse a estos efectos las Comisiones hasta el punto de tomar decisiones propias y desligarse de un trámite final en Pleno. Todo ello deja abiertas numerosas interrogantes y posibilidades al desarrollo normativo posterior.

Por una parte, dadas las incertidumbres sobre el ámbito de la investigación a las que ya nos hemos referido, es preciso aclarar si las Comisiones de Investigación pueden utilizarse para toda clase de estudios parlamentarios o deben concentrarse en una misión estrictamente fiscalizadora, dejando para las Comisiones Permanentes o para otras Comisiones especiales los estudios o informes que persigan, por ejemplo, mejorar la legislación o elaborar propuestas de futuro sobre una determinada materia. Y si se establece tal frontera, deben igualmente conocerse los criterios para que las Cámaras sigan uno u otro procedimiento, dado que el régimen jurídico de las Comisiones de Investigación es, obviamente, especialísimo y distinto, por mandato constitucional.

Por añadidura, la Constitución no impide que las Comisiones de Investigación puedan ser permanentes. No invitan a ello los precedentes, pero el texto constitucional no ha perfilado la diferencia entre las Comisiones permanentes y las temporales, con lo que hace posible cualquier opción[18].

17. Es lo común en la doctrina española (SÁNCHEZ AGESTA, ARAGÓN REYES, DE ESTEBAN, GARCÍA MORILLO, MONTERO GIBERT, JIMÉNEZ CAMPO, FERNÁNDEZ SEGADO, AREVALO GUTIÉRREZ, ALONSO DE ANTONIO...). Pero ya SANTAOLALLA recordó que la finalidad es obtener información con objetivos diversos (en «El Parlamento...» cit. y luego en su «Derecho Parlamentario español», 418 de la 2.ª ed) y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA aludió a que su carácter polivalente dificultaba su encuadramiento unilateral, considerándolo como instrumento de información por tratarse de reunir elementos de juicio, con independencia de que se acompañe de una valoración, y porque su actuación se refiere a cualquier asunto de interés público. («Las Comisiones de Investigación de las Cortes». RFDUC nº 10, 1996) y debe recordarse la sugerente tesis de AMATO sobre la diferente naturaleza de estas Comisiones en los regímenes parlamentarios o presidencialistas. (*L'ispezione politica del Parlamento*. Milán, 1968).

18. Su regulación en un artículo distinto del 75, que señala cómo las Cámaras pueden funcionar en Pleno y por Comisiones y que recoge la posibilidad de delegación de competencia legislativa plena

Como se ha dicho, la Constitución no impone tampoco la intervención del Pleno, frente a lo que muestran la tradición y el Derecho comparado. Queda, por tanto, a las normas de desarrollo, la posibilidad de dar un paso más en el proceso histórico de sustantivación de estas Comisiones y encomendar a las mismas la competencia para desarrollar las investigaciones parlamentarias, o, por el contrario, la decisión de mantener el esquema conocido de dictamen de Comisión y resolución por el Pleno, y en qué concretos términos se articula este procedimiento de doble fase.

d) La regulación constitucional de las Comisiones de Investigación no ha impuesto la primacía del principio mayoritario en su creación, composición, actuación y aprobación de conclusiones. Parece darlo por supuesto y se desprende naturalmente de lo dispuesto en el artículo 79.2. CE. Pero queda al legislador ordinario el concretar los procedimientos de constitución, la composición de las Comisiones, el procedimiento de actuación y la mayoría requerida para los acuerdos que puedan ser adoptados.

También quedan a las disposiciones de desarrollo todos los detalles sobre la forma, lugar y tiempo de las investigaciones, así como el carácter público o secreto de las mismas, dado que el artículo 76 no hace ninguna referencia a estas cuestiones. De sus conclusiones solamente se menciona que no vinculan a los Tribunales, pero queda por saber si las mismas pueden, no sólo fijar hechos, sino enjuiciar conductas y determinar responsabilidades. Como veremos más adelante, este es otro de los grandes extremos precisados de la máxima concreción para delimitar jurídicamente el papel de las Comisiones de Investigación y su encaje en el conjunto de las instituciones del Estado.

e) Salvo que se considere que el constituyente ha dado por supuesto que el régimen de facultades y poderes de las Comisiones de Investigación no es reconducible a términos jurídicos expresamente formalizados y debe continuar, como en el siglo XIX, en el terreno de los sobre entendidos, con el único límite real de la autocontención de las Cámaras, lo cierto es que el artículo 76 no ha resuelto tan importante cuestión con una mínima claridad. Si partimos de que lo característico de estos procedimientos investigadores es el otorgamiento a tal efecto de potestades superiores a las que el Parlamento puede utilizar en los procedimientos ordinarios de información y control, debe reconocerse que la fórmula del Anteproyecto constitucional era un poco más explícita: el Gobierno y todas las autoridades y órganos administrativos debían prestarles su ayuda, siendo además obligatoria la comparecencia a requerimiento de estas Comisiones. Finalmente, sólo se ha insistido en la obligatoriedad de las comparecencias, por entender que

en las últimas, ha llevado a algunos autores a obstar la posibilidad de que una Comisión permanente desarrolle la función de investigación, concluyendo la necesidad de crear una Comisión *ad hoc*. Ello no obstante, el hecho de que la Constitución emplee el verbo «nombrar» y no el verbo «crear», y el carácter de descripción funcional del propio artículo 75, ponen en cuestión semejante conclusión, como ha ocurrido luego con el propio Reglamento del Senado.

las restantes deberes de información y ayuda ya se han recogido, con carácter general, en el artículo 109 del texto constitucional. Y lo cierto es, para que la confusión sea mayor, que la obligatoriedad de comparecer se formula además referida a las Cámaras en general, con lo que cabe dudar incluso sobre si la facultad de obligar a comparecer es signo distintivo de esta clase de Comisiones.

En todo caso, aquí se produce un equívoco manifiesto: 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 obligar a comparecer, con lo que cabría concluir que se ha potenciado constitucionalmente el acceso general de todos los órganos parlamentarios a un nivel máximo de información, prácticamente ilimitado, diluyendo las diferencias con las Comisiones de Investigación hasta hacerlas casi innecesarias, o se ha privado en realidad a estas últimas de verdaderas potestades inspectivas, salvo por la vía de las comparecencias. Resolver este interrogante es, como puede imaginarse, una de las cuestiones más importantes que se ha dejado a la legislación de desarrollo. Y cabe anticipar ya que se trata de uno de los problemas más complejos entre los muchos que han afectado y siguen afectando al modelo español de investigaciones parlamentarias[19].

f) La Constitución, por primera vez en nuestra historia parlamentaria llama a la Ley para que establezca sanciones a quienes incumplan el deber constitucional de comparecer a requerimiento de una Comisión de Investigación. Ello plantea al legislador ordinario la necesidad de resolver diversos extremos.

En primer término, se suscita una dificultad de fuentes del 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, como ya hicieron los Reglamentos provisionales, los que desarrollen esta figura. Ello es discutible si se piensa que no es el Parlamento el único sujeto afectado en estos procedimientos, pero ya sabemos que, aunque el principio de reserva reglamentaria material se ha visto afectado desde 1978 por quiebras crecientes y está necesitado de una redefinición urgente, se ha entendido, en general, que los Reglamentos parlamentarios son la norma apropiada para disciplinar cuanto afec-

19. Se descarta aquí la posible interpretación de que el constituyente haya dejado la concreción de estos extremos a leyes singulares a dictar caso por caso, como ha sido tradicional y ocurre todavía en algunos ordenamientos (v.gr. Italia, donde es frecuente que las Comisiones de Investigación sean creadas mediante una ley, y donde, en todo caso, las propuestas para realizar una investigación han de seguir, de acuerdo con los artículos 140 del Reglamento de la Cámara de Diputados y 162 del Reglamento del Senado, el procedimiento previsto para los proyectos de ley). Nada invita a considerarlo así: no se hace otra previsión expresa de ley que la que se recoge, con fines muy concretos, en el párrafo segundo, y no hay ningún dato que permita conjeturar que la Constitución pensaba en una ley para constituir Comisiones de Investigación.

La posible creación legal de estas Comisiones ha sido, sin embargo, reconocida por LUCAS MURILLO DE LA CUEVA («Las Comisiones...» cit., págs. 155-156) y por ARÉVALO GUTIÉRREZ («Las Comisiones de Investigación de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas», REDC nº 43, 1995, págs. 148-149). Por contra, ha sido rechazada por JIMÉNEZ-CAMPO «Sobre el control parlamentario en Comisión», en *Estudios en Homenaje a Murillo Ferrol*, vol. I. Madrid, 1987, pág. 491.

ta al Parlamento, con independencia de que estén directamente implicados los miembros del Gobierno u otros sujetos. 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 lo que constituye estrictamente procedimiento parlamentario y lo que quepa considerar como supuesto de hecho para el establecimiento de un tipo sancionador.

La Ley resultante puede optar, a su vez, por la sanción penal o por la estrictamente administrativa. Aunque es probable que el constituyente pensase en la primera y es lo que parece deducirse de la naturaleza constitucional del deber y del tratamiento que al supuesto se da en el Derecho comparado, lo cierto es que no ha hecho explícitas ni la naturaleza ni el alcance de la sanción, por lo que cabe que la incomparecencia sea sancionada como infracción administrativa si esa es la opción elegida por el legislador.

Finalmente, resta por aclarar también si la conducta a sancionar se reduce al puro hecho de la incomparecencia o incluye la negativa a declarar o informar o el falso testimonio. Además, enlazando con lo que se decía anteriormente, no deja de ser chocante que se castigue la incomparecencia y no la negativa a remitir un dato o a proporcionar una información escrita o una documentación.

En todo caso, 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 presentes 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 referencia del artículo 124.7 RPC a 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.

g) Cabe añadir finalmente que el precepto constitucional se refiere en exclusiva a las Comisiones de Investigación creadas en el seno de las Cortes Generales, pero no abarca las que puedan crearse en los Parlamentos de las Comunidades Autónomas. El silencio constitucional ha impedido, por tanto, su extensión automática al ámbito autonómico, de acuerdo con la doctrina de que las reglas constitucionales dedicadas a las Cortes Generales no son de aplicación a las Comunidades Autónomas[20]. La mayoría de los Estatutos han guardado también silencio sobre ello, pero este silencio estatutario no ha impedido su reconocimiento generalizado por los Reglamentos parlamentarios de las Asambleas[21]. Este proceso ha tenido como consecuencia dejar disminuido el alcance jurídico de las

20. Repetido y razonable criterio mantenido por el Tribunal Constitucional en Sentencias como la 179/89, 116/94, 149/94 y Autos como el 428/89.

21. Téngase en cuenta también la Ley de la Comunidad Foral de Navarra 21/94, de 9 de diciembre, «sobre informaciones tributarias a las Comisiones de Investigación del Parlamento Foral».

potestades de las mismas, al no preverse expresamente una consecuencia sancionadora como la que se establece para las Cortes frente a la incomparecencia ante dichas Comisiones. Problema éste que, como luego veremos, ha tenido un largo recorrido y aún no ha quedado completamente resuelto.

h) Con la suma de indeterminaciones que acaban de enumerarse era de prever que las líneas de cruce entre la investigación parlamentaria y la potestad jurisdiccional continuase siendo, como en el pasado, cuestión irresuelta y preocupación principal. Ante las dificultades que se enumeraron en la introducción de este comentario, que no procede repetir aquí, resulta evidente que la mención constitucional sobre la no vinculatoriedad de las conclusiones parlamentarias para los Jueces[22] es claramente insuficiente y demanda de las normas de desarrollo un esfuerzo delimitador mucho más profundo.

Resta por conocer si en los veinte años transcurridos desde la aprobación de la Constitución, el Parlamento y, más en general, el conjunto de los protagonistas políticos y jurídicos han sido capaces de solventar las incertidumbres del modelo y de delimitar de manera precisa y coherente el régimen jurídico de las investigaciones parlamentarias. Al examen de este proceso se dedican las páginas siguientes.

3. La concreción de las previsiones constitucionales por normas y prácticas de desarrollo

Como en general ha ocurrido con la mayoría de las previsiones constitucionales relacionadas con las Cortes, el desarrollo del artículo 76 de la Constitución. se ha realizado principalmente por los Reglamentos de Congreso y Senado, de forma que el régimen jurídico básico de las investigaciones parlamentarias deriva hoy de lo dispuesto en los artículos 50 a 53, 63 y 64 del RCD de 10 de febrero de 1982, y en los artículos 59, 60, 67 y 190 del RS de 26 de mayo de 1982 (hoy texto refundido de 3 de mayo de 1994). Los examinaremos inmediatamente de forma separada, pero interesa destacar que, así como la normativa del Senado no se ha modificado en este punto desde 1982, en el Congreso se ha producido una importante reforma, aprobada el 16 de junio de 1994, dirigida precisamente a revisar algunos aspectos del régimen de funcionamiento de las Comisiones de Investigación. Distinguiremos, por tanto, entre la redacción anterior a esa fecha y la actualmente vigente, tras la aprobación de la reforma.

Entre una y otra, además, se han producido hechos de gran relevancia para la materia que nos ocupa: por una parte, se aprobó la ley prevista en el párrafo segundo del artículo 76 CE, con un contenido que no se limita simplemente al establecimiento de una sanción por incomparecencia. De otro lado, las Cortes, y muy señaladamente el Congreso, han ido generando numerosos precedentes que

22. En el Derecho alemán se ha formulado en positivo: los tribunales son «*libres en la apreciación y enjuiciamiento de los hechos que son objeto de la investigación*» (*art. 44.4. Ley de Bonn*).

dan respuesta, ante el silencio de las normas o, incluso, contra la letra de las mismas, a la variada gama de problemas que han ido suscitándose en nuestra vida parlamentaria, especialmente en las Legislaturas IV y V. De hecho, la reforma del Reglamento del Congreso de 1994 no es sino un corolario de esos problemas y de esos precedentes, aunque las reformas de los años noventa no se han limitado al Reglamento del Congreso, puesto que los problemas relacionados con las Comisiones de Investigación han sido abordados también por otras normas con fuerza de ley, como el Decreto-ley 5/1994, de 29 de abril, la Ley 22/1995, de 22 de julio, o el nuevo Código Penal aprobado por L.O. 10/1995, de 23 de noviembre. De todo ello nos ocuparemos a continuación, respetando la sucesión cronológica de estos acontecimientos, para dar una idea cabal del desarrollo en fases sucesivas del artículo 76 de la Constitución.

3.A. Las Comisiones de Investigación en el Reglamento del Congreso de 1982

El RCD no resolvió en 1982 las principales incógnitas que el desarrollo del artículo 76 de la Constitución dejaba, según hemos visto, planteadas.

En lo que se refiere al objeto y la finalidad de la investigación parlamentaria esta norma no enuncia la función investigadora de la Cámara de modo similar a como lo hacía el artículo 124.1 RPC y se limita a regular directamente las Comisiones de Investigación, en el Título III, referente a la organización del Congreso, y, concretamente, en su Capítulo Tercero, relativo a las Comisiones. No hay indicios, por tanto, de una posible voluntad por formalizar una función investigadora autónoma, ni elementos para concretar y delimitar jurídicamente el objeto de la actividad investigadora, que queda así enunciado con la misma amplitud que en el precepto constitucional.

En lógica correspondencia, no se sentaron tampoco elementos decisivos para reducir la incertidumbre abierta por este último, en lo que se refiere a los posibles tipos de Comisiones. Aunque no se formula con la rotundidad que cabe apreciar en el RS, el RCD parece diferenciar y separar tres tipos de Comisiones: las Permanentes (art. 46), las Permanentes de Legislatura, que se crean –y disuelven– por el Pleno, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces, delimitándose en el acuerdo de creación sus competencias en relación con las restantes Comisiones permanentes (art. 50) y las no Permanentes, que se crean para un trabajo concreto y se extinguen al finalizar el mismo, o antes, si finaliza la Legislatura (art. 51), y en las que se incluyen, sin muchas precisiones, tanto las de Investigación, que se constituyen por acuerdo del Pleno, a propuesta del Gobierno, de la Mesa, de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara (art. 52) como «las distintas de las reguladas en el artículo anterior», que puede crear la Mesa, por propia iniciativa o a propuesta de dos Grupos o una quinta parte de los miembros de la Cámara, y previa audiencia de la Junta de Portavoces (art. 53).

Ello permite asegurar, cuando menos, que la limitación temporal continúa siendo una nota distintiva de estas Comisiones (aunque la hipótesis de una Comisión de Investigación permanente durante una Legislatura no queda radicalmente

excluida, sea por lo dispuesto en el artículo 50, sea porque no se tasa el tiempo máximo de duración de una investigación), pero no sirve para establecer, en línea con lo que ya ocurría con su antecedente el RPC, una barrera definitiva entre la investigación y lo que suele denominarse «estudio», dado que el criterio de diferenciación entre las Comisiones previstas en los artículos 52 y 53 es el puramente formal del procedimiento de constitución, es decir, la pura discrecionalidad de la Cámara para seguir uno u otro. Ello redunda, lógicamente, en las dudas sobre la finalidad y el objeto de las posibles investigaciones, en relación con otras actividades de la Cámara.

Cabe añadir que nada dice el RCD, en estos preceptos organizativos, sobre las Comisiones Mixtas de Investigación, siendo así que la única referencia que dedica a las Comisiones Mixtas está, paradójicamente, incluida en el citado artículo 53. Si a ello se suma que en estos veinte años no ha sido posible acordar un Reglamento de las Cortes Generales, que podría ocuparse de esta cuestión, están todavía por resolver las dudas que la bicameralidad suscita y que páginas atrás quedaron reflejadas. En todo caso, este silencio tiene la ventaja de no repetir la fórmula algo extravagante que se contenía en el RPC.

Como aclaración capital del RCD debe considerarse, en cambio, la consolidación del principio mayoritario en todo lo relativo a las Comisiones de Investigación. Como ya establecía el Reglamento Provisional, su creación se reserva al Pleno (art. 52.1.), y a falta de reglas especiales, su composición se ajusta a las reglas generales (proporcionalidad del art. 40.1.) y sus conclusiones se trasladan al Pleno con el voto mayoritario, que es también el que decide en el debate plenario. Es la mayoría la que acuerda también los procedimientos a desarrollar (art. 52.2), los informes y documentos a solicitar, y las comparecencias que deben celebrarse (art. 44). Por si había alguna duda, la introducción, en la reforma de 1994, del criterio del voto ponderado, en el párrafo tercero del artículo 53, ha liquidado en este punto, como luego veremos, cualquier posible incertidumbre.

Como se desprende de lo anterior, el RCD ha disipado también las incógnitas constitucionales sobre la intervención obligada del Pleno: es este órgano el que decide la creación de Comisiones investigadoras, el que recibe y examina su dictamen (art. 52.4.) así como los votos particulares que los Grupos parlamentarios presenten o mantengan al mismo (según se deduce, indirectamente, de la mención a los mismos del art. 50.6.) y también el que aprueba las conclusiones de la investigación (art. 54.2) y, como veremos, a estas previsiones reglamentarias se han añadido, en la práctica, otras facultades plenarias adicionales.

Junto al Pleno y a la propia Comisión, el RCD hace intervenir además, de forma significativa, a otros órganos de la Cámara en el procedimiento investigador: por una parte, cabe que cada Comisión de Investigación elabore un plan de trabajo y nombre «Ponencias en su seno» (art. 52.2.); la *Mesa* de la Cámara, además de estar legitimada para proponer la creación de estas Comisiones (art. 52.1.) y de tener la competencia general de calificar jurídicamente este tipo de iniciativas y acordar su admisión o inadmisión a trámite (art. 31), recibe la competencia –que la Constitución no le asigna concretamente– de trasladar al Ministerio Fiscal las conclusiones de una investigación; la *Junta de Portavoces* resulta decisiva para

incluir una propuesta de investigación en el orden del día del Pleno (art. 67.1) y debe ser oída por la *Presidencia* para ordenar el desarrollo del debate plenario de las conclusiones de una Comisión de Investigación (art. 52.4); y, en fin, la Presidencia de la Cámara, además de intervenir decisivamente en varias de las actividades anteriores, es el cauce para requerir cualquier comparecencia (art. 52.2.) y, «oída la Comisión, podrá dictar las oportunas normas de procedimiento» para cada investigación (art. 52.3).

A esto se reducen, por lo demás, las escasas reglas especiales de funcionamiento que el RCD proporciona para estas Comisiones. Menos precisas, incluso, que algunas de las contenidas en la normativa de la transición (examen de la suficiencia de la investigación, posibilidad de constituirse fuera de la sede...). A ellas debemos sumar, sin embargo, las que la norma reglamentaria proporciona sobre dos cuestiones nucleares para la definición del modelo español de investigación parlamentaria: la publicidad de los trabajos y las facultades para obtener buena información.

En lo que se refiere a la publicidad, el RCD era, en su redacción original, máximamente restrictivo, en contraste con lo que suele ser habitual en el Derecho comparado: en virtud de lo dispuesto en su artículo 64, debían ser secretas «las sesiones y los trabajos de las Comisiones de Investigación» y, por razón de lo establecido en el artículo 63, eran igualmente secretas las sesiones del Pleno en las que se debatían propuestas, dictámenes, informes o conclusiones formuladas por las Comisiones de Investigación. Esto ha sido radicalmente alterado por la reforma de 1994. Hasta ese momento, técnicamente (aunque esto no se respetó, sin embargo, en la práctica), la única publicidad posible era la que siguen recogiendo los párrafos 5 y 6 del artículo 52: la publicación en el Boletín Oficial de las conclusiones aprobadas por el Pleno y de los votos particulares rechazados (cuando así lo soliciten los Grupos Parlamentarios que los haya propuesto).

En la regulación de las potestades conferidas para desarrollar la investigación se concentran, en fin, algunas de las carencias e indeterminaciones más llamativas del modelo. Según el RCD, éstas son, a falta de otra mención, las ordinarias de las Cámaras y de toda Comisión, las que ya estaban en el Título V de la Constitución (arts. 108 y ss...) y ahora se concretan en artículos del RCD como el 7, el 44, el 202 o el 203... Ninguna mención permite considerar que la norma avala otras potestades especiales o una mayor intensidad en el ejercicio de las comunes a los restantes órganos y funciones parlamentarias. Hasta el punto de que ni tan siquiera se alude –ni menos, se desarrolla– la previsión constitucional sobre la obligatoriedad de comparecer ante las mismas: se dice, sencillamente, que «podrán requerir la presencia, por conducto de la Presidencia, de cualquier persona para ser oída» y que «los extremos sobre los que deba informar la persona requerida deberán serle comunicados con una antelación mínima de tres días» (art. 52.2, antes de su revisión en 1994). Para el resto de los detalles, el RCD parecía quedar –ya que no se remitía expresamente– a lo que diga la Ley prevista en el precepto constitucional y dictada, casi dos años después, en 1984.

Se plantea, de este modo, la misma situación que en 1978: o bien se estima que ésta es la única potestad extraordinaria de la que el Parlamento dispone para

investigar, o bien se da por hecho que el reconocimiento de la función investigadora conlleva *per se*, como poderes implícitos, facultades exorbitantes que no resulta preciso enumerar. Una vez más, también como en 1978, la preocupación por explicitar el límite que supone la actividad judicial –el RCD se limita a reiterar aquí, como en la referencia al Ministerio Fiscal, los términos de la propia Constitución sin repetir la interdicción de «interferir» en el ámbito e independencia del Poder Judicial que contenía el artículo 124.3 del Reglamento Provisional-, parece insinuar que se cuenta con el ejercicio de poderes especiales. Así, según veremos, lo ha confirmado la práctica. Pero los problemas que se han producido en su aplicación evidencian el grave error de no haber concretado en la norma el haz de potestades disponibles para investigar y, por añadidura, los límites de las mismas.

Por último, es preciso destacar el silencio del RCD sobre el contenido de las conclusiones de la investigación. Cabe por ello repetir aquí lo dicho más arriba al destacar los efectos de esta insuficiencia respecto del artículo 76 de la Constitución.

3.B. Las Comisiones de Investigación en el Reglamento del Senado

Las consideraciones principales que acaban de efectuarse en relación con el RCD son aplicables igualmente al RS y no nos detendremos en repetirlas. Pero la regulación que éste contiene en los artículos 59, 60, 67 y 190.2 proporciona algunas diferencias que sí debemos comentar.

En primer lugar, el RS acentúa la confusión entre las diversas Comisiones de la Cámara. Por una parte, hace una regulación común de las Comisiones de Investigación y de otras Comisiones Especiales, creándose ambas «para un objetivo determinado» (art. 49.4), «hasta finalizar los trabajos para que fuesen creadas» (art. 50)[23], por el mismo procedimiento (acuerdo del Pleno, a propuesta del Gobierno o de 25 Senadores; art. 59.1) y con un objeto indistinto («para realizar encuestas o estudios sobre cualquier asunto de interés público»; art. 59.1). De otro lado, admite, en su artículo 67, que toda Comisión, incluidas, por tanto, las Permanentes, pueda «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».

En segundo lugar, el RS, que se acoge también al principio mayoritario en todo lo que afecta a estas Comisiones, establece algunas diferencias en cuanto a los sujetos legitimados para solicitar su creación: no se legitima a la Mesa para proponer la iniciativa, ni tampoco a los Grupos Parlamentarios, pero, por contra, se rebaja (de la quinta a menos de la décima parte) el número de parlamentarios necesarios para formularla, si bien no cabe que estos sean de un único Grupo Parlamentario.

23. Aunque no se enuncia con toda claridad, se trata de Comisiones temporales, como acredita su contraste con las Permanentes en los artículos 49.1 y 50. Se trataría, además, de una manifestación de la regla general de caducidad de los asuntos parlamentarios pendientes de examen y resolución por la Cámara –con exclusión de los que deba conocer la Diputación Permanente, lo que no es el caso– establecida en el artículo 207 del RCD y en la disposición adicional primera del RS.

Existen también diferencias en cuanto a la articulación del procedimiento investigador (menos desarrollado en el RS, en el que, por ejemplo, no se menciona la posibilidad de presentar votos particulares), y, en particular, en la articulación entre los trabajos de la Comisión y los del Pleno, aspecto en el que el RS se muestra heredero de su antecedente RPS: las conclusiones de estas Comisiones se publican directamente, al finalizar sus trabajos, «salvo que, en caso necesario, se acuerde lo contrario para la totalidad o parte de las mismas» (art. 60.3) y no queda claro que hayan de debatirse necesariamente por el Pleno, dado que «el informe de estas Comisiones podrá ser debatido en el Pleno» (art. 60.4).

Por el contrario, en la norma de esta Cámara si se ha previsto expresamente la figura de las Comisiones Mixtas (art. 59.2), se obliga a la Comisión a informar periódicamente a la Cámara sobre el cumplimiento del plan de trabajo que ha de aprobar una vez constituida (art. 60.1) y, sobre todo, se ha optado, desde 1982, por la publicidad de sus actuaciones en claro contraste con lo que disponía el RPS. Así, el RS no ha dedicado ninguna regla especial al carácter secreto o público de las sesiones de las Comisiones de Investigación o de las sesiones plenarias en que hayan de debatirse sus informes, por lo que ha de aplicarse el régimen común. En consecuencia, y con relación a las sesiones plenarias, como el artículo 72 del RS señala que «serán públicas, a no ser que, a petición razonada del Gobierno o de cincuenta Senadores se acuerde lo contrario por la mayoría absoluta de la Cámara» y que «serán secretas en los casos previstos en este Reglamento», y dado que esta última previsión no afecta a los dictámenes de las Comisiones de Investigación, la regla general es la publicidad. Y en cuanto a las sesiones de Comisión, el artículo 75.2 del RS dispone qué sesiones serán secretas (las que incluyan asuntos relativos a incompatibilidades, suplicatorios y cuestiones personales de los Senadores), en tanto que el apartado 3 señala que «las Comisiones podrán celebrar reuniones a puerta cerrada cuando, sin afectar a los temas antes expuestos –los del apartado 2–, sea acordado por la mayoría absoluta de sus miembros». Nótese que no se emplea el término «secreta» sino la expresión «a puerta cerrada», de lo que pueden obtenerse diferencias en el régimen jurídico en cuanto a las personas con acceso autorizado (Senadores no miembros de la Comisión, Diputados) y en cuanto al régimen de publicidad documental (pues en las sesiones secretas no hay transcripciones, sino únicamente actas con intervenciones y acuerdos, en tanto que a las sesiones a puerta cerrada es de aplicación lo que establece el artículo 190 del RS que autoriza a la Mesa a disponer, previa petición de una Comisión de Investigación, la reproducción taquigráfica de las declaraciones de testigos).

Para terminar, cabe subrayar que el RS no resalta tampoco ninguna otra facultad de las Comisiones de Investigación que no sea la de «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» (art. 60.2). Se hace notar, sin embargo, lo expresivo de la terminología: «declarar» ante las mismas, con posibilidad de que la Mesa del Senado, a petición de la Comisión, acuerde la reproducción taquigráfica de estas «declaraciones de testigos» (art. 109).

3.C. 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

La Ley a la que se refiere el párrafo segundo del artículo 76 CE se dictó transcurrido un lustro desde la aprobación de ésta y casi dos años después de la entrada en vigor de los Reglamentos de las Cámaras[24]. Y no se limitó a lo prescrito en el mandato constitucional («regulará las sanciones...»), dado que, además de aclarar los elementos de la obligación de comparecer (sujetos obligados, requisitos de lugar, tiempo y forma de los requerimientos,...) y de establecer la sanción correspondiente a la incomparecencia, vino a ocuparse de los derechos del compareciente, e, incluso, de la posibilidad de poner en conocimiento del Ministerio Fiscal el contenido de la comparecencia.

En lo que se refiere a la regulación de los elementos de este deber constitucional, poco hay que comentar: la L.O. 5/1984, vigente todavía hoy en este punto, aclara que los sujetos obligados a comparecer son los españoles y los extranjeros que residan en España[25], establece que ha de comparecerse personalmente, sin que quepa, por tanto, informar por escrito, y detalla los requisitos del requerimiento, que se notificará con quince días de antelación (salvo urgente necesidad), mediante «citación fehaciente» de la Presidencia de la Cámara (del Presidente del Congreso, en caso de Comisiones Mixtas), tendrá «forma de oficio», y especificará la fecha del acuerdo de requerimiento, la identificación del requerido y de su domicilio, el lugar, día y hora de la comparecencia, el tema sobre el que ha de versar, los derechos que esta Ley reconoce al requerido y «el apercibimiento de las responsabilidades en que pudiese incurrir en caso de desobediencia»[26].

Puesto que las consecuencias sancionadoras del incumplimiento del deber constitucional de comparecer sólo se prescribían para las Comisiones de Investigación, a las que se refiere con exclusividad la L.O. 5/1984, quedaba, eso sí, despejada la duda que el enunciado genérico del 76.2 CE propiciaba, al confirmarse que la facultad de obligar a comparecer es signo distintivo y exclusivo de este tipo de Comisiones.

En cuanto a la sanción, lo principal es el severo castigo asignado a quien se niegue a comparecer. Castigo penal, finalmente, como delito de desobediencia grave (art. 4.1 L.O. 5/1984, hoy derogado por el Código Penal). Sólo asignable,

24. Con anterioridad, poco después de la entrada en vigor de la Constitución, se tomó en consideración y se tramitó una proposición de ley, presentada por el Grupo Socialista, que no llegó a aprobarse por la disolución de las Cámaras, cuando sólo restaba el examen por el Congreso de las enmiendas del Senado (puede verse en BOCG, Congreso, Serie B, nº 35-I, de 13-6-1979).

25. Durante su tramitación, algunas enmiendas propusieron excluir del régimen de la Ley las comparecencias de Jueces y de autoridades como los miembros del Tribunal Constitucional o los Presidentes de las Comunidades Autónomas.

26. Para los funcionarios se prevé también remitir copia a su superior jerárquico. Y en el caso de personas jurídicas, se dirigirá a quienes ostenten su representación legal, que podrán comparecer acompañados por las personas que designe el órgano de administración correspondiente.

eso sí, al supuesto de la incomparecencia voluntaria[27] y no a los restantes que más arriba quedaron enunciados (falso testimonio, negativa a declarar, negación de información escrita o documentación,...), a los que la Ley no ha dedicado referencia alguna. El texto final de la misma no recogió tampoco la previsión de conducción imperativa por la fuerza pública, contenida en el proyecto inicial, al considerarse suficientemente intimatoria la tipificación penal.

A todo ello añadía la L.O. 5/1984 dos menciones sobre el desarrollo de las comparecencias: la remisión a los Reglamentos de la forma y procedimiento del acto de comparecencia (art. 3.1) y el mandato –a las Mesas de las Cámaras– para que ante estas Comisiones «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» (art. 1.2)[28]. Esta mención, que igualmente sigue vigente en la actualidad, merece tres comentarios: el primero, que no cabe desarrollar ahora, se refiere a la dudosa corrección de que sea esta norma legal la que se ocupe de esta materia; el segundo tiene que ver con la forma en que el enunciado se hace, al plantearse como mandato a las Mesas, que, se supone, han de adoptar medidas al efecto; y el tercero abunda en apreciaciones que ya se han repetido al comentar anteriormente la Constitución y los Reglamentos: se comparece «para informar» (art. 1.1), pero se le denomina «testimonio» (art. 2º.1.d.), se presupone que pueden ponerse en cuestión la intimidad, el honor, el secreto profesional, la cláusula de conciencia u otros derechos constitucionales (art. 1º.2.), y se prevé que de las manifestaciones del compareciente puedan deducirse indicios de criminalidad. Quiere decirse, entonces, que se presume, como connatural a la realización de estas investigaciones parlamentarias, una mayor capacidad inquisitiva, siendo esta posibilidad de que tal tipo de órganos obtengan una mayor información que la que las Cortes pueden conseguir a través de los procedimientos habituales la que parece legitimar que se formulen reservas inusuales en el resto de los procedimientos parlamentarios. Todo ello sin que en norma alguna se concreten esas potestades superiores, a salvo, claro está, la obligatoriedad de comparecer.

Por lo demás, no se trata, ciertamente, de una declaración judicial, pero se le parece bastante. Mas aún tras la reforma del Reglamento del Congreso, que ha elevado a regla lo que en la L.O. 5/1984 aparecía tan sólo como posibilidad: que el compareciente acuda asistido por quien él mismo designe.

No es extraño, por ello, que sea la propia L.O. 5/1984 la que haya abierto una vía complementaria de relación con la actividad judicial, añadida a la remisión de conclusiones a la que se refiere el artículo 76 CE: si de las manifestaciones del compareciente se dedujeran indicios racionales de criminalidad para alguna persona, la Comisión lo notificará así a la Mesa de la Cámara para que ésta, en su

27. Se asigna a la Presidencia de la Cámara valorar las causas que puedan justificar una incomparecencia, sin que la Ley proporcione mayores detalles sobre las mismas, lo cual, como luego se verá, ha sido derogado por el Código Penal de 1995.

28. Los comparecientes tienen también derecho al abono de los gastos debidamente justificados que les cause la comparecencia (art. 5).

caso, a través de la Presidencia respectiva, lo ponga en conocimiento del Ministerio Fiscal (art. 3.2).

Debe tenerse presente finalmente que durante la elaboración de esta Ley se propuso por primera vez la extensión de la sanción por incomparecencia a las Comisiones de Investigación de las Comunidades Autónomas. Esta propuesta no tuvo éxito en 1984, como tampoco otros tantos sucesivos intentos posteriores[29]. Ello se ha traducido en que, durante más de una década, los llamados por estas Comisiones en las Comunidades Autónomas sólo se han visto obligados a comparecer ante las mismas «si a bien lo tienen» (como se decía en alguno de sus Reglamentos). Más adelante veremos la modificación que en este punto ha introducido el nuevo Código Penal.

3.D. Usos y prácticas parlamentarias anteriores a 1994

La incapacidad de las normas que acaban de examinarse para concretar un modelo de contornos definidos explica que en prácticamente todas las Comisiones de Investigación que se han constituido en ambas Cámaras desde 1979, ya numerosas, hayan venido a sumarse, al grado de dificultad que de por sí suscita el tratamiento en sede parlamentaria de materias particularmente conflictivas, un buen número de incidentes procedimentales.

Quiere decirse entonces que se ha generado una práctica riquísima, plagada de controversias. Práctica que ha ido consolidando algunos usos que cubren los vacíos de la norma escrita, que ha sido, en otras ocasiones, vacilante y contradictoria, y que ha servido, en definitiva, para hacer tomar conciencia al legislador de la manifiesta insuficiencia de la regulación vigente. Así se ha puesto de relieve en cada una de las numerosas ocasiones en las que las Cámaras se han planteado la reforma de sus Reglamentos, y muy especialmente, como ya se dijo antes, en la IV y V Legislaturas, en las que, como consecuencia de la acumulación de una serie de «casos» de particular repercusión en la opinión pública, se ha abierto un debate general sobre la funcionalidad y el contenido de la investigación parlamentaria, se han puesto en cuestión todas y cada una de las notas conformadoras de su régimen jurídico, y se han producido algunas reformas legales de gran significación.

No cabe desarrollar aquí, dada su extensión, el detalle de estos precedentes, pero sí resulta indispensable enunciar, aunque sea en forma de listado muy sim-

29. Durante la tramitación de la L.O. 5/1984 se presentaron en el Senado cuatro enmiendas que extendían su regulación a las mismas. (BOCG, Senado, Serie II, nª 110(b), de 28-3-1984). Posteriormente, se presentaron dos Proposiciones de Ley con idéntica finalidad. La primera, del Grupo Popular en el Senado, no se tomó en consideración (BOCG, Senado, Serie II, nª 237(a), de 2-3-1985). La segunda, del Parlamento catalán, presentada en 1993, no se había debatido en 1996, cuando se disolvió la V Legislatura (BOCG, Congreso, Serie B-12-1, de 30-7-1993). Pero en ese mismo año se rechazó tambien una proposición no de ley del Grupo Mixto que instaba al Gobierno a enviar un proyecto de Ley Orgánica que obligase a comparecer ante las Comisiones de Investigación de los Parlamentos Autonómicos (DSCD de 16 de febrero de 1993, nº 245).

plificado, los criterios principales que se deducen de la actividad parlamentaria desarrollada hasta el presente[30].

a) La práctica ha confirmado la temporalidad de este tipo de Comisiones, sin que se haya creado ninguna de carácter permanente, ni siquiera para una Legislatura, y su duración se ha predeterminado inicialmente, sin perjuicio de prórrogas posteriores.

b) Con la salvedad de la Comisión Especial de Investigación Conjunta Congreso-Senado sobre los hechos derivados del proceso tóxico, constituida en 1982, todas las Comisiones de Investigación constituidas lo han sido de una sola Cámara. Por lo demás la bicameralidad no ha generado mayores problemas, por la primacía de los Grupos en la ordenación de los trabajos parlamentarios. Debe, no obstante recordarse que alguna de estas Comisiones se ha constituido en una Cámara, tras haberse rechazado su constitución en la otra.

c) De manera muy discutible, ambas Cámaras han aceptado la utilización de procedimientos alternativos para la creación de estas Comisiones a los previstos en los Reglamentos, seguidos con tanta asiduidad que han convertido el procedimiento reglamentariamente previsto en una norma prácticamente en desuso.

d) No se han seguido criterios estables, ni menos aún criterios reglados, para diferenciar los trabajos de los distintos tipos de Comisiones especiales de las Cámaras. Al ser la decisión sobre el procedimiento a seguir para desarrollar una investigación o un estudio en el seno de las Cortes Generales absolutamente discrecional, un mismo asunto puede ser abordado por una Comisión de Investigación, una de Estudio, una Ponencia no legislativa o, más recientemente, una Subcomisión[31]. Es el Pleno el que decide en cada caso y según la oportunidad del momento.

Es por ello usual que una misma materia suscite propuestas orgánicas diferentes, incluso de un mismo Grupo parlamentario. Y también que lo que inicialmente se plantea como solicitud de creación de una Comisión de Investigación

30. Para un examen detallado de estos precedentes, con indicación precisa de las investigaciones en las que los mismos se han producido, véase el apartado IV.4. del comentario citado en la nota 1, págs. 610 a 639.

31. Dentro de cualquier Comisión, permanente o no, se ha considerado posible constituir órganos internos de trabajo, que, por similitud con los que suelen constituirse para el procedimiento legislativo, han venido recibiendo el nombre de Ponencias. Es frecuente encomendar a estos grupos de reducido tamaño tareas específicas de estudio de una determinada materia. Ante la inexistencia de normas sobre estas Ponencias de estudio y la profusión con que las mismas han sido creadas en los últimos años, el Congreso de los Diputados ha considerado recientemente la conveniencia de regular su constitución, organización y trabajo con más detalle. El resultado de ello es la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados «sobre procedimiento de creación y reglas de funcionamiento de las Subcomisiones en el seno de las Comisiones de la Cámara», de 26 de junio de 1996, que ha venido a extender el régimen de funcionamiento de las Comisiones a estas Subcomisiones o Ponencias especiales, incluyendo las facultades de información que corresponden a las mismas.

acabe por aprobarse como Comisión de Estudio, Ponencia o Subcomisión. Ello otorga a los Grupos parlamentarios un margen estratégico amplísimo para lo que algún cronista parlamentario ha denominado «tirarse Comisiones de Investigación por la cabeza»[32]. Y muy frecuentemente ha servido, además, para que la mayoría, en lugar de limitarse a rechazar las investigaciones propuestas por la minoría, las haya desvirtuado y convertido en algo completamente diferente a lo que se pretendía con la propuesta. Todo ello ha generado precedentes muy discutibles, con dos casos especialmente notorios: el de la Comisión no permanente para el estudio de la financiación de los partidos políticos, constituida en el Congreso la V Legislatura con una naturaleza totalmente confusa (de estudio, pero también de investigación); y el acuerdo del Pleno del Congreso de 13 de febrero de 1990, que, frente a la petición de constitución de una Comisión de Investigación para estudiar el tráfico de influencias, resuelve otorgar competencias especiales a la Comisión del Estatuto del Diputado para el «conocimiento e investigación de los hechos, actuaciones o comportamientos en que los Diputados pudieran incurrir en el ejercicio de su responsabilidad política y que puedan representar uso interesado o indebido de su condición».

e) La intercambiabilidad entre diversos tipos de Comisiones ha generado también otro efecto muy grave: aunque estas Comisiones o Subcomisiones de estudio se rigen por las reglas generales de funcionamiento previstas en los Reglamentos para las Comisiones ordinarias (con las modulaciones que se establezcan en su acuerdo de creación), y en ningún caso por las reglas especiales de las Comisiones de Investigación, operan con gran frecuencia, en la práctica, como Comisiones seudoinvestigadoras, como consecuencia, principalmente, de dos fenómenos: el carácter reservado de sus trabajos, y la utilización político-parlamentaria de este tipo de órganos como alternativa a la constitución de una auténtica Comisión de Investigación. Basta con examinar el dictamen de la llamada «Comisión Banesto», para comprobar como está afectando este fenómeno a las facultades de información de las Cámaras, al margen de las Comisiones de Investigación.

f) El Pleno, a través del acuerdo de creación o de acuerdos posteriores, se ha constituido en protagonista determinante para la vida de estas Comisiones y para la concreción, caso por caso, de su régimen jurídico. Son estos acuerdos los que fijan el plazo dentro del cual la Comisión debe elaborar su dictamen o su prórroga, la composición de la misma, la utilización o no del criterio de voto ponderado, la organización de la Comisión, su disolución anticipada,...

g) Sin perjuicio de lo anterior, no es infrecuente que las Mesas de las Cámaras hayan de aclarar numerosos aspectos relativos a la composición y funcionamiento de este tipo de Comisiones. Bien directamente, porque se considera que en caso contrario la Comisión no podría funcionar y a veces ni siquiera consti-

32. José María Brunet, en *La Vanguardia* de 28 de mayo de 1997.

tuirse ante las carencias del acuerdo de creación, bien porque se lo encomiende el Pleno, bien porque se lo solicite la propia Comisión.

h) Sobre el número de miembros de estas Comisiones existen precedentes en diferentes sentidos, desde Comisiones de Investigación con el mismo número de integrantes que las demás Comisiones de la Cámara (como sucede en el Congreso de los Diputados hasta la II Legislatura y sigue siendo la regla en el Senado), a Comisiones con un muy reducido número de componentes, en absoluto proporcional a la fuerza de los Grupos en el Pleno como suele ser la regla general, pero con la compensación de funcionar con el criterio del voto ponderado (como ocurre en el Congreso a partir de la III Legislatura). Dos reformas del RCD han confirmado esta última tendencia: la de 23 de septiembre de 1993, que extendió el voto ponderado como sistema de resolución de empates en todas las Comisiones del Congreso (art. 88), y la de 16 de junio de 1994, que consagra precisamente esta práctica para las Comisiones de Investigación, en los términos que más adelante se verán.

i) Como era de esperar, habida cuenta de lo dicho al examinar la Constitución y los Reglamentos, el objeto y el fin de las Comisiones de Investigación planteadas en las Cortes desde 1978 es prácticamente universal, tanto si se contabilizan las que se han propuesto aunque no han llegado a constituirse por no votarlo así la mayoría, pero que podían haberse constituido por admitirlas a trámite las Mesas de las Cámaras, como las que efectivamente se han constituido. Así, se han planteado Comisiones de Investigación para esclarecer causas y consecuencias de hechos naturales, para examinar problemas sociales de primera magnitud, para esclarecer accidentes, para examinar genéricamente un sector de la actividad de la Administración, para esclarecer unos hechos ocurridos en un proceso electoral, para examinar el cumplimiento de una normativa que afecta al estatuto de autoridades y cargos públicos, para examinar actividades delictivas o irregulares de altos cargos, para examinar el uso irregular que se viene dando a los fondos reservados, para examinar problemas en otros poderes, para esclarecer problemas de ciudadanos españoles en el extranjero, para examinar las actividades de un ente público que opera en régimen de Derecho Privado o de una empresa pública, para examinar actuaciones de un Partido político, e incluso para analizar las actividades de un grupo financiero privado,...

También se han planteado y creado, sin mayores límites, Comisiones sobre acontecimientos ocurridos en el pasado, imputables a Gobiernos de diferente mayoría a la que se encuentra gobernando en el momento de la constitución.

j) Los acuerdos de creación reflejan también en cada caso finalidades diferentes. En unos supuestos se trata de presentar al Pleno «las propuestas que estime pertinentes en orden al mejor desarrollo de...», en otros se trata de reprobar el comportamiento de una autoridad, en otros de constatar la negligencia o el dolo en el funcionamiento de un servicio... Con frecuencia, se expresa más de un propósito: la valoración del cumplimiento de la normativa, la determinación, en su

caso, de las irregularidades puestas de manifiesto como consecuencia de la investigación y la elaboración de los criterios para la reforma de textos legales...

Pero aunque no se explicite, la mayoría de las veces la finalidad, directa o indirecta, es el control del Gobierno.

k) Las Comisiones de Investigación han funcionado en la práctica sobre la base de sus propias decisiones y con el único control que significa que sus comunicaciones y peticiones suelen remitirse a través de los Presidentes de las Cámaras. Las posibilidades son, en consecuencia, innumerables y no fácilmente reconducibles a categorías.

l) El secreto de las investigaciones ha sufrido en estos años una profunda transformación. Primero en el Pleno y, más adelante, en las Comisiones.

En lo que al Pleno se refiere –el del Congreso, dado que el RS ya preveía su publicidad–, desde la II Legislatura se realiza el debate con carácter público, como «costumbre modificativa» de lo dispuesto por el Reglamento. Esta «costumbre» ha sido finalmente convertida en precepto reglamentario, en 1994, tras los intentos fallidos de 1989 y 1992.

En cuanto al secreto de los trabajos de las Comisiones de Investigación exigido por el RCD, que ha causado desde el comienzo graves trastornos, especialmente cuando aparece ligado al carácter secreto de algunos documentos utilizados para la investigación, lo cierto es que, a diferencia de lo ocurrido con el Pleno, no se ha producido, hasta 1994, un acuerdo general para suprimir o modular el secreto en Comisión, siendo así, sin embargo, que la violación del deber de secreto ha sido frecuente, sin que, normalmente, ello haya tenido consecuencias.

La degradación del respeto a la exigencia reglamentaria de reserva alcanzó sus más altas cotas en la V Legislatura, en la que se hizo prácticamente habitual hacer llegar al público su contenido con creciente y generalizada desinhibición, mediante versiones múltiples y contradictorias ofrecidas, normalmente en rueda de prensa, tanto por los comparecientes como por los miembros de las Comisiones. Llegados a tal extremo, se hizo imprescindible adoptar medidas para cohonestar norma y realidad y, entre las resoluciones que se aprobaron con motivo del debate del «estado de la Nación» de 20-4-1994 dos apuntaban directamente a la necesidad de convertir en públicas las sesiones de las Comisiones de Investigación.

ll) Las Comisiones de Investigación han obtenido una amplia información para el desarrollo de sus trabajos a través de dos vías: las comparecencias y las solicitudes de documentación e información. A través de ambos procedimientos estas Comisiones han obtenido en estos años una información ingente, muy superior al que es habitual para las Cámaras a través de los procedimientos ordinarios. Esto ha sido así por la coincidencia de tres comportamientos: por una parte, las propias Comisiones han formulado sus solicitudes sin atenerse a ningún límite, ni en lo que se refiere al volumen de lo solicitado, ni en lo que se refiere a la naturaleza de la información, ni en lo que respecta al destinatario de la solicitud; por otro lado, las Mesas de las Cámaras no sólo no han puesto reparos a esta actitud,

sino que han desarrollado, con toda evidencia, prácticas que asumen el desarrollo de la misma; finalmente, las autoridades destinatarias de las solicitudes no han negado a estas Comisiones datos o documentos que ordinariamente suelen ser denegados a las Cámaras en los procedimientos ordinarios.

Lo cual no quiere decir que no se hayan planteado un número espectacular de dudas y complejidades en todos y cada uno de los casos concretos, hasta el punto de que las Cámaras no han resuelto con carácter general el posible conflicto entre el deber genérico de información que establece la Constitución y la existencia de límites legales que, entre otras cosas, obligan a los entes públicos a guardar reserva sobre una determinada información. De esta forma, las posibles razones de reserva se valoran caso por caso y no siempre se han resuelto con un comportamiento idéntico para todos los supuestos conflictivos. De hecho, es bien difícil establecer límites cuando el mismo objeto de lo investigado consiste en examinar el uso que se viene dando a los fondos reservados, si una autoridad se ha enriquecido, la identidad de supuestos infractores tributarios favorecidos por la Administración, o el acierto y regularidad de una gestión empresarial, sea ésta de sujeto de vinculación pública (MERCOSA o RENFE), estrictamente privada (IBERCORP), de empresa privada intervenida (RUMASA), o de antigua empresa pública privatizada (INTELHORCE)... Se han recabado y obtenido, incluso, de los Tribunales, documentos integrados en un sumario.

El secreto bancario, el secreto de comercio, los secretos de estado o la reserva tributaria, han sido, por ejemplo, campos de fricción constante. Hasta el punto de que la acumulación de incidencias en el bienio 94-95 ha determinado que el legislador, por primera vez, haya entrado a regular esta materia con diversas normas, principalmente el Decreto-ley 5/1994, de 29 de abril, que establece la obligación de comunicar determinados datos por parte de la Administración tributaria y de las entidades financieras, a requerimiento de una Comisión de Investigación, y la reforma de la Ley General Tributaria. De ellas nos ocuparemos más adelante, pero interesa poner aquí de relieve que la aprobación de las mismas, al tiempo que significa disipar dudas sobre la obligatoriedad de remitir determinados documentos a las Comisiones de Investigación, pone en evidencia que en los restantes casos en los que una ley impone secreto o reserva, no existe, legalmente, tal obligación, en contraste con algunos de los precedentes parlamentarios que acaban de mencionarse[33].

Se ha ido imponiendo, no obstante, sobre todo a partir del mencionado bienio 94-95, una fórmula para conciliar el deber de colaboración con el Parlamento y la necesidad de preservar la reserva sobre informaciones sensibles. Además de que cabe recurrir a fórmulas intermedias como las sesiones secretas, o la puesta en examen, sin entrega, de una documentación, se ha hecho habitual que las Comisiones de Investigación soliciten y obtengan este tipo de información, aun-

33. Véase en el comentario citado en la nota 1 el tratamiento especial que han recibido además tres concretos supuestos: las materias clasificadas, los fondos reservados y las informaciones del Banco de España (págs. 628 y 629).

que sea a reserva de la adopción de medidas que permitan preservar el secreto, o la intimidad de los afectados, en cuyo caso la Cámara toma especiales precauciones, que no siempre resultan suficientes.

m) Las comparecencias plantean una problemática añadida, derivada del carácter ordinariamente genérico de su formulación, de la inexistencia de un cauce formalizado para que el citado a comparecer exprese sus reservas con carácter previo a la sustanciación de las mismas, y de la libertad con la que los intervinientes se expresan durante el desarrollo de una sesión, siendo habitual que durante el transcurso de la misma susciten al compareciente cuestiones que pueden estar incluidas en los ámbitos reservados y efectúen valoraciones y juicios que se inscriben más en una auténtica actividad de control, que en el desarrollo de un trámite puramente informativo. Como, a pesar de lo dispuesto en el artículo 1.2 de la LO 55/1984, los Reglamentos no han sido particularmente expresivos sobre el modo en que ha de desarrollarse la comparecencia, queda a lo que los órganos rectores de la Comisión acuerden, y, en la práctica, han llegado en muchos casos a tratarse de auténticos interrogatorios que intensifican la apariencia inquisitiva de este trámite.

n) Las conclusiones de las Comisiones de Investigación suelen consistir en largos listados de medidas de todo orden (proponer reformas normativas, instar al Gobierno a la adopción de diversas actuaciones, criticar determinadas conductas o el funcionamiento de un servicio, responsabilizar a determinadas personas –públicas o privadas– de alguno de los hechos investigados, solicitar dimisiones o ceses,...). Y no existe en las Cámaras otro control de congruencia entre el objeto investigado y las conclusiones de la investigación que el que determina el peso de los votos en Comisión y Pleno, con lo que la formulación de éstas se produce con gran discrecionalidad –y amplitud– respecto de los límites, más aparentes que reales, determinados en el acuerdo de constitución.

ñ) Las Cortes y el Poder Judicial han tenido discrepancias y fricciones a cuenta de los trabajos desarrollados por Comisiones de Investigación. Hay Jueces que han negado documentos a las Comisiones de Investigación, como ha habido también algún caso en el que un Juez ha denegado la autorización para que un compareciente abandone la cárcel para acudir ante las mismas. Más gravedad ha revestido un supuesto de filtración en sede parlamentaria de los documentos de un sumario remitidos a una Comisión de Investigación.

Por otro lado, con creciente frecuencia algunos Jueces han solicitado a las Cámaras documentos o declaraciones obrantes en las Comisiones de Investigación. En alguna ocasión las Cámaras han aplicado lo dispuesto en el artículo 3.2 de la LO 5/1984 y han remitido lo solicitado a través del Ministerio Fiscal. Pero la regla general ha sido distinta: las Cámaras han interpretado que no son los Jueces, sino el Ministerio Fiscal el destinatario natural, conforme a lo dispuesto en el artículo 76 CE, de los indicios de criminalidad que puedan conocerse en el desarrollo de los trabajos de una investigación parlamentaria. En base a ello, sólo se remi-

ten normalmente aquellos testimonios que merecen tal consideración a la Cámara, que se ponen en conocimiento del Fiscal por si estimase oportuno adoptar las acciones que procedan.

3.E. La reforma del Reglamento del Congreso de 1994

Tras el fracaso de los repetidos intentos de reforma global del RCD, motivado en gran parte por la falta de acuerdo sobre la modificación del régimen jurídico de las Comisiones de Investigación[34], y como consecuencia del estado de opinión reflejado en los acuerdos adoptados tras el debate sobre el estado de la Nación, antes transcritos, provocado por la acumulación de acontecimientos de la IV y la V Legislatura, el Congreso revisó el 16 de junio de 1994 los artículos de su Reglamento relativos a las Comisiones de Investigación.

Esta reforma, avalada con la firma de todos los Grupos, no ha aportado, sin embargo, nuevas y mejores luces sobre la identidad, claridad y coherencia del modelo en su conjunto, al limitarse a retocar, con una discutible corrección técnica, cuatro aspectos muy concretos, que, en gran parte, estaban ya en los usos de la Cámara.

El objetivo básico de la reforma fue la modificación del régimen de publicidad de las investigaciones. A tal fin, se revisó el artículo 63, haciendo público, sin mayores requisitos, el debate plenario de los dictámenes de las Comisiones de Investigación, y se modificó también el artículo 64, eliminando parcialmente el secreto de los trabajos de la Comisión mediante la siguiente distinción:

– se mantiene el secreto para las sesiones preparatorias del plan de trabajo, las de deliberación interna, y las «preparatorias de las decisiones del Pleno»[35];

34. Los borradores de reforma elaborados en 1989 y 1992 sólo se hacían eco, en realidad, de modificaciones menudas: algunos avances para distinguir con mejor criterio las Comisiones de Investigación y las de Estudio, al perfilar más el régimen de estas últimas (arts. 51.2 y 53 de ambos boradores), y para aliviar la incertidumbre relativa a las Comisiones Mixtas con una previsión explícita sobre las mismas (art. 53 bis, en 1989), establecimiento en el acuerdo de constitución del plazo de finalización de sus trabajos (art. 52.2.), o desaparición de las normas de la Presidencia (art. 52.3.).

Como reformas sustanciales se plantearon dos: a) Las Comisiones de Investigación estarán formadas por un Diputado de cada Grupo Parlamentario y adoptarán sus acuerdos mediante voto ponderado (art. 52.2); y b) Las materias clasificadas de acuerdo con la legislación sobre secretos oficiales no serán objeto de investigación. El acceso de la Cámara a esta información se regulará por lo dispuesto en la Disposición Adicional Única de este Reglamento (nuevo 52.5).

Nada, por tanto, sobre publicidad o secreto. Ni tampoco sobre el tema alrededor del cual giraban en realidad las discusiones: la mayoría requerida para su constitución. En relación con esta última, el Grupo Popular presentó el 6-2-1992 una Proposición de ley de modificación del Reglamento que afectaba al artículo 52.1 con el siguiente texto: «el Pleno del Congreso a propuesta del Gobierno, de la Mesa o de una cuarta parte de los Diputados acordará de forma automática la creación de una Comisión de Investigación sobre cualquier asunto de interés público».

35. La forma en que está redactado el precepto suscita la duda de si las sesiones de la Comisión preparatorias del plan de trabajo o de las decisiones del Pleno, las de deliberación interna y las de la Ponencia que se pueda crear tienen publicidad o son, por el contrario, secretas: no es lo mismo que las sesiones «no serán públicas», como reza el primer inciso, que la referencia a que «también serán

– también para las reuniones de sus Ponencias, lo cual, por otra parte, es general en la Cámara;

– pero se admite la publicidad (en el sentido en que son públicas las sesiones de cualquier Comisión, es decir, con presencia –y retransmisión, en su caso– de los medios de comunicación, y con publicación en el Diario Oficial) de las «sesiones que tengan por objeto la celebración de comparecencias informativas», salvo

a) cuando la comparecencia verse sobre materias que hayan sido declaradas reservada o secretas conforme a la legislación vigente, o

b) cuando *a juicio de la Comisión* los asuntos a tratar coincidan con actuaciones judiciales que hayan sido declaradas secretas;

– finalmente, serán también secretos los datos, informes o documentos facilitados a estas Comisiones, *cuando lo disponga una Ley o cuando así lo acuerde la propia Comisión*.

El otro gran aspecto afectado por la reforma se refiere a la composición de estas Comisiones. Esto tiene lugar de forma mediata, al sentarse la regla general de que las votaciones en las Comisiones de Investigación se efectuarán en todo caso con el criterio del voto ponderado (párrafo final del artículo 52.3). Ello refuerza, según se dijo, el principio mayoritario. Pero, dado que éste no estaba puesto en duda *de lege data*, la finalidad perseguida con esta regla era otra: elevar a norma la práctica habitual y reconocer la tendencia general a constituir Comisiones de Investigación con una composición reducida, al margen del criterio de proporcionalidad en la composición de las Comisiones.

En tercer término, la reforma afecta a las comparecencias. La Ley Orgánica 5/1984 había venido, como vimos, no sólo a completar, sino también a corregir la escueta previsión anterior sobre la antelación de la citación de los comparecientes. El RCD resuelve ahora esa contradicción, remite a la Ley Orgánica, y destaca, repitiéndolos en unos casos y corrigiéndolos en otros, tres preceptos de la misma (art. 52.2):

– que la notificación se hará con quince días de antelación, salvo que «por concurrir circunstancias de urgente necesidad, se haga con un plazo menor» (nunca inferior a tres días);

– que en la notificación se advertirá al requerido de sus derechos y obligaciones, así como sobre los extremos sobre los que deba informar;

– que el compareciente podrá hacerse acompañar, en todo caso, de la persona que designe para asistirlo.

Por último, se refuerzan las garantías de la obligación de guardar secreto por los Diputados, con una nueva redacción del párrafo segundo del artículo 99.1 RCD que permite que la Mesa de la Cámara pueda proponer directamente al Pleno la suspensión temporal en la condición de Diputado (art. 101) por quebrantamiento

secretos» que se halla en el segundo inciso, referido directamente a los datos y documentos, pero, asimismo, mediante el adverbio «también» a las sesiones antedichas. La comparación de los distintos párrafos invita a concluir, no obstante, lo que se señala en el texto: que estas sesiones tendrán carácter secreto.

del deber de secreto establecido en el art. 16 «en atención a la gravedad de la conducta o al daño causado por afectar a la seguridad del Estado», frente a la regulación anterior en que tal suspensión sólo podía operar (privación de alguno o de todos los derechos concedidos por los art. 6 a 9), si «el diputado persistiere en su actitud» (art. 101.1).

3.F. El Decreto-ley 5/1994 y la reforma de la Ley General Tributaria

Mayor interés tienen, en cambio, otras reformas legales adoptadas en las mismas fechas y por idénticos motivos. Concretamente, las propiciadas por el 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», y por la Ley 22/1995, de 22 de julio.

El DL 5/1994[36] es bien explícito en su exposición de motivos: «el objetivo del presente Real Decreto-ley lo constituye el que los datos o documentos que obren en poder de la Administración Tributaria para el cumplimiento de los fines que ésta deba cumplir de acuerdo con el ordenamiento, puedan ser trasladados al ámbito parlamentario cuando una Comisión de Investigación lo requiera...», y «también incrementar el grado de colaboración de las entidades financieras con las Comisiones de Investigación, de manera que éstas puedan también acceder a los datos que las entidades financieras, tanto del sector bancario o asegurador como bursátil, puedan poseer y sean necesarios para el cumplimiento de las funciones de las Comisiones de Investigación, en los mismos supuestos personales que los establecidos para la Agencia Tributaria».

A tal efecto, en su artículo único obliga a «la Administración Tributaria y las entidades de crédito, entidades aseguradoras, sociedades o agencias de valores, sociedades gestoras de instituciones de inversión colectiva, establecimientos financieros de crédito y, en general cualesquiera entidades financieras» a «proporcionar cuantos datos, informes, antecedentes o documentos les sean requeridos por las Comisiones Parlamentarias de Investigación», siempre que concurran determinados requisitos:

– cuando les sean expresamente requeridos en relación a personas o entidades concretas, tanto si tales datos o declaraciones proceden de los propios sujetos pasivos como si han sido obtenidos a través de informaciones de terceros.

– respecto a personas que desempeñen o hubieren desempeñado, por elección o nombramiento, cargos públicos en todas las Administraciones Públicas y empresas de ellas dependientes,

– siempre que el objeto de la investigación tenga relación con su función.

36. Vid el comentario a esta norma de ARÉVALO GUTIÉRREZ: «Poderes de las Comisiones de Investigación para recabar información y documentación: el RDL 5/1994, de 29 de abril» en vol. col. «Problemas actuales del control parlamentario». Congreso de los Diputados, 1997. Págs. 791 y ss.

– y que dichas Comisiones entendieran que sin tales datos, informes, antecedentes o documentos no sería posible cumplir la función para la que fueron creadas.

Deben añadirse dos consideraciones. El Decreto-ley sólo se refiere a las Comisiones previstas en el artículo 76 de la Constitución, lo que excluye a las de las Asambleas autonómicas, abundando con ello en el confuso régimen jurídico de éstas.

De otro lado, se trataba, con esta norma, de superar las dificultades de orden jurídico que se habían planteado en el pasado inmediato para obtener información que pudiera verse afectada por el secreto tributario, regulado por el entonces vigente artículo 111.6 de la Ley General Tributaria, que solamente exceptuaba del mismo (además de la lógica utilización de los datos para fines tributarios) su empleo para la denuncia de hechos que pudieran ser objeto de delitos públicos; y por otra parte se pretendía incrementar el grado de colaboración de las entidades financieras con las Comisiones de Investigación. Ello no resuelve, en cambio, otros supuestos dudosos que ya han quedado aludidos.

Una modificación parcial y posterior de la Ley General Tributaria (Ley 22/1995, de 22 de julio) ha dado lugar al nuevo artículo 113, donde, junto a nuevas excepciones al secreto tributario (colaboración con otras Administraciones tributarias y con la Tesorería General de la Seguridad Social, por ejemplo), se establece expresamente la cesión de la información tributaria cuando tenga por objeto «la colaboración con las Comisiones parlamentarias de Investigación en el marco legalmente establecido» (113.1.e)). Se han suscitado dudas acerca de si ese «marco legalmente establecido» es el contenido en el propio Decreto-ley, inclinándose la doctrina mayoritaria a favor de esa tesis[37].

3.G. El nuevo Código Penal

El artículo 502 del nuevo Código Penal, aprobado por L.O. 10/1995, de 23 de noviembre, ha derogado y sustituido el artículo 4 de la Ley Orgánica 5/1984, pero sin aportar grandes novedades en su contenido. De hecho, la incidencia principal del Código se ha producido en relación con las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, al extender la obligación jurídica de comparecer ante las Comisiones de Investigación de éstas[38], castigando la incomparecencia volun-

37. Por todos, cfr. EMBID IRUJO, A.: «El derecho a la información del Parlamento y de los parlamentarios. Nuevas reflexiones a la luz de las innovaciones del ordenamiento jurídico», en *Anuario Jurídico de La Rioja*, nº 2, 1996, págs. 313 y 314.

38. Fruto concreto de una enmienda del Grupo Convergencia i Unió en el Congreso y, más en general, de lo que ARCE JANÁRIZ («Las Comisiones de Investigación en las Asambleas Autonómicas tras el nuevo Código Penal...», en *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 3, 1997. Pág 71) considera el propósito del Código Penal de propiciar un reasentamiento de las Asambleas Autonómicas en el conjunto del Estado, traducido en que todos los «Delitos contra la Constitución» que el título XXI del Libro II tipifica en relación con las Cortes Generales se extienden a las Asambleas autonómicas.

La inclusión de esta enmienda ha provocado, sin embargo, que la sanción penal se haya establecido sin haber determinado al mismo tiempo los requisitos que han de delimitar el supuesto de hecho del tipo delictivo, dado que no reiteran –ni siquiera mediante remisión– los requisitos que la Ley de

taria con idéntica pena a la prevista para la negativa a comparecer ante las Comisiones investigadoras de las Cortes Generales[39].

En lo que afecta a Congreso y Senado, cabe comentar, no obstante, dos novedades y dos silencios:

– Si el reo fuera autoridad o funcionario público, junto a la pena general (el delito de desobediencia se castiga en el artículo 556 del Código Penal con una pena de prisión de seis meses a un año), se le impondrá además la pena de suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años.

– Se crea el nuevo tipo, desestimado en la LO 5/1984, de falso testimonio: el que convocado ante una Comisión parlamentaria de Investigación faltare a la verdad en su testimonio, será castigado con la pena de prisión de seis meses a un año o multa de seis a doce meses. Aunque este no es infrecuente en el Derecho Comparado[40], es muy discutible: aparte de la dudosa conveniencia de extender el falso testimonio fuera de las causas judiciales y del carácter cuasi-jurisdiccional que ello otorga al procedimiento –que, como se ha dicho, cuadra mal con la naturaleza político parlamentaria de esta función– suscita nuevos problemas prácticos a los que haremos alguna referencia más adelante[41].

1984 estableció para las Cortes, que siguen estando en vigor, pero no son de aplicación en las Comunidades Autónomas.

39. En 1984, BASSOLS COMA cuestionó, dado el diferente plano constitucional de las Cortes y de las Asambleas autonómicas, la viabilidad del castigo penal para las incomparecencias ante éstas. («Organización institucional y régimen jurídico de las Comunidades Autónomas» en vol. col. *Organización Territorial del Estado*, IEF. Madrid, 1984). Tras la aprobación del Código, ARCE JANÁRIZ ha recordado que el Derecho Comparado avala esta tesis, trayendo a colación los ejemplos de Italia y del Parlamento Europeo, y ha concluido por su parte que «aun sin cuestionar el remedio penal, no debiera desatenderse el que, cuando, como ahora para las incomparecencias, se trata de poner en marcha penas privativas de libertad, los arts. 17 y 25.1 de la Constitución justifican o más bien requieren que lo que en la *similitud* entre supuestos de hecho no haya de *identidad* sea debidamente valorado para ponderar en su justa medida la respuesta punitiva, cuya homogeneidad podría de otro modo hacer desproporcionada la sanción de alguno de ellos, dando lugar a lo que el Tribunal Constitucional, otra vez en la repetida STC 55/1996, llama gráficamente «un derroche inútil de coacción» (FJ 8). En ese sentido, la graduación del deber de comparecer, constitucional en el caso del Congreso y del Senado, legal en el caso de las Asambleas autonómicas, habría permitido y seguramente aconsejado graduar y proporcionar también el castigo de su inobservancia: más grave cuando el incumplido sea el deber constitucional (pena privativa de libertad de seis meses a un año, que es la prevista indiferenciadamente por el Código); menos severo cuando se trate del deber legal (pena privativa de libertad inferior sólo quedaría el arresto de fin de semana, pero ¿por qué no, multa, sin tener que llegar a la solución extrema de recortar la libertad personal?).» («Las Comisiones de Investigación en las Asambleas Autonómicas...», cit, pág. 75).

40. De hecho, con un amplio alcance. Como muestra de ello puede verse la Sentencia del Tribunal Constitucional alemán de 1 de octubre de 1987 [2 BvR (amparo constitucional) 1165/86], en la que el Tribunal desestima el recurso de amparo contra la orden de arresto dictada contra el recurrente, a fin de obligarle a declarar ante la tercera comisión de investigación «Neue Heimat» de la Asamblea Federal alemana, tras señalar que la autorización que la Constitución reconoce a las comisiones de investigación parlamentarias para practicar las pruebas necesarias mediante la aplicación de las disposiciones que regulan el proceso penal las faculta también para imponer una sanción económica al testigo que, sin causa justificada, se niegue a declarar y, a fin de obtener el testimonio, a solicitar la correspondiente orden de prisión ante el Tribunal competente. En este contexto se observarán los derechos fundamentales del afectado y, en particular, el principio de proporcionalidad.

41. ARCE JANÁRIZ ha explicado con detalle la peripecia con la que este nuevo delito ha llegado a incluirse en el Código Penal, por pura «carambola», de ésas que tantas veces se producen en el procedimiento legislativo. (Op. cit., págs 79 a 85).

– Sorprendentemente, el nuevo Código ha derogado[12] el apartado 2 del artículo 4 de la Ley Orgánica, conforme al cual, en los casos en los que, a juicio de la Presidencia de la Cámara, se pusieran de manifiesto causas que justificaran la incomparecencia de una persona convocada ante la Comisión, podría efectuarse una ulterior citación. La expresa derogación del precepto en su totalidad, y por tanto de este apartado, parece impedir esta posibilidad de ponderar de las circunstancias de la incomparecencia y de cursar una nueva citación, facultad que razonablemente podría haberse mantenido y que, al eliminarse, obligaría a la Cámara a denunciar toda incomparecencia que se produzca. Conociendo los precedentes, y en este caso con razón, es improbable que ello se aplique tan tajantemente en la práctica.

– Se mantiene, finalmente, el llamativo silencio de nuestro ordenamiento sobre la ausencia de consecuencia penal para la falta de remisión de la documentación escrita solicitada por una Comisión de Investigación, siendo así que los acontecimientos producidos desde 1984 parecían aconsejar una revisión de este criterio, tanto más cuando, como contraste muy significativo, el párrafo 2º del artículo 502 del Código ha venido a establecer que en la misma pena que la aplicable a la incomparecencia ante las Comisiones de Investigación «incurrirá la autoridad o funcionario que obstaculizare la investigación del Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas u órganos equivalentes de las Comunidades Autónomas, negándose indebidamente el envío de los informes que éstos solicitasen o dificultando su acceso a los expedientes o documentación administrativa necesaria para tal investigación».

4. Cuestiones resueltas y cuestiones pendientes en el desarrollo del modelo constitucional

Observados los datos que se acaban de reproducir, no es desproporcionado concluir que a las Comisiones de Investigación en nuestro ordenamiento les ocurre hoy lo que a aquél entrañable personaje de Gesualdo Bufalino que todavía no había encontrado su siglo.

El desarrollo y la práctica del artículo 76 de la Constitución han puesto esta figura al frente del escenario institucional, pero con una suma tal de incertidumbres y contradicciones, que resulta muy difícil valorar si se trata de un instrumento adecuado para progresar en los procesos democráticos, o de una figura mítica y un poco arcaica, útil para el tratamiento extraordinario de situaciones excepcionales, pero que incorporada al instrumental ordinario de los Parlamentos, lo que hace es dificultar la evolución de los nuevos procesos que han de desarrollarse con el cambio de siglo para mejorar el control, tanto jurídico como político, del poder. Tanto más cuando, careciéndose de una configuración profunda de carácter previo, ha sido preciso solucionar cada caso concreto, y teniendo éstos muy

42. Véase, en su disposición derogatoria única, la letra f) del apartado 1.

habitualmente ribetes de escándalo, ello ha dado lugar a casos doblemente arduos, que, como es sabido, casi nunca hacen buena jurisprudencia.

En parte, la situación proviene, no obstante, de un hecho que cabe calificar de afortunado: el lento proceso de atracción de esta figura a parámetros jurídicos, en contraste con momentos anteriores de nuestra historia, proceso en el que la investigación parlamentaria se modula en atención a las previsiones constitucionales sobre otras funciones del Estado y sobre la protección de los derechos y libertades.

De hecho, no cabe olvidar, más en general, que los Parlamentos modernos, que han visto alterada su posición supuestamente central en el sistema constitucional como consecuencia del desplazamiento de las funciones del Estado contemporáneo hacia el área gubernamental, no han hecho más que comenzar el proceso de puesta en revisión de su organización y sus procedimientos tradicionales, para adaptarse a las nuevas exigencias y desarrollar con eficacia sus funciones, cobrando especial importancia en ese proceso la obtención de una información suficiente para afrontar la adopción directa o el control de las incontables y complejas decisiones públicas de nuestros días. Desde el punto de vista orgánico, ello se traduce en la articulación de órganos de trabajo especializados, cada vez mas numerosos y con mayores facultades (Comisiones, Subcomisiones, Ponencias, Grupos de trabajo...). Desde el punto de vista funcional, implica la utilización cada vez más intensa del mayor número de vías de información y control (preguntas, interpelaciones, comparecencias, misiones, solicitudes de información, investigaciones o encuestas, estudios especializados...), con el propósito de conseguir, cuando menos, tres concretos objetivos: obtener la información indispensable para afrontar con solvencia sus tareas, que difícilmente puede ser suministrada por las reducidas estructuras de que disponen las Cámaras; «cotidianizar» los procesos de control, descendiendo de los grandes debates al seguimiento concreto y singularizado de la gestión de las variadas políticas públicas; y ajustar las facultades de supervisión parlamentaria a la nueva composición de las Administraciones, evitando que la diversificación de éstas provoque la existencia de áreas públicas exentas al control parlamentario.

En este marco es en el que ha de avanzar la reflexión sobre las actuales disfunciones del régimen aplicable a las investigaciones parlamentarias. Reflexión que está afortunadamente abierta como consecuencia de los interminables trabajos de reforma de sus Reglamentos que ambas Cámaras vienen desarrollando desde hace más de una década y que debe servir para que el legislador supere, con ideas claras y categorías precisas, los vacíos de una regulación que, apoyada en intuiciones y sobrentendidos, no resiste la tozuda insistencia de los acontecimientos cotidianos en requerir parámetros seguros para resolver un número muy abundante de problemas concretos.

No cabe entrar aquí con detalle en cada una de las cuestiones implicadas en ese debate, pero sí enunciar, aunque sea esquemáticamente, los elementos centrales para una revisión de nuestro modelo constitucional de investigación parlamentaria[43].

43. Se obvian, por razones evidentes, comentarios sobre los múltiples aspectos de detalle que deberán ser examinados en este proceso de revisión. Entre ellos merece la pena mencionar la conve-

a) En cuanto a la naturaleza de la investigación parlamentaria

No deben perpetuarse las dudas sobre el régimen jurídico de las Comisiones de Investigación como consecuencia de la indefinición de su naturaleza. Esto significa que el legislador deberá elegir entre los diversos tipos o modelos de investigación que, bajo el manto del artículo 76 CE, conviven en este momento en nuestro ordenamiento parlamentario, sin perfiles precisos y diferenciados.

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 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.

Hoy por hoy, aunque el Tribunal Constitucional, para destacar que las Cortes no ejercen ninguna función jurisdiccional, ha remitido la competencia de la Comisión Mixta de relaciones con el Tribunal de Cuentas al «control de la acción del Gobierno» y lo ha asociado a las Comisiones de Investigación, recordando que las conclusiones de éstas no vinculan a los Tribunales (Auto 664/84, de 7-11), lo cierto es que la referencia del artículo 76 al interés público y la titularidad del Parlamento sobre la delimitación del mismo han permitido que las Comisiones de Investigación se constituyan con un ámbito y una finalidad

niencia de prever que la propuesta de creación contenga obligadamente una serie de elementos (previsiones sobre duración, finalidad, ...), la regulación de la prórroga o la disolución, las consecuencias del incumplimiento del plazo de los trabajos, los órganos de gobierno de la Comisión, el régimen de sustituciones de sus miembros, los contenidos básicos del plan de trabajo,... Por otra parte, suscita una preocupación muy concreta el nuevo régimen de votación establecido en el Congreso en 1994: la norma preceptúa que las decisiones se adoptarán en función del criterio del voto ponderado, pero no se dice expresamente que para ello han de votar en el mismo sentido todos los miembros que pertenezcan al mismo Grupo. Podría entenderse que ello es así por analogía con lo previsto en el artículo 88 RCD, pero los efectos de ambos casos son distintos, pues en una Comisión de muchos miembros ello no tiene porqué significar la pérdida de la votación por la mayoría, cosa que, sin embargo, puede ocurrir sistemáticamente en estas Comisiones de tan reducido tamaño. Sobre algunas de estas cuestiones vid. ARANDA ÁLVAREZ: «El procedimiento en las Comisiones de Investigación» en vol. col. *Problemas actuales*... cit.

mucho más amplia que el simple ejercicio de la función de control al Gobierno, suscitando con ello un campo más amplio de complejidades sobre su régimen jurídico. Si, como parece obligado, el desarrollo dogmático del Derecho Parlamentario que viene afortunadamente produciéndose entre nosotros desde la aprobación de la Constitución generaliza finalmente el uso de las categorías convencionales acuñadas en otras ramas del ordenamiento, ello exigirá clarificar, como paso previo ineludible, si la investigación parlamentaria debe constituir una función específica y diferenciada de las Cámaras[14] o un instrumento para el ejercicio de la función de control prevista en el artículo 66 CE, con el Gobierno como único destinatario[15].

Ambas opciones, obviamente, no son incompatibles, pues una comprende a la otra, y debe recordarse que, en todo caso, toda función parlamentaria, incluida la legislativa, tiene hoy inevitablemente un componente de control al Gobierno, aunque se ejerza para otra finalidad. Pero aceptar uno u otro punto de partida determina un enfoque diferente de su tratamiento jurídico. Si no se resuelve esta disyuntiva, si se mantiene la presente situación de indeterminación por aplicación genérica del concepto de interés público, o si, por voluntad colectiva expresa se opta por una naturalización de alcance universal, sin más matices, debe tenerse no obstante presente que:

– si no en el nivel del objeto y finalidad de la investigación, siempre será necesario introducir límites diferentes en los demás elementos de su régimen jurídico;

– e incluso en lo que se refiere a objeto y fines se requieren aclaraciones importantes sobre supuestos en los que, en cualquier caso, parece dudoso que las Cortes puedan ejercer su función investigadora, dada la naturaleza de la materia o la posición constitucional de los afectados por la investigación.

44. Función que, a mayor abundamiento, podría no ser desempeñada en el futuro, necesariamente, a través de Comisiones específicas, si se observa que:

a) las Comisiones Permanentes juegan de forma cada vez más intensa el papel de Comisiones especializadas que fiscalizan todos los actos de la Administración sobre la materia de su competencia y dictan permanentemente recomendaciones;

b) la creciente extensión de la constitución, en el seno de las mismas, de Subcomisiones o Ponencias;

c) el progresivo incremento de información que los medios ordinarios proporcionan, toda vez que la determinación jurídica de sus límites se está confeccionando con parámetros cada vez más próximos a los utilizados para delimitar los correspondientes a una investigación.

Si tal fuera, las incertidumbres de hoy sobre esta materia no serían más que otra manifestación del proceso de transición, todavía embrionario, que viven los Parlamentos de este fin de siglo. En contra de ello, vide PACE: *Il Parlamento nella costituzione e nella realtá*. Milán, 1979. Págs. 273 y 274.

45. Cabe también precisar si se trata, como parecen avalar los acontecimientos de estos últimos años, de un instrumento ordinario de control, que incluso comprende lo que la LO 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo denomina en su art. 10.2 «la investigación o esclarecimiento de actos, resoluciones y conductas concretas producidas en las Administraciones Públicas», o bien debe reservarse para situaciones particularmente intensas, ligado a parámetros no fáciles de definir como la presunción de conductas corruptas e ilegales, la violación o puesta en riesgo grave de la Constitución, el aprovechamiento generalizado de la acción de Gobierno con fines de beneficio particular, etc.

b) En cuanto a la delimitación del objeto y del fin de las investigaciones parlamentarias

Los supuestos que acaban de calificarse como dudosos son bien conocidos.

Por una parte, debe clarificarse la posibilidad o interdicción de desplegar investigaciones sobre los otros poderes y sobre los órganos constitucionales o de relevancia constitucional distintos del Gobierno, que generan, sin duda, asuntos de interés público[46]. Prescindiendo ahora de los casos dramáticos en los que la historia ha implicado a la investigación parlamentaria en relación con la Jefatura del Estado, ello se plantea en relación con el Tribunal Constitucional, el Poder Judicial, y en general, con aquellos otros sujetos públicos distintos e independientes de Gobierno (Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas, hoy también las llamadas Administraciones independientes...)[47]. Se plantea igualmente en lo que se refiere a la investigación de una Cámara o de sus miembros por la otra.

Y en cada caso con variantes: no es lo mismo, por ejemplo, plantear la posibilidad de que el Poder Judicial pueda ser objeto de una investigación parlamentaria sobre manifestaciones singulares del ejercicio de la potestad jurisdiccional, competencia exclusiva de los Juzgados y Tribunales de acuerdo con el artículo 117 de la Constitución, que si el objeto de la investigación parlamentaria no se refiere al ejercicio de esa función jurisdiccional, sino al conjunto de potestades gubernativas –entendidas en sentido amplio– que radican en el Consejo General del Poder Judicial y, en menor medida, en los órganos de gobierno de los Tribunales.

En segundo lugar, en nuestro Estado autonómico, debe resolverse asimismo la posibilidad de un conflicto entre investigaciones de diverso nivel territorial, sea porque puedan concurrir sobre un mismo asunto de hecho, sea porque el ejercicio de una de ellas pueda considerarse como una injerencia en el ámbito de competencias de la otra. Parece que en este ámbito la cuestión debe resolverse aplicando los criterios generales que estructuran el Estado autonómico, singularmente

46. Cfr. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ: «Comisiones parlamentarias de investigación vs Poder Judicial: paralelismo o convergencia» en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario* nº 6, Murcia, 1994. Págs. 161 a 164.

47. El propio Andrea MANZELLA, partidario, según se vió, de considerar la función investigadora como una función de garantía constitucional, ha reflejado la Resolución Presidencial de 26-7-1976, firmada por Pietro Ingrao, para confirmar la praxis italiana de que no se admiten preguntas o documentos que afecten a la competencia exclusiva de otros órganos constitucionales distintos del Gobierno, criterio que afecta también a las Comisiones de Encuesta y que ha tenido diversas aplicaciones: en la investigación sobre los sueldos públicos, para la Corte Constitucional la fórmula fue la de la «información libremente proporcionada»; cuando se investigó la crisis de junio de 1964 y era importante saber si no había habido registros de las conversaciones del Presidente de la República, la Comisión se atuvo a la independencia constitucional del mismo, aunque el Presidente Segni no lo era ya para esa fecha; el conflicto entre el Presidente Cossiga y el Parlamento,... Sólo queda entonces el acercamiento al Parlamento por propia voluntad, en «udienza conoscitiva» o «collaborative», que es un tipo largamente admitido en Comisiones de Encuesta, en el que no hay control político, ni proceden imputaciones de responsabilidad. Lo pedirá la Camara a través del Presidente. Pueden pedirse aclaraciones, pero no expresar contradicción. Naturalmente puede haber debate, pero una vez finalizada la audición. («La evolución de las instituciones parlamentarias italianas». *Rev. Fac. D.º Univ. Complutense* nº 74, págs. 161-175).

el de carácter competencial[48]. Como ha señalado García Morillo[49], nada impide que las Cortes Generales o una de sus Cámaras inicien una investigación sobre un asunto limitado al territorio de una Comunidad Autónoma, ni tampoco que coincidan sobre un mismo asunto las investigaciones parlamentarias emprendidas por el Congreso o el Senado y un Parlamento autonómico, aunque la de éste tendrá como límite el ámbito de los asuntos propios de la Comunidad Autónoma[50]. Sin embargo, no debería resultar posible que ninguno de ellos persiga el control, mediante Comisiones de Investigación, de los responsables públicos de las otras, ni de sus políticas propias. Naturalmente, esto es fácil de decir, pero no será siempre fácil de articular, a tenor de la profusión de competencias compartidas y, consiguientemente, de inevitables zonas de cruce.

Se plantea, en fin, la peliaguda cuestión de las investigaciones sobre particulares. Está claro que no proceden cuando se trate de asuntos que no transcienden al interés público, pero la experiencia enseña que se han considerado factibles cuando sí repercuten en éste. Los supuestos de ello son cada día más variados: investigación de la gestión del patrimonio personal de un cargo público, actividad de una empresa privatizada o intervenida, gestión de una compañía privada que recibe ayudas públicas o que es contratista de las Administraciones, investigación de una empresa privada para comprobar si ha beneficiado a una autoridad o que se ha beneficiado de la influencia de la misma,... De hecho, dada la creciente privatización del régimen jurídico de los entes dependientes de la Administración, las investigaciones parlamentarias tienen aquí un terreno particularmente abonado. En este extremo brilla con especial significación la necesidad de que el legislador distinga con la debida sutileza entre el objeto y los fines de una investigación. Podrán investigarse todos esos extremos, pero no con la finalidad de controlar políticamente –y, menos aún, jurídicamente– a los particulares. Ello debe repercutir en la forma en que se trate parlamentariamente el asunto y en la redacción de las conclusiones. Y en la medida en que el Parlamento no restrinja su enjuiciamiento de conductas particulares, cosa que ocurre, por ejemplo, cuando una investigación hace responsable al piloto de un accidente aéreo y no a la administración aereoportuaria, o al gestor de una empresa de una quiebra que ha determinado su intervención administrativa, ello abre un campo inexplorado a la responsabilidad patrimonial que exige estudio urgente y hace discutible el viejo alcance de la inviolabilidad.

48. Ya en el debate de la LO 5/1984 el Diputado Herrero y Rodríguez de Miñón, defendiendo una enmienda de texto alternativo del Grupo Popular, aducía «el mantenimiento del sistema de distribución de poderes horizontales y territoriales que establece la Constitución», para impedir que, entre otros, pudieran ser citados a comparecer ante las Comisiones de Investigación estatales los Presidentes de las Comunidades Autónomas.

49. «Principio de autonomía y control parlamentario: el supuesto de las Comisiones de Investigación», en *RVAP* nº 44 (I), 1996.

50. El artículo 11 del Estatuto de Castilla-La Mancha es el único que declara que el interés ha de serlo «para la región». Algunos Reglamentos de Parlamentos autonómicos (Baleares, Madrid, La Rioja, Comunidad Valenciana) han tenido en cuenta esta cuestión al precisar que la investigación parlamentaria se referirá a asuntos que afecten a la correspondiente Comunidad Autónoma.

Deben ser abordadas también las limitaciones por razón de la materia y por razón del tiempo. Lo primero pone en cuestión, lógicamente, el ámbito de las materias clasificadas y de los fondos reservados, que han recibido una respuesta confusa, pues el hecho de que exista un procedimiento especial para el acceso y el control de las mismas, que ha permitido incluso que las Comisiones de Investigación, o, por mejor decir, sus miembros, hayan accedido a esa información, no ha conllevado la inadmisión de propuestas de creación de Comisiones investigadoras destinadas específicamente a fiscalizar esas materias. Pone en cuestión también la posibilidad de efectuar investigaciones sobre materias protegidas legalmente con el secreto, aunque con menos intensidad que en caso de las materias formalmente reservadas[51]. Lo segundo pone sobre la mesa, por ejemplo, la pertinencia de admitir investigaciones que tengan por objeto la acción de Gobiernos anteriores o la acción de la oposición antes de acceder al Gobierno, dado que el control de la oposición no parece uno de los fines legítimos del sistema. Si nos atenemos a los precedentes, sin embargo, estas cuestiones han podido ser investigadas hasta ahora sin mayores distinciones entre el objeto y el fin de la investigación.

c) En cuanto a las conclusiones de la investigación

Las conclusiones de la investigación, que las Cortes discuten y aprueban en sesión pública, deben ser congruentes con el objeto y la finalidad de la misma, y respetar los límites de los mismos, y es éste uno de los puntos en los que menos ha avanzado hasta el presente nuestro ordenamiento.

Al igual que el dictamen de una Comisión Investigadora no debe revelar hechos secretos, por más que el conocimiento de los mismos sirva para formular sus conclusiones, tampoco debe invadir a través de estas últimas los ámbitos de privacidad o competencia que correspondan a otros sujetos, transformando el control del Gobierno en un enjuiciamiento general de conductas.

Nuevamente, afirmar esto es fácil, pero no es igualmente sencillo ponerlo en ejecución. Es difícil, por ejemplo, para el Pleno aprobar o rechazar el informe de la Comisión en aquellos casos en los que una parte del trabajo de ésta se haya desarrollado en secreto, pues supondría pronunciarse sobre un asunto sin hallarse en condiciones –al menos formalmente– de conocer todos los datos que han servido para formar el criterio de la Comisión. Sin embargo, el legislador tiene aquí un reto que debe en todo caso resolver, bajo amenaza de que, de no hacerlo, el carácter universal de las investigaciones puede acabar por convertir al Parlamento en un juez político de todo el Estado y de toda la sociedad, resolviendo a lo grande, eso sí, las dudas sobre cual debe ser el alcance concreto de la función de control en un Parlamento moderno.

[51] El caso más reciente es el de la *Comisión de Investigación sobre la Tramitación de Expedientes en la Agencia Estatal Tributaria constituida el 26-2-1997.*

d) En cuanto a las facultades de las Comisiones de Investigación.

También las potestades han de ser congruentes con el objeto y con el fin perseguido, pero plantean además una problemática propia que, como ya se dijo, ni los cambios legislativos, ni los precedentes han resuelto con criterios generales, lo cual suele ser fuente de muy graves conflictos, tanto en lo que se refiere a las solicitudes de información como a las comparecencias.

En todo caso, se ha puesto ya en evidencia la debilidad del punto de partida: los sobrentendidos a los que nos hemos referido repetidamente a lo largo de este comentario han podido sostenerse, no sin incidentes, hasta que en el bienio 1994-1995 se ha puesto en cuestión a gran escala la contradicción de tal planteamiento con principios muy básicos del Estado de Derecho. Ello ha generado la negación de determinadas informaciones y la aprobación de una nueva legislación que, viniendo aparentemente a dotar a las Comisiones de Investigación de mayores potestades[52], reconocía indirectamente la inexistencia de cobertura legal para otros tantos supuestos que, hasta ahora, no han recibido satisfacción formal[53].

52. Como evidencia de que el Decreto-ley 5/1994 no ha resuelto definitivamente el tema de la información accesible para estas Comisiones, cabe recordar los problemas suscitados con posterioridad a la aprobación del mismo en la «Comisión GAL» o en la «Comisión Intelhorce». Tampoco legislación más específica como la Ley de Autonomía del Banco de España ha servido para resolver todos los casos: en la «Comisión sobre la financiación de los partidos políticos», el Banco rechazó remitir los datos requeridos sobre los créditos y deudas de los mismos, dado que el DL 5/1994 sólo se considera aplicable si se refiere a personas que desempeñen o hubiesen desempeñado cargos públicos en las Administraciones Públicas, lo que no ocurre en este caso. El último ejemplo se ha dado ya en la VI Legislatura, con motivo de los trabajos de la «Comisión de Investigación sobre la Tramitación de Expedientes en la Agencia Estatal Tributaria», encargada de examinar las actas abiertas por la inspección tributaria a particulares, por la supuesta prescripción de 200.000 millones. Planteado el conflicto, la Mesa del Congreso resolvió que sólo se podrá conocer la identidad de los contribuyentes cuando lo permita la legislación vigente, conociendo de antemano que la modificación de la LGT de 1995 permite que los datos de la Administración Tributaria puedan cederse cuando el objeto sea «la colaboración con las Comisiones Parlamentarias de Investigación».

53. Los supuestos en los que, siendo obligada la reserva por el legislador, no se ha previsto su levantamiento o conciliación con el deber de información ante las Comisiones de Investigación, son muy numerosos. Aquí sólo cabe recordar algunos de ellos: *el artículo 105. b) de la Constitución* reserva lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas; estos límites han sido precisados y ampliados por la *Ley 30/1992, «de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común»*, que añade la prevalencia de razones de interés público, o intereses de terceros más dignos de protección, o también, cuando una ley lo disponga; el artículo 6, párrafos 2 y 3 del *Real Decreto Legislativo 1298/1986, de 28 de junio, «de adaptación del Derecho vigente al de las Comunidades Europeas en materia de entidades de crédito»*, en la redacción dada por la Ley 3/1994, de 14 de abril, establece que los datos y documentos que obren en poder de las autoridades competentes en virtud de cuantas funciones les encomienden las leyes tendrán carácter reservado, añadiendo que aquéllas no podrán publicar, comunicar ni exhibir a terceros los datos o documentos reservados, a no ser previo el consentimiento expreso de los remitentes y, en su caso, de los interesados afectados. El mencionado precepto prevé diversas excepciones al deber general de reserva, entre las que, como es notorio, no se incluye el deber de atender a una solicitud parlamentaria de información; el auditor de cuentas «estará obligado a mantener el secreto de cuanta información conozca en el ejercicio de su actividad, no pudiendo hacer uso de la misma para finalidades distintas de la de la propia auditoría» (art. 213 de la Ley de Auditoría de Cuentas de 12 de julio de 1988); el artículo 223 del *Reglamento de las Bolsas Oficiales de Comercio* (Decreto 1508/1967, de 30 de junio) establece que «los libros registros y el archivo son secretos. Su

Frente a la presunción de que las Comisiones de Investigación, por su propia naturaleza y por la fuerza del recuerdo histórico, todo lo pueden, hoy conocemos que el punto de partida es otro, supeditado al conjunto de principios y valores que la Constitución traduce.

Por un lado, las Cortes Generales, como cualquier sujeto jurídico de carácter público, debe ser expresamente habilitado por las normas para realizar válidamente actos jurídicos y para ejercitar potestades superiores de carácter público. Sin necesidad de desarrollar a fondo este predicado, se hace evidente que no cabe, sin una previa habilitación –que, como prescribe el artículo 53 de la CE, debe en todo caso respetar el contenido esencial de los derechos– ninguna actividad parlamentaria que limite por su propia fuerza el ejercicio de los derechos y libertades. Si tal restricción unilateral se produce, conocida es la vía de amparo contra los actos parlamentarios, que desarrollan los artículos 42 y conexos de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. No se trata, por tanto, de que el legislador recuerde los derechos que deben respetarse, como hace por ejemplo la LO 5/1984, sino de que aclare en qué situaciones y con qué límites pueden ser mediatizados[54].

De otro lado, las potestades del Parlamento deben conciliarse con las de los restantes poderes y con otros bienes constitucionalmente protegidos. El secreto de determinadas materias viene a proteger el interés general de la Nación y la posición de España en el concierto internacional, como consecuencia de la confidencialidad de algunos de los asuntos relativos a la seguridad, a la política exterior y a las relaciones con terceros países. El secreto para proteger el correcto desarrollo de funciones públicas tiene manifestaciones que indiscutiblemente justifican la reserva ante el Parlamento, por lo menos durante un determinado plazo[55]. Y la posibilidad de hacer comparecer, bajo sanción penal, a cualquier sujeto, que se enuncia como un deber subjetivamente más extenso incluso que el que se prevé en los artículos 410 y siguientes de la LECrim. en el ámbito del proceso penal y

exhibición y comunicación sólo serán exigibles en los casos previstos en la Leyes y Reglamentos»; el *artículo 90 de la Ley 24/1988, de 28 de junio, «del mercado de valores»*, prevé que «las informaciones o datos reservados que las autoridades competentes hayan recibido en el ejercicio de las funciones de supervisión e inspección previstas en la presente Ley estarán sujetas al secreto profesional y no podrán ser divulgados a ninguna persona o autoridad, sin perjuicio de lo que se derive de lo dispuesto en las leyes»;...

54. Como señala el Auto del TC nº 60/81, de 17-6 : «las técnicas de relación entre Parlamento y Gobierno no pueden «ser utilizadas para lesionar los derechos individuales». Y en la STC 20-9-88 se confirma «el deber que tiene la Administración cuando recibe los requerimientos parlamentarios de información, de respetar las reglas que puedan tutelar, en cada caso, los derechos constitucionales de terceros, en la medida en que resulten comprometidos en el asunto de que se trate».

55. Es el caso, por ejemplo, de la reserva de las deliberaciones de los órganos colegiados (actas del Consejo de Ministros o de cualquier otro órgano colegiado), de la reserva necesaria para la averiguación de los delitos y la persecución de los delincuentes (que cubre el supuesto de la investigación policial, pero también el más general de la inspección administrativa), o de la reserva que protege el buen fin de un procedimiento judicial y, más concretamente, del secreto de sumario. El secreto profesional de autoridades y funcionarios o el secreto comercial de las sociedades estatales, son, por contra, límites más discutibles del deber de colaboración con el Parlamento si no aparecen combinados con alguna de las otras causas de reserva.

que quizá sólo excluya a la persona del Rey por aplicación de lo dispuesto en el artículo 56.3 de la Constitución, debe modularse en razón de lo dicho sobre el ámbito y finalidad de la investigación.

Como ha estudiado Lavilla Rubira[56] el título en virtud del cual el Parlamento requiere información tiene fundamento constitucional y aparece en el texto fundamental sin mayores condicionantes, puesto que el artículo 109 CE lo formula sin imponer expresamente ningún límite material a la facultad de las Cámaras y sus Comisiones de recabar la información y ayuda que precisen, pero, como aclara el propio autor citado, ello «no excluye la existencia de límites implícitos derivados de otros preceptos constitucionales que el destinatario del requerimiento de información tiene el deber de respetar...», aunque restringe el alcance de las limitaciones posibles a la protección de bienes o derechos de rango constitucional, supuestos el rango y la extraordinaria importancia del interés material subyacente a la atribución a las Cámaras de las potestades a las que se refieren los artículos 76 y 109 C.E. Siguiendo este planteamiento, el Parlamento estaría legitimado para exigir toda clase de información obrante en las Administraciones Públicas, salvo que con ello pusiese en riesgo otros bienes o derechos constitucionalmente protegidos.

Una solución jurídica para conciliar estos extremos es hacer prevalecer constitucionalmente el poder inspectivo del Parlamento, hasta el mismo nivel que puede prevalecer el poder instructor de los Jueces. Lo han hecho, como ya sabemos las Constituciones alemana (art. 44) o italiana (art. 82). No ha sido esa, sin embargo, la opción de nuestra Constitución, aunque el legislador se haya planteado semejante posibilidad[57].

Otra es discriminar los supuestos y dar a cada uno el tratamiento que mejor concilie la finalidad perseguida con cada investigación con los otros bienes en conflicto. Por decirlo en términos más concretos, distinto puede ser el tratamiento cuando el contenido de la información controvertida afecte sólo al funcionamiento de los servicios públicos o a la situación de los cargos y las autoridades, que cuando se trate de obtener información reservada sobre particulares obrante en las Administraciones públicas.

56. «Congreso de los Diputados y demás poderes públicos: información, control y responsabilidad», en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Madrid, 1991, vol. III. Sobre esta cuestión vid, también, J. CANO BUESO (*El derecho de acceso a la documentación de los Diputados en el ordenamiento parlamentario español*, Madrid, 1996); F. FERNÁNDEZ SEGADO («El derecho a la obtención de información de los Diputados del Parlamento de Galicia», *RCG*), J. C. DA SILVA OCHOA («El derecho de los parlamentarios a la documentación», *RCG* 19, 1990) y J. L. PEÑARANDA RAMOS («Información parlamentaria, poderes públicos y sector público» en vol. col. *Instrumentos de información de las Cámaras*, cit., págs. 37 y ss.).

57. El artículo 1º de la Proposición de ley que, presentada en 1979, anunció la posterior LO 5/1984, transcribía casi literalmente el precepto italiano, remitiendo así a facultades y límites judiciales, con una cláusula de refuerzo final, en forma de Disposición Adicional, que dejaba como supletoria la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Pero a lo largo de su tramitación, desaparecieron semejantes referencias, entre otras cosas porque incluían facultades que en nuestro ordenamiento y a diferencia de otros nunca se han reconocido a estas Comisiones, como la detención de personas, la ordenación de registros, o la inspección de comunicaciones.

En todo caso, como línea de futuro está bastante generalizada en la doctrina la opinión[58] de que la vía para conciliar información y reserva, cuando sea preciso, pasa, como se ha visto con algunos precedentes, por el establecimiento de procedimientos especiales que garanticen, en sede parlamentaria, un uso de la información sensible que no perjudique ni a los terceros afectados, ni a la institución que proporciona la información. En el fondo, estos procedimientos intermedios son los que han dado respuesta hasta hoy a los casos parcialmente resueltos: materias clasificadas, fondos reservados e informaciones del Banco de España. Han recibido el aval de la jurisprudencia constitucional[59]. Y de hecho se han barajado como solución general en los trabajos para la reforma de los Reglamentos parlamentarios que han venido desarrollándose desde que en 1982 se aprobasen los actualmente vigentes[60].

Esta solución, que permite a las Comisiones de Investigación acceder a toda la información que soliciten, modulando, eso sí, los procedimiento habituales para preservar otros bienes dignos de protección, que podrían verse menoscabados por la publicidad parlamentaria, obliga al legislador a delimitar con cuidado las garantías que deben adoptarse para asegurar la reserva, los supuestos en los que parte de un proceso investigador debe efectuarse en secreto, o la repercusión que ello ha de tener sobre las conclusiones públicas de la investigación. Debería suscitar tambien una revisión del diferente tratamiento legal que en la actualidad se confiere a la negativa de información escrita, respecto de la negativa a comparecer[61]. Y, en lo que a las comparecencias se refiere, debe servir para reforzar el compromiso de todos los órganos rectores de la Cámara (especial-

58. Por todos, EMBID IRUJO: «El derecho a la información del Parlamento y de los parlamentarios. Nuevas reflexiones a luz de las innovaciones del ordenamiento jurídico». *RCG* nº 35, 1995. Deben verse también las tempranas y atinadas observaciones de LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, en op. cit., págs 167 a 170.

59. Véase la STC 161/1988, en cuyo Fundamento noveno el Tribunal se ha referido a la posibilidad de acceder a la información previa «la adopción de las medidas procedentes para garantizar su reserva» (F.J. 9 de la STC 161/1988), conciliándose así el derecho a acceder a la información con los derechos constitucionales de terceros. Por su parte, la Administración, como subraya el propio Tribunal Constitucional en la misma Sentencia, a propósito de un precepto autonómico similar al art. 7 RCD, tiene ante los requerimientos parlamentarios de información el deber «de respetar las reglas que puedan tutelar, en cada caso, los derechos constitucionales de terceros, en la medida en que resulten comprometidos en el asunto de que se trate», pero no por ello ha de «negar la información solicitada, sino, en su caso, el de condicionar su dación a la adopción de las medidas procedentes para garantizar su reserva».

60. Esta era, por ejemplo, la solución por la que se inclinaba la enmienda núm. 123 del Grupo Parlamentario Popular a la proposición de reforma del Reglamento del Congreso elaborada en 1992, según la cual «la denegación de datos o documentos necesarios para el trabajo parlamentario sólo podrá basarse en razones fundadas en Derecho por parte del Gobierno o de las autoridades del Estado contempladas en el art. 109 CE en cuyo caso les será aplicable lo contemplado para las materias clasificadas, si así lo pidiera el Grupo al cual estuviera adscrito el diputado solicitante» (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 140-5, de 7-10-1992).

61. Frente al silencio y la incongruencia de las normas, sobre los que se ha insistido aquí repetidas veces, no queda sino compartir la solicitud ya formulada por ARÉVALO GUTIÉRREZ («Las Comisiones...», cit., pág. 194) y por ARCE JANÁRIZ («Las Comisiones...», cit. pág. 86), de que la ley obligue al Ejecutivo a remitir la información, delimitando los casos y problemas, y previendo las consecuencias de la negativa a hacerlo.

mente su Mesa y las Presidencias de las Comisiones), en la defensa de las garantías necesarias para que el compareciente no se vea obligado a revelar en sesión pública lo que sólo habría de desentrañar en secreto si se le hubiese demandado por escrito.

En todo caso, y aunque el trámite resulte cuando menos incómodo, si sus razones están suficientemente fundadas, facultan sin lugar a dudas al compareciente para mantener reservada una información que se le requiere, exactamente igual que en los supuestos de solicitudes de informes escritos[62].

Esto último sirve tambien para recordar que todo compareciente goza, por principio, de la plenitud de sus derechos fundamentales y que ello incluye los reconocidos en el artículo 24 CE (derecho a no declarar contra si mismo, a no declararse culpable, a no declarar aquello que conoce bajo la condición jurídica de secreto en los términos previstos específicamente por el ordenamiento jurídico...)[63]. Más aún, podría ser oportuno que el legislador revisase los términos en los que se ha tipificado el delito de falso testimonio ante las Comisiones de Investigación, cuando es lo cierto que se ha incluido en la norma por puro accidente, que, a diferencia de otros ordenamientos como el francés o el de los países del Benelux, no se exige el juramento del compareciente, y cuando, en definitiva, este mismo extremo, cuando se refiere a los protagonistas políticos, se considera, en otras actividades de la Cámara, habilidad oratoria[64].

e) En cuanto al secreto de sus actuaciones

El régimen público o secreto bajo el que han de operar estas Comisiones constituye, sin duda, una cuestión discutible, íntimamente ligada a las incertidumbres que pesan sobre la naturaleza de las Comisiones de Investigación.

Hay razones que avalan el mantenimiento del secreto, cuando menos en lo que se refiere al trabajo en Comisión (no en lo que afecta al debate en Pleno ni a la publicación del dictamen, que son públicos, según parece, de manera irreversible):

62. De hecho, aunque lo acontecido desde 1978 pueda invitar a pensar lo contrario, sigue estando en pie el principio que, con toda razón y mejor intención recordaba Narciso AMORÓS DORDA en su comentario al artículo 76 CE: «no hay razón para representarse la comparecencia parlamentaria como una ordalía, un deber indeciblemente penoso, o la concurrencia ante una instancia inquisitorial» (En el tomo VI de los *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución española de 1978*, pág 567).

63. La articulación entre el deber de decir la verdad, apoyado en una sanción de orden penal (artículo 503 del Código Penal), y el derecho a no perjudicar la propia posición jurídica, particularmente cuando ello pueda influir en un proceso judicial (paralelo o posterior), en los términos del artículo 24.2 de la Constitución, obliga a aclarar que el compareciente ante una Comisión no puede hallarse en peor condición que frente a un órgano jurisdiccional, por lo que puede rehusar la contestación a cuestiones concretas, siendo además difícil hallar una sanción jurídica aplicable a quien no cumpla con el citado deber.

64. CAAMAÑO opinaba, antes de la entrada en vigor del Código Penal de 1995, que «el hecho de faltar a la verdad por parte de las personas investigadas sólo debe ser merecedor de la consiguiente reprobación política. («Comisiones...», cit, pág 170).

– El primer argumento es estrictamente funcional: si las comparecencias tienen como finalidad que los miembros de la Comisión obtengan información de personas sobre el asunto que constituye el objeto de la investigación, el carácter público de las sesiones reducirá, sin duda, la posibilidad de que los comparecientes desarrollen sus testimonios con plena libertad, protegidos de la presión que supone la presencia de público y, en especial, de medios de comunicación, y amparados por el secreto de las actuaciones. Al hacer públicas las sesiones se dificulta la obtención de una información más amplia.

– También funcional es la consideración de que el secreto puede permitir acceder a informaciones que, de otro modo, quedarían vedadas por mandato legal.

– Por último, y ligado con lo anterior, el secreto favorece el respeto de los derechos fundamentales de los comparecientes o de terceros que puedan ser aludidos por los comparecientes, singularmente los indicados en el artículo 1.2 de la Ley Orgánica 5/1984[65].

Por el contrario, avalan la publicidad:

– La limitación de las garantías que rodean las comparecencias parlamentarias (no expresamente reguladas en su mayoría y por tanto susceptibles de interpretación, y, en todo caso, menores que las que se establecen en los procedimientos jurisdiccionales), así como, en particular, la posibilidad de que se ofrezcan versiones sesgadas sobre el contenido de lo declarado que pueden afectar a derechos fundamentales de los declarantes o de otras personas relacionadas con la investigación. Al menos, los comparecientes en sesión pública tendrán certeza sobre el régimen en que van a prestar su declaración y los terceros afectados por lo declarado podrán tener una base cierta para reaccionar jurídicamente, si ello conviene a su derecho.

– Se ha sostenido[66] que el «único sentido desde el punto de vista de la oportunidad que puede tener la propia encuesta es que durante el curso del procedimiento de investigación, con luz y taquígrafos, se produzca un debate público y contradictorio, donde la mayoría que sustenta al ejecutivo explique públicamente sus argumentos, teniendo enfrente a los representantes de la minoría, quienes pueden y deben discutir cada uno de esos argumentos».

– Contribuyen también las propias dudas que la ausencia de una regulación adecuada suscitaba respecto de la posibilidad de que la Cámara pudiera atender a requerimientos de órganos jurisdiccionales recabando la remisión de los testimonios ofrecidos por los comparecientes en la confianza de éstos en que tales testimonios se prestaban en un régimen de secreto difícilmente traspasable incluso

65. Véase el «Dictamen a requerimiento de la Comisión de Investigación sobre incompatibilidades y tráfico de influencias acerca de sus competencias, procedimientos de actuación y medios legales a su alcance» de los servicios jurídicos del Congreso (R.C.G. nº 14, 1988, pág., 144). Vid. también AGUILÓ LUCIA: «El debate secreto en las Comisiones de Investigación y el derecho al honor, la intimidad personal y la propia imagen» (en vol.col. *Parlamento y Opinión pública*. Madrid, 1995. Págs 203 y ss.) y GARCÍA MAHAMUT: *Las Comisiones parlamentarias de Investigación en el Derecho Constitucional español*. Madrid, 1996. Págs 200 y ss.).

66. AREVALO GUTIERREZ, A., «Las Comisiones...», cit., págs 169 y ss.

por Jueces y Tribunales. Con el nuevo régimen esta garantía pierde parte de su razón de ser, porque las declaraciones de los comparecientes constarán por regla general, y salvo en caso de que se den los supuestos de excepción previstos en los artículos 64.4 del Reglamento del Congreso y 72 y 75 del Reglamento del Senado, en el Diario de Sesiones, hallándose a disposición de cualquier órgano judicial, del Ministerio Fiscal o, incluso, de quien quiera ejercer la acción popular.

Al optar por la publicidad, nuestros Reglamentos han subordinado, en cierto modo, lo que podríamos denominar «la búsqueda de la verdad» (en la medida en que ello sea posible y querido en un instrumento parlamentario de esta naturaleza), al interés de que la ciudadanía conozca de primera mano, y sin el tamiz que puedan introducir los diversos actores, cual ha sido el contenido de la información proporcionada en la comparecencia ante la Comisión de Investigación.

Frente a ello, que es, por lo demás, perfectamente legítimo[67], la realidad parece exigir ya, en materia de publicidad o secreto, un régimen más diversificado y preciso de los distintos supuestos que pueden registrarse a lo largo de la investigación. Por un lado, ya se ha dicho que la posibilidad de obtener más información puede justificar procedimientos especiales y reservados de acceso y utilización de la misma. Se ha dicho también que ello debe afectar al régimen de las comparecencias con mayor claridad que en la actualidad. Y ha quedado reflejado finalmente que ello debe igualmente repercutir en las conclusiones, para preservar lo que constitucionalmente merezca ser reservado. Además, el régimen de publicidad depende también de la posible variedad de ámbitos y fines de nuestro modelo de investigación parlamentaria: las que se encaminen al control pueden priorizar el debate en sesión pública, para patentizar la controversia y trasladar a la opinión las censuras políticas que se pretenden; por contra, las que tengan por objeto acumular información para concluir sobre reformas y propuestas de cambio, parecen requerir por definición un mayor trabajo de despacho y de negociación.

f) En cuanto al deslinde de las Comisiones de Investigación respecto de las Comisiones de Estudio, Subcomisiones o Ponencias

No hace falta insistir mucho en que, en lo que a este punto se refiere, lo deseable sería terminar con la confusión y establecer criterios que permitan conocer con una cierta seguridad cuándo debe constituirse una Comisión de Estudio, una Subcomisión, o una Comisión de Investigación. Sin embargo, ello no será posible si no se concreta la naturaleza de ambas, hoy intercambiable, y, en cualquier caso,

67. Aunque plantea algunas perplejidades importantes, porque si de lo que se trata es solamente de poner de manifiesto en público los distintos criterios políticos de los sujetos parlamentarios sobre el fondo de la cuestión ¿qué sentido tiene que las Comisiones de Investigación pretendan ponerse de acuerdo sobre los hechos e intentar alcanzar unas conclusiones aprobadas por un voto que puede ser el de la mayoría simple? ¿Cual es la diferencia, salvo la capacidad de compulsión en la citación, con las comparecencias ordinarias ante una Comisión?

el establecimiento de dichos criterios tampoco resulta sencillo (examen de normas versus fiscalización de acontecimientos y conductas, propuestas articuladas versus responsabilidades personales, expresiones de deseos versus expresiones de juicios...). Además, aunque genera confusión y una cierta impresión de arbitrariedad, tampoco resulta extraordinariamente exagerado dejar a las Cámaras un margen de maniobra sobre los procedimientos con los que quiere acometer sus tareas no legislativas[68].

Lo que sí resulta en cambio indispensable es que no haya confusión sobre el régimen jurídico que corresponde a cada procedimiento. Deben por tanto quedar claras las posibilidades entre las que puede elegirse, y, una vez hecha la elección, deben seguirse los procedimientos propios y específicos del tipo elegido, y usarse las facultades correspondientes al mismo y no otras: el margen político se tiene al decidir el modo de constitución, no al desarrollar el trabajo de acuerdo con las reglas del procedimiento elegido.

g) En cuanto a los criterios de ordenación interna y el procedimiento de creación de las Comisiones de Investigación

Como es bien conocido, es éste uno de los puntos más controvertidos del régimen de las Comisiones de Investigación en nuestro ordenamiento, especialmente por lo que se refiere a dos cuestiones: el tipo de iniciativa que ha de tramitarse para que la Cámara acuerde su creación, y la mayoría requerida para decidir dicha creación.

En cuanto a lo primero ya se ha visto que los precedentes han extendido la práctica de prescindir del procedimiento específicamente previsto a tal efecto, y utilizar las mociones, proposiciones no de ley o las propuestas de resolución. Es ésta una costumbre ajena a las previsiones reglamentarias, de dudosa corrección jurídica, dado que, además de obviar la norma especial, concede un valor normativo muy discutible a mociones, proposiciones no de ley o resoluciones que, por definición, carecen de eficacia jurídica directa, y, en todo caso, muy disfuncional para las Cámaras, dado que provoca la repetición de iniciativas por distintas vías, y, extendida a toda clase de Comisiones y Ponencias especiales, ha provocado el crecimiento desordenado y poco meditado del organigrama parlamentario, con evidente repercusión en el funcionamiento general de la institución.

El Congreso ha adquirido ya noción de este problema y lo ha corregido, en lo que se refiere a las Ponencias especiales, con la importante Resolución de la Presidencia de 26 de junio de 1996 sobre «procedimiento de creacion y reglas de fun-

68. Sobre todo ello, vid. PÉREZ SERRANO JÁUREGUI: «Comisiones de Investigación o Estudio, reflexiones en torno a experiencias recientes del Congreso de los Diputados». Véase también la decidida opinión de ARÉVALO sobre la necesidad de deslindar ambos supuestos: «Las Comisiones...», cit, pág. 134.

cionamiento de las Subcomisiones en el seno de las Comisiones de la Cámara»[69]. Bien estaría que se corrigiera tambien para las Comisiones de Investigación y las de Estudio, aprovechando la ocasión para disciplinar igualmente los supuestos de repetición de iniciativas[70]. Si lo que lo ha impedido hasta el presente es la preocupación por no cerrar un procedimiento que asegura mayor agilidad y rapidez que la que proporciona el especificamente previsto por los Reglamentos para provocar un debate sobre la posible constitución de una Comisión de Investigación[71], siempre será mejor reformar este último y facilitar con una fórmula sencilla la legitimación para presentar este tipo de propuestas y su inmediata inclusión en el orden del día, que prever un trámite más complicado que luego no se respeta y que se obvia con la utilización de otros procedimientos que no están pensados a este efecto y que provocan efectos negativos indirectos en el funcionamiento general de las Cámaras.

En lo que se refiere a la mayoría necesaria para acordar la creación de una Comisión de Investigación, nuestros Reglamentos han seguido la regla general en el Derecho comparado, que, con la notable excepción de Alemania, en la que se practica la «minderheitenenquete» o encuesta a instancia de un cuarto de los miembros del Bundestag[72], supedita la creación al acuerdo de la mayoría de la Cámara. Este criterio ha generado, como ya intuyó prontamente Alzaga[73], una notable discusión entre nosotros, hasta el punto de haberse convertido, como ya quedó refle-

69. En la exposición de motivos de esta Resolución se reconoce abiertamente que «se están constituyendo mediante la aprobación por el Pleno o por las Comisiones de proposiciones no de ley, mociones o resoluciones, que adquieren por esta vía un significado normativo para la propia Cámara que resulta discutiblemente acorde con la naturaleza reglamentaria, esencialmente política, de este tipo de iniciativas».

70. La reiteración es frecuente, sobre todo porque la misma iniciativa se presenta por distintas vías. Pero también se han dado casos de repetición de iniciativas ya rechazadas: como ejemplo particularmente llamativo cabe recordar la propuesta de Comisión de Investigación «sobre los hechos que han tenido reflejo en las noticias publicadas en los medios de comunicación, a raíz de las actuaciones del Juzgado de Instrucción nº 2 de Valencia» o «Comisión de Investigación que proceda al estudio de los denominados casos «Guerra» y «Naseiro», rechazada por el Pleno del Congreso el 24 de abril y planteada –y admitida a trámite– nuevamente el 31 de mayo de 1990 por otro Grupo, «a la vista del incumplimiento del acuerdo del Pleno de la Cámara de 13 de febrero».

71. En el procedimiento vigente, se producen tres fases sucesivas: tras la presentación de la iniciativa de creación y la calificación por la Mesa de la regularidad de dicha iniciativa y su consiguiente admisión o inadmisión a trámite, se incluye la propuesta en el orden del día del Pleno cuando lo acuerde la Presidencia con la Junta de Portavoces, y el Pleno decide sobre la aprobación o el rechazo de la iniciativa. La calificación no plantea otros problemas que los habituales (a veces no fáciles de resolver, por la amplitud del objeto). La inclusión en el orden del día no está asegurada, lo que no ocurre con las mociones (consecuentes a la interpelación de la semana anterior) o con las proposiciones no de ley (que se ven en el Pleno conforme a un turno objetivo, basado en el número de Diputados de cada Grupo). Y no se admiten enmiendas en el Pleno, con lo que se decide sobre la totalidad de la propuesta, a diferencia, también, de lo que ocurre con mociones y proposiciones no de ley.

72. El artículo 44 de la Ley de Bonn configura un derecho de las minorías para la creación de este tipo de Comisiones (una cuarta parte de los miembros del Bundestag), sin perjuicio del derecho que también asiste a la mayoría para decidir su creación, y de que la Cámara puede resolver su disolución por mayoría de tres cuartos. El derecho de las minorías a la creación de una Comisión de Investigación no se prolonga en un derecho de tales minorías a decidir sobre el desarrollo de la actividad propia de dicha Comisión.

73. «La Constitución española de 1978 (Comentario sistemático)». Madrid, 1978. Pág 521: «se considera deber de corrección de la mayoría acceder a la composición de una Comisión de Investigación cuando lo solicita la minoría por razones minimamente justificadas...».

jado, en el tema central –y en gran medida obstativo– de todos y cada uno de los procesos de reforma de los Reglamentos parlamentarios que se han acometido, sin éxito, desde 1982.

En este debate, se baraja, por una parte, la idea de la «naturaleza dual» del Parlamento. De acuerdo con la formulación de la misma realizada por Rubio Llorente[74], como órgano del Estado, el Parlamento adopta decisiones vinculantes y debe ser expresión de la mayoría; como «expresión del pluralismo político de la sociedad es, al mismo tiempo, la institución en las que las diversas fuerzas políticas organizadas se enfrentan para debatir en público y de manera continua la acción de gobierno». Desde esta segunda perspectiva, «todas las voluntades, esto es, todos los grupos políticos son igualmente importantes», por eso «no hay jerarquía cuando no se trata de expresar una voluntad, sino de debatir y, más lejos aún, que esa jerarquía se invierte cuando la función a desempeñar corresponde sobre todo, según la naturaleza de las cosas, no a la mayoría, sino a la minoría». El corolario es claro: «la gran protagonista del control parlamentario es la minoría, cuya apreciación crítica de la acción gubernamental debe ser inexcusablemente ofrecida a la sociedad para que ésta continúe siendo políticamente abierta y por tanto libre. Esta consideración obliga a dejar exclusivamente a la voluntad de la minoría la decisión de las iniciativas para abrir determinados debates o acometer ciertas tareas. Aparte de una revisión en los habituales procedimientos para la fijación del orden del día, ello obliga, por ejemplo, a dejar exclusivamente en manos de la minoría la creación de instrumentos tales como las Comisiones de Investigación, que resultan perfectamente inútiles cuando sólo son disponibles por la mayoría»[75].

En contra de semejante tesis, cuando menos por lo que se refiere a las Comisiones de Investigación, suele recordarse la naturaleza más amplia de las mismas, que, de acuerdo con lo ya examinado, no se circunscribe al control del Gobierno; se insiste en los derechos de la mayoría a la hora de la concreción del interés público[76]; se pone de manifiesto la insuficiencia de abrir a la minoría la creación de estas Comisiones, cuando todo el procedimiento posterior sujeta a la decisión de la mayoría las actuaciones a efectuar hasta el momento final de toma de decisión, en el que, por añadidura, sin perjuicio de eventuales votos particulares que

74. «El control parlamentario», texto recogido en *La forma del poder*. Madrid, 1993. Especialmente págs. 255 a 258.

75. La preferencia de la doctrina española por la posibilidad de que las Comisiones de Investigación puedan constituirse por las minorías es abrumadora. Vid., para comprobarlo, la nota 75 recogida en las páginas 151 y 152 del trabajo de ARÉVALO GUTIÉRREZ tantas veces citado.

76. ARCE JANÁRIZ ha recordado que la doctrina de la STC 130/91, que reconoce en la voluntad mayoritaria la «vía natural» de manifestación del interés público, podría blandirse para mantener en la mayoría la facultad de decidir la creación de Comisiones de investigación, en la medida en que, en efecto, únicamente procede cuando de «asuntos de interés público» se trate, o, al menos, para no dejarla sin capacidad alguna de veto sobre las propuestas de las minorías: al menos, ha de haber una mayoría que respalde la creación de este tipo de Comisiones lo que se lograría si la creación de las comisiones de investigación, aun no necesitando el respaldo expreso de la mayoría, requiriera, no obstante, su no disconformidad expresa (op. cit., pág 93). En contra, J. GARCÍA MORILLO («Principio de autonomía y control parlamentario...», cit., pág. 160).

la minoría pueda presentar y defender, será el criterio de la mayoría el que dé cuerpo a las conclusiones de la investigación[77]; y se recuerda que en la investigación parlamentaria no se trata tan solo de obtener información y contrastarla en un debate, sino de adoptar acuerdos.

A la hora de hacer cambios en esta materia, debe, por tanto, tenerse claro que, salvo que se propicie un cambio revolucionario que entregue a las minorías algo más que la facultad de constituir estas Comisiones, el dictamen de una Comisión de Investigación y su aprobación por el Pleno tendrán siempre un valor político relativo en cuanto instrumento de control parlamentario. Otra cosa es que se estime suficiente provocar el debate y trasladarlo a la opinión, como objetivo institucional básico de estas Comisiones. De hecho, ciertamente, el valor principal del control parlamentario del Gobierno reside hoy en que este rinda públicamente cuentas de todas sus acciones y las contraste, igualmente de forma pública, con las alternativas y críticas planteadas por las distintas opciones políticas representadas en el Parlamento, y, como ha destacado Arévalo, trasladando esta apreciación a las investigaciones, «el control se realiza en el *iter inquaesita*, es decir, combinando publicidad y poderes de actuación, de tal forma que aunque la Comisión se constituya a propuesta del ejecutivo y las propias conclusiones reflejen el criterio de la mayoría que lo respalda, el desarrollo de la encuesta permitirá a través de un debate público y contradictorio evidenciar ante el cuerpo electoral las diversas alternativas mantenidas por los representantes elegidos periódicamente». En consecuencia, «la operatividad real...de una encuesta parlamentaria, en cuanto palanca crítica de la oposición, radica en el mero hecho de que la investigación se desarrolle...»[78]. Por eso, la simple solicitud de creación de una de estas Comisiones y el debate plenario provocado con la misma suele tener repercusiones políticas de primer orden, genera el correspondiente debate en la opinión pública y arrastra posteriores iniciativas parlamentarias, que pueden prolongarse largamente en el tiempo, con más repercusión, a veces, que la que tendrían los propios trabajos de la Comisión investigadora[79].

77. El propio RUBIO LLORENTE ha reflejado este extremo, destacando que ello «exigiría muchas otras modificaciones, pues no tendría mucho sentido, desde esta nueva perspectiva, organizar el procedimiento de investigación de modo que este hubiera de concluir en un juicio o dictamen único». («Relaciones del Gobierno y la Administración con las Cortes». Conferencia recogida hoy en *La forma del poder*. Madrid, 1993. Pág 275).

78. ARÉVALO GUTIÉRREZ, A. «Las Comisiones...», cit, págs. 135 y 138.

LÓPEZ GUERRA se refiere en estos casos a «controles subordinados a la mayoría», situación que también se da en el ámbito de las comparecencias, si bien advierte del «...peligro latente en el empleo de estos instrumentos de control...» pues «en su conjunción con el apoyo de los medios de comunicación, y especialmente la televisión, se convierten en armas de actores políticos deseosos de protagonismo, que se ven protegidos por la inmunidad parlamentaria». («El control parlamentario como instrumento de las minorías», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, nº 8, 1996, págs 100 y siguientes).

79. Como una muestra entre otras muchas que podrían traerse aquí a colación cabe recordar la solicitud de comparecencia del Presidente del Gobierno presentada por un Grupo parlamentario el 20-2-1990, con el fin de que explique ante el Pleno de la Cámara su opinión sobre la comparecencia del Vicepresidente del Gobierno ante el Congreso el 1 de Febrero; la solidaridad manifestada con el anterior; la negativa a crear una Comisión de investigación que depure las responsabilidades derivadas de aquellos hechos; y las querellas criminales contra diferentes medios de comunicación.

Tenemos serias dudas de que la finalidad esencial de las Comisiones de Investigación deba ser la de provocar un debate particularmente intenso que traslade a la opinión las críticas y las alternativas ante la acción del Gobierno. Nunca ha sido propiamente tal cosa, dada su extraordinariedad algo aparatosa, y no lo es hoy entre nosotros, dada su polivalencia y la acumulación de los momentos de deliberación y decisión. En consecuencia, en la medida en que la propuesta de que las mismas puedan constituirse por las minorías se fundamenta en ello, la misma nos suscita tambien las mismas reservas, tanto más cuando puede abrir la posibilidad de embarcar gratuitamente a la Cámara en una actividad que, condenada ab initio al fracaso por la oposición de las mayorías, sirva tan solo para ahondar en la sensación de frustración y desprestigio que frecuentemente suscita la institución parlamentaria en este fin de siglo.

Cabe, sin embargo, buscar y encontrar fórmulas intermedias que concilien el objetivo pretendido (permitir a las minorías abrir canales al debate y la crítica), con una mínima implicación de la mayoría que asegure un cierto avance útil de un procedimiento parlamentario tan intenso como es la investigación parlamentaria. De acuerdo con lo que ha trascendido de los últimos trabajos sobre la reforma del Reglamento del Congreso, este parece ser el camino que se está pensando transitar[80], conciliando la capacidad de constituir por la minoría (con un número no pequeño: 70 Diputados), con la posibilidad de que una mayoría cualificada de la Cámara decida en origen no abrir un procedimiento en el que no está dispuesta a implicarse (oposición por mayoría absoluta).

b) En cuanto a la delimitación con la actividad judicial

Si al comentar específicamente el artículo 76 CE se dijo que precisaba desarrollo normativo en este punto, como en tantos otros, lo cierto es que 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.

Desde la perspectiva del Derecho positivo, la opción elegida ha sido la de que que ambas actividades puedan desarrollarse de modo paralelo. Cabe, por tanto iniciar una investigación parlamentaria en torno a un asunto que se halla *sub iudice*, y la misma no tiene que interrumpirse como consecuencia del inicio de una actuación jurisdiccional; por otra parte, nadie pone en duda que los Jueces puedan instruir un sumario acerca de un asunto que se halle sometido a investigación parlamentaria, ni que la creación de una Comisión de Investigación afecte *per se* a un asunto que se halle sometido a su conocimiento.

Lo que ha preocupado en la práctica, en consecuencia, ha sido la preservación de dos principios: el de independencia y el de colaboración. A ello se ha aña-

80. Camino abierto ya por algunos Parlamentos autonómicos, como el de Castilla y León, La Rioja o Madrid.

dido un debate más reciente que ha puesto sobre la mesa la cuestión de su compatibilidad, cuestionando cuando menos su simultaneidad. Y aún cabe añadir un cuarto aspecto, sobre el que no cabe entrar aquí, que se refiere al posible control judicial de la investigación parlamentaria en los casos de extralimitación o de responsabilidad patrimonial.

La independencia está suficientemente delimitada. La Constitución somete a ambos poderes en términos de igualdad a sus preceptos y al resto del ordenamiento jurídico (artículo 9.1), debiendo desarrollar las competencias que les atribuye con plenitud y, al tiempo, con respeto hacia las que corresponden al otro poder. Al concluir su actuación, la Comisión de Investigación podrá remitir sus resultados al Ministerio Fiscal, pero los mismos no afectarán a las resoluciones judiciales («sus conclusiones no serán vinculantes para los Tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales», art. 76 CE), y, del mismo modo, las sentencias y demás resoluciones firmes de los órganos jurisdiccionales no alterarán la valoración que haya podido efectuar la Cámara correspondiente tras su investigación, sin perjuicio, claro es, de su obligado cumplimiento.

Por el contrario, ha resultado más complejo el desarrollo del principio de colaboración, hasta el punto de haberse podido hablar, como hacíamos páginas atrás, de una cierta interferencia.

Observada la cuestión desde el Parlamento, el propio artículo 76 CE establece un concreto cauce de relación cuando añade que la no vinculatoriedad de sus conclusiones será «sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas». Las dos notas que proporciona el precepto han sido insistentemente preservadas por las Cámaras: el cauce de relación se establece para el momento en que la investigación ha concluido y el mismo lo constituye el Ministerio Fiscal.

Ya hemos visto que ello, aunque ha sido matizado por la L.O. 5/1984, ha dado lugar a algunos incidentes. De *lege data,* sin embargo, la actitud de las Cámaras ha seguido la letra de la norma: preserva el secreto durante la investigación, para propiciar el buen fin de la misma, comunica al terminarla los indicios delictivos que haya podido apreciar (no es inhabitual que esto se incluya en las propias conclusiones de la investigación, lo que no obvia que sean las Mesas las titulares legales de tal decisión), y examina luego, caso por caso, las peticiones de documentación que, cada vez más frecuentemente, se le suelen plantear.

Este cuadro se completa con los siguientes datos:

– Aunque en la dicción del artículo 76 parece obligatorio que el resultado de toda Comisión de Investigación sea puesto en conocimiento expreso de la Fiscalía, esta remisión sólo opera cuando del mismo se deducen indicios racionales de criminalidad. Nada obstaría, sin embargo a lo contrario. Adicionalmente, cabe señalar que siendo públicos los resultados de la investigación y publicándose las conclusiones en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, el propio Ministerio Fiscal tendría acceso a los mismos y, en consecuencia, posibilidad de actuar de oficio.

– La LO 5/1984, en su artículo 3.2, ha añadido, como sabemos, que si en una comparecencia se produce una *notitia criminis* no sólo no hay que esperar a la

conclusión de los trabajos, sino que de modo inmediato ha de ponerse en funcionamiento ese cauce de colaboración con la Justicia que es la Fiscalía. No es preciso para ello que la Comisión de Investigación tenga certeza absoluta sobre lo acontecido, ni que deba realizar una calificación jurídica de los hechos. Bastaría, en los términos del artículo 3.2, con señalar qué datos se han obtenido por la Comisión de los que se deduce la posible comisión de un delito, sin necesidad de aportar «pruebas» tales como el Diario de Sesiones, la transcripción de las cintas magnetofónicas de una comparecencia no pública, o un documento obtenido por la Comisión; a esta interpretación contribuiría no sólo la dicción literal del tantas veces indicado precepto, sino el hecho de que tanto el Ministerio Fiscal, como, en su caso, el órgano jurisdiccional poseen instrumentos de averiguación establecidos en las leyes. No obstante, la práctica ha consistido en remitir la documentación que avalaba la *notitia criminis*.

– La intervención de la Mesa de la Cámara respectiva en los términos del artículo 3.2 no parece que pueda calificarse de simplemente vehicular. Si así fuera, lo procedente hubiera sido su directa atribución a la Presidencia; por otra parte, no cabe dar otro sentido a la expresión «en su caso»; en consecuencia, la Mesa, antes de dar traslado de la sospecha de comisión de un delito debe conocer los fundamentos que avalan la notificación de la Comisión de Investigación.

– Todo el sistema conduce a que el resultado de la investigación se ponga en manos del órgano que tiene constitucionalmente a su cargo «promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley», si ello resulta procedente (artículo 124.1 de la Constitución)[81]. Se da cumplimiento de esta manera al deber general de denuncia previsto en los artículos 259 y siguientes de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, y no se compromete a la Cámara correspondiente a realizar una calificación jurídica, tarea que no resulta especialmente compatible con su naturaleza.

– Como consecuencia de lo anterior, las Cámaras han entendido que no han de establecer, por motivo de una investigación, una relación directa con los Jueces[82]. Ello explica que no atiendan sus peticiones y las remitan al Fiscal, tanto cuando éstas se producen durante la investigación, como terminada la misma[83], sin que hayan estimado procedente su directa remisión al órgano jurisdiccional. En contra de esta solución cabría argumentar que el artículo 118 de la Constitución establece la obligación de prestar a los Jueces y Tribunales la colaboración

81. Cabe recordar que el artículo 10 de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto orgánico del Ministerio Fiscal, dispone que «El Ministerio Fiscal colaborará con las Cortes Generales a requerimiento de éstas y siempre que no exista obstáculo legal, sin perjuicio de comparecer ante las mismas para informar de aquellos asuntos para los que especialmente fuera requerido. Las Cortes Generales se comunicarán con el Ministerio Fiscal a través de los Presidentes de las Cámaras».

82. Debe notarse, no obstante, que en la regulación de algún Parlamento autonómico, concretamente el del País Vasco –siguiendo probablemente el ejemplo del RPC–, se establece la comunicación directa a la autoridad judicial de la apreciación de delitos.

83. Salvo en lo que se refiere al Dictamen ya publicado, en relación con el cual no ha existido obstáculo a su remisión sin necesidad de emplear el cauce del Ministerio Fiscal.

requerida por estos en el curso del proceso. Sin embargo, deben también señalarse al menos tres argumentos que apoyan la actitud adoptada por las Cortes: que esa obligación tiene excepciones, como expresamente reconoce el artículo 17 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, excepciones que son las establecidas por la Constitución y por las leyes; que las Cortes Generales son inviolables a tenor de lo que dispone el artículo 66.3 de la Constitución; y que los Jueces y Tribunales, estando sometidos, como el resto de los poderes públicos, al ordenamiento jurídico (artículo 9.1 de la Constitución), deberán solicitar la colaboración en los casos y por los procedimientos establecidos en las leyes, sin que quepa entender que las Comisiones de Investigación tienen la condición de órganos auxiliares del Poder Judicial. Las Comisiones, sin embargo, ponderando las diversas circunstancias en presencia (muy especialmente el grado de perturbación de sus trabajos), y operando de acuerdo con el principio de colaboración entre los poderes, tendrían capacidad para, libremente, con la necesaria participación de la Mesa da cada Cámara, cooperar de forma voluntaria con el órgano jurisdiccional solicitante.

– En algún caso ha sido el Ministerio Fiscal, a iniciativa propia, el que ha requerido documentación de una Comisión de Investigación en relación con un procedimiento abierto. Aunque de la dicción literal del artículo 3.2 parece que la única legitimación para adoptar la iniciativa de trasladar las sospechas corresponde a la propia Comisión de Investigación, nada obstaría, en primer lugar, a que el acuerdo correspondiente fuera adoptado como consecuencia de una petición de la Fiscalía que, en todo caso, deberá ponderar la Comisión y, a tenor del artículo 3.2, también la Mesa de la Cámara correspondiente. Más dudoso resulta el que se pueda afirmar que toda solicitud de la Fiscalía debe ser atendida, y ello atendiendo a los mismos argumentos antes indicados en relación con los órganos jurisdiccionales. Cuando la solicitud se ha formulado una vez finalizados los trabajos ya se ha dicho que las Cámaras suelen flexibilizar su postura.

En sentido inverso, se plantea el problema de aquellos casos en los que una Comisión de Investigación parlamentaria requiere una determinada actuación o documentación de un órgano jurisdiccional.

Hasta el presente, la inexistencia de un principio general de obligada colaboración de los Jueces y Tribunales con las Comisiones de Investigación equivalente al fijado por el artículo 118 de la Constitución en favor de aquéllos[84], y las dudas sobre el alcance del artículo 109 CE en relación con Jueces y Tribunales[85], han convertido en incierta esta posibilidad, lo que explica que, como vimos, los prece-

84. A diferencia de lo que ocurre en otros sistemas como el alemán (artículo 44.3 de la Ley Fundamental de Bonn).

85. La expresión empleada («cualesquiera autoridades del Estado») puede comprender a los Jueces y Tribunales; pero la ubicación sistemática del precepto, incluido en un Título, el V, dedicado a las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales, dificulta la posibilidad de asegurar la existencia de un mandato positivo de colaboración al órgano jurisdiccional. A tal interpretación puede contribuir el hecho de que se suprimiera en el texto del precepto, según la redacción dada al Anteproyecto constitucional, del párrafo según el cual «El Gobierno y todas las autoridades y órganos administrativos deben prestarles ayuda», por entenderse que tales obligación estaba genéricamente reconocida en el artículo 109 del Constitución, pues en el párrafo transcrito nada se decía de la autoridad judicial.

dentes sean escasos y variados. Rara vez se ha solicitado la comparecencia de una Juez ante una Comisión de Investigación y, cuando así se ha hecho, no se ha admitido. Por contra, en el caso de la solicitud de documentación obrante en poder del Juez o del Tribunal, dado que el Derecho positivo no proporciona argumentos que obliguen a su remisión, la decisión de colaboración ha quedado en manos del órgano jurisdiccional, y, en los casos en los que la documentación solicitada estaba sometida a régimen de secreto (por ejemplo, por hallarse en el sumario, cuyas diligencias están sometidas al secreto hasta la apertura del juicio oral de acuerdo con el artículo 301 LECrim.), ha sido más frecuentemente denegada que remitida.

Por lo demás, la colaboración judicial se ha planteado en relación con otras dos cuestiones:

– La Ley Orgánica 5/1984 establece la obligación de comparecer ante las Comisiones de Investigación de todo ciudadano citado y el artículo 64.4 del Reglamento del Congreso regula el régimen no público de las comparecencias, entre otros supuestos, en aquellos casos en que a juicio de la Comisión los asuntos a tratar coincidan con actuaciones judiciales que hayan sido declaradas secretas. Ello es aceptable en la medida en que el secreto del sumario no tiene un carácter absoluto y no crea una materia reservada, sino que protege a las actuaciones jurisdiccionales respecto de revelaciones indebidas, no a los hechos mismos objeto de la investigación judicial. Pero ello no evita que en la comparecencia ante la Comisión no puedan darse esas revelaciones indebidas, pues, si bien no cabría formular preguntas sobre las actuaciones sumariales, sí es posible que las mismas puedan provocar tales revelaciones. Ésa mera posibilidad no debe ser obstáculo para que se celebre la comparecencia, pero sí un aspecto a valorar ponderadamente por la Comisión y a proteger por su Presidente.

– La decisión de que un ciudadano comparezca corresponde en exclusiva a la Comisión, sin que el órgano jurisdiccional tenga facultad para autorizarla ni competencia para valorar su oportunidad. Sin embargo, se ha producido en la práctica la situación de prisión del convocado al que un Juez de Instrucción deniega su salida del recinto penitenciario a los efectos de comparecer ante una Comisión de Investigación. Debe quedar claro que ello no puede suceder y que, incluso en los casos más extremos en los que el citado estuviese sometido a incomunicación o las diligencias se hallasen en un momento en que pudiera darse su incompatibilidad con la actuación parlamentaria, el Juez o Tribunal vendría obligado a remitir a la Cámara una exposición razonada (artículo 196 LECrim.), sobre la base de la cual esta última (probablemente su Mesa), debería apreciar la concurrencia de una causa justificada que, momentáneamente, hiciera imposible tal autorización, y con ella, la comparecencia.

Todos los supuestos que acaban de enumerarse y otros tantos que no podemos imaginar pero que la práctica será, con toda seguridad, capaz de producir, ponen en evidencia dos hechos: que el principio de colaboración no está suficientemente dibujado y debe ser objeto de mejor respuesta por las normas, y que las interferencias concretas no son más que la manifestación de una realidad más general que se inscribe en la problemática tradicional sobre la compatibilidad de las Comisiones de Investigación con la actividad judicial.

En lo que se refiere a lo primero, el resultado hasta hoy no es satisfactorio. Es cierto que debe preservarse la autonomía funcional de ambas investigaciones y que no deben perturbarse mutuamente, pero no lo es menos que la colaboración con la Justicia es una cosa muy seria y la investigación parlamentaria de un grave problema nacional no lo es menos[86]. Cabe, por tanto, imaginar soluciones que hagan compatible la máxima colaboración con el mantenimiento del secreto y de las garantías que cada proceso requiere para llegar a buen fin. La puesta mutua a disposición de la información de forma reservada, la utilización prudente de la misma, la previsión de causas fundadas que puedan retrasar su entrega, y el castigo severo y efectivo de cualquier violación del secreto pueden ser criterios útiles para avanzar en esa dirección.

Lo segundo es ya un problema existencial, que hemos visto enunciado en el pórtico de éste y de cualquier trabajo sobre este tipo de Comisiones. Como decía el profesor Pérez Serrano, «el choque con los Tribunales es casi inevitable»[87]. Un problema de esos de los que todo el mundo es consciente[88] y ante los que no cabe otra cosa que elegir entre eliminarlo de raíz o asumirlo, con las correcciones que el sentido común sea capaz de imponer.

Razones hay para cualquiera de las dos soluciones.

Que la investigación parlamentaria simultánea a una actuación judicial –lo cual es la regla– facilita que se abra un juicio de opinión que obliga y presiona a Fiscal y Juez, lo que dificultará la instrucción[89], es obvio. Que es difícil para un órgano parlamentario establecer hechos verdaderos, por el juego de intereses de mayorías y minorías, también lo es.

86. Fuera de quienes las han vivido o las han examinado con detalle, no hay una conciencia muy precisa del papel que juegan las investigaciones parlamentarias que tienen su fundamento en el artículo 76 CE. Se intuye que no son ya las causas generales tan dramáticas del pasado en las que el proceso judicial se sustituía, sencillamente, por el proceso político. Empieza a conocerse y a valorarse que, dentro de la confusa y controvertida suma de situaciones que se ha producido en estos años, el enfoque de la figura ha de hacerse hoy desde los principios generales de nuestro Derecho Constitucional, y no al margen de ellos. Pero se acepta mal que, convertido en instrumento sometido a la legalidad y, en cuanto tal, limitado, pueda tener una potencia similar a la que los Jueces tienen para la averiguación de los hechos delictivos. Reducir las opciones a la elección entre Comisiones ilimitadas o Comisiones domesticadas es, sin embargo, equivocado, a tenor del mandato constitucional.

87. *Tratado...*, cit. Pág. 815.

88. Que en las Cámaras se trata de una cuestión notoria queda de manifiesto, por ejemplo, en la denominación de la «Comisión GAL» creada en el Senado durante la V Legislatura, cuyo nombre completo es el de «Comisión de Investigación para determinar 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*» (la cursiva es nuestra).

89. Un aspecto que excede de los límites del presente trabajo sería el de la eventual «contaminación» del procedimiento jurisdiccional como consecuencia de la investigación parlamentaria en la medida en que se aporten al proceso «pruebas» obtenidas en sede de la Comisión de Investigación y cuya falta de rigor formal, o incluso la contravención de las normas procesales, pueda provocar su nulidad. Baste aquí señalar que frente a tal temor operaría, por una parte, la libertad de apreciación de la prueba por el Juez o Tribunal que, además, tienen a su disposición todos los instrumentos previstos en la Ley de Enjuiciamiento Criminal para la averiguación de la verdad, y, por otro lado, la prudencia de no apoyarse en pruebas que puedan padecer dicha «contaminación». (Véase CAAMAÑO, cit. págs. 170 y 171).

Pero no es menos cierto que el constituyente ya conocía sobradamente esos riesgos, y que los presupone y acepta al prever que las conclusiones políticas no vincularán a los Tribunales. Como cierto es que la finalidad de ambas actuaciones es diversa, por muy amplia que lo sea la de las investigaciones parlamentarias, y que no es lo mismo esclarecer actividades de interés público, sin necesidad de que su conocimiento llegue a alcanzar la categoría de hechos probados, y valorarlas desde parámetros estrictamente políticos (que por su propia naturaleza pueden ser y son diversos para cada uno de los actores parlamentarios en función de la ideología, del programa electoral y de las circunstancias del caso concreto), que la determinación de unos hechos así como de los sujetos responsables de los mismos, su calificación en términos estrictamente jurídicos, y la declaración de su adecuación o no a los tipos establecidos en el ordenamiento vigente (la *iuris dictio* en su sentido etimológico), que es en lo que consiste esa potestad que tienen atribuida los Jueces con carácter exclusivo por el artículo 117.3 de la Constitución de «juzgar y hacer ejecutar lo juzgado».

Queda por tomar, entonces, la opción más adecuada a cada sociedad, en cada tiempo histórico concreto. Mientras la mayoría de los ordenamientos, incluido el nuestro, han optado por la simultaneidad, hoy se han planteado propuestas en las Cortes, en el seno de los trabajos actualmente en curso para la reforma del RCD, para que, siguiendo el modelo francés, se evite (v.gr. si ya hay procesados o inculpados) o pueda evitarse (si lo solicitan los Tribunales a través del Tribunal Supremo).

Cualquiera que sea, sin embargo, la decisión final, lo importante es que quede claro que las Cámaras no están para investigar al modo de los jueces, ni son el instrumento institucional más adecuado para ello. También ha de estarlo que la captación de información que este tipo de actuaciones parlamentarias propician se realiza para una finalidad concreta, de entre aquellas que se asignen a esta figura, y como entre ellas se incluye de modo principal la de controlar al Gobierno y exigirle responsabilidades, debe quedar suficientemente claro que el baremo para la exigencia de la responsabilidad política no es ni igual ni dependiente del baremo para la exigencia de la responsabilidad jurídica, y, concretamente, de la responsabilidad penal. Y todo ello, como otras tantas cuestiones que afectan a las investigaciones parlamentarias, no es principalmente un problema de normas sino de conciencia y actitudes colectivas[90].

90. Véase, como resumen de sus muchas aportaciones, el reciente trabajo de GARCÍA MORILLO: «Responsabilidad política y responsabilidad penal», *REDC* nº 52, 1998, págs 81 y ss. (en especial, págs. 103 a 109). También PÉREZ SERRANO JÁUREGUI (op. cit., págs. 391 a 397), CAAMAÑO DOMÍNGUEZ y GARCÍA MAHAMUT supra cit., TORRES BONET: «Las relaciones entre las Comisiones de Investigación y el Poder Judicial» en vol. col. *Problemas actuales*... cit. y RODRÍGUEZ COARASA: «Actividad parlamentaria y proceso judicial» en *RFDUC* nº 87, 1996-7.