

## La investigación parlamentaria en España y el entorno europeo

### DELIMITACIÓN DEL TEMA

Es usual ubicar a las comisiones de investigación dentro de los medios de control de que dispone el poder legislativo, para llevar a cabo la función de control del gobierno, que en España está encomendada a las Cortes Generales, por imperativo del artículo 66.2 de la Constitución.

Un sector de la doctrina española entiende que el control político se ejerce a través de todas las actividades parlamentarias, a lo cual asentimos; sin embargo, existen cauces a través de los cuales dicho control es más visible, sin duda; nos referimos a las preguntas, las interpellaciones y las comisiones de investigación, medios más característicos de este tipo de control.

De entre ellos destacan por su importancia y relevancia estas últimas; por eso, en el presente trabajo, nos circunscribiremos al estudio de esta figura, considerándola como un mecanismo a través del cual se ejerce de una manera muy especial el control político. No pretendemos desconocer aquellas posturas que ven en las comisiones de investigación meros instrumentos para "recabar información", pero desde el punto de vista del control

político, dicha información no tendría sentido, según entendemos, si no se le dotara de un significado específico. Entendemos, en coincidencia con Aragón Reyes, que «lo principal, lo sustantivo, es el control que a través de estas comisiones se realiza y lo auxiliar, accesorio o adjetivo obtener información suficiente para ello»<sup>1</sup>

No es objeto del presente trabajo, exponer la teoría del control político, pues sin duda excede al ámbito del mismo. Queremos partir de ella para analizar los antecedentes, la situación reciente y los problemas actuales de una figura que, como las comisiones de investigación, no sólo cumplen con la función de control y fiscalización del gobierno español, sino que también contribuyen a estrechar la brecha, cada vez más grande, entre el parlamento y la sociedad. Se trata, sin duda, de una figura que tiende a vivificar la actuación parlamentaria y con ello coadyuva al fortalecimiento de la vida democrática española.

### PRECEDENTES

Diversos autores<sup>2</sup> coinciden en señalar que las Constituciones surgidas durante el siglo XIX no regulaban nada sobre las

comisiones de investigación, pues se consideraba que este tipo de poderes eran connaturales a las asambleas representativas y por ello no existía razón suficiente para una previsión exclusiva. La regulación de este tipo de comisiones estaba generalmente establecida en leyes secundarias o reglamentos parlamentarios. Por ello parece importante revisar los diversos reglamentos, quizá los más interesantes, a fin de poder determinar con precisión el momento de su aparición como una figura independiente de las comisiones generales", para abordar, después, su actual regulación y consagración constitucional.

En este orden de ideas, es de destacar que la regla general era que las comisiones fueran especiales. Es decir, se constituían para realizar cometidos específicos —dictaminar un proyecto de ley o instruir a la Cámara sobre cualquier cuestión—, disolviéndose después de haber logrado tal objetivo<sup>6</sup>.

Así, el reglamento del Congreso de los Diputados de 1838 establecía que «todas las comisiones debían ser especiales para objeto determinado» (artículo 84), estaban autorizadas a «llamar para que las auxilie en sus trabajos a cualquier persona de dentro o de fuera del Congreso» (artículo 76), así como a «reclamar del Ministerio, por medio de los secretarios del Congreso, cuantas noticias estimen necesarias» (artículo 77)<sup>7</sup>.

Así mismo, el reglamento de 1847 de dicho Congreso, dispuso, de manera muy semejante a su antecesor, los principios antes mencionados en sus artículos 65, 72 y 73. Siguiendo esta misma línea el reglamento de 1854 reguló los mismos principios en los artículos 68, 69 y 75.

No es sino hasta el reglamento del Congreso de los Diputados de 25 de ju-

nio de 1867, en donde se establece textualmente en su artículo 67: «las Comisiones podrán invitar, para que las auxilien en sus trabajos, al diputado o diputados que consideren oportuno. Exceptúanse las comisiones que se nombre para cualquier *investigación parlamentaria*, las cuales tendrán la facultad de acordar, por mayoría, que las auxilien los individuos de dentro o fuera del Congreso que puedan contribuir a ilustrar la cuestión de que se trate»<sup>8</sup>.

#### REGLAMENTOS REPUBLICANOS

Por lo que hace al reglamento de las Cortes constituyentes de 1931, el artículo 35.1 disponía: «Las Cortes nombrarán [...] por vía excepcional, las [comisiones] especiales que las circunstancias aconsejen y la Mesa acuerde, con absoluta libertad en punto a condiciones y cometidos».

En relación al reglamento de 1934, fue el artículo 48.1 el que estableció que: «Las comisiones de las Cortes podrán ser permanentes o especiales».

Parece importante destacar que durante este período se conservó, por parte de las comisiones, la facultad de llamar a su seno, cuando la importancia de los asuntos lo ameritase, a fin de que ilustrara o auxiliara sus trabajos, a cualquier individuo de dentro o de fuera de las Cortes y reclamar del gobierno por medio de la Mesa cuantas noticias y documentos fuesen necesarios. Incluso podían ordenar que se abriera información pública sobre cualquier asunto sometido a su estudio<sup>9</sup>.

Durante el período de 1943 a 1976, las Cortes, en su ley constitutiva, de 1942, disponían en el artículo 15.2 que «las comisiones legislativas podrán recibir del

presidente de las Cortes otros cometidos, tales como realizar estudios, practicar informaciones y formular peticiones o propuestas. Podrán constituirse, para estos fines, en comisiones especiales distintas de las legislativas». En este tiempo también existió la posibilidad de crear comisiones especiales<sup>10</sup>.

No fue sino hasta la reforma de 1971 cuando el artículo 33 consagró: «El presidente de las Cortes, previa audiencia de la Comisión Permanente, podrá constituir comisiones especiales [...] para llevar a cabo cometidos no legislativos, tales como realizar estudios, practicar informaciones ...»

Finalmente, es importante señalar la relevante aportación de los Reglamentos provisionales del Congreso y del Senado<sup>11</sup>, los cuales sirvieron como preámbulo a la actual regulación que de estas comisiones se estableció en la Constitución española de 1978.

#### ÚNICO ANTECEDENTE CONSTITUCIONAL

Lucas Murillo de la Cueva<sup>12</sup> destaca que la constitucionalización de las comisiones de investigación se da en la Constitución española de 1931, pues la disposición transitoria segunda elevaba a rango constitucional la ley de 27 de agosto de 1931 en la que se determinaban las competencias de la llamada Comisión de responsabilidades. Se trataba de una comisión creada por imperativo del artículo 36.1 del reglamento de 1931, el cual disponía, que las «Cortes Constituyentes nombrarán en un plazo de cinco días, a partir de su constitución definitiva, una Comisión de responsabilidades, encargada de depurar las que quedaron en suspenso por la disolución de las Cortes de 1923 y las

contraídas posteriormente por las dictaduras». Se trataba, por este medio, de investigar especialmente las responsabilidades contraídas por el rey Alfonso xm, con motivo del golpe de estado de Primo de Rivera y de la dictadura que le siguió.

Por su parte, Ruiz del Castillo señala que el caso de la Comisión de responsabilidades era un supuesto «especial y desorbitado con aires de justicia revolucionaria y como fermento de un período constituyente»<sup>13</sup>.

Si bien es cierto que esta comisión fue más que una Comisión de investigación, ya que terminó juzgando y condenando políticamente a Alfonso xm, pudiendo entenderse, incluso, como una intervención judicial de las Cortes, también lo es que en este estudio de precedentes no puede soslayarse su existencia, pues representa un antecedente importante de la constitucionalización de las comisiones de investigación. En todo caso, nosotros coincidimos con Lucas Morillo de la Cueva al señalar que a pesar de todos sus defectos, no deja de ser un precedente importante, precisamente por su reconocimiento constitucional.

Todo lo anterior nos lleva a señalar que en el siglo pasado había un mínimo de fundamentos legislativos para la existencia de estas comisiones. Es decir, a pesar de la incipiente regulación que en sus inicios tuvo esta figura, podemos decir que se ha mantenido en constante evolución y adecuación a la dinámica de la vida jurídica, social y política de España.

#### GÉNESIS CONSTITUYENTE

El anteproyecto constitucional<sup>14</sup> disponía en su artículo 67: «1. Las Cámaras pueden nombrar comisiones de investi-

gación sobre cualquier asunto. El Gobierno y todas las autoridades y órganos administrativos deben prestarles ayuda. Sus conclusiones no serán obligatorias para los tribunales ni afectarán a las resoluciones judiciales. 2. Será obligatorio comparecer a requerimiento de las Cámaras. La ley regulará las sanciones que pueden imponerse por incumplimiento de esta obligación»<sup>5</sup>.

En esencia, por lo que podremos observar, este precepto no sufre cambios muy significativos. La ponencia constitucional <sup>6</sup> ubicó en el artículo 70 la regulación de estas comisiones y el párrafo segundo no fue modificado en nada. Pero en el primer apartado se otorgó la facultad de creación de estas comisiones a las dos cámaras, así mismo, se añadió el término «asuntos de interés público», y en la parte final del mismo se agregó el texto siguiente: «sin perjuicio, de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio de las acciones oportunas, cuando proceda».

Posteriormente, la comisión constitucional del Senado<sup>17</sup> modificó el apartado primero del entonces artículo 75, para extender a los senadores el derecho a crear comisiones de investigación, enmiendas que fueron aceptadas por la comisión de Constitución y por el pleno<sup>8</sup> y aceptadas por la comisión mixta, pasando así al texto definitivo de la Constitución.

#### EXÉGESIS DEL ARTÍCULO 76 CONSTITUCIONAL

«1. El Congreso y el Senado, y, en su caso, ambas Cámaras conjuntamente, podrán nombrar comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés

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

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

Con este precepto la Constitución española se integra a la tendencia constitucional contemporánea de atribuir al parlamento el poder de constituir este tipo de comisiones.

Una vez que hemos conocido, *grosso modo*, los precedentes que sobre estas comisiones han existido en el Derecho español, intentemos la exégesis del artículo transcrito, para entender en toda su magnitud el alcance de las comisiones de investigación.

#### CONCEPTO

Una de las tareas más delicadas del estudio del Derecho es sin duda la de definir las diversas áreas o instituciones que conforman la materia jurídica. Lo delicado de ello estriba en que toda definición supone, por razón natural, enmarcar los contenidos del área o institución a definir, o cuando menos los más sustanciales. Así, en algunos aspectos, las definiciones quedan restringidas a algunos elementos y, en otras, se va más allá de sus verdaderos alcances. Sin duda la institución que nos ocupa no es la excepción, pero asumiendo estos retos, después de presentar diversos conceptos que se han generado dentro de la doctrina española, construiremos el nuestro.

Para Gutiérrez Arévalo<sup>19</sup>, las comisiones de investigación son: «órganos técnico-políticos de trabajo de las Cámaras, instrumentos lógicos de la actividad de fiscalización o de control parlamentario ejercida en el seno del órgano representativo sobre el poder ejecutivo, cuyo objetivo es recoger la información necesaria sobre cualquier asunto de interés público, a través de un instrumento colegiado de carácter temporal, integrado por una representación proporcional a la fuerza de los grupos parlamentarios en la Cámara, que implica unas facultades excepcionales para el desarrollo de su función, pudiendo, incluso, afectar a terceros extraños a las cámaras, y cuyos resultados pueden servir, en su caso, para una posterior resolución del parlamento o para poner en funcionamiento los procedimientos oportunos de exigencia de responsabilidad».

«Las comisiones de investigación son una variedad de las comisiones no permanentes de las Cámaras, que se diferencian de estas últimas, además, por su tratamiento constitucional específico y por recibir, en principio, unos poderes extraordinarios», sostiene Lucas Murillo de la Cueva<sup>20</sup>.

Por su parte, Fernando Santaolalla entiende que las comisiones de investigación constituyen un «instrumento colegiado de información de las Asambleas legislativas, que implican unas facultades especiales sobre terceros extraños a las mismas»<sup>21</sup>.

Para Medina Rubio, las comisiones de investigación «son órganos parlamentarios *ad hoc*, subordinados al Pleno, cuya naturaleza viene determinada por cuatro elementos, a saber: polivalencia, garantía constitucional, naturaleza del objeto a investigar y control difuso del poder político, considerado en sentido amplio»<sup>22</sup>.

En concepto nuestro, a la luz del artículo 76 de la Constitución española, podemos definir a las comisiones de investigación como aquellos instrumentos de carácter temporal, integrados preferentemente por los distintos grupos parlamentarios minoritarios, con facultades excepcionales que pueden vincular a terceros ajenos a la actividad parlamentaria, a través de los cuales los órganos representativos -Congreso de los Diputados, Senado-, conjuntamente o por separado, ejercen el control político del gobierno, respecto de aquellos asuntos de interés público y cuyos resultados, a través de la publicidad, tienden por un lado, al fortalecimiento del Estado democrático y, por otro, a poner en funcionamiento los procedimientos de responsabilidad política difusa.

#### FUNCIONAMIENTO DE LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN

##### *Su creación*

De conformidad con el artículo 76.1 la Constitución española, se otorga al Congreso de los Diputados y al Senado la posibilidad de crear comisiones de investigación conjuntamente o por separado. De tal manera que cabe la creación de comisiones unicamerales y bicamerales o mixtas.

La constitución de las comisiones de investigación (artículo 52 del reglamento del Congreso de los Diputados), se produce por un acuerdo del pleno de la Cámara a propuesta del gobierno, de la Mesa, de dos grupos parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara, o sea la mayoría, lo cual no parece muy favorable al uso de este instrumento por parte de las minorías.

Situación que sí se presenta en otros ordenamientos jurídicos, como el alemán, donde para la constitución de una comisión de investigación se requiere de la cuarta parte de los miembros del Bundestag (artículo 44 de la Ley Fundamental de Bonn).

En el ordenamiento italiano, la decisión de crear este tipo de comisiones depende de la voluntad de la mayoría parlamentaria (artículo 64 constitucional). Y el número de los miembros que habrán de participar en ella, generalmente viene expresado en la ley que propone su creación; no obstante lo anterior, deberá buscarse una distribución proporcional entre los diversos grupos parlamentarios que integran la Asamblea.

Por lo que hace al reglamento del Senado español, éste establece en su artículo 59.1, que dichas comisiones pueden formarse a propuesta del pleno del gobierno o de 25 senadores que no pertenezcan al mismo grupo parlamentario. En este caso el reglamento del Senado otorga más oportunidades de proponer comisiones de investigación a las minorías, pues exige un número menor de senadores, pero, en algún momento, puede actuar en contra de las mismas la solicitud de que sean 25 senadores que no pertenezcan al mismo grupo parlamentario.

Nosotros nos inclinamos por aceptar que este tipo de comisiones deben de ser propuestas por las minorías (grupo parlamentario) parlamentarias, quienes por su condición de oposición son las que mejor pueden realizar el control parlamentario del gobierno<sup>23</sup>.

#### Duración

En principio, podríamos decir, que todas las comisiones, permanentes o no perma-

nentes, de una u otra Cámara, tienen el límite obvio de la duración de la legislatura. Ello, sin perjuicio de que el Parlamento renovado pueda estar interesado en continuar la investigación interrumpida al término del anterior. Veamos qué ofrece la legislación española para este particular.

Por lo que hace al Congreso de los Diputados, el artículo 50 de su reglamento establece que las comisiones no permanentes se crearán para un trabajo concreto y se extinguirán a la finalización del trabajo encomendado y en todo caso, al concluir la legislatura.

Al respecto, el reglamento del Senado consagra: «Serán comisiones de investigación o especiales las que se creen a tal fin para un objetivo determinado» (artículo 49.4) y continúa el artículo 50, «las comisiones generales [...] se constituirán para una legislatura y las de investigación o especiales hasta finalizar los trabajos para que fuesen creadas».

De lo anterior podemos deducir que las comisiones de investigación creadas en ambos órganos representativos deberán concluir sus trabajos una vez que haya sido satisfecho el objeto para el que fueron creadas. Y tratándose del Congreso de los Diputados, y en caso extremo, su límite será el período de la legislatura en la que fue creada.

Esto en el Derecho comparado no siempre es así; en Italia, por ejemplo, las comisiones de investigación pueden ser creadas de dos formas, por un lado, pueden ser el resultado de un acto unicameral o bicameral no legislativo; por otro, mediante ley que así lo determine<sup>24</sup>.

Así, pues, en el primer caso la comisión puede existir durante todo el tiempo que dure la investigación y en el segundo supuesto, el tiempo que la ley señale,

siendo muy probable en este caso que su vigencia vaya más allá que el tiempo de duración de la legislatura en la que fue creada.

#### Facultades

El tema de los poderes de estas comisiones ha suscitado diversas reacciones en la doctrina española y en la comparada. Así, por ejemplo, algunas de las Constituciones occidentales reconocen a las comisiones poderes similares o análogos a los de las autoridades judiciales; el caso más paradigmático quizás sea Italia, en donde la Constitución les reconoce a las comisiones de *inchiesta* los mismos poderes y las mismas limitaciones que a dichas autoridades para la realización de la investigación (artículo 82)<sup>25</sup>; de otra parte, la Ley Fundamental de Bonn faculta a estas comisiones para que en la práctica de la prueba apliquen disposiciones relativas a las del proceso penal, de manera análoga (artículo 44). Por último, una reciente reforma a la Constitución portuguesa atribuye a dichas comisiones los mismos poderes de investigación que son atribuidos a la autoridad judicial<sup>26</sup>.

Sin duda la idea que ha inspirado estas regulaciones atiende al propósito de facilitar y garantizar las tareas que realizan estas comisiones.

En el derecho español esta figura cuenta con sus propias particularidades. Así la obligatoriedad en la comparecencia de funcionarios y particulares citados ante la comisión de investigación, y el hecho mismo de que sea una ley la que regule la comparecencia de éstos la hacen contar con sus propias reglas. Intentemos, en las próximas líneas, resaltar los aspectos más importantes en relación a las facultades de estos órganos.

Una de las características más importantes que diferencian a las comisiones de investigación de las demás comisiones parlamentarias es la atribución de poderes específicos, que tiene como objeto dotarlas de todos los medios necesarios para desarrollar cumplidamente sus funciones, lo que en el derecho inglés se conoce como *the power to send for persons, papers and records*.

De este anglicismo se desprenden las dos actividades más relevantes, que analizaremos a continuación: las comparecencias y las declaraciones ante estas comisiones y el poder de recabar información.

Debemos decir, antes de abordar el tema, que tales facultades no representan ninguna novedad en el derecho español, como hemos apuntado, pues los reglamentos del Congreso de los Diputados de 1867 y 1934 contenían disposiciones en las que otorgaban estos poderes a las comisiones especiales, siempre que la importancia del asunto lo requiriera.

#### Comparecencias ante las comisiones de investigación

Este tema se encuentra íntimamente vinculado con el de los poderes concedidos a estas comisiones, respecto de los cuales no ha sido fácil crear un consenso doctrinal ni legislativo, lo que ha provocado considerables lagunas normativas en diversos ordenamientos occidentales, de las cuales no ha escapado el ordenamiento español.

En el Derecho comparado, como ya hemos advertido, existen ordenamientos en los que dichas comisiones cuentan con los mismos poderes que la autoridad judicial<sup>27</sup>, por tanto, podrán solicitar la presencia de cualquier persona que esté en condiciones de suministrar elementos de juicio útiles a la investigación<sup>28</sup>, ordenar

detenciones si una persona se niega a comparecer, efectuar registros domiciliarios para descubrir pruebas, intervenir la correspondencia o las comunicaciones, etc.; tal es el caso de Alemania e Italia.

En Francia, dichas comisiones cuentan con los mismos poderes que les son concedidos a las comisiones de finanzas, dentro de los cuales se contempla la obligación de comparecer a toda persona llamada a declarar cuando fuese requerida<sup>29</sup>.

La misma facultad se otorga a los *Select Committees*, creados en la Cámara de Representantes de los Estados Unidos" y al Parlamento británico. En este último caso, incluso si el requerido se encuentra en la cárcel, puede reclamarse al funcionario que se encuentra al frente de la misma que permita la presencia de aquél ante la Cámara a efecto de declarar<sup>31</sup>. Por tanto, en todos estos ordenamientos, las personas pueden ir acompañadas de sus propios consejeros, letrados o abogados, a efecto de ser aconsejados sobre sus derechos constitucionales.

En España, aunque este tipo de comisiones no cuenta con los mismos poderes que la autoridad judicial", existe el deber constitucional, que emana del párrafo 2 del artículo 76, de comparecer, que incluye la obligación de declarar<sup>33</sup>. Así mismo, el reglamento del Congreso de los Diputados les autoriza por virtud del artículo 52.2 para: «[...] requerir la presencia, por conducto de la Presidencia del Congreso, de cualquier persona para ser oída». Los extremos sobre los que deba informar la persona requerida deberán serle comunicados con una antelación mínima de tres días.

De la misma forma el artículo 60.2 del reglamento del Senado contiene una disposición específica para las comisiones de investigación, «que podrán requerir la

presencia de cualquier persona para declarar ante las mismas con los efectos previstos en la Ley que desarrolle lo dispuesto en el artículo 76.2 de la Constitución».

Como puede observarse, la regulación de las facultades de estas comisiones para solicitar las comparecencias está recogida en ambos reglamentos; sin embargo, hasta 1984 no existía regulación específica alguna sobre este tipo de comparecencias, dejándose de lado la protección de los ciudadanos que comparecían ante estas comisiones, lo que se interpretaba entre los estudiosos de esta figura como una «desconsideración al elemento humano»<sup>34</sup>.

Pues bien, la reserva de ley a la que hace alusión el precepto arriba señalado ha sido desarrollada en la Ley Orgánica de Comparecencia ante las Comisiones de Investigación del Congreso y del Senado o de ambas Cámaras (ley 5/1984). Esta ley reafirma el deber constitucional de comparecer a todos los particulares, sean ciudadanos españoles o extranjeros residentes en España<sup>35</sup>.

En consecuencia, no es hasta este momento cuando expresamente, como la ley lo señala, se le permite al ciudadano compareciente ir acompañado de la persona que designe para asistirlo; similar previsión se establece para los representantes legales de las personas jurídicas, quienes pueden comparecer acompañados, a efectos de asesoramiento, por aquellas personas que designe el órgano de administración correspondiente. Ambas posibilidades se subordinan a la previa conformidad del presidente de la Comisión<sup>36</sup>. Cabe inferir que la posibilidad de presentarse con esa persona será, por regla general, concedida, evitando así que el compareciente se sienta intimidado.

Por otro lado, la ley 5/1984 protege a los comparecientes ante las comisiones

de investigación, encargándoles a las Mesas de las Cámaras velar porque 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, ante las comisiones de investigación. Se trata de una garantía muy amplia para asegurarle al compareciente que su persona no se verá afectada por la información ahí vertida.

El declarante tiene así la posibilidad, en caso de ver conculcado algún derecho fundamental, de recurrir dicho acto por vía de amparo ante el Tribunal Constitucional".

A mayor abundamiento en este tema podemos observar que los problemas no dejan de aparecer; por otra parte, se presenta el problema de si el requerido dejara de comparecer voluntariamente; en Francia se prevén penas para los que se negaren a ello, las cuales son impuestas por los tribunales sólo a instancia del presidente de la comisión correspondiente<sup>38</sup>.

En Inglaterra, en caso de incomparecencia, la comisión correspondiente puede informar a la Cámara, quien a su vez puede exigir la presencia del testigo y, si tampoco obedece a este requerimiento, la Cámara a través del *speaker* puede ordenar su detención por el *sergeant at arms*. Paralelamente a este poder de detención, las cámaras pueden disponer por sí mismas el arresto del que haya cometido el desacato, quien o bien queda bajo custodia del *sergeant at arms* o bien es enviado a prisión<sup>39</sup>.

La ley 5/84 considera incurso en el delito de desobediencia grave al compareciente rebelde. Así también lo reconoce el nuevo Código Penal en su artículo 502. No obstante lo anterior, no toda incomparecencia desencadena estos efectos; sino sólo la que resulte injustificada, ya que existen-

do causas que vindiquen el no haber acudido al llamado de la comisión, podrá hacerse una ulterior citación".

Por último, también los funcionarios públicos están obligados a comparecer ante estas comisiones; así al menos lo prevé el artículo 44 del reglamento del Congreso de los Diputados, al establecer que las comisiones por conducto del presidente podrán recabar: «2° La presencia ante ellas de los miembros del gobierno, para que informen sobre asuntos relacionados con sus respectivos departamentos. 3° La presencia de autoridades y funcionarios públicos competentes por razón de la materia objeto de debate, a fin de informar a la Comisión» .

Por lo que hace a las comisiones del Senado, el artículo 67 de su reglamento establece: «Las Comisiones [...] podrán recabar, a través del presidente del Senado, la información y ayuda que necesiten del gobierno y de sus departamentos y de cualesquiera autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas, así como la documentación necesaria cuando lo solicite un tercio de los miembros de la comisión». Y continúa en el apartado 2°: «Asimismo, podrán solicitar la presencia de otras personas para ser informadas sobre cuestiones de su competencia».

Esta obligación genérica queda claramente recogida por la ley 5/84 al hacer referencia expresa al supuesto, estableciendo que, en el caso de ser citados los funcionarios públicos, se enviará copia del requerimiento a su superior jerárquico, a los solos efectos de su conocimiento, de lo cual se deduce, como no podía ser de otra forma, que no es necesaria su autorización.

El funcionario contará, evidentemente, con idéntica protección que cualquier compareciente, salvo que en caso de

incomparecencia, no sólo será castigado como reo del delito de desobediencia, sino que se le impondrá además la pena de suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años, de conformidad con el artículo 502 del nuevo Código Penal.

Por último, vale la pena hacer mención de un tema que aunque de "formalidad", no ha dejado de producir sus desacuerdos; nos referimos al juramento que debe prestarse en estas comisiones y que no es menester en el caso español. En efecto, en otros ordenamientos, como el francés; hay también la obligación de prestar juramento, y su negativa acarrea una sanción.

Pérez Serrano, con visión futurista, planteaba el problema de la posibilidad de obligar a los comparecientes a que juraran ante las comisiones de investigación<sup>41</sup>. Tras la aprobación de la Constitución española de 1978, ninguna norma ha venido a sentar el criterio aplicable en este sentido;

Ni la multicitada ley 5/1984 regula nada al respecto, situación que ha llevado a la doctrina a sostener que la obligatoriedad jurídica de los requeridos termina con la mera comparecencia y en tal sentido el declarante puede mentir, divagar o callar sin sufrir sanción alguna.

Así pues, Jorge de Esteban ha sostenido: «Mientras que no sea obligatorio prestar juramento para testimoniar y no sea tipificado como delito el perjurio cometido ante los representantes del pueblo, esta forma de control tendrá la misma eficacia que un brindis al sol»<sup>42</sup>.

En muchas ocasiones la práctica política nos ha enseñado que es un poco difícil entender y cumplir los deberes constitucionales; no nos debe extrañar este deber jurídico de comparecer ante una comisión de investigación en algunas ocasio-

nes: también es cierto que no en todas, pueda llevarnos a la falsedad o a rodeos no deseados, cuando en realidad lo que se persigue es hacer luz en donde no la hay; por ello no estaría de más que se propusiera, para el caso español, un juramento solemne (que encuentre su penalización por negarse a prestarlo o por incurrir en falsedad) que coadyuve al mejor desarrollo de las diligencias de estas comisiones.

Así también parece entenderlo Arévalo Gutiérrez, al sostener que nada impide que se articule esta obligación, en un futuro, a través de una modificación de la Ley Orgánica 5/1984, pues al incidir en la esfera de los derechos fundamentales y libertades públicas del ciudadano, deberá tener categoría orgánica, conforme al artículo 81 de la Constitución española<sup>43</sup>.

Pasemos ahora a abordar otro tema no menos controvertido que el anterior:

#### *Solicitud de información*

Con regularidad cuando se habla de recabar información se dice que la capacidad de obtención y tratamiento de la misma es considerablemente menor cuando se trata del Parlamento que del Ejecutivo.

Evidentemente la infraestructura administrativa con la que cuenta el Ejecutivo es altamente más sofisticada para disponer, acumular y tratar todo tipo de información. Es por ello que es necesario que los parlamentarios, en general, y las comisiones de investigación, en particular, posean la potestad o facultad de recabar, recibir o solicitar la documentación necesaria a fin de cumplir las labores que les son propias.

Esta idea la recogen hoy casi todas las Constituciones contemporáneas; la Consti-

ción española en el mismo sentido no es la excepción; lo dispone así en su artículo 109: las Cámaras y sus comisiones podrán recabar, a través de los presidentes de aquéllas, la información y ayuda que precisen del gobierno y de sus departamentos y de cualesquiera autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Y de otro lado, el sujeto activo de esta relación, a quien van encaminadas todas las peticiones, es genéricamente el gobierno, y particularmente la administración. Este es el sentido que se recoge en el artículo 7.2 del reglamento del Congreso, al disponer: «[...] la Administración requerida deberá facilitar la documentación o manifestar al presidente, en el plazo no superior a treinta días [...] las razones fundadas en derecho que lo impidan», y el 44.1 las facultades para recabar del gobierno y la Administración Pública la información y documentación que precisen. Similar es la previsión contenida en el artículo 67 del reglamento del Senado.

Resulta, por demás, evidente que la virtualidad fáctica de las comisiones de investigación depende, en mucho, de la posibilidad de contar con toda la documentación precisa para cumplir con sus funciones; por ello es que expresamente existe la obligación del Ejecutivo y de la Administración correspondiente de remitir con celeridad cualquier documento que les fuere solicitado por estas comisiones, con el consecuente límite de aquellos que por su carácter estuvieran sometidos al régimen establecido por la Ley de Secretos Oficiales.

Indudablemente ningún sentido tendría, a nuestro modo de ver, que los parlamentarios contaran con una facultad que les hiciera acumular miles de informes, proyectos, etc., si esa información no cum-

pliera con un fin: el servir al más efectivo cumplimiento de las funciones parlamentarias, entre ellas controlar la acción del gobierno. La información por parte del gobierno forma parte de la característica relación entre gobierno y Parlamento, según la cual el deber de informar por parte del primero tiene como contrapartida la facultad de control por el segundo.

Este es el alcance que le ha dado el Tribunal Constitucional alemán al sostener que «el derecho a que sean presentadas las actas del gobierno, que responde ante el Parlamento Federal, es parte integral del derecho parlamentario de control». Más aún, en esta misma línea trazada por el Constitucional se ha podido afirmar que el derecho a que sean presentadas las actas pertenece al núcleo esencial del derecho de investigar<sup>44</sup>.

Sin embargo, en España no existe hasta el momento una ley que regule el procedimiento de solicitud de información. Suponemos que, tomando en cuenta la importancia de estas comisiones y la laguna normativa existente, fue como se expidió el real decreto-ley 5/1994, de 29 de abril<sup>45</sup>, del cual destacaremos algunos puntos importantes.

Este real decreto-ley da cumplimiento urgente e inaplazable a un mandato parlamentario derivado de la proposición no de ley presentada por el grupo parlamentario Socialista y aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados. El objeto del mismo es que los datos o documentos que obren en poder de la Administración Tributaria puedan ser trasladados al ámbito parlamentario cuando una comisión de investigación lo requiera<sup>46</sup>.

Los sujetos de los que se podrá requerir información serán aquellas personas que desempeñen o hubiesen desempeña-

do, por elección o nombramiento, cargos públicos en todas las Administraciones Públicas, siempre que el objeto de la investigación tenga relación con su función".

Más allá de todos los defectos que por su expedición se puedan impugnar al citado real decreto-ley<sup>48</sup>, su promulgación merece, en nuestra opinión, un juicio positivo, por cuanto introduce elementos importantes en donde muy poco habla. Sin embargo, creemos, su insuficiencia deberá llevar a todos los agentes involucrados a pugnar por la promulgación de una verdadera ley reguladora de la materia.

Mención aparte merecen los múltiples problemas que se presentan en relación con los documentos clasificados como secretos. Pues en muy diversas ocasiones el gobierno podrá dejar de suministrar información a estas comisiones, argumentando que dicha información se encuentra clasificada como secreta. Esta situación ya se ha presentado en Alemania y el Tribunal Constitucional ha dejado claramente sentado un criterio que parece dar solución a estos problemas. Con alguna frecuencia las autoridades competentes negaban información a las comisiones de investigación, creadas por el Bundestag, con base en los artículos 96 ó 54.3 de la Ordenanza de Procedimiento Penal (*Strafprozeßordnung*) argumentando para justificar su negativa «el bien de la Federación o de alguno de sus Lander». Así las cosas, el Tribunal Constitucional alemán ha declarado que dichos preceptos deben interpretarse restrictivamente, y por tanto el gobierno y la administración no podrán alegarla como fórmula para no prestar la información solicitada por una comisión de investigación. Los documentos secretos para el conocimiento del parlamento sólo serán aquellos que

traten de alguna cuestión que pueda poner en peligro la seguridad interior o exterior del Estado o los principios democráticos de la Constitución<sup>49</sup>.

Esta ha sido la línea trazada por el Tribunal Constitucional alemán; hacia allá, podemos inferir, se encaminarán tarde o temprano los demás ordenamientos que carezcan de regulación expresa.

#### *Fin de los trabajos de las comisiones*

Por último, debemos señalar que la conclusión de los trabajos de estas comisiones de investigación son plasmadas en la gran mayoría de los países del entorno europeo -Italia, Francia, Inglaterra, etc.- en un dictamen, informe o memoria colectivos redactado por los miembros de la misma.

En Italia, la actividad parlamentaria de estas comisiones termina con la presentación de una relación o informe, donde se sintetizan los resultados conseguidos, destacándose los aspectos más dignos de atención. Esta relación o informe suele ser distribuido entre todos los parlamentarios y en algunas ocasiones son leídas por el presidente de la Cámara, para subrayar su carácter oficial, y otras veces se da solamente un anuncio del mismo. A esta fase sigue normalmente la presentación de mociones, órdenes del día e interpelaciones, para provocar un debate sobre tales conclusiones. Cuando el debate es seguido por presentación de mociones u órdenes del día, se cierra la correspondiente votación en que se aprueba la postura mayoritaria de la Cámara".

En Francia, a partir de 1947, se ha desarrollado la positiva costumbre de que en dicho informe figuren los puntos de vista de los comisarios minoritarios en una parte especial del informe, ya que en

muchas ocasiones estos comisarios no pueden expresar su desacuerdo con el documento oficial. Opiniones que más tarde son vertidas a los medios de comunicación para dar a conocer, así, la opinión de las minorías. El informe de la comisión es remitido al presidente de la Asamblea<sup>50</sup>.

Pero también puede ocurrir que la comisión, al término de la investigación, no redacte ningún informe por no considerarlo conveniente. El reglamento de la Asamblea deja una puerta abierta a esta posibilidad<sup>52</sup>, pues dispone que, transcurrido el plazo de cuatro meses, si la comisión no ha depositado su informe, el presidente de la misma deberá remitir al de la Asamblea Nacional los documentos que obren en su poder. Una vez que se ha elaborado el informe, la comisión se pronunciará sobre la posibilidad de publicarlo; se trata de su última decisión, que es notificada mediante carta al presidente de la Asamblea correspondiente. Desde 1958, todas las comisiones de investigación han pedido la publicación íntegra de su informes<sup>53</sup>.

Respecto de las conclusiones contenida en el informe, éstas son discutidas, y aunque no existe regulación expresa, tal discusión se lleva a cabo en sesión pública. Este debate público, sin duda, permite a los parlamentarios interrogar al gobierno poco después de la publicación del informe sobre las medidas que tomará después de conocer el mismo.

En Inglaterra, este tipo de informe es elaborado por el presidente de la comisión, quien envía copia a los miembros de la misma para su consideración, así mismo, los demás diputados podrán presentar, si lo desean, un informe alternativo. Después la comisión toma en consideración el proyecto o uno de los proyectos

presentados y se examina cada uno de los párrafos a los que cabe presentar enmiendas, las cuales son sometidas a votación, y lo mismo se hace con cada uno de los párrafos enmendados o no; después de esto se realiza una votación sobre todo el conjunto del informe; si es aprobatorio, se ha concluido con el informe en comisión y se eleva a la Cámara. Así pues, terminado el informe por la comisión, es enviado junto con las declaraciones de los testigos a la Mesa de la Cámara y una copia es remitida a la imprenta para su publicación<sup>54</sup>.

En España, el dictamen será discutido en el pleno de la Cámara. El presidente del Congreso, oída la Junta de Portavoces, está facultado para ordenar el debate, conceder la palabra y fijar los tiempos de las intervenciones. Así mismo, las conclusiones aprobadas por el pleno de la Cámara serán publicadas en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* y comunicadas al gobierno, sin perjuicio de que la Mesa dé traslado de las mismas al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda; de las acciones oportunas.

En el caso del Senado son publicadas antes de su discusión en el pleno, salvo que se acuerde lo contrario para la totalidad o parte de las mismas (artículo 60.3).

#### RELACIONES CON EL PODER JUDICIAL Y EL MINISTERIO FISCAL

La cuestión de las relaciones entre las comisiones de investigación y el Poder judicial por un lado, y de éstas con el Ministerio Fiscal viene a constituir un tema de interés, sobre todo porque generalmente suelen coincidir estas comisiones con procesos radicados ante los tribunales; y también, como ya hemos señalado,

en algunos países las mismas cuentan con análogos poderes e idénticas limitaciones que la autoridad judicial. Por lo que hace al Ministerio Fiscal, estas relaciones pueden presentarse en el transcurso de las mismas, ya que pueden producirse indicios con consecuencias penales.

En principio debemos decir que en la generalidad de los casos es posible de un lado constituir una comisión de investigación y simultáneamente un proceso penal. Así, por ejemplo, sucede en Italia, en el sentido de que si durante el transcurso de la investigación que realiza la comisión de encuesta se encuentran indicios de responsabilidades penales no se excluye que el procedimiento judicial se inicie<sup>55</sup>.

El otro extremo lo representa la legislación francesa, sobre este mismo tópico, en el sentido de delimitar claramente los ámbitos de cada una de dichas instancias, a través del establecimiento expreso de la incompatibilidad entre ambas. Incompatibilidad en la cual prevalece siempre la existencia de una instrucción judicial frente a la investigación parlamentaria, al menos así se deduce del artículo 6 párrafo 3° de la ordenanza 59-1100 que señala: «No puede ser creada una comisión de investigación sobre hechos que hayan dado lugar a persecuciones judiciales y que esas persecuciones estén en curso desde hace mucho tiempo. Si una comisión ya ha sido creada, su misión finaliza (o acaba) desde la apertura de una actuación judicial relativa a los hechos sobre los cuales ella está encargada de investigar»<sup>56</sup>. Más aún, el artículo 141.1 del reglamento de la Asamblea Nacional impone la obligación de notificar sobre la creación de una comisión de investigación al Ministerio de Justicia.

Sin embargo, a pesar de esta regulación, en la práctica no ha ocurrido lo

deseado, ya que una interpretación demasiado flexible de ambos preceptos ha permitido que las dos investigaciones coexistan, y la obligación por parte del presidente de la Cámara de notificar toda creación de las mismas se ha convertido en un trámite o acto formal de notificación.

También el Tratado de la Unión Europea prevé que el Parlamento Europeo pueda constituir comisiones de investigación, pero lo impide si «de los hechos alegados está conociendo un órgano jurisdiccional, hasta tanto no concluya el procedimiento jurisdiccional»<sup>57</sup>.

Pero el caso español, nos parece, es muy claro al respecto, ya que el constituyente optó por separarse del modelo, muy común en los países del entorno europeo, de atribuir a estas comisiones los mismos poderes que a la autoridad judicial.

Parece oportuno recordar aquí el último párrafo del apartado 1° del artículo 76 (antes transcrito), en el que el constituyente ha sido muy escrupuloso al momento de establecer la autonomía entre las comisiones de investigación y la independencia de la judicatura, reconocida, por otro lado, en el artículo 117 de la propia Constitución.

En este sentido, creemos que esta separación no es voluntaria; se trata, a nuestro juicio, de uno de los principios rectores que dirigen sus respectivos procedimientos y actuaciones. Lo importante en este tema es saber distinguir escrupulosamente entre los fines que persiguen los procesos judiciales y las comisiones de investigación (si están bien deslindadas pueden y deben ser compatibles, incluso simultáneas, una y otra actuación)<sup>58</sup>. Estas últimas funcionan, como ya hemos dicho, como mecanismos de control y fiscalización del gobierno, es decir, per-

siguen la depuración de las responsabilidades políticas y no jurídicas, de tal manera que la finalidad de las comisiones de investigación no pueden aspirar a establecer la verdad judicial, sino sólo a emitir una opinión que siempre será subjetiva y discutible, no equiparable a las resoluciones judiciales<sup>59</sup>.

Por todo ello, es enteramente factible que las resoluciones y fallos de los tribunales sean diferentes, e incluso opuestos a las conclusiones de una comisión de investigación, pero no sólo eso, sino que los jueces no deben sentirse vinculados ni ligados por éstos, ya que ellos deberán dictar sus fallos sólo con apego a la ley. Las conclusiones de estas comisiones son valoraciones de índole política, y no el producto de la aplicación a los hechos investigados de un canon normativo.

Mediante las comisiones de investigación, las cámaras están en condiciones de ejercitar su función de control político de la actividad gubernamental que, a diferencia del control jurídico, no es con arreglo a parámetros de legalidad, sino de oportunidad. Y aunque investiguen a personas o entidades privadas, en la medida en que su importancia las convierte en "asunto de interés público", sus conclusiones no tendrán como fin declarar la culpabilidad jurídica de las personas públicas o privadas relacionadas con los hechos materia de la investigación, sino establecer, sobre todo, la responsabilidad política, por acción u omisión, del poder público al que el asunto concierna, por estar relacionado con cualquiera de sus competencias.

Finalmente, hay que recordar que el propio precepto deja abierta la posibilidad de llevar ante el Ministerio Fiscal el resultado de la información para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones

oportunas; corresponde al Ministerio Fiscal evaluar, con total independencia del criterio sustentado por las cámaras, las posibles ilicitudes que se desprendan del material reunido en el curso de actividades de la comisión de investigación.

Dicha facultad se ratifica en la ley 5/84 que autoriza, en su artículo 3.2, a la comisión, para a través del presidente de la misma, notificar al Ministerio Fiscal, si de las comparecencias se dedujeren indicios racionales de criminalidad.

#### LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN Y LA PUBLICIDAD PARLAMENTARIA

Un tema con el que necesariamente debemos vincular a las comisiones de investigación es el de la publicidad parlamentaria. Si entendemos que el parlamento es el órgano en donde se expresa la opinión pública, entonces su funcionamiento no debe ser desconocido para la sociedad y por consiguiente sus actuaciones estarán inexorablemente vinculadas a la regla de la publicidad. Así entendido, dirá Schmitt: «El parlamento [...] es, según la idea que lo informa, un lugar donde se realiza la discusión política. Mayorías y minorías, partidos del gobierno y de la oposición buscan el acuerdo discutiendo, argumentando y contra argumentando». En este sentido, la publicidad viene a garantizar el conocimiento, por parte de la sociedad, de las discusiones y deliberaciones parlamentarias.

Dicha publicidad encuentra en la sociedad-electora su agente final, pues hacia ella va dirigida, con objeto de que cuando tenga que mediar entre una u otra postura (la del gobierno y la de la oposición), sea ella quien emita soberanamente la última palabra.



Así pues el control que se puede ejercer a través de las comisiones de investigación es útil en la medida en que a través de los medios de difusión sirva para transmitir, a la sociedad en su conjunto y al electorado en particular, información sobre toda la actividad gubernamental y sobre la valoración que de ella hace la oposición, información que de otra manera no podría conocer.

Si, como hemos señalado, lo que se persigue por medio de este tipo de comisiones es ejercitar la responsabilidad política difusa y desgastar al gobierno, lo que en el seno de estas comisiones se discute debe, necesariamente, ser conocido por el electorado a fin de conseguir dichos objetivos.

Por último, no debemos olvidar que si bien las actividades parlamentarias deben en inicio gozar del principio de publicidad, por regla general debe permitirse, en aquellos casos que así lo decidan las cámaras por razón del asunto, un conjunto de posibles excepciones.

#### CONCLUSIONES

1. Las comisiones de investigación han sido una figura en constante evolución en el ordenamiento jurídico español, que llegan a su consagración máxima en la Constitución democrática de 1978.

2. Estas comisiones, aunque no cuentan en el ordenamiento español con análogos poderes a los de la autoridad judicial, como sucede en Italia y Alemania, se diferencian de las demás comisiones parlamentarias por contar con poderes específicos, a saber: recabar información del gobierno y la administración pública y solicitar la comparecencia, ante ellas, de

cualquier ciudadano o funcionario público. Este tipo de poderes les están concedidos a los efectos de desarrollar 'de la mejor manera su función de control parlamentario del gobierno.

3. Con fundamento en el artículo 76 de la Constitución española, las comisiones de investigación pueden y deben ser mecanismos a disposición de las minorías parlamentarias, que son, por su calidad de oposición, quienes mejor ejercitarán el control parlamentario del gobierno. Por tanto, creemos que el artículo 52 del reglamento del Congreso de los Diputados debería ser reformado a efecto de que la creación de una comisión de investigación pueda ser propuesta por cualquier grupo parlamentario.

4. El real-decreto 5/1994 nos parece insuficiente para regular la solicitud de información de las comisiones de investigación a las diversas entidades de la administración pública y el gobierno; por ello debería pugnarse por la aprobación de una ley que verdaderamente regule estas facultades y evite los problemas de los documentos secretos; pues, en principio, consideramos que hay documentos que no pueden ser secreto para los legítimos representantes del pueblo.

5. Si delimitamos escrupulosamente los fines que, por un lado, persiguen las comisiones de investigación (como es ejercer el control parlamentario del gobierno y depurar las responsabilidades políticas del mismo) y, por otro, los procesos judiciales (que aspiran a establecer la verdad jurídica), ambas figuras pueden y deben ser simultáneas e incluso compatibles.

CECILIA JUDITH MORA DONATTO  
Instituto de Investigaciones Jurídicas  
Universidad Nacional Autónoma de México.

#### ANEXO I. LEY ORGÁNICA DE COMPARECENCIAS ANTE LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN DEL CONGRESO Y DEL SENADO O DE AMBAS CÁMARAS 6<sup>a</sup>

La facultad de formar Comisiones de Investigación atribuida por la Constitución a las dos Cámaras de las Cortes Generales configura un deber constitucional cuyas condiciones de ejercicio aconsejan, para su más correcta efectividad, el desarrollo normativo de los supuestos y consecuencias del incumplimiento voluntario de sus previsiones, así como la determinación de los derechos reconocidos a las personas requeridas para informar.

A tal fin y sin perjuicio de las especialidades procedimentales establecidas en los respectivos Reglamentos de las Cámaras, resulta necesario que la Ley fije el marco de garantías en que los supuestos sancionadores han de aplicarse.

Por ello, la presente Ley viene a establecer los requisitos de validez en que han de producirse los requerimientos para comparecer ante las Comisiones de investigación, a fin de que el incumplimiento voluntario de un requerimiento válidamente formulado se tipifique penalmente como desobediencia grave.

Artículo 1.1. Todos los ciudadanos españoles y los extranjeros que residan en España están obligados a comparecer personalmente para informar, a requerimiento de las Comisiones de Investigación nombradas por las Cámaras Legislativas. 2. Las Mesas de las Cámaras velarán porque ante las Comisiones de Investigación queden salvaguardados el respeto a la intimidad y el honor de las personas, el secreto profesional, la cláusula de conciencia y los demás derechos constitucionales.

Artículo 2.1. Los requerimientos para comparecer se formularán mediante citación fehaciente de la Presidencia de la Cámara respectiva o del Presidente del Congreso en el caso de las Comisiones Mixtas de Investigación del Congreso y del Senado, en los términos establecidos en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado, y en forma de oficio, en el que se hará constar:

a) La fecha del acuerdo en virtud del cual se requiere y la Comisión de Investigación ante la que se ha de comparecer.

b) El nombre y los apellidos del requerido y las señas de su domicilio.

e) El lugar, el día y la hora en que haya de comparecer el requerido, con apercibimiento de las responsabilidades en que puede incurrir en caso de desobediencia.

d) El tema sobre el que deba versar el testimonio.

e) La referencia expresa a los derechos reconocidos en esta Ley al requerido.

2. La notificación habrá de hacerse con quince días de antelación respecto de la fecha en que haya de comparecer el requerido. Cuando se considere que incurren circunstancias de urgente necesidad, podrá hacerse en un plazo menor, que en ningún caso será inferior a tres días.

3. El requerimiento a las personas jurídicas se entenderá dirigido a quienes ostenten su representación legal, los cuales podrán comparecer acompañados por aquellas personas que designe el órgano social de administración correspondiente.

4. Cuando el requerido reuniera la condición de funcionario público se enviará copia de la citación a su superior jerárquico, a los solos efectos de su conocimiento.

Artículo 3. 1. El acto de comparecencia para informar ante Comisiones de Investigación se desarrollará en la forma y por el procedimiento que establezcan los Reglamentos de las Cámaras. Previa conformidad del Presidente de la Comisión, el ciudadano requerido podrá comparecer acompañado de la persona que designe para asistirlo.

2. 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 esta, en su caso, a través de la Presidencia respectiva, lo ponga en conocimiento del Ministerio Fiscal.

Artículo 4. 1. El requerido que dejara voluntariamente de comparecer para informar ante una Comisión de Investigación incurrirá en un delito de desobediencia grave. 2. Cuando a juicio de la Presidencia de la Cámara se pusiesen de manifiesto causas que justifiquen la incomparecencia, podrá efectuarse una ulterior citación, en los términos previstos por el artículo 2º.

Artículo 5. Los gastos que como consecuencia del requerimiento se deriven para los obligados a comparecer, les serán abonados una vez debidamente justificados, con cargo al presupuesto de la respectiva Cámara.

ANEXO II. REAL DECRETO 5/1994, DE 29 DE ABRIL<sup>62</sup>

*Por el que se regula la obligación de comunicación de determinados datos a requerimiento de las Comisiones Parlamentarias de Investigación.*

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 respecto a personas que desempeñen o hubieren desempeñado, por elección o nombramiento, cargos públicos en todas las Administraciones Públicas, siempre que el objeto de la investigación tenga relación con su función. Para ello, se proclama con carácter expreso el deber de la Administración Tributaria de comunicar a las Comisiones Parlamentarias de Investigación los datos o documentos oportunos 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.

Por otro lado, es necesario 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.

El presente Real Decreto-ley debe, en fin, dar cumplimiento urgente e inaplazable a un mandato parlamentario derivado de una proposición no de Ley aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados el 26 de los corrientes y trata así de atender a la situación social existente y de favorecer de manera inmediata el mejor funcionamiento de las instituciones y, en particular, de las de carácter parlamentario como las Comisiones de Investigación.

En su virtud de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución, a propuesta de los Ministros de Justicia y de Economía y Hacienda, y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día 29 de abril de 1994,

Dispongo:

Artículo único. 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 deberán proporcionar cuantos datos, informes, antecedentes o documentos les sean requeridos por las Comisiones Parlamentarias de Investigación a que se refiere el artículo 76 de la Constitución siempre que concurren las condiciones siguientes:

- a) Que se refieran a personas que desempeñen o hubieren desempeñado, por elección o nombramiento su actividad como altos cargos o equivalentes en todas las Administraciones Públicas, sus organismos autónomos, entidades de Derecho Público y Presidentes y Directores ejecutivos o equivalentes de los organismos y empresas de ellas dependientes y de las sociedades mercantiles en las que sea mayoritaria la participación directa o indirecta de las Administraciones Públicas o de las restantes entidades de Derecho Público o estén vinculadas a las mismas por constituir con ellas una unidad de decisión.
- b) Que el objeto de la investigación tenga relación con el desempeño de aquellos cargos.
- e) Que dichas Comisiones entendieran que sin tales datos, informes, antecedentes o documentos no sería posible cumplir la función para la que fueron creadas.

#### NOTAS

1. MANUEL ARAGÓN REYES, "El control parlamentario como control político". *Revista de Derecho Político*, N° 23, Madrid, 1986, p. 33. También en *Constitución y control del poder*, Buenos Aires: Ed. Ciudad Argentina, 1995.

2. Cfr. FERNANDO SANTAOLALLA, *El Parlamento y sus instrumentos de información (preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación)*, Madrid: Edersa, 1982, p. 241. Del mismo autor, *Derecho Parlamentario español*. Madrid: Espasa Universidad, 1990, p. 417. También PABLO LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, "Las Comisiones de Investigación de las Cortes". *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, N° 10 (marzo 1986), entre otros.

J. NICOLÁS PÉREZ SERRANO. *Tratado de Derecho Político*, 2ª ed., Madrid: Civitas, 1984, p. 814, entiende que: «no se requiere texto constitucional previo para que se garanticen [los poderes de investigación], pues se estiman como corolario de la fiscalización parlamentaria».

4. Las cuales ya existían desde el reglamento aprobado por las Cortes de Cádiz de 27 de noviembre de 1810.

5. Sin embargo, en muchas ocasiones las investigaciones parlamentarias eran fundadas en las facultades que la Constitución reconocía a las Cortes, así por ejemplo, la Constitución de 1812 otorgaba a éstas el poder de verificar la elección de sus miembros (artículo 113). Así mismo, correspondía a las Cortes acusar a los integrantes del gobierno, exigiendo la responsabilidad criminal ante el Tribunal Supremo. La Constitución 1837 disponía que: «Cada uno de los Cuerpos Colegisladores [...] examina la legalidad de las elecciones y las calidades de los individuos que las componen» (artículo 29); en esta Constitución la responsabilidad de los miembros del gobierno era exigida ante el Senado. Pues bien, al amparo de la realización de estos cometidos, las comisiones parlamentarias de actas podían realizar las investigaciones que consideraran oportunas. MURILLO DE LA CUEVA, *Op. Cit.*, p. 150; FERNANDO SANTAOLALLA, *Op. Cit.*, p. 242 y MANUEL MARIA FRAILE CLIVILLÉS, *Comentarios al Reglamento de las Cortes*, Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1973, p. 404.

6. Así por ejemplo, con base en el capítulo VII del reglamento de 1810, se constituyó el 20 de enero de 1811 una comisión por iniciativa del diputado Oliveros, para «proponer la parte de baldíos y de bienes de propios que deba venderse en todo el reino y el modo y forma de llevarlas a efecto». Cfr. FRANCISCO TOMÁS Y VALIENTE, "Planteamientos políticos de la legislación desamortizadora". *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, N° 473, (Madrid, 1969), p. 34. No fue sino hasta el reglamento del Congreso de los Diputados de 1918, en sus artículos 67, 79 y 80, cuando se introdujo en el sistema parlamentario español las comisiones legislativas permanentes, que se circunscribían al proceso de elaboración de leyes.

7. *Reglamentos del Congreso de los Diputados y de las Cortes*. Madrid: Secretaría de las Cortes Generales, 1977, pp. 148-149.

8. *Idem*.

9. Del primero de los reglamentos *Vide* artículo 37.4 y del segundo, el artículo 54.2.

10. Como vemos, los distintos reglamentos prevenían el nombramiento de estas comisiones, pero sin referirse a sus funciones. Sin embargo, sostiene MANUEL FRAGA IRIBARNE, tales comisiones podían ser creadas con base en la Ley Fundamental de las Cortes de 1942, *Vide El reglamento de las Cortes Españolas*, Madrid: SIPS, 1959, p. 225.

11. *Vide* artículos 124 y 47, respectivamente.

12. MORILLO DE LA CUEVA, *Op. Cit.*, p. 151.

13. CARLOS RUIZ DEL CASTILLO, *Manual de Derecho Político*, Madrid: Reus, 1939, pp. 608-609.

14. *Boletín Oficial de las Cortes*, enero 5 de 1978.

15. En este sentido queda pendiente para una segunda lectura la posibilidad de otorgar a las Cámaras las mismas facultades que a las autoridades judiciales en relación con los particulares. *Documentación Administrativa*, N° 198, Madrid: Presidencia del Gobierno, 1978. Sobre este tema nos remitimos a los comentarios hechos en *infra* p. 44.

16. *Boletín Oficial de las Cortes*, abril 17 de 1978.

17. *Boletín Oficial de las Cortes*, octubre 6 de 1978.

18. *Boletín Oficial de las Cortes*, octubre 13 de 1978.

19. ALFONSO GUTIÉRREZ ARÉVALO, "Comisiones de Investigación de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas". *Revista Española de Derecho Constitucional*, N° 43 (enero-abril 1995), p. 124.

20. MURILLO DE LA CUEVA, *Op. Cit.*, p. 154.

21. FERNANDO SANTAOLALLA, *Derecho Parlamentario... Cit.*, p. 415.

22. RICARDO MEDINA RUBIO, *La función constitucional de las comisiones parlamentarias de investigación*, Madrid: Cuadernos Civitas, 1994, p. 80.

23. Así parece entenderlo FRANCISCO RUBIO LLORENTE al sostener que es necesario 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». *La forma del poder*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993, p. 257.

24. PAOLO BISCARETTI DI RUFFIA, *Derecho Constitucional*, Madrid: Tecnos, 1987, p. 402.

25. No obstante, la Corte Constitucional ha dejado muy claro que las comisiones de investigación no pueden ser equiparadas a los órganos judiciales, puesto que ellas son órganos de inspección

movidos por motivaciones políticas y con finalidades políticas. Sentencia 231, octubre 22 de 1975. 26. Cfr. CARLO BOETTARI, "La investigación parlamentaria en el ordenamiento portugués", *Revista Vasca de Administración Pública*, N° 15, p. 192. 27. Vale la pena dejar muy claro aquí que, aunque en algunos países las comisiones de investigación cuenten con parecidos, similares o análogos poderes a los de la autoridad judicial, no por ello se convierten en autoridades de este tipo. Así lo ha puesto de manifiesto en Italia DE VERGOTTINI al sostener que las comisiones de investigación no pueden ser equiparadas a los órganos judiciales, puesto que éstas son órganos de inspección movidos por motivaciones políticas y con finalidades políticas. Cfr. "Las encuestas parlamentarias en la Constitución italiana", *Revista de Política Comparada*, N° 10-11, 1984. Así también en el caso alemán lo ha señalado ASCENCIÓN ELVIRA PERALES, al indicar que las comisiones de investigación en ningún caso desarrollan una tarea de carácter judicial. Cfr. "Comisiones de investigación en el Bundestag. Un estudio de jurisprudencia". *Revista Española de Derecho Constitucional*, N° 19, 1987. 28. Esta facultad es concedida genéricamente a las comisiones parlamentarias en Italia, por imperativo del artículo 144 del reglamento de la Cámara de Diputados. 29. Cfr. ANA GUDE FERNÁNDEZ, "Las comisiones de investigación en Francia", *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, N° 8 (Valencia), 1994. 30. Cfr. MALCOLM SHAW, "Las comisiones en el Congreso Norteamericano". En: *Las comisiones parlamentarias*, Vitoria, 1994, pp. 65 a 102. 31. Cfr. MICHAEL RUSA, "Las comisiones en el Parlamento del Reino Unido", *!bid.*, pp. 165 a 203. También FERNANDO SANTAOLALLA LÓPEZ, *Los instrumentos ... Cit.*, p. 165. 32. Es de destacarse aquí la proposición de ley del grupo parlamentario socialista, del Congreso, tomada en consideración en el pleno de la Cámara el 20 de septiembre de 1979, que recogía en su artículo 1º: «Las Comisiones de investigación nombradas por el Congreso de los Diputados, por el Senado o por ambas cámaras, desarrollarán su actividad con los mismos poderes y las mismas limitaciones que la autoridad judicial». 33. Pues como ha señalado Jooutn GARCÍA MORILLO, «es evidente que no tendría sentido lo primero [el deber de comparecer] sin lo segundo [la obliga-

ción de declarar], dado que el objeto de la comparecencia es que las comisiones de investigación obtengan, por mediación de las personas citadas, los datos que de ella pretendiesen extraer», *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*, Madrid: Congreso de los Diputados, 1984, p. 180.

34. Así lo pone de manifiesto ALFONSO CARDOSO MORENO, "La investigación parlamentaria en España", *Actualidad Administrativa*, N° 7, Madrid, 1989-1.

35. Para los primeros, entendemos que han de comparecer aunque no residan en el territorio nacional. Incluso la doctrina ha aceptado como válidas las comparecencias de los menores de edad. Cfr. ALFONSO ARÉVALO GUNÉRREZ, "Reflexiones sobre las comisiones de investigación o encuesta parlamentaria en el ordenamiento constitucional español". *Revista de las Cortes Generales*, N° 11, (segundo cuatrimestre 1987), p. 178.

36. Vale la pena dejar constancia de que en la discusión del proyecto de ley en el Senado, el Grupo Popular propuso una enmienda -que fue rechazada-, que excluía la necesidad de la confirmación del presidente de la comisión para que el compareciente pudiera personarse asistido. Lo cual, a nuestro juicio, quizá hubiese sido lo más indicado. Cfr. Enmienda 5, *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado*, serie II, N° 110 (b), marzo 28 de 1984.

37. Así al menos lo ha señalado la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en su artículo 42, al establecer que las decisiones o actos sin valor de ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas de las Comunidades autónomas, o de sus órganos, que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, podrán ser recurridos dentro del plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, sean firmes.

38. Cfr. ANA GUDE FERNÁNDEZ, *Op. Cit.*, p. 70.

39. SANTAOLALLA, *Cit.*, p. 166.

40. Asimismo la ley 5/1984 dispone que si la comparecencia causare al ciudadano algunos gastos (tales como transporte, alojamiento, etc), le serán restituidos, previa justificación de los mismos.

41. PÉREZ SERRANO, *Op. Cit.*, p. 815.

42. JORGE DE ESTEBAN, "Comisiones de Investigación ¿para qué?", *El Mundo*, diciembre 8 de 1994, artículo después recogido en *El poder y la noria*, Madrid: Libertarias/Prodhuñi, 1995.

43. Cfr. ARÉVALO GUNÉRREZ, *Reflexiones ... Cit.*, p. 185.

44. PARTSCH, Dictamen pericial para el XLII Congreso Alemán de Juristas, deliberación 45, tomo I, parte III, pp. 136 y ss, citado en la sentencia de 17 de julio de 1984.

45. Publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, abril 30 de 1994. Número 103.

46. Exposición de motivos.

47. *Idem.*

48. En virtud de que se trata de una norma emanada del gobierno, que regula cuestiones que, por razones obvias, debería ser objeto propiamente de una norma de producción parlamentaria, ya que regula los poderes de órganos funcionales del Congreso de los Diputados y/o del Senado.

49. Cfr. sobre este tema, ASCENCIO, *Op. Cit.*, p. 275.

50. Cfr. SANTAOLALLA, *Instrumentos ... Cit.*, p. 202.

51. El reglamento del Senado no contiene normas expresas al respecto, aunque la práctica suele ser igual a la que se sigue en la Asamblea.

52. Ordenanza N° 58-1100, de 17 de noviembre de 1958, relativa al funcionamiento de las Asambleas parlamentarias.

53. Cfr. ANA GUDE FERNÁNDEZ, *Op. Cit.*, p. 73.

54. Cfr. SANTAOLALLA, *Instrumentos ... Cit.*, pp. 167-168.

55. En efecto la Constitución italiana no impide, en ninguno de sus artículos, la creación, sobre los mismos hechos objeto de procedimiento judicial, de una comisión de encuesta.

56. «*Il ne peut être crée de commission d'enquête sur des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi logtemps que ces poursuites sont en cours. Si une commission a déjà été crée, sa mission prend fin des l'ouverture d'une information judiciaire relative aux faits sur lesquels elle est chargée d'enquêter*»,

57. Vide artículo 138 de dicho Tratado de la Unión Europea.

58. MANUEL ARAGÓN REYES. "Control político y Estado democrático". *El País*, febrero 16 de 1995.

59. Una equiparación así es un poco incompatible con el sistema de división de poderes, con el carácter exclusivo de la función jurisdiccional y con el derecho de todos los ciudadanos a la tutela judicial.

60. CARL SCHMITT. *Teoría de la Constitución*, p. 365.

61. Publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, mayo 26 de 1984. Número 126.

62. Publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, abril 30 de 1994. Número 103.