

Son as comisións parlamentarias de investigación un instrumento efectivo de loita contra a corrupción pública?

¿Son las comisiones parlamentarias de investigación un instrumento efectivo de lucha contra la corrupción pública?

Are commissions of inquiry an effective instrument to fight against public corruption?



ANA GUDE FERNÁNDEZ

Profesora titular de Derecho Constitucional
Universidad de Santiago de Compostela

<https://orcid.org/0000-0002-8960-6839>

ana.gude@usc.es

Recibido: 2/12/2019 | Aceptado: 16/01/2020

<https://doi.org/10.36402/ac.v14i2.77>

Resumo: O Parlamento é o lugar da publicidade por excelencia e a sede adecuada para examinar as actuacións do Goberno e a Administración, sobre todo daquelas que puidesen motivar a existencia de responsabilidades políticas ou ser sospeitosas de corrupción pública. O artigo 76.1 da Constitución española establece, de forma expresa, que o Congreso e o Senado ou, se é o caso, ambas as dúas cámaras conxuntamente poderán nomear comisións de investigación sobre calquera asunto de interese público. Neste traballo facemos unha reflexión acerca de se a regulación destes mecanismos de control é a máis axeitada para o desenvolvemento deste labor no Estado democrático.

Palabras clave: Parlamento, control, comisións de investigación, minoría e maioría parlamentaria.

Resumen: El Parlamento es el lugar de la publicidad por excelencia y la sede adecuada para examinar las actuaciones del Gobierno y la Administración, sobre todo de aquellas que pudieran motivar la exigencia de responsabilidades políticas o ser sospechosas de corrupción pública. El artículo 76.1 de la Constitución española establece, de forma expresa, que el Congreso y el Senado o, en su caso, ambas cámaras conjuntamente podrán nombrar comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público. En este trabajo hacemos una reflexión acerca de si la regulación de estos mecanismos de control es la más adecuada para el desarrollo de esta labor en el Estado democrático.

Palabras clave: Parlamento, control, comisiones de investigación, minoría y mayoría parlamentaria.

Abstract: Parliament is the quintessential place of publicity and the appropriate setting to examine the actions of the Government and its Administration, especially those which might give rise to demand political responsibilities or be suspected of public corruption. Article 76.1 of the Spanish Constitution expressly states that the Congress and the Senate and, when appropriate, both Houses jointly, may appoint fact-finding committees on any matter of pu-

blic interest. In this paper we will analyze the role developed in practice by these control mechanisms and whether their current regulation is the most appropriate one.

Key words: Parliament, control, committees investigates, minority and majority parliamentary.

SUMARIO: 1 Introducción. 2 Objeto de investigación. 3 Iniciativa y constitución. 4 Plan de trabajo. 5 Potestades. 5.1 Poder de requerir la presencia de personas. 5.2 Poder de recabar documentos. 6 Secreto o publicidad de sus trabajos. 7 Las comisiones de investigación y el poder judicial. 8 Informe. 9 Conclusiones. 10 Bibliografía.

1 INTRODUCCIÓN

Los constantes escándalos y denuncias por corrupción en Europa en los últimos años han dañado la credibilidad de las instituciones, creando un sentimiento general de desilusión entre la población y causando tensiones sociales y políticas. Las instituciones han asumido, como consecuencia de ello, un papel más activo, comunicando, explicando y haciendo partícipes a los ciudadanos de las decisiones que estas adoptan.

En el Estado constitucional, que encuentra uno de sus pilares más importantes en la división de poderes, resulta indispensable la existencia de controles recíprocos, de frenos y contrapesos que impidan el ejercicio ilimitado e irresponsable de las actividades públicas. La fiscalización de la acción del Gobierno es una de las funciones primordiales de cualquier Parlamento. Como señala Santamaría Pastor, el control parlamentario parece hoy más necesario que nunca. Primero, porque jamás en la historia se ha dado, como en nuestros días, una tan desmesurada concentración de poder en el Estado y, más concretamente, en manos de los Ejecutivos. Y, segundo, porque ese freno y ese control solo pueden y deben ser ejercidos primariamente por instituciones que respondan directamente ante los titulares reales de la soberanía, que somos los ciudadanos. Otorgar esta responsabilidad a instancias que no extraen su legitimidad de la elección popular ni responden directa y efectivamente ante los ciudadanos, como ocurre con el sistema judicial y el complejo de empresas mercantiles y profesionales de la información, no parece conforme con el principio de legitimidad democrática. Estas instancias han de colaborar en la labor de control que al Parlamento corresponde por naturaleza, pero nunca sustituirlo¹.

Los legislativos disponen de instrumentos destinados a cumplir con esa labor controladora y las comisiones de investigación son uno de ellos. El ámbito en el que se mueven es el de la responsabilidad política difusa², que consiste en el debilitamiento político del Ejecutivo, del grupo parlamentario que lo apoya y de la viabilidad de su programa de gobierno. La eficacia del control parlamentario reside más que en la sanción directa, en la indirecta, más que en la destitución inmediata del Gobierno, en su desgaste, porque su remoción únicamente se producirá si el cuerpo electoral así lo decide en unas elecciones.

En este trabajo se pretende hacer una breve reflexión acerca de si la regulación de las comisiones parlamentarias de investigación de las Cortes Generales resulta o no adecuada para el ejercicio de la labor que se les encomienda. Nuestra norma suprema

les concede por primera vez rango constitucional y dedica un artículo de forma exclusiva a establecer los principios generales de su régimen jurídico, así como los reglamentos del Congreso y del Senado, a la vez que la legislación orgánica y ordinaria se encargan de su desarrollo.

2 OBJETO DE INVESTIGACIÓN

El artículo 76.1 de la Constitución española dispone que el Congreso y el Senado o, en su caso, ambas cámaras conjuntamente podrán nombrar comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público; por tanto, que afecten, como ha precisado el Tribunal Constitucional en la STC 88/2012, a los de la comunidad, lo que conlleva excluir de su ámbito los “de estricto interés particular, por más que puedan ser de interés del público, sin trascendencia en cuestiones que puedan ser de interés para la ciudadanía en cuanto tal”. Esto no significa que únicamente ha de investigarse al Estado, sino también aquellos entes que tienen la doble condición de ser privados por su titularidad, pero públicos por las funciones ejercidas o intereses defendidos; es decir, por trascender un interés exclusivamente privado hasta ser también público. En ciertos sectores privados residen con frecuencia los auténticos poderes cuyo comportamiento afecta a los ciudadanos y en los que, aunque sea por la vía de la subsiguiente legislación, al Parlamento también le corresponde fijar sus límites.

Es importante señalar que la investigación parlamentaria, además de recaer sobre un suceso de especial relevancia para la vida pública, debe pertenecer necesariamente al ámbito de actuación material del Legislativo que va a analizar los hechos. No hay que olvidar que en un Estado descentralizado políticamente cada Parlamento autónomo debe ejercer funciones propias en su respectivo territorio, no pudiendo una comisión de investigación examinar materias ajenas al ámbito competencial del Legislativo correspondiente, ya sea por razones de índole territorial o de naturaleza objetiva y funcional³.

De acuerdo con la teoría del corolario, sostenida por Zweig y Anschutz, las comisiones investigadoras están sujetas a los mismos límites que el Parlamento “en su posición constitucional y que se deducen sobre todo de la necesidad de respetar los ámbitos de competencia de los órganos constitucionales”⁴. Esto supone que para que el Legislativo pueda indagar acerca de un asunto no basta con que sea de interés público, sino que, además, ha de tener sobre él plena competencia, sin afectar a la garantía institucional de autonomía que la Constitución reconoce a otros órganos del Estado⁵.

A título ejemplificativo y sin ánimo de ser exhaustiva, voy a citar algunas de las comisiones de investigación que se han constituido en las Cortes Generales durante las diferentes legislaturas. Comenzaré por el Congreso de los Diputados, en el que se han efectuado investigaciones sobre los siguientes temas: en la I Legislatura, sobre Radiotelevisión Española (RTVE) y presuntos malos tratos a detenidos en el País Vasco. En la II Legislatura, sobre las catástrofes aéreas, la situación y evolución del Grupo Ruiz Mateos (Rumasa) y la financiación de los partidos políticos. En la III Legislatura, sobre

incompatibilidades y tráfico de influencias. En la IV Legislatura, para esclarecer las irregularidades que se produjeron durante el proceso electoral del 29 de octubre de 1989 y sobre la compra de terrenos por parte de la Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles (Renfe) o de EQUIDESSA para financiar determinadas infraestructuras ferroviarias. En la V Legislatura, sobre la gestión de los fondos presupuestarios asignados a la Dirección General de la Guardia Civil bajo el mandato de don Luis Roldán; sobre la situación, evolución y gestión del patrimonio de don Mariano Rubio Giménez, así como el posible uso de información privilegiada y tráfico de influencias en operaciones privadas, durante el período en que ejerció cargos públicos de responsabilidad en el Banco de España; y acerca del proceso de privatización de la empresa pública Intelhorce. En la VI Legislatura, sobre la tramitación de los expedientes de la Agencia Estatal de Administración Tributaria y para analizar la política desarrollada mediante ayudas comunitarias al cultivo del lino. En la VII Legislatura, sobre Gescartera. En la VIII Legislatura, sobre el 11 de marzo de 2004. Por último, en la XII Legislatura, acerca de la utilización partidista en el Ministerio del Interior, bajo el mandato del ministro Fernández Díaz, de los efectivos, medios y recursos del Departamento y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado; sobre la crisis financiera de España y el programa de asistencia; sobre la presunta financiación ilegal del Partido Popular; sobre el accidente del vuelo JK5022 de Spanair; y sobre el accidente ferroviario ocurrido en Santiago el 24 de julio de 2013.

Temas, en su mayoría, como puede comprobarse, de naturaleza controvertida, escándalos políticos vinculados a casos de corrupción. En el Senado, por el contrario, el número de investigaciones parlamentarias realizadas ha sido menor, los asuntos examinados han tenido un carácter diferente, las comisiones se han constituido sobre temas relevantes, desde un punto de vista social, pero con un contenido político mucho menor si se comparan con las de la Cámara Baja. Enumero, a continuación de alguna de las nombradas en esta asamblea: la desaparición de súbditos españoles en países de América, los aeropuertos nacionales, la situación de los trabajadores españoles emigrados en Europa, o el tráfico y el consumo de drogas en España. Han proliferado, sin embargo, en el Senado las comisiones especiales de estudio, como han sido: la constituida sobre los contenidos televisivos, la ordenación del servicio farmacéutico, la problemática de la adopción nacional y otros temas afines; o la creada para analizar las nuevas formas de exclusión social como consecuencia del fuerte incremento del desempleo. Los temas examinados por las comisiones de estudio son, como es fácilmente observable, de una naturaleza muy similar a los de las comisiones de investigación.

3 INICIATIVA Y CONSTITUCIÓN

El artículo 52.1 del Reglamento del Congreso atribuye la competencia de creación de estas comisiones al Pleno, que lo decidirá a propuesta del Gobierno, de la Mesa, de dos grupos parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara; es decir, setenta diputados. El Reglamento del Senado también reserva al Pleno, en su artículo

59, la decisión de constituir comisiones de investigación o especiales, a propuesta del Gobierno o de veinticinco senadores que no pertenezcan al mismo grupo parlamentario. Si se trata de una comisión mixta del Congreso y del Senado, su nombramiento requerirá la previa aprobación de ambas cámaras.

Es, por tanto, la mayoría parlamentaria y no la minoría ni tampoco los grupos que se encuentran en la oposición los que están facultados para solicitar la formación de estas comisiones, quienes, por otro lado, son en la práctica los realmente interesados. La previsión normativa relativa a este extremo en la regulación de estas comisiones no parece, en consecuencia, muy acertada. Lo adecuado, desde un punto de vista funcional, sería atribuir a la minoría parlamentaria esta prerrogativa. El derecho alemán podría orientarnos en este sentido: el artículo 44 de la Ley fundamental de Bonn formula como obligación para el Bundestag la de constituir necesariamente una comisión de investigación a instancia de una cuarta parte de sus miembros. O también podría servirnos como modelo lo establecido en el Reglamento del Parlamento catalán: el apartado 3 del artículo 58 dispone que “El Parlamento debe crear una comisión de investigación si lo solicitan una tercera parte de los diputados o tres grupos parlamentarios; los proponentes solo pueden presentar una propuesta vinculante cada año”⁶.

La normal coincidencia de mayorías en las dos cámaras ha provocado que las iniciativas de creación de estas comisiones que fueron rechazadas en una de ellas no se intentaran en la otra. Sin embargo, cuando no se ha dado esta circunstancia, se han visto episodios como la constitución, en la última etapa de la V Legislatura, de la Comisión de investigación de las responsabilidades políticas derivadas de la creación y actuación de los GAL, aprobada en el Senado después de su rechazo por el Congreso. También en la XII Legislatura sucedió algo similar: en marzo de 2017, ciento veinte diputados del Grupo parlamentario popular presentaron una solicitud de creación de una Comisión de investigación sobre la financiación de los partidos políticos, y el estudio de medidas sobre transparencia para impedir supuestos de financiación ilegal futuros. Fue rechazada por la Junta de Portavoces la inclusión de dicha solicitud en el orden del día del Pleno del Congreso y, tras ello, en junio de 2017, se constituyó en el Senado una Comisión de investigación sobre la financiación de los partidos políticos.

4 PLAN DE TRABAJO

En cuanto a las normas de funcionamiento de estos órganos, el artículo 52.2 del Reglamento del Congreso dispone que las comisiones de investigación elaborarán un plan de trabajo y podrán nombrar ponencias en su seno. De acuerdo con la reforma reglamentaria de 1994, las decisiones de las comisiones de investigación se adoptarán aplicando el criterio del voto ponderado. Como vemos, vuelve a ser de nuevo la mayoría parlamentaria, adoptando la regla de decisión de los parlamentos democráticos, quien, además de acordar si se crea o no la comisión y determinar su objeto, la que establecerá las reglas de funcionamiento. Es decir, las normas que disponen la forma, la manera y

el procedimiento de ejercer las competencias propias de la comisión: a quién se cita para comparecer, qué documentos se solicitan, a qué órganos públicos se les requiere información, etc. Seguidamente, aprobará un calendario de trabajo que será lo breve o lo extenso que convenga, pudiendo así crearse una comisión que desde sus orígenes esté imposibilitada para realizar una investigación real.

5 POTESTADES

Las potestades de las comisiones de investigación en España comprenden, primero, la de recabar el envío de documentos de cualquier Administración pública, con los límites derivados del respeto a las materias clasificadas, al secreto del sumario y al derecho al honor, a la intimidad personal, a la propia imagen y a la protección de datos, así como, en segundo lugar, la de requerir la presencia para comparecer de autoridades, funcionarios y ciudadanos; es decir, de cualquier persona, ya sea de nacionalidad española o extranjera residente en España. Nuestra Constitución no llega al extremo de otros textos fundamentales, como el portugués, que les otorga las facultades de investigación propias de las autoridades judiciales (artículo 181.5), o del alemán, que permite que para la obtención de pruebas se apliquen por analogía “las normas del procedimiento penal” (artículo 44.2), pero sí garantiza las clásicas potestades *power to send for papers and persons* del derecho inglés.

5.1 Poder de requerir la presencia de personas

El artículo 60.2 del Reglamento del Senado y el artículo 52.2 del Reglamento del Congreso, con un mayor grado de detalle, determinan que las comisiones de investigación podrán requerir la presencia, por conducto de la Presidencia del Congreso, de cualquier persona para ser oída. Tales comparecencias se realizarán conforme a lo dispuesto en 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, y responderán, en todo caso, a los siguientes requisitos:

a) La notificación del requerimiento para comparecer y de los extremos sobre los que se deba informar habrá de hacerse con quince días de antelación, salvo cuando, por concurrir circunstancias de urgente necesidad, se haga con un plazo menor, que en ningún caso será inferior a tres días.

b) En la notificación, el ciudadano requerido será advertido de sus derechos y obligaciones y podrá comparecer acompañado de la persona que designe para asistirlo.

En los artículos 1 a 3 de la Ley orgánica 5/1984, antes citada, se establece la obligación de todos los ciudadanos, españoles y extranjeros, que residan en España de comparecer personalmente a requerimiento de las comisiones de investigación, y se encarga a las mesas de las cámaras la tarea de velar por que en estas comparecencias 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.

El Código penal establece las consecuencias penales de la incomparecencia ante una Comisión de investigación. El artículo 502 del texto punitivo castiga como reos del delito de desobediencia a los que, “habiendo sido requeridos en forma legal y bajo apercibimiento, dejaren de comparecer ante una comisión de investigación”. La pena prevista para este delito es de prisión de seis meses a un año y, si se trata de autoridades o funcionarios públicos, se añade, además, la suspensión de empleo por tiempo de seis meses a dos años.

También en este mismo precepto del texto punitivo, pero ahora en su apartado 3.º, se castiga la conducta de quien faltare a la verdad en su testimonio ante comisión de investigación, imponiéndole una pena de prisión de seis meses a un año o multa de doce a veinticuatro meses. La conducta típica consiste en faltar a la verdad en el testimonio que se presta ante el órgano investigador, estableciendo así un deber penal de veracidad que no tiene correspondencia con ningún otro de los previstos en el texto constitucional, en la Ley orgánica 5/1984 o en los propios reglamentos de las cámaras. Su introducción en el Código penal no ha estado exenta de críticas por lo que supone de quiebra de los principios de mínima intervención y última *ratio* del derecho penal y de equiparación con la función jurisdiccional.

Si partimos del hecho de que la conducta típica se define como faltar a la verdad en la declaración que se presta ante comisión de investigación, podría creerse que estamos ante un delito que exige siempre una actuación positiva, pues no hay testimonio; sin embargo, al sujeto no se le castiga por declarar o no declarar, sino por faltar a la verdad. La doctrina penal ha calificado este delito como de omisión, que se comete cuando no se realiza la acción esperada por el ordenamiento jurídico, decir la verdad, bien porque se silencia algo relevante que distorsiona la realidad, o bien porque se manifiesta algo que no concuerda con esta⁷.

La norma penal no distingue, a diferencia de lo que ocurre en el procedimiento judicial, entre quienes son citados en calidad de testigos y aquellos que lo son como «imputados», esto es, entre quienes simplemente son citados para aportar información relevante para la investigación y aquellos respecto de los cuales se está valorando una posible responsabilidad política y que en ningún caso pueden ver afectados sus derechos fundamentales reconocidos en el artículo 24.2 de la Constitución española, esencialmente el derecho a no declarar contra uno mismo. El compareciente no debe hallarse en peor situación que la que tendría ante un órgano judicial, de modo que, si no quiere, no responderá a aquellas cuestiones de cuya contestación pudiera derivarse una ulterior responsabilidad penal. Nadie puede ser obligado a declarar contra sí mismo, ni a confesarse culpable, así como tampoco a declarar sobre su ideología, religión o creencias y, por supuesto, las preguntas que se formulen durante el desarrollo de una investigación parlamentaria deberán mantenerse dentro de esos límites. Si estos no son respetados, el compareciente podría no contestar a la cuestión o cuestiones planteadas sin incurrir en la comisión de un delito, porque la conducta estaría debidamente justificada y, en consecuencia, aunque se entendiera cometido el tipo penal, faltaría el

principio de antijuridicidad, con lo que no podría imponerse al compareciente ninguna pena. El caso más evidente en el que la negativa se puede producir es cuando se trate de declarar sobre una materia que tenga el carácter de secreto por disposición legal, como ocurre con el secreto bancario, el secreto tributario o el secreto comercial, así como con todos aquellos aspectos preservados por la legislación vigente en materia de protección de datos de carácter personal.

Desde el punto de vista práctico, los tipos penales de incomparecencia y falso testimonio no han tenido ninguna aplicación, no hay jurisprudencia, aunque sí hubo ocasiones para hacer uso de ellos, por ejemplo, durante la Comisión de investigación del Parlamento gallego sobre las causas de la catástrofe provocada por el buque *Prestige*, en donde se produjeron un gran número de incomparecencias⁸. En consecuencia, aunque el legislador haya querido, con la incriminación de estas conductas, dar un mayor protagonismo a la función atribuida a las comisiones de investigación, no parece que haya sido la mejor solución. La doctrina ha cuestionado que se haya recurrido al derecho penal para su castigo, especialmente en lo referido al falso testimonio, por lo que supone de equiparación de las funciones judiciales a las realizadas por las comisiones de investigación. La razón es que no parece conforme con el principio de proporcionalidad que cuando la incomparecencia se produce ante un juzgado o tribunal, en un proceso criminal con reo en prisión provisional, dé lugar a una pena alternativa de prisión de 3 a 6 meses o multa de 6 a 24 meses, artículo 463.1 del Código penal, mientras que, si tiene lugar ante una comisión de investigación parlamentaria, supone una prisión de 6 meses a un año.

Por último, no quisiera finalizar este apartado sin referirme aquí a una interesante cuestión que se ha planteado en la práctica parlamentaria de estos órganos, y es la de si los miembros del Gobierno autonómico o de su Administración pueden ser requeridos ante las comisiones de investigación del Congreso y del Senado o, al contrario, si los del Gobierno del Estado y de la Administración central pueden serlo por las comisiones de investigación de los parlamentos autonómicos. La pregunta surgió con motivo de la Comisión de investigación que la Asamblea autonómica gallega constituyó sobre las causas de la catástrofe del petrolero *Prestige*. El debate giraba en torno a si las autoridades y funcionarios de la Administración general del Estado podían ser convocados por una Comisión de investigación del Legislativo gallego, teniendo en cuenta que sus competencias son estatales y, por tanto, únicamente debieran ser objeto de control por las Cortes Generales. Tanto el abogado general del Estado en su informe como una orden del entonces secretario de Estado de Organización Territorial del Ministerio de Administraciones Públicas y también el Dictamen del Consejo de Estado núm. 34/2003, de 6 febrero, negaron la competencia a la citada comisión de investigación autonómica para requerir la comparecencia de las autoridades, los funcionarios o los agentes de la Administración general del Estado⁹.

La doctrina penalista consideró que la interpretación realizada por las autoridades citadas había sido sesgada y descabellada, porque entre otras consecuencias suponía una anulación de la función inspectora o de control que tienen asignada estos órganos,

modificando su límite objetivo de actuación –la materia sobre la que puede versar la investigación–, que queda reducida al territorio y competencias de la comunidad autónoma correspondiente, al introducir un inexistente límite subjetivo en razón del cargo público que ostente el requerido a comparecer¹⁰. En mi opinión, sin embargo, cada parlamento debe circunscribir su investigación al ámbito competencial y territorial que le corresponde, pudiendo para ello solicitar la comparecencia de cualquier ciudadano o autoridad que le aportase información sobre el asunto objeto de examen. Esto parece lo más sensato en un Estado territorialmente descentralizado en el que los parlamentos autonómicos disponen también de facultades investigadoras.

5.2 Poder de recabar documentos

La operatividad de las encuestas políticas depende en gran medida de la facultad de recabar información. Se reconoce de manera genérica en el artículo 109 de la Constitución y en los artículos 7.2 y 44.1 del Reglamento del Congreso y primer párrafo del artículo 67 del Reglamento del Senado. De manera específica, el Real decreto-ley 5/1994, de 29 de abril, regula el deber de comunicación de determinados datos a requerimiento de las comisiones de investigación. La Administración Tributaria y entidades financieras son los sujetos obligados, ellos deberán remitir la documentación y proporcionar los datos requeridos tan solo en aquellos casos en los que los documentos se refieran a personas que desempeñen o hubieren desempeñado, por elección o nombramiento, cargos públicos en todas las administraciones públicas y siempre que el objeto de la investigación tenga relación con su función. Completan este panorama normativo específico: el artículo 66.1.e) de la Ley general de la Seguridad Social, que deja a salvo del carácter reservado de los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración de la Seguridad Social en el ejercicio de sus funciones la cesión o comunicación de estos cuando tengan por objeto la colaboración con las comisiones parlamentarias de investigación en el marco legalmente establecido. Y también la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria, que dispone en su artículo 95.1 que los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración Tributaria, en el desempeño de sus funciones, tienen carácter reservado y solo podrán ser utilizados para la efectiva aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada y para la imposición de las sanciones que procedan, sin que puedan ser comunicados o cedidos a terceros, salvo que este último acto tenga por objeto, entre otros, la colaboración con las comisiones parlamentarias de investigación en el marco legalmente establecido.

El ejercicio de esta facultad de las comisiones puede generar algunos problemas cuando se trata de solicitar documentos que se hallan en posesión del poder judicial. Si son procesos judiciales ya concluidos, no parece que exista ningún impedimento para la entrega de la documentación solicitada, pero, si se trata de procesos en desarrollo, la procedencia o no del requerimiento dependerá de la etapa en la que se encuentre. La práctica y la doctrina comparada mantienen que la autoridad judicial deberá transmitir

la información que se encuentre en su poder a la comisión de investigación, a no ser que forme parte del secreto del sumario¹¹.

En cualquier caso, lo que resulta llamativo e incoherente a la vista de la regulación de las obligaciones de comparecer y decir la verdad ante una comisión de investigación es que la negativa a remitirle información o documentación no haya sido objeto de sanción por el legislador penal. Esto es así porque el número 2 del artículo 502 del texto punitivo solamente castiga esta conducta cuando el sujeto activo es el Tribunal de Cuentas, el Defensor del Pueblo u órganos equivalentes de las comunidades autónomas¹².

6 SECRETO O PUBLICIDAD DE SUS TRABAJOS

El régimen secreto o público de las sesiones de las comisiones de investigación tiene importantes repercusiones en el desarrollo de su labor de control sobre el Ejecutivo.

La regla general que preside el funcionamiento de las comisiones de investigación es la de la no publicidad de sus sesiones, si bien el artículo 64.1 del Reglamento de la Cámara Baja permite el acceso de los representantes de los medios de comunicación social debidamente acreditados, excepto cuando tengan carácter secreto porque así lo hubieren acordado la mayoría absoluta de los miembros de la comisión.

Tendrán, asimismo, carácter secreto las sesiones preparatorias del plan de trabajo de la comisión o de las decisiones del Pleno, o de deliberación interna o las reuniones de las ponencias que se creen en su seno. Excepcionalmente, serán también secretas las sesiones que tengan por objeto la celebración de comparecencias informativas: a) cuando la comparecencia verse sobre materias reservadas o secretas conforme a la legislación vigente, y b) cuando, a juicio de la comisión, los asuntos a tratar coincidan con actuaciones judiciales que hayan sido declaradas secretas.

En el Senado, la regulación es muy similar: se aplica el régimen general previsto en el artículo 75 de su reglamento, que también permite la asistencia de los representantes acreditados de los medios de comunicación social, salvo que las sesiones o algunos puntos de ellas tengan por objeto el estudio de incompatibilidades, suplicatorios y cuestiones que afecten a senadores o cuando, sin afectar a estos temas, así se acuerde por mayoría absoluta de los miembros de la comisión. Podrán tener carácter secreto igualmente, cuando lo disponga una ley o así lo acuerde la propia comisión, los datos, informes o documentos facilitados a estas comisiones para el cumplimiento de sus funciones.

La publicidad debería presidir el funcionamiento de las sesiones de las comisiones de investigación para dotarlas de eficacia política y transparencia ante los ciudadanos; en otro caso, se corre el peligro de que la información se canalice a través de los parlamentarios, que contarán su propia versión partidista de los hechos o de filtraciones a la prensa que solo permiten que el público reciba noticias sesgadas, impidiéndole formarse una propia y auténtica opinión. Si las comisiones de investigación son medios de control parlamentario, resulta indispensable la publicidad de sus trabajos, con miras a obtener, a través del debate y exposición de los mismos, la verdad política que

persiguen. Como señala Kriele, tanto en las sesiones del Parlamento, en general, como en las sesiones de las comisiones de investigación, en particular, se debe seguir la regla de tanta transparencia como sea posible, tanta confidencialidad como sea necesaria¹³.

7 LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN Y EL PODER JUDICIAL

En algunos países como, por ejemplo, Francia, no pueden coincidir en el tiempo, por expresa prohibición legal, la investigación parlamentaria y la judicial, y se garantiza además que ha de prevalecer siempre esta última. Esta solución evita una gran cantidad de problemas que casi siempre surgen en la práctica con la coexistencia de los dos procesos paralelos, sobre todo en aquellos casos en los que se ha declarado el secreto del sumario o los llamados a comparecer deben hacerlo ante la instancia judicial y parlamentaria.

En nuestro derecho no existe ningún impedimento para que la investigación parlamentaria y la judicial, por su distinta naturaleza, puedan discurrir en paralelo sobre los mismos hechos. La responsabilidad política de la actuación del Gobierno-Administración no se fiscaliza de acuerdo con unos parámetros de legalidad o de adecuación de su comportamiento a las prescripciones de una norma jurídica, sino a partir de la valoración de la oportunidad de la actuación, su conveniencia y la eficacia de las medidas adoptadas, una conducta puede no ser jurídicamente sancionable y sí ser políticamente reprochable.

Por último, quisiera mencionar que el artículo 76.2 de la Constitución establece que “las conclusiones de las comisiones de investigación 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”. En realidad, lo contenido en el artículo no añade nada nuevo; lógicamente, ni las conclusiones de las comisiones de investigación pueden influir sobre la actividad judicial, que seguirá su propio procedimiento, ni tampoco es necesario advertir que, si se aprecian indicios de delito por parte de la comisión, tiene la obligación por su parte de comunicar esta información al Ministerio Fiscal.

8 INFORME

La elaboración del informe constituye el punto final del trabajo realizado por la comisión. Los textos reglamentarios nada dicen sobre su procedimiento de elaboración, únicamente disponen que las conclusiones de las comisiones deberán plasmarse en un dictamen, salvo que, en caso necesario, tal y como dispone el Reglamento del Senado, se acuerde lo contrario para la totalidad o parte de estas. Se publicarán en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* y serán comunicadas al Gobierno. También se darán a conocer, a petición del grupo parlamentario proponente, los votos particulares rechazados, todo ello sin perjuicio de que las respectivas mesas den traslado de las conclusiones al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas.

Generalmente, la estructura de estos informes, cuyo contenido fundamental lo representan las conclusiones de la investigación, es en todos ellos muy similar: se compone básicamente de dos partes. Una primera en donde se detalla el plan de trabajo que ha sido seguido por la comisión; allí se describen las ponencias que se han nombrado, las comparecencias celebradas, la documentación recabada, etc. Y una segunda, la más importante, en la que se recogen las conclusiones a las que ha llegado la comisión y que posteriormente serán discutidas y aprobadas por el pleno de la respectiva cámara. Dentro de esta segunda parte se incluye en la mayoría de los casos una sección dedicada a las recomendaciones, en la cual se indican aquellas materias que, habiendo tenido relación con el objeto de la investigación, precisan de una modificación a nivel legislativo o reglamentario.

Lo realmente relevante de las comisiones de investigación, sin embargo, más que sus conclusiones, es su puesta en funcionamiento y no tanto el resultado final al que lleguen, sobre el que nunca va a existir acuerdo por parte de sus miembros, sino si han contribuido o no al debate público; es en ello en donde reside fundamentalmente la eficacia del control parlamentario.

9 CONCLUSIONES

La fiscalización de la acción del Gobierno es una de las funciones primordiales de cualquier Parlamento al que le compete *responder directamente ante los titulares reales de la soberanía que somos los ciudadanos*. En los modernos Estados democráticos, el control parlamentario es más necesario que nunca y las comisiones de investigación deberían ser un instrumento fundamental para el ejercicio de esta labor.

El artículo 76.1 de la Constitución española dispone que el Congreso y el Senado o, en su caso, ambas cámaras conjuntamente podrán nombrar comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público. El Tribunal Constitucional entiende que con esta expresión el Constituyente se refiere a los asuntos de la comunidad, lo que conlleva excluir de su ámbito los “de estricto interés particular, por más que puedan ser de interés del público, sin trascendencia en cuestiones que puedan ser de interés para la ciudadanía en cuanto tal”.

Asimismo, la investigación parlamentaria que ha de recaer sobre un suceso de especial relevancia para la vida pública será desarrollada por el Legislativo dentro de su ámbito de actuación material. En un Estado descentralizado políticamente, cada Parlamento autónomo tiene que ejercer sus funciones propias en su respectivo territorio, no pudiendo una comisión de investigación examinar materias ajenas al ámbito competencial del Legislativo correspondiente, ya sea por razones de índole territorial o de naturaleza objetiva y funcional.

Las comisiones de investigación que se han creado en el Congreso son sobre temas, en su mayoría, de naturaleza controvertida, escándalos políticos vinculados a casos de corrupción. En el Senado, por el contrario, el número de investigaciones parlamentarias

realizadas ha sido inferior, los asuntos examinados han tenido un carácter diferente, las comisiones se han constituido sobre temas relevantes, desde un punto de vista social, pero con un contenido político mucho menor si se comparan con las de la Cámara Baja.

La mayoría parlamentaria es la que está facultada para solicitar la formación de las comisiones de investigación. Ni la minoría ni los grupos que se encuentran en la oposición, que son los realmente interesados en su creación en la práctica, disponen de este derecho. La previsión normativa relativa a este extremo, en la regulación de estas comisiones, no parece, en consecuencia, muy acertada. Lo recomendable, desde un punto de vista funcional, sería atribuir a la minoría esta prerrogativa.

Esa misma mayoría, adoptando la regla de decisión de los parlamentos democráticos, es quien, además de acordar si se crea o no la comisión y determinar su objeto, establece sus reglas de funcionamiento. Es decir, las normas que disponen la forma, manera y procedimiento de ejercer las competencias propias de la comisión: a quién se cita para comparecer, qué documentos se solicitan, a qué órganos públicos se les requiere información, etc. La mayoría es quien también aprueba el calendario de trabajo, que será lo breve o lo extenso que convenga, pudiendo así crearse una comisión que desde sus orígenes esté imposibilitada para realizar una investigación real.

En España las comisiones de investigación disponen de las clásicas potestades *power to send for papers and persons* del derecho inglés. El Código penal, en el artículo 502, establece las consecuencias penales de la incomparecencia y del falso testimonio ante una comisión de investigación.

La inclusión en el texto punitivo español del delito de falso testimonio ante comisión parlamentaria de investigación supone la existencia de un deber de veracidad para los comparecientes que no tiene correspondencia con ningún otro de los previstos en el texto constitucional, en la Ley orgánica 5/1984 o en los reglamentos de las cámaras.

El artículo 502.1 del Código penal no distingue, a diferencia de lo que ocurre en el procedimiento judicial, entre quienes son citados en calidad de testigos y aquellos que lo son como «imputados», esto es, entre quienes simplemente son citados para aportar información relevante para la investigación y aquellos respecto de los cuales se está valorando una posible responsabilidad política y que en ningún caso pueden ver afectados sus derechos fundamentales, reconocidos en el artículo 24.2 de la Constitución española, esencialmente el derecho a no declarar contra uno mismo.

Desde el punto de vista práctico, los tipos penales de incomparecencia y falso testimonio no han tenido ninguna aplicación, no hay jurisprudencia sobre estos, aunque sí hubo ocasiones para hacer uso de ellos.

La facultad de recabar documentos por parte de las comisiones de investigación puede generar algunos problemas cuando estos se hallan en posesión del poder judicial y si existe una investigación judicial en curso. Si esta hubiera concluido, no parece que exista ningún impedimento para la entrega de la documentación solicitada al órgano parlamentario, pero, si existe un proceso pendiente, la procedencia o no del requerimiento dependerá de la fase en la que este se encuentre. La práctica y la doctrina

comparada mantienen que la autoridad judicial deberá transmitir la información que tenga la comisión de investigación, a no ser que forme parte del secreto del sumario.

En cualquier caso, lo que resulta llamativo e incoherente, a la vista de la regulación de las obligaciones de comparecer y decir la verdad ante una comisión de investigación, es que la negativa a colaborar, no remitiendo la información o la documentación solicitada, no ha sido objeto de sanción por el legislador penal.

La regla general que preside el funcionamiento de las comisiones de investigación es la de la no publicidad de sus sesiones, si bien el artículo 64.1 del Reglamento de la Cámara Baja permite el acceso de los representantes de los medios de comunicación social debidamente acreditados, excepto cuando tengan carácter secreto, porque así lo hubieren acordado la mayoría absoluta de los miembros de la comisión.

Tendrán asimismo carácter secreto las sesiones preparatorias del plan de trabajo de la comisión o de las decisiones del pleno, o de deliberación interna o las reuniones de las ponencias que se creen en su seno.

La elaboración del informe constituye el punto final del trabajo realizado por la comisión. Los textos reglamentarios nada dicen sobre su procedimiento de elaboración; únicamente disponen que las conclusiones de estos órganos deberán plasmarse en un dictamen, salvo que, en caso necesario, tal y como dispone el Reglamento del Senado, se acuerde lo contrario para la totalidad o parte de las mismas. Lo realmente relevante de estas comisiones, en realidad, más que sus conclusiones, es su puesta en funcionamiento y no tanto el resultado final al que lleguen, sobre el que nunca va a existir acuerdo por parte de sus miembros, sino si la investigación realizada ha contribuido o no al debate público. Es en este dato en donde reside fundamentalmente la eficacia del control parlamentario.

10 BIBLIOGRAFÍA

- Arévalo Gutiérrez, A. 1995. «Las comisiones de investigación de las Cortes generales y de las Asambleas legislativas de las Comunidades autónomas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 43.
- Carrasco Andrino, M.^a M. 2014. «Tutela penal de las comisiones parlamentarias de investigación y de la actividad de otros órganos constitucionalmente reconocidos», *Anuario de Derecho penal y Ciencias penales*, 67.
- García Mahamut, R. 1996, *Las Comisiones parlamentarias de investigación en el Derecho constitucional español*. Madrid: MacGraw-Hill.
- García Pechuán, M. 2017. «En clave de reforma constitucional: Un modelo alemán para reordenar el derecho español de comisiones parlamentarias de investigación», en <https://www.uv.es/seminaridret/sesiones2017/comisiones/ponenciaGarciaPechuan.pdf>.
- Kriele, M. 1980. *Introducción a la teoría del Estado*. Buenos Aires: Depalma.
- Martínez-Buján Pérez, C. 2009. «Desobediencia a comisiones parlamentarias autonómicas de investigación (a propósito del caso Prestige)», en J. C. Carbonell Mateu, J. L.

- González Cussac, E. Orts Berenguer y M. L. Cuerda Arnau (coords.), *Constitución, derechos fundamentales y sistema penal (Semblanzas y estudios con motivo del setenta aniversario del profesor D. Tomas Salvador Vives Antón)*, vol. 2. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Mora-Donatto, C. 1998. *Las Comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*. México D. F.: UNAM.
- Rescigno, G. U. 1967. *La responsabilità politica*. Milano-Dott: Giuffré Editore.
- Santamaría Pastor, J. A. 1997. «La actividad del Gobierno y de la Administración pública como objeto del control parlamentario», en *Problemas actuales del control parlamentario, VI Jornadas de Derecho Parlamentario*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Torres Muro, I. 1998. *Las Comisiones parlamentarias de investigación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Vázquez-Portomeñe Seijas, F. 2005. *El falso testimonio ante Comisión parlamentaria de investigación (Art. 502.3 CP). Tipo de injusto*. Barcelona: Atelier.

NOTAS

- 1 Santamaría Pastor, 1997.
- 2 Rescigno, 1967: 113-130.
- 3 Arévalo Gutiérrez, 1995: 167.
- 4 Torres Muro, 1998.
- 5 Mora-Donatto, 1998: 182.
- 6 García Pechuán, 2017.
- 7 Carrasco Andrino, 2014: 178.
- 8 Carrasco Andrino, 2014: 156.
- 9 Carrasco Andrino, 2014: 156.
- 10 Martínez-Buján Pérez, 2009: 1325 y ss.
- 11 García Mahamut, 1996: 80-81.
- 12 Vázquez-Portomeñe Seijas, 2005.
- 13 Kriele, 1980: 267-268.

