

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 Dereito Constitucional
Universidade 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 exigencia 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 public 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 Obxecto de investigación. 3 Iniciativa e constitución. 4 Plan de traballo. 5 Potestades. 5.1 Poder de requirir a presenza de persoas. 5.2 Poder de solicitar documentos. 6 Segredo ou publicidade dos seus traballos. 7 As comisións de investigación e o poder xudicial. 8 Informe. 9 Conclusións. 10 Bibliografía.

1 INTRODUCCIÓN

Os constantes escándalos e denuncias por corrupción en Europa nos últimos anos darnon a credibilidade das institucións, creando un sentimento xeral de desilusión entre a poboación e causando tensións sociais e políticas. As institucións asumiron, como consecuencia diso, un papel máis activo, comunicando, explicando e facendo partícipes os cidadáns das decisións que estas adoptan.

No Estado constitucional, que atopa un dos seus piares máis importantes na división de poderes, resulta indispensable a existencia de controis recíprocos, de freos e contrapesos que impidan o exercicio ilimitado e irresponsable das actividades públicas. A fiscalización da acción do Goberno é unha das funcións primordiais de calquera Parlamento. Como sinala Santamaría Pastor, o control parlamentario parece hoxe máis necesario que nunca. Primeiro, porque xamais na historia se deu, como nos nosos días, unha tan desmesurada concentración de poder no Estado e, máis concretamente, en mans dos Executivos. E, segundo, porque ese freo e ese control só poden e deben ser exercidos primariamente por institucións que respondan directamente ante os titulares reais da soberanía, que somos os cidadáns. Outorgar esta responsabilidade a instancias que non extraen a súa lexitimidade da elección popular nin responden directa e efectivamente ante os cidadáns, como acontece co sistema xudicial e o complexo de empresas mercantís e profesionais da información, non parece conforme co principio de lexitimidade democrática. Estas instancias deben colaborar no labor de control que ao Parlamento lle corresponde por natureza, pero nunca substituílo¹.

Os lexislativos dispoñen de instrumentos destinados a cumprir con ese labor controlador e as comisións de investigación son un deles. O ámbito en que se moven é o da responsabilidade política difusa², que consiste na debilitación política do Executivo, do grupo parlamentario que o apoia e da viabilidade do seu programa de goberno. A eficacia do control parlamentario reside máis que na sanción directa, na indirecta, máis que na destitución inmediata do Goberno, no seu desgaste, porque a súa remoción unicamente se producirá se o corpo electoral así o decide nunhas eleccións.

Neste traballo preténdese facer unha breve reflexión acerca de se a regulación das comisións parlamentarias de investigación das Cortes Xerais resulta ou non axeitada para o exercicio do labor que se lles encomenda. A nosa norma suprema concédelles por

primeira vez rango constitucional e dedica un artigo de forma exclusiva a establecer os principios xerais do seu réxime xurídico, así como os regulamentos do Congreso e do Senado, e ademais a lexislación orgánica e ordinaria encárganse do seu desenvolvemento.

2 OBXECTO DE INVESTIGACIÓN

O artigo 76.1 da Constitución española dispón 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; polo tanto, que afecten, como precisou o Tribunal Constitucional na STC 88/2012, aos da comunidade, o que implica excluír do seu ámbito os “de estrito interese particular, por máis que poidan ser de interese do público, sen transcendencia en cuestións que poidan ser de interese para a cidadanía en canto tal”. Isto non significa que unicamente haxa que investigar o Estado, senón tamén aqueles entes que teñen a dobre condición de seren privados pola súa titularidade, pero públicos polas funcións exercidas ou intereses defendidos; é dicir, por transcender un interese exclusivamente privado ata ser tamén público. En certos sectores privados residen con frecuencia os auténticos poderes cuxo comportamento afecta aos cidadáns e nos cales, aínda que sexa pola vía da subseguinte lexislación, ao Parlamento tamén lle corresponde fixar os seus límites.

É importante sinalar que a investigación parlamentaria, ademais de recaer sobre un suceso de especial relevancia para a vida pública, debe pertencer necesariamente ao ámbito de actuación material do Lexislativo que vai analizar os feitos. Non hai que esquecer que nun Estado descentralizado politicamente cada Parlamento autónomo debe exercer funcións propias no seu respectivo territorio, non podendo unha comisión de investigación examinar materias alleas ao ámbito competencial do Lexislativo correspondente, xa sexa por razóns de índole territorial ou de natureza obxectiva e funcional³.

De acordo coa teoría do corolario, sostida por Zweig e Anschutz, as comisións investigadoras están suxeitas aos mesmos límites que o Parlamento “na súa posición constitucional e que se deducen sobre todo da necesidade de respectar os ámbitos de competencia dos órganos constitucionais”⁴. Isto supón que para que o Lexislativo poida indagar acerca dun asunto non basta con que sexa de interese público, senón que, ademais, debe ter sobre el plena competencia, sen afectar á garantía institucional de autonomía que a Constitución lles recoñece a outros órganos do Estado⁵.

A título exemplificativo e sen ánimo de ser exhaustiva, vou citar algunhas das comisións de investigación que se constituíron nas Cortes Xerais durante as diferentes lexislaturas. Comezarei polo Congreso dos Deputados, onde se efectuaron investigacións sobre os seguintes temas: na I Lexislatura, sobre Radiotelevisión Española (RTVE) e presuntos malos tratos a detidos no País Vasco. Na II Lexislatura, sobre as catástrofes aéreas, a situación e evolución do Grupo Ruiz Mateos (Rumasa) e o financiamento dos partidos políticos. Na III Lexislatura, sobre incompatibilidades e tráfico de influencias. Na IV Lexislatura, para esclarecer as irregularidades que se produciron durante o proceso electoral do

29 de outubro de 1989 e sobre a compra de terreos por parte da Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles (Renfe) ou de Equidesa para financiar determinadas infraestruturas ferroviarias. Na V Lexislatura, sobre a xestión dos fondos orzamentarios asignados á Dirección Xeral da Garda Civil baixo o mandato de don Luis Roldán; sobre a situación, evolución e xestión do patrimonio de don Mariano Rubio Giménez, así como o posible uso de información privilexiada e tráfico de influencias en operacións privadas, durante o período en que exerceu cargos públicos de responsabilidade no Banco de España; e acerca do proceso de privatización da empresa pública Intelhorce. Na VI Lexislatura, sobre a tramitación dos expedientes da Axencia Estatal de Administración Tributaria e para analizar a política desenvolvida mediante axudas comunitarias ao cultivo do liño. Na VII Lexislatura, sobre Gescartera. Na VIII Lexislatura, sobre o 11 de marzo de 2004. Por último, na XII Lexislatura, acerca da utilización partidista no Ministerio do Interior, baixo o mandato do ministro Fernández Díaz, dos efectivos, medios e recursos do Departamento e das Forzas e Corpos de Seguridade do Estado; sobre a crise financeira de España e o programa de asistencia; sobre o presunto financiamento ilegal do Partido Popular; sobre o accidente do voo JK5022 de Spanair; e sobre o accidente ferroviario que se produciu en Santiago o 24 de xullo de 2013.

Temas, na súa maioría, como pode comprobarse, de natureza controvertida, escándalos políticos vinculados a casos de corrupción. No Senado, pola contra, o número de investigacións parlamentarias realizadas foi menor, os asuntos examinados tiveron un carácter diferente, as comisións constituíronse sobre temas relevantes, desde un punto de vista social, pero cun contido político moito menor en comparación coas da Cámara Baixa. Enumero, a continuación dalgunha das nomeadas nesta asemblea: a desaparición de súbditos españois en países de América, os aeroportos nacionais, a situación dos traballadores españois emigrados en Europa, ou o tráfico e o consumo de drogas en España. En cambio, proliferaron no Senado as comisións especiais de estudo, como foron: a constituída sobre os contidos televisivos, a ordenación do servizo farmacéutico, a problemática da adopción nacional e outros temas afíns; ou a creada para analizar as novas formas de exclusión social como consecuencia do forte incremento do desemprego. Os temas examinados polas comisións de estudo son, como é doadamente observable, dunha natureza moi similar aos das comisións de investigación.

3 INICIATIVA E CONSTITUCIÓN

O artigo 52.1 do Regulamento do Congreso atribúelle a competencia de creación destas comisións ao Pleno, que o decidirá por proposta do Goberno, da Mesa, de dous grupos parlamentarios ou da quinta parte dos membros da Cámara; é dicir, setenta deputados. O Regulamento do Senado tamén lle reserva ao Pleno, no seu artigo 59, a decisión de constituír comisións de investigación ou especiais, por proposta do Goberno ou de vinte e cinco senadores que non pertencen ao mesmo grupo parlamentario. Se se trata dunha

comisión mixta do Congreso e do Senado, o seu nomeamento requirirá a aprobación previa das dúas cámaras.

É, polo tanto, a maioría parlamentaria e non a minoría nin tampouco os grupos que se atopan na oposición os que están facultados para solicitar a formación destas comisións, os cales, por outra banda, son na práctica os realmente interesados. A previsión normativa relativa a este extremo na regulación destas comisións non parece, en consecuencia, moi atinada. O axeitado, desde un punto de vista funcional, sería atribuírle á minoría parlamentaria esta prerrogativa. O dereito alemán podería orientarnos neste sentido: o artigo 44 da Lei fundamental de Bonn formula como obriga para o Bundestag a de constituír necesariamente unha comisión de investigación por instancia dunha cuarta parte dos seus membros. Ou tamén podería servirnos como modelo o establecido no Regulamento do Parlamento catalán: o apartado 3 do artigo 58 dispón que “O Parlamento debe crear unha comisión de investigación se o solicitan unha terceira parte dos deputados ou tres grupos parlamentarios; os propoñentes *só poden presentar unha proposta vinculante cada ano*”⁶.

A normal coincidencia de maiorías nas dúas cámaras provocou que as iniciativas de creación destas comisións que foron rexeitadas nunha delas non se intentasen na outra. Non obstante, cando non se deu esta circunstancia, víronse episodios como a constitución, na última etapa da V Lexislatura, da Comisión de investigación das responsabilidades políticas derivadas da creación e actuación dos GAL, aprobada no Senado despois do seu rexeitamento polo Congreso. Tamén na XII Lexislatura sucedeu algo similar: en marzo de 2017, cento vinte deputados do Grupo parlamentario popular presentaron unha solicitude de creación dunha Comisión de investigación sobre o financiamento dos partidos políticos, e o estudo de medidas sobre transparencia para impedir supostos de financiamento ilegal futuros. Foi rexeitada pola Xunta de Voceiros a inclusión desa solicitude na orde do día do Pleno do Congreso e, tras iso, en xuño de 2017, constituíuse no Senado unha Comisión de investigación sobre o financiamento dos partidos políticos.

4 PLAN DE TRABAJO

En canto ás normas de funcionamento destes órganos, o artigo 52.2 do Regulamento do Congreso dispón que as comisións de investigación elaborarán un plan de traballo e poderán nomear relatorios no seu seo. De acordo coa reforma regulamentaria de 1994, as decisións das comisións de investigación adoptaranse aplicando o criterio do voto ponderado. Como vemos, volve ser de novo a maioría parlamentaria, adoptando a regra de decisión dos parlamentos democráticos, quen, ademais de acordar se se crea ou non a comisión e determinar o seu obxecto, a que establecerá as regras de funcionamento. É dicir, as normas que dispoñen a forma, o xeito e o procedemento de exercer as competencias propias da comisión: a quen se cita para comparecer, que documentos se solicitan, a que órganos públicos se lles require información, etc. Seguidamente, aprobará un calendario de traballo que será o breve ou o extenso que conveña, podendo

así crearse unha comisión que desde as súas orixes estea imposibilitada para realizar unha investigación real.

5 POTESTADES

As potestades das comisións de investigación en España comprenden, primeiro, a de solicitar o envío de documentos de calquera Administración pública, cos límites derivados do respecto ás materias clasificadas, ao segredo do sumario e ao dereito ao honor, á intimidade persoal, á propia imaxe e á protección de datos, así como, en segundo lugar, a de requirir a presenza para comparecer de autoridades, funcionarios e cidadáns; é dicir, de calquera persoa, xa sexa de nacionalidade española ou estranxeira residente en España. A nosa Constitución non chega ao extremo doutros textos fundamentais, como o portugués, que lles outorga as facultades de investigación propias das autoridades xudiciais (artigo 181.5), ou do alemán, que permite que para a obtención de probas se apliquen por analogía “as normas do procedemento penal” (artigo 44.2), pero si garante as clásicas potestades *power to send for papers and persons* do dereito inglés.

5.1 Poder de requirir a presenza de persoas

O artigo 60.2 do Regulamento do Senado e o artigo 52.2 do Regulamento do Congreso, cun maior grao de detalle, determinan que as comisións de investigación poderán requirir a presenza, por conduto da Presidencia do Congreso, de calquera persoa para ser oída. Tales comparecencias realizaranse conforme o disposto na Lei orgánica 5/1984, do 24 de maio, de comparecencia ante as comisións de investigación do Congreso e do Senado ou das dúas cámaras, e responderán, en todo caso, aos seguintes requisitos:

a) A notificación do requirimento para comparecer e dos extremos sobre os que se deba informar deberá facerse con quince días de antelación, salvo cando, por concorreren circunstancias de urxente necesidade, se faga cun prazo menor, que en ningún caso será inferior a tres días.

b) Na notificación, o cidadán requirido será advertido dos seus dereitos e obrigas e poderá comparecer acompañado da persoa que designe para asistilo.

Nos artigos 1 a 3 da Lei orgánica 5/1984, antes citada, establécese a obriga de todos os cidadáns, españois e estranxeiros, que residan en España de compareceren persoalmente por requirimento das comisións de investigación, e encárgaselles ás mesas das cámaras a tarefa de velar por que nestas comparecencias queden salvagardados o respecto á intimidade e o honor das persoas, o segredo profesional, a cláusula de conciencia e os demais dereitos constitucionais.

O Código penal establece as consecuencias penais da non-comparecencia ante unha Comisión de investigación. O artigo 502 do texto punitivo castiga como reos do delito de desobediencia os que, “tendo sido requiridos en forma legal e baixo apercibimento, deixaren de comparecer ante unha comisión de investigación”. A pena prevista para este delito é de prisión de seis meses a un ano e, se se trata de autoridades ou funcionarios

públicos, engádesse, ademais, a suspensión de emprego por tempo de seis meses a dous anos.

Tamén neste mesmo precepto do texto punitivo, pero agora no seu apartado 3.º, castígase a conduta de quen faltar á verdade no seu testemuño ante comisión de investigación, impóndolle unha pena de prisión de seis meses a un ano ou multa de doce a vinte e catro meses. A conduta típica consiste en faltar á verdade no testemuño que se presta ante o órgano investigador, establecendo así un deber penal de veracidade que non ten correspondencia con ningún outro dos previstos no texto constitucional, na Lei orgánica 5/1984 ou nos propios regulamentos das cámaras. A súa introdución no Código penal non estivo exenta de críticas polo que supón de quebra dos principios de mínima intervención e última *ratio* do dereito penal e de equiparación coa función xurisdiccional.

Se partimos do feito de que a conduta típica se define como faltar á verdade na declaración que se presta ante comisión de investigación, podería creerse que estamos ante un delito que exige sempre unha actuación positiva, pois non hai testemuño; non obstante, ao suxeito non se lle castiga por declarar ou non declarar, senón por faltar á verdade. A doutrina penal cualificou este delito como de omisión, que se comete cando non se realiza a acción esperada polo ordenamento xurídico, dicir a verdade, ben porque se silencia algo relevante que distorsiona a realidade, ou ben porque se manifesta algo que non concorda con esta⁷.

A norma penal non distingue, a diferenza do que sucede no procedemento xudicial, entre os que son citados en calidade de testemuñas e aqueles que o son como «imputados», isto é, entre os que simplemente son citados para achegar información relevante para a investigación e aqueles respecto dos cales se está a valorar unha posible responsabilidade política e que en ningún caso poden ver afectados os seus dereitos fundamentais recoñecidos no artigo 24.2 da Constitución española, esencialmente o dereito a non declarar contra un mesmo. O comparecente non debe acharse en peor situación que a que tería ante un órgano xudicial, de modo que, se non quere, non responderá a aquelas cuestións de cuxa contestación puidese derivar unha ulterior responsabilidade penal. Ninguén pode ser obrigado a declarar contra si mesmo, nin a confesarse culpable, así como tampouco a declarar sobre a súa ideoloxía, relixión ou crenzas e, por suposto, as preguntas que se formulen durante o desenvolvemento dunha investigación parlamentaria deberán manterse dentro deses límites. Se estes non son respectados, o comparecente podería non contestar á cuestión ou cuestións formuladas sen incorrer na comisión dun delito, porque a conduta estaría debidamente xustificada e, en consecuencia, aínda que se entendese cometido o tipo penal, faltaría o principio de antixuridicidade, co que non se lle podería impor ao comparecente ningunha pena. O caso máis evidente en que a negativa se pode producir é cando se trate de declarar sobre unha materia que teña o carácter de segredo por disposición legal, como sucede co segredo bancario, o segredo tributario ou o segredo comercial, así como con todos

aqueles aspectos preservados pola lexislación vixente en materia de protección de datos de carácter persoal.

Desde o punto de vista práctico, os tipos penais de non-comparecencia e falso testemuño non tiveron ningunha aplicación, non hai xurisprudencia, aínda que si houbo ocasións para facer uso deles, por exemplo, durante a Comisión de investigación do Parlamento galego sobre as causas da catástrofe provocada polo buque *Prestige*, onde se produciron un gran número de non-comparecencias⁸. En consecuencia, aínda que o lexislador quixese, coa incriminación destas condutas, darlle un maior protagonismo á función atribuída ás comisións de investigación, non parece que fose a mellor solución. A doutrina cuestionou que se recorre ao dereito penal para o seu castigo, especialmente no referido ao falso testemuño, polo que supón de equiparación das funcións xudiciais ás realizadas polas comisións de investigación. A razón é que non parece conforme co principio de proporcionalidade que cando a non-comparecencia se produce ante un xulgado ou tribunal, nun proceso criminal con reo en prisión provisional, dea lugar a unha pena alternativa de prisión de 3 a 6 meses ou multa de 6 a 24 meses, artigo 463.1 do Código penal, mentres que, se ten lugar ante unha comisión de investigación parlamentaria, supón unha prisión de 6 meses a un ano.

Por último, non quixera finalizar este apartado sen referirme aquí a unha interesante cuestión que se formulou na práctica parlamentaria destes órganos, como é a de se os membros do Goberno autonómico ou da súa Administración poden ser requiridos ante as comisións de investigación do Congreso e do Senado ou, ao contrario, se os do Goberno do Estado e da Administración central o poden ser polas comisións de investigación dos parlamentos autonómicos. A pregunta xurdiu con motivo da Comisión de investigación que a Asemblea autonómica galega constituíu sobre as causas da catástrofe do petroleiro *Prestige*. O debate xiraba arredor de se as autoridades e funcionarios da Administración xeral do Estado podían ser convocados por unha Comisión de investigación do Lexislativo galego, tendo en conta que as súas competencias son estatais e, polo tanto, unicamente deberan ser obxecto de control polas Cortes Xerais. Tanto o avogado xeral do Estado no seu informe como unha orde do daquela secretario de Estado de Organización Territorial do Ministerio de Administracións Públicas e tamén o Ditame do Consello de Estado núm. 34/2003, do 6 febreiro, negáronlle a competencia á citada comisión de investigación autonómica para requirir a comparecencia das autoridades, os funcionarios ou os axentes da Administración xeral do Estado⁹.

A doutrina penalista considerou que a interpretación realizada polas autoridades citadas fora nesgada e desatinada, porque entre outras consecuencias supuña unha anulación da función inspectora ou de control que teñen asignada estes órganos, modificando o seu límite obxectivo de actuación –a materia sobre a que pode versar a investigación–, que queda reducida ao territorio e competencias da comunidade autónoma correspondente, ao introducir un inexistente límite subxectivo en razón do cargo público que desempeñe o requirido a comparecer¹⁰. Na miña opinión, non obstante, cada parlamento debe circunscribir a súa investigación ao ámbito competencial e territorial

que lle corresponde, podendo para iso solicitar a comparecencia de calquera cidadán ou autoridade que lle achegase información sobre o asunto obxecto de exame. Isto parece o máis sensato nun Estado territorialmente descentralizado no cal os parlamentos autonómicos dispoñen tamén de facultades investigadoras.

5.2 Poder de solicitar documentos

A operatividade das enquisas políticas depende en boa medida da facultade de solicitar información. Recoñécese de xeito xenérico no artigo 109 da Constitución e nos artigos 7.2 e 44.1 do Regulamento do Congreso e primeiro parágrafo do artigo 67 do Regulamento do Senado. De xeito específico, o Real decreto-lei 5/1994, do 29 de abril, regula o deber de comunicación de determinados datos por requirimento das comisións de investigación. A Administración Tributaria e entidades financeiras son os suxeitos obrigados, eles deberán remitir a documentación e proporcionar os datos requiridos tan só naqueles casos en que os documentos se refiran a persoas que desempeñen ou tivesen desempeñado, por elección ou nomeamento, cargos públicos en todas as administracións públicas e sempre que o obxecto da investigación teña relación coa súa función. Completan este panorama normativo específico: o artigo 66.1.e) da Lei xeral da Seguridade Social, que deixa a salvo do carácter reservado dos datos, informes ou antecedentes obtidos pola Administración da Seguridade Social no exercicio das súas funcións a cesión ou comunicación destes cando teñan por obxecto a colaboración coas comisións parlamentarias de investigación no marco legalmente establecido. E tamén a Lei 58/2003, do 17 de decembro, xeral tributaria, que dispón no seu artigo 95.1 que os datos, informes ou antecedentes obtidos pola Administración Tributaria, no desempeño das súas funcións, teñen carácter reservado e só poderán ser utilizados para a efectiva aplicación dos tributos ou recursos cuxa xestión teña encomendada e para a imposición das sancións que procedan, sen que poidan ser comunicados ou cedidos a terceiros, salvo que este último acto teña por obxecto, entre outros, a colaboración coas comisións parlamentarias de investigación no marco legalmente establecido.

O exercicio desta facultade das comisións pode xerar algúns problemas cando se trata de solicitar documentos que están en posesión do poder xudicial. Se son procesos xudiciais xa concluídos, non parece que exista ningún impedimento para a entrega da documentación solicitada, pero, se se trata de procesos en desenvolvemento, a procedencia ou non do requirimento dependerá da etapa en que se atope. A práctica e a doutrina comparada manteñen que a autoridade xudicial lle deberá transmitir a información que se atope no seu poder á comisión de investigación, a non ser que forme parte do segredo do sumario¹¹.

En calquera caso, o que chama a atención e resulta incoherente á vista da regulación das obrigas de comparecer e dicir a verdade ante unha comisión de investigación é que a negativa a remitirlle información ou documentación non teña sido obxecto de sanción polo lexislador penal. Isto é así porque o número 2 do artigo 502 do texto punitivo

soamente castiga esta conduta cando o suxeito activo é o Tribunal de Contas, o Defensor do Pobo ou órganos equivalentes das comunidades autónomas¹².

6 SEGREDO OU PUBLICIDADE DOS SEUS TRABALLOS

O réxime secreto ou público das sesións das comisións de investigación ten importantes repercusións no desenvolvemento do seu labor de control sobre o Executivo.

A regra xeral que preside o funcionamento das comisións de investigación é a da non publicidade das súas sesións, ben que o artigo 64.1 do Regulamento da Cámara Baixa permite o acceso dos representantes dos medios de comunicación social debidamente acreditados, agás cando teñan carácter secreto porque así o tivesen acordado a maioría absoluta dos membros da comisión.

Terán, así mesmo, carácter secreto as sesións preparatorias do plan de traballo da comisión ou das decisións do Pleno, ou de deliberación interna ou as reunións dos relatores que se creen no seu seo. Excepcionalmente, serán tamén secretas as sesións que teñan por obxecto a celebración de comparecencias informativas: a) cando a comparecencia verse sobre materias reservadas ou secretas conforme a lexislación vixente, e b) cando, a xuízo da comisión, os asuntos a tratar coincidan con actuacións xudiciais que fosen declaradas secretas.

No Senado, a regulación é moi similar: aplícase o réxime xeral previsto no artigo 75 do seu regulamento, que tamén permite a asistencia dos representantes acreditados dos medios de comunicación social, salvo que as sesións ou algúns puntos delas teñan por obxecto o estudo de incompatibilidades, suplicatorios e cuestións que afecten a senadores ou cando, sen afectar a estes temas, así se acorde por maioría absoluta dos membros da comisión. Poderán ter carácter secreto igualmente, cando o dispoña unha lei ou así o acorde a propia comisión, os datos, informes ou documentos facilitados a estas comisións para o cumprimento das súas funcións.

A publicidade debería presidir o funcionamento das sesións das comisións de investigación para dotalas de eficacia política e transparencia ante os cidadáns; noutro caso, córrese o perigo de que a información se canalice a través dos parlamentarios, que contarán a súa propia versión partidista dos feitos ou de filtracións á prensa que só permiten que o público reciba noticias nesgadas, impedíndolle que forme unha opinión propia e auténtica. Se as comisións de investigación son medios de control parlamentario, resulta indispensable a publicidade dos seus traballos, con miras a obter, a través do debate e exposición destes, a verdade política que perseguen. Como sinala Kriele, tanto nas sesións do Parlamento, en xeral, como nas sesións das comisións de investigación, en particular, débese seguir a regra de tanta transparencia como sexa posible, tanta confidencialidade como sexa necesaria¹³.

7 AS COMISIÓNS DE INVESTIGACIÓN E O PODER XUDICIAL

Nalgúns países como, por exemplo, Francia, non poden coincidir no tempo, por expresa prohibición legal, a investigación parlamentaria e a xudicial, e garántese ademais que debe prevalecer sempre esta última. Esta solución evita unha gran cantidade de problemas que case sempre xorden na práctica coa coexistencia dos dous procesos paralelos, sobre todo naqueles casos en que se declarou o segredo do sumario ou os chamados a comparecer deben facelo ante a instancia xudicial e parlamentaria.

No noso dereito non existe ningún impedimento para que a investigación parlamentaria e a xudicial, pola súa distinta natureza, poidan discorrer en paralelo sobre os mesmos feitos. A responsabilidade política da actuación do Goberno-Administración non se fiscaliza de acordo cuns parámetros de legalidade ou de adecuación do seu comportamento ás prescricións dunha norma xurídica, senón que, a partir da valoración da oportunidade da actuación, a súa conveniencia e a eficacia das medidas adoptadas, unha conduta pode non ser xuridicamente sancionable e si ser politicamente reprochable.

Por último, quixese mencionar que o artigo 76.2 da Constitución establece que “as conclusións das comisións de investigación non serán vinculantes para os tribunais, nin afectarán ás resolucións xudiciais, sen prexuízo de que o resultado da investigación sexa comunicado ao Ministerio Fiscal para o exercicio, cando proceda, das accións oportunas”. En realidade, o contido no artigo non engade nada novo; loxicamente, nin as conclusións das comisións de investigación poden influír sobre a actividade xudicial, que seguirá o seu propio procedemento, nin tampouco é necesario advertir que, se se aprecian indicios de delito por parte da comisión, ten a obriga pola súa parte de comunicar esta información ao Ministerio Fiscal.

8 INFORME

A elaboración do informe constitúe o punto final do traballo realizado pola comisión. Os textos regulamentarios nada din sobre o seu procedemento de elaboración, unicamente dispoñen que as conclusións das comisións deberán plasmarse nun ditame, salvo que, en caso necesario, tal como dispón o Regulamento do Senado, se acorde o contrario para a totalidade ou parte destas. Publicaranse no *Boletín Oficial das Cortes Xerais* e serán comunicadas ao Goberno. Tamén se darán a coñecer, a petición do grupo parlamentario propoñente, os votos particulares rexeitados, todo iso sen prexuízo de que as respectivas mesas dean traslado das conclusións ao Ministerio Fiscal para o exercicio, cando proceda, das accións oportunas.

Xeralmente, a estrutura destes informes, cuxo contido fundamental o representan as conclusións da investigación, é en todos eles moi similar: componse basicamente de dúas partes. Unha primeira onde se detalla o plan de traballo que foi seguido pola comisión; alí descríbense os relatorios que se nomearon, as comparecencias celebradas, a documentación solicitada, etc. E unha segunda, a máis importante, en que se recollen as

conclusións a que chegou a comisión e que posteriormente serán discutidas e aprobadas polo pleno da respectiva cámara. Dentro desta segunda parte inclúese na maioría dos casos unha sección dedicada ás recomendacións, na cal se indican aquelas materias que, tendo relación co obxecto da investigación, precisan dunha modificación a nivel lexislativo ou regulamentario.

O realmente relevante das comisións de investigación, non obstante, máis que as súas conclusións, é a súa posta en funcionamento e non tanto o resultado final ao que cheguen, sobre o que nunca vai existir acordo por parte dos seus membros, senón se contribuíron ou non ao debate público; é niso onde reside fundamentalmente a eficacia do control parlamentario.

9 CONCLUSIÓNS

A fiscalización da acción do Goberno é unha das funcións primordiais de calquera Parlamento ao que lle compete *responder directamente ante os titulares reais da soberanía que somos os cidadáns*. Nos modernos Estados democráticos, o control parlamentario é máis necesario que nunca e as comisións de investigación deberían ser un instrumento fundamental para o exercicio deste labor.

O artigo 76.1 da Constitución española dispón 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. O Tribunal Constitucional entende que con esta expresión o Constituínte se refire aos asuntos da comunidade, o que leva consigo excluír do seu ámbito os “de estricto interese particular, por máis que poidan ser de interese do público, sen transcendencia en cuestións que poidan ser de interese para a cidadanía en canto tal”.

Así mesmo, a investigación parlamentaria que ha de recaer sobre un suceso de especial relevancia para a vida pública será desenvolvida polo Lexislativo dentro do seu ámbito de actuación material. Nun Estado descentralizado politicamente, cada Parlamento autónomo ten que exercer as súas funcións propias no seu respectivo territorio, non podendo unha comisión de investigación examinar materias alleas ao ámbito competencial do Lexislativo correspondente, xa sexa por razóns de índole territorial ou de natureza obxectiva e funcional.

As comisións de investigación que se crearon no Congreso son sobre temas, na súa maioría, de natureza controvertida, escándalos políticos vinculados a casos de corrupción. No Senado, pola contra, o número de investigacións parlamentarias realizadas foi inferior, os asuntos examinados tiveron un carácter diferente, as comisións constituíronse sobre temas relevantes, desde un punto de vista social, pero cun contido político moito menor se se comparan coas da Cámara Baixa.

A maioría parlamentaria é a que está facultada para solicitar a formación das comisións de investigación. Nin a minoría nin os grupos que se atopan na oposición, que son os realmente interesados na súa creación na práctica, dispoñen deste dereito. A

previsión normativa relativa a este extremo, na regulación destas comisións, non parece, en consecuencia, moi acertada. O recomendable, desde un punto de vista funcional, sería atribuírle á minoría esta prerrogativa.

Esa mesma maioría, adoptando a regra de decisión dos parlamentos democráticos, é quen, ademais de acordar se se crea ou non a comisión e determinar o seu obxecto, establece as súas regras de funcionamento. É dicir, as normas que dispoñen a forma, xeito e procedemento de exercer as competencias propias da comisión: a quen se cita para comparecer, que documentos se solicitan, a que órganos públicos se lles require información, etc. A maioría é quen tamén aproba o calendario de traballo, que será o breve ou o extenso que conveña, podendo así crearse unha comisión que desde as súas orixes estea imposibilitada para realizar unha investigación real.

En España as comisións de investigación dispoñen das clásicas potestades *power to send for papers and persons* do dereito inglés. O Código penal, no artigo 502, establece as consecuencias penais da non-comparecencia e do falso testemuño ante unha comisión de investigación.

A inclusión no texto punitivo español do delito de falso testemuño ante comisión parlamentaria de investigación supón a existencia dun deber de veracidade para os comparecentes que non ten correspondencia con ningún outro dos previstos no texto constitucional, na Lei orgánica 5/1984 ou nos regulamentos das cámaras.

O artigo 502.1 do Código penal non distingue, a diferenza do que ocorre no procedemento xudicial, entre os que son citados en calidade de testemuñas e aqueles que o son como «imputados», isto é, entre os que simplemente son citados para achegar información relevante para a investigación e aqueles respecto dos cales se está a valorar unha posible responsabilidade política e que en ningún caso poden ver afectados os seus dereitos fundamentais, recoñecidos no artigo 24.2 da Constitución española, esencialmente o dereito a non declarar contra un mesmo.

Desde o punto de vista práctico, os tipos penais de non-comparecencia e falso testemuño non tiveron ningunha aplicación, non hai xurisprudencia sobre estes, aínda que si houbo ocasións para facer uso deles.

A facultade de solicitar documentos por parte das comisións de investigación pode xerar algúns problemas cando estes se atopan en posesión do poder xudicial e se existe unha investigación xudicial en curso. Se esta tivese concluído, non parece que exista ningún impedimento para a entrega da documentación solicitada ao órgano parlamentario, pero, se existe un proceso pendente, a procedencia ou non do requirimento dependerá da fase en que este se atope. A práctica e a doutrina comparada manteñen que a autoridade xudicial deberá transmitir a información que teña a comisión de investigación, a non ser que forme parte do segredo do sumario.

En calquera caso, o que chama a atención e resulta incoherente, á vista da regulación das obrigas de comparecer e dicir a verdade ante unha comisión de investigación, é que a negativa a colaborar, non remitindo a información ou a documentación solicitada, non foi obxecto de sanción polo lexislador penal.

A regra xeral que preside o funcionamento das comisións de investigación é a da non publicidade das súas sesións, aínda que o artigo 64.1 do Regulamento da Cámara Baixa permite o acceso dos representantes dos medios de comunicación social debidamente acreditados, agás cando teñan carácter secreto, porque así o tivesen acordado a maioría absoluta dos membros da comisión.

Terán, así mesmo, carácter secreto as sesións preparatorias do plan de traballo da comisión ou das decisións do pleno, ou de deliberación interna ou as reunións dos relatores que se creen no seu seo.

A elaboración do informe constitúe o punto final do traballo realizado pola comisión. Os textos regulamentarios nada din sobre o seu procedemento de elaboración; unicamente dispoñen que as conclusións destes órganos deberán plasmarse nun ditame, salvo que, en caso necesario, tal como dispón o Regulamento do Senado, se acorde o contrario para a totalidade ou parte destas. O realmente relevante destas comisións, en realidade, máis que as súas conclusións, é a súa posta en funcionamento e non tanto o resultado final ao cal cheguen, sobre o que nunca vai existir acordo por parte dos seus membros, senón se a investigación realizada contribuíu ou non ao debate público. É neste dato onde reside fundamentalmente a eficacia do 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.^aM. 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 dos Deputados.
- Torres Muro, I. 1998. *Las Comisiones parlamentarias de investigación*. Madrid: Centro de Estudos Constitucionais.
- 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 e ss.
- 11 García Mahamut, 1996: 80-81.
- 12 Vázquez-Portomeñe Seijas, 2005.
- 13 Kriele, 1980: 267-268.

