



FACULTAD DE DERECHO

LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN, CUARENTA AÑOS DESPUÉS

Autor: Sol Sepúlveda Mato
5º E-3 D
Derecho Constitucional

Director: Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa

Madrid
Abril de 2019

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	1
II. CUESTIONES PENDIENTES	6
<i>II.1 Naturaleza y objeto de la investigación parlamentaria</i>	<i>6</i>
<i>II.2 Delimitación con la actividad judicial.....</i>	<i>12</i>
<i>II.3 La publicidad y el secreto de las actuaciones</i>	<i>19</i>
<i>II.4 El juego de las mayorías: constitución y organización interna.....</i>	<i>21</i>
III. CUESTIONES NOVEDOSAS.....	27
<i>III.1 Desnaturalización de las comisiones parlamentarias: el sistema pregunta- respuesta y la afectación a los derechos fundamentales</i>	<i>27</i>
<i>III.2 El decoro exigido en cualquier ámbito de representación pública</i>	<i>32</i>
<i>III.3 Exigencia de comparecencia de jueces y magistrados acerca de asuntos en proceso de instrucción</i>	<i>34</i>
<i>III.4 Uso creciente de las encuestas parlamentarias.....</i>	<i>36</i>
IV. CONSIDERACIONES FINALES.....	38
V. BIBLIOGRAFÍA	42

I. INTRODUCCIÓN

En los últimos años estamos asistiendo a una cada vez más intensa actividad parlamentaria lo cual, sin duda, es una noticia de considerable importancia. Cuanto más peso tengan los parlamentos en nuestras democracias, más posibilidad existe de hacer efectivo lo que se desprende de nuestro artículo uno de la Constitución española: “la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado.”

En todos los niveles, siempre se ha considerado que los parlamentos son las instituciones que de manera más fidedigna pueden representar la opinión de los ciudadanos. Tanto es así que, por poner un ejemplo, los trabajos del Parlamento Europeo tienden a ser potencialmente más incisivos que los de la Comisión o el Consejo. Fijémonos en Venezuela tras la proclamación de Ignacio Guaidó como Presidente interino. La primera institución europea en reconocerle como Presidente legítimo fue precisamente el Parlamento, no así la Comisión o el Consejo, que optaron por una posición más moderada.

Por otra parte, los representantes parlamentarios, tanto a nivel nacional como a nivel autonómico, tienen la posibilidad, y también la obligación, de respetar fielmente aquel mandato que los ciudadanos, sus electores, les han encomendado. Y no sólo tienen un deber de fidelidad sino que, además, el ejercicio de sus funciones debe estar marcado por la responsabilidad que la ostentación de cualquier poder exige.

Precisamente en un momento en el que los parlamentos van cobrando más importancia y en el que los medios de comunicación se hacen eco, minuto a minuto, de lo que en ellos ocurre, es necesaria esa responsabilidad por parte de ambos actores, aunque en este trabajo nos centraremos en el primero de ellos.

Asimismo, en las democracias representativas son los parlamentarios los que verdaderamente posibilitan la participación de los ciudadanos en la vida política, de manera que cualquier restricción de los derechos reconocidos por ley a los primeros deriva, indirectamente, en una restricción a los derechos de los segundos. Es por esto que las limitaciones han de ser tasadas y estar perfectamente justificadas.

De acuerdo con Astarloa (2017), “la función principal de los Parlamentos de este siglo [...] no es otra que la de controlar al poder y la de arrojar publicidad completa y crítica sobre todos los

actos del Gobierno y sobre las alternativas que plantea la oposición.” No quiere esto decir que la función legislativa, entre otras muchas, ya no sea relevante. Pero sí que es cierto que, hoy en día, muchas de las normas con fuerza de ley son aprobadas por el Gobierno, como es el caso de los decretos-ley, por lo que las Cortes deben realizar una intensa tarea de control a esta ingente actividad del Poder Ejecutivo.

Por ello, uno de los instrumentos que más se ha venido utilizando en los últimos años es la comisión de investigación, cuya naturaleza, objeto, fines y medios generan aún polémica después de cuarenta años de Constitución. Esta capacidad investigadora, inherente a la condición democrática de los parlamentos (Ridao, 2017), se hace especialmente relevante en un momento en el que se ha producido un “desplazamiento de las funciones del Estado contemporáneo hacia el área gubernamental” (Astarloa y Cavero, 1998).

Su regulación aparece contenida, fundamentalmente, en el artículo 76¹ de la Constitución Española; 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, por último, en el Real Decreto-ley 5/1994, de 29 de abril, por el que se regula la obligación de comunicación de determinados datos a requerimiento de las Comisiones Parlamentarias de Investigación. Asimismo, dicha normativa puede verse completada con lo dispuesto en la Ley de Enjuiciamiento Criminal (como en lo relativo a la incomparecencia, que se asimila a un delito de desobediencia grave²), sin olvidar los propios Reglamentos de las Cámaras. Sobre estos últimos no se ha avanzado todo lo que sería deseable, como podremos ver en diversos apartados de este trabajo donde se analizará la escasa evolución que se ha producido en algunas cuestiones. En ocasiones esta imposibilidad para lograr una mejora profunda se ha debido a la incapacidad de llegar a un acuerdo sobre la forma más adecuada en que deben reformarse los Reglamentos o, sencillamente, a la falta de interés en su modificación. Sin embargo, se ha

¹ Este artículo determina que “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.”

² El artículo 502, apartado 1, del Código Penal establece que “*Los que, habiendo sido requeridos en forma legal y bajo apercibimiento, dejaren de comparecer ante una Comisión de investigación de las Cortes Generales o de una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma, serán castigados como reos del delito de desobediencia. Si el reo fuera autoridad o funcionario público, se le impondrá además la pena de suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años.*”

producido un simple decaimiento por la finalización de la legislatura que no ha sido retomado posteriormente. Veremos también que hay más acuerdo que desacuerdo en numerosas cuestiones.

La definición constitucional de las comisiones de investigación se ha visto sometida a numerosas interpretaciones y es objeto de constante debate. Existen dudas respecto al alcance de conceptos tan abstractos como el de “interés público”. Por ello, durante estos cuarenta años en los que la Constitución ha estado vigente los parlamentos han tratado de ir aclarando diferentes cuestiones. Lo han hecho, por un lado, mediante las sucesivas reformas (o propuestas de reforma) de los Reglamentos; y, por otro, a través de la práctica parlamentaria, que muchas veces ha ido determinando lo que se podía y lo que no se podía hacer. En algunos casos se ha elevado una pregunta a los servicios jurídicos de los parlamentos, tanto nacionales como autonómicos, para que resolvieran sobre alguna cuestión que generaba dudas³.

Asimismo, el Poder Judicial también ha ido aclarando y delimitando cuáles son las funciones y competencias de estas comisiones de investigación. En distintos apartados se analizará una reciente sentencia del Tribunal Constitucional⁴ que, en este sentido, es bastante esclarecedora y necesaria pues, como exponían Astarloa y Cavero (1998), todavía no hay consenso respecto a diversas cuestiones: ¿son órganos de estricto control al Gobierno o se encargan del interés público, más genérico? ¿Cómo se han de tomar las decisiones? ¿Qué relación existe con el Poder Judicial?

Por otro lado, el Derecho comparado tampoco nos permite llegar a una conclusión definitiva. En la Europa continental hay diversos modelos, con herramientas, competencias y atribuciones de diversa índole (Mora-Donatto, C. J., 2013)⁵.

En Italia se entiende que se trata de un órgano para el control del Gobierno y se crea a través de leyes, lo cual invita a pensar que su capacidad de respuesta ante asuntos de interés general o

³ El periódico El País titulaba el 28 de octubre de 2018 un artículo de esta manera: *El PP lleva a la Fiscalía a una compareciente que se niega a declarar ante una comisión de investigación*. En este artículo se expone cómo el Partido Socialista solicita a los letrados del Parlamento que resuelvan sobre una cuestión relativa a los derechos del compareciente: la polémica es sobre si es posible incurrir en delito por comparecer pero no declarar en las Cortes.

⁴ Nos referimos a la sentencia de 13 de diciembre de 2018 del Tribunal Constitucional.

⁵ De la obra de esta autora extraeremos los rasgos fundamentales de algunos de los sistemas vigentes en Europa.

ante actuaciones del Gobierno que requieren una atención inmediata para aclarar cuestiones e informar a la ciudadanía es algo limitada.

En Alemania gozan de una característica que las diferencia de otras: la fuerte presencia de las minorías. La Presidencia puede recaer, sin mayor dificultad, en manos de un partido minoritario. En nuestro país también ocurre; sin embargo, suele ser consecuencia de un previo acuerdo o reparto entre aquellos partidos que promovieron la creación de la comisión. Se pretende con ello dar una sensación de objetividad, de independencia, que ni mucho menos puede acercarse a la exigida en los tribunales pero que, cuanto menos, deberá ser suficiente como para generar cierta sensación de justicia en el proceder.

Como ejemplo de esto, podemos observar la comisión de investigación sobre el rescate financiero en España, donde el Partido Popular (PP) y el Partido Socialista (PSOE) pactaron que la Presidencia la ostentara la diputada de Coalición Canaria, con la oposición de Ciudadanos.

En el caso de la comisión sobre la presunta financiación ilegal del PP, los socialistas y los populares llegaron a un acuerdo parecido, llegando a nombrar Presidente a Pedro Quevedo, de Nueva Canarias, aunque no formaba siquiera parte de la comisión.

Sin duda esta actuación es legítima, pues el principio mayoritario es totalmente válido y, de hecho, es necesario para garantizar el (correcto) funcionamiento del sistema democrático. Podría decirse que se trata de una condición necesaria pero no suficiente: “la democracia no puede caracterizarse únicamente por la regla de la mayoría, aunque el principio mayoritario sea un instrumento fundamental para la toma de decisiones democráticas” (Astarloa, 2017).

Precisamente la posibilidad de las minorías de constituir comisiones de investigación ha sido uno de los temas más debatidos en todas las reformas del Reglamento del Congreso. De hecho, como bien refleja Astarloa (2017), “no hay partido que en la oposición no haya pedido que se simplifique los requisitos para constituir comisiones de investigación [...]”. Las minorías, sin duda, han de tener cierta presencia en las investigaciones parlamentarias puesto que, de no ser así, se corre el riesgo de que las comisiones estén al mero servicio del Gobierno y de que el Parlamento deje de cumplir con una de sus funciones elementales: el control de la acción del Ejecutivo. Cuando esto ocurre, se acaba así trasladando “a otras esferas unas tareas que competen a las Cámaras, por ejemplo, sobredimensionando el papel de los medios de

comunicación en la tarea de investigar y/o controlar a los poderes públicos” (Ridao, 2017), donde las garantías para las personas afectadas se ven considerablemente reducidas.

Si consideramos que los parlamentos son los instrumentos más adecuados para llevar a cabo este tipo de investigaciones, tendremos que dotarles de los medios adecuados para que puedan ejercer sus funciones y para que los resultados sean de la máxima calidad posible tanto para los ciudadanos (que tienen derecho a participar activamente y a conocer la verdad) como para los comparecientes, evitando así obstáculos y lesiones innecesarios. Otra cuestión es si realmente las Cortes son los medios más idóneos para una investigación de este tipo, aunque ello dependerá sin duda de la naturaleza que se atribuya a las comisiones de investigación, que marcará asimismo sus efectos.

Visto esto, se considera conveniente analizar en este trabajo las principales cuestiones que suscita esta institución tras su previsión constitucional. Después de este epígrafe introductorio, estudiaremos en el segundo título si se han resuelto (y cómo) las cuestiones que ya desde finales del siglo XX resultaban controvertidas. En un tercer epígrafe se tratará de exponer, sin ánimo de exhaustividad, algunos de los nuevos interrogantes que han aflorado como consecuencia de la práctica parlamentaria y que sin duda no pudieron preverse cuando se reguló, fragmentaria y escasamente, la cuestión. Por último, se realizará una valoración sobre la situación actual de las comisiones tras el análisis presentado.

II. CUESTIONES PENDIENTES

En este apartado se retomarán algunas de las cuestiones polémicas que diversos autores han planteado tras la previsión constitucional a fin de comprobar si existe hoy mayor claridad respecto a ellas o si, en cambio, todavía es necesario algo de discernimiento.

II.1 Naturaleza y objeto de la investigación parlamentaria

Desde la regulación de esta institución en la Constitución de 1978 no existe un consenso claro respecto a cuál es la naturaleza, en sí misma, de las comisiones de investigación. Podría tratarse de una función autónoma, específica de las Cámaras, para el control político o bien sencillamente de uno de esos instrumentos que poseen las Cortes (art. 66 CE) para controlar al Gobierno, exclusivamente.

En este sentido, un acercamiento a los estatutos de autonomía y reglamentos de Cortes de algunas Comunidades Autónomas podría ser especialmente revelador. El hecho de tomar como referencia los reglamentos autonómicos no implica que las conclusiones que se extraigan de ellos sean exclusivamente regionales; en cambio, permitirá trasladarlas a la esfera nacional, a las Cortes Generales, gracias a la mayor precisión que en ocasiones han alcanzado algunas normas autonómicas. Para el estudio de esta cuestión tomaremos como referencia lo expuesto por Ridaó (2017) en la *Revista de las Cortes Generales*. Asimismo, el Consejo de Estado analiza a conciencia este asunto en su Dictamen 406/2017, de 25 de mayo, acerca de la exigencia de comparecencia a la entonces Vicepresidenta del Gobierno en una comisión de investigación del Parlamento catalán.

Nos referiremos en primer lugar al objeto que puede estudiarse o investigarse en dichas comisiones: “el interés público ha de estar conectado con el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma”⁶. De esta manera, se aclara la primera de las dudas: en principio las Comunidades Autónomas sólo podrán crear comisiones de investigación para asuntos no sólo conectados con su territorio sino que sean también de su competencia. Por ende, no podrán versar sobre cualquier asunto de interés general a nivel nacional que les afecte ligeramente y

⁶ Dentro de la recopilación de Doctrina Legal del Consejo de Estado de 2003, publicada en el BOE en 2006, encontramos el Dictamen núm. 34/2003, de 6 de febrero de 2003 en el que se da respuesta a la consulta sobre si “la Comisión no permanente de Investigación de las causas de la catástrofe del petrolero Prestige, constituida en el Parlamento de Galicia, tiene potestad para requerir la comparecencia de autoridades, funcionarios o agentes de la Administración General del Estado, así como la remisión de documentación referida a la ejecución de funciones de la competencia de ésta.”

así, de esta manera, los llamados a comparecer no tendrán que verse sometidos a un doble escrutinio: a nivel nacional y a nivel autonómico.

Un ejemplo de esta doble carga que experimentan algunos comparecientes y que puede ser enfrentada haciendo uso del citado dictamen es el caso de la compareciente que en octubre del pasado año se negó a declarar en la comisión sobre la financiación de los partidos políticos del Senado y cuya negativa fue llevada ante la Fiscalía como posible delito de desobediencia por uno de los grupos parlamentarios.⁷ Asimismo, esta empleada de una empresa relacionada con el Partido Socialista de Valencia no llegó siquiera a presentarse en la comisión que se encarga de investigar la financiación presuntamente ilegal del PSOE valenciano⁸, a la que había sido llamada a comparecer, dado que no había recogido los burofaxes que se le habían enviado para citarla.

Observamos así cómo la mujer había sido convocada a dos comisiones en las que el objeto de investigación era prácticamente idéntico y cuyo contenido esencial era el análisis de la financiación de un partido en una Comunidad Autónoma concreta.

Es por eso que el Consejo de Estado ha tratado de acotar hasta dónde llega la competencia de las asambleas autonómicas a la hora de investigar. De no establecerse ninguna limitación, la función de investigación, aún siendo necesaria y esencial, estaría sobredimensionada, convirtiéndose en algo especialmente gravoso para los derechos del compareciente (honor, imagen e intimidad, entre otros), los cuales deben ser siempre respetados en la actividad de cualquier Poder del Estado. Las Cortes, como tal, también deben actuar sometidos a los principios y valores esenciales de nuestro ordenamiento jurídico y de la Constitución; como expone el Tribunal Constitucional en su reciente sentencia de 2018, el ejercicio del derecho de participación de los representantes políticos ha de “respetar los derechos fundamentales y las libertades públicas constitucionalmente reconocidos como consecuencia obligada de la sumisión de todos los poderes públicos a la Constitución (art. 9.1 CE)”. Por ello, concluimos que habrá un “cualificado deber de acatamiento a la Constitución que recae sobre los titulares de los cargos públicos, incluidos los electos”, que implicará la obligación de ejercer el cargo

⁷ Caso mencionado previamente en la nota a pie de página número 4.

⁸ Así lo refleja una noticia de Europa Press de diciembre de 2018 con el siguiente titular: “*Exempleada de Crespo Gomar que no declaró en el Senado no acude a Les Corts a la comisión de financiación de PSPV y Bloc.*”

con respeto a la Constitución y al resto del ordenamiento [AATC 24/2017, de 14 de febrero, FJ 9; 124/2017, de 19 de septiembre, FJ 8, y 144/2017, de 8 de noviembre, FJ 6].

El caso de la compareciente valenciana permite aclarar ciertas dudas acerca de quién puede ser convocado por parte de una asamblea. Se comprueba que las personas que pueden ser llamadas, y obligadas, a comparecer en una comisión de investigación autonómica sólo podrán ser personas que estén dentro del ámbito de actuación y competencia de dicha Comunidad Autónoma, de manera que la Abogacía del Estado llegó a afirmar, en el informe de 31 de octubre de 2006 realizado por Ricardo Huesca Boadilla, que los cargos al servicio de la Administración del Estado no podrán “ser sometidos a control de carácter político alguno por parte de los miembros del Parlamento autonómico.”

Sin embargo, es preciso remarcar que la Abogacía del Estado, en este mismo informe, especifica que mientras que estos parlamentos autonómicos no tendrán potestad para llevar a cabo un control político de las autoridades e instituciones del Estado (a nivel nacional), sí podrán informarse acerca de ellas y sus actuaciones, por lo que sí podrían ser convocadas a comparecer sin mayores dificultades.

La distinción, acuñada por la doctrina parlamentaria, es fundamental. Para Ridaó (2017) las comisiones de investigación tendrían así una naturaleza plural: “la función de información supone simplemente pedir un conjunto de datos y opiniones que sean de interés, en el caso que nos ocupa, para la comisión de investigación o para poder legislar o para poder mejorar determinados procedimientos, sin que pueda implicar la exigencia de la responsabilidad política que resultaría propia de la función de control”. Esta aseveración sobre la atribución de responsabilidad debe ser tratada con cautela, puesto que el Tribunal Constitucional, en su reciente sentencia, ya ha matizado qué contenido deben y no deben tener las conclusiones de una investigación parlamentaria. Esta cuestión será tratada posteriormente.

De esta manera podemos afirmar que la función de la comisión es investigar; dicha investigación podrá versar sobre cualquier asunto de interés público, siempre dentro de los límites ya establecidos respecto de las competencias de cada parlamento. Y, así, a toda persona que esté siendo investigada se le podrá exigir responsabilidad política. En paralelo a esta investigación y para facilitarla, la comisión podrá recabar toda información que le sirva a los efectos de lograr el fin para el que fue creada.

Por ello, se pueden distinguir dos finalidades al hablar del llamamiento para comparecer:

1. En primer lugar, se podrá requerir la comparecencia de un cargo público, sobre el cual se ejercerá un control y cuya responsabilidad política podrá ser determinada en el dictamen que apruebe el Pleno. En este caso únicamente podrán ser controladas aquellas personas vinculadas con la Administración de una Comunidad Autónoma en supuestos que recaigan bajo la competencia de ésta.

Dentro de este grupo sobre el que el Parlamento autonómico puede ejercer un control, aquellos a los que requiere comparecer, encontramos un espectro algo más amplio de lo que cabría pensar: el Estatuto de Autonomía valenciano, por ejemplo, establece en su artículo 22 que es función de las Cortes valencianas, además de la del control de la acción del Consell, “ejercer el control parlamentario sobre la acción de la Administración situada bajo la autoridad de la Generalitat”. Se refiere así al conjunto de las administraciones dependientes de éste, junto con las empresas y personas que puedan verse vinculadas con ella. No se trata meramente de cargos públicos sino también de funcionarios o empleados en empresas que actúen bajo el amparo de la Administración. Este extremo, en todo caso, podría ser cuestionado ya que cabría preguntarse si la responsabilidad política sólo debiera ser atribuida a los cargos políticos o, en cambio, puede extenderse a otras personas.

2. En segundo lugar, se podrá solicitar la comparecencia de cualquier ciudadano. En este supuesto no se hablaría de un control propiamente dicho, sino de una solicitud de información que pueda ser útil a los efectos del esclarecimiento de los hechos que se están efectivamente investigando. Por ello, a cualquier ciudadano vinculado con la cuestión de que se trate se le podrá solicitar que comparezca.

Este es un aspecto que ha sido ampliamente tratado en las distintas propuestas de reforma del Reglamento. De hecho, la presentada por el Partido Socialista, junto con el PNV, Izquierda Unida y el Grupo Mixto en el transcurso de la VIII Legislatura⁹, introduce la posibilidad de que en cualquier clase de comisión puedan comparecer para informar no sólo autoridades y funcionarios sino también presidentes de empresas “que, al margen de

⁹ BOCG, Serie B-246-1, de 31 de mayo de 2002.

participación de capital público en su capital social, desarrollen una actividad en la que concurren alguna de las siguientes circunstancias: prestar servicios esenciales o servicios públicos de titularidad estatal, o desarrollar actividades sujetas a un específico régimen administrativo de control o autorización, o estén exentas total o parcialmente de la libre competencia.” Por extensión, podemos entender que esta clase de preceptos también sería de aplicación a las comisiones de investigación. Es una proposición que nunca se llegó a aprobar pero que podría recuperarse en la próxima legislatura.

De nuevo diferenciando entre aquellos que son controlados y aquellos que van únicamente a favorecer el esclarecimiento de los hechos investigados a través de la información que puedan aportar, la duda surge en torno a la obligatoriedad de comparecer en uno u otro caso. Es evidente que si una función esencial de los parlamentos, expresada así por la Constitución, es el control al Gobierno, será obligatorio que aquellos a los que se requiera comparecer lo hagan.

En cambio, la Abogacía del Estado y el Consejo de Estado han afirmado en incontables ocasiones que, en ciertos casos de comparecencias de personas no vinculadas directamente con el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma en cuestión, no existirá obligación de responder a la solicitud. Tanto el asunto como el objeto de la comparecencia deberán ser competencia de la Comunidad para que sea así¹⁰. Lo expresó de manera tajante la Abogacía del Estado en su informe de 8 de enero de 2003 sobre Galicia:

Primero. Los funcionarios y autoridades de la Administración General del Estado no están obligados a comparecer en la Comisión no permanente de Investigación constituida por el Parlamento de Galicia en tanto que el objeto de dicha comparecencia está referido a su actuación administrativa en el ámbito de una competencia exclusiva del Estado ajena a las competencias estatutariamente atribuidas a la Comunidad Autónoma de Galicia.

Segundo. La documentación requerida a los órganos de la Administración General del Estado referente al ejercicio de una competencia exclusiva del Estado no es de obligatoria remisión al Parlamento de Galicia por carecer éste de potestades para exigir su entrega, al no versar dicha documentación sobre materia de competencia autonómica y poder infringir los titulares de dichos órganos el deber de secreto de las diligencias sumariales instruidas.

¹⁰ En este sentido, y basándose en el ya mencionado Dictamen del Consejo de Estado 406/2017, Ridao (2017) expone que “[...] a la hora de considerar la pertinencia y obligatoriedad de que las autoridades y funcionarios estatales atiendan los requerimientos de comparecencia en Comisión de investigación formulados por el Parlamento de Cataluña, la doctrina consultiva ha expresado que ambas sólo podrán apreciarse en el caso de que tanto el asunto sobre el que se haya constituido la Comisión como la cuestión sobre la que se requiera a comparecencia sean, concurrentemente, competencia de la Generalitat”.

De este derecho a no comparecer se valió la alcaldesa de Madrid, Manuela Carmena, en noviembre de 2018 en la comisión de investigación de BiciMAD. Adujo que los aspectos que se investigaban en dicha comisión eran totalmente técnicos, sobre los cuales ella no había tenido ningún tipo de influencia. De esta manera, utiliza como argumento para eludir la comparecencia la inexistente relación entre el asunto estudiado y su persona. La alcaldesa pretendió hacer ver que ella no podía ser controlada en este supuesto puesto no era de su competencia y, en todo caso, su aportación sería a meros efectos informativos. De acuerdo con la doctrina expuesta, no tendría obligación de acudir. Es un ejemplo de que la negativa a responder a una solicitud de comparecencia, por sí misma, no se convierte automáticamente en un delito de desobediencia del apartado primero art. 502 del Código Penal.

Una vez analizadas tanto la doctrina del Consejo y la Abogacía del Estado como la práctica parlamentaria, surge una inevitable pregunta: ¿puede esta falta de obligatoriedad a la hora de comparecer para informar perjudicar, o incluso frustrar, los trabajos y los resultados de la Comisión? Es claro que la citada doctrina trata de evitar abusos de los parlamentarios a la hora de solicitar comparecencias y el uso partidista de las comisiones de investigación; sin embargo, en ciertos casos existe una verdadera necesidad de recabar cierta información y esta vía podría ser empleada por muchos como subterfugio con el fin de evitar la exposición pública.

En este sentido, Ridao Martín (2017) critica que la falta de obligatoriedad en la comparecencia de autoridades estatales por su carácter meramente informativo conculca la posibilidad de los representantes de realizar un efectivo ejercicio de su cargo, que en última instancia acaba con los derechos de los ciudadanos, puesto que se les impide participar activamente a través de sus representantes en el Parlamento.

A pesar de ello, la decisión de Manuela Carmena no fue recurrida, por lo que aparentemente la Asamblea de Madrid se allanó en este punto, aceptando tácitamente la doctrina del Consejo de Estado.

Como última precisión respecto a la naturaleza de las encuestas parlamentarias, Ridao Martín (2017) afirma que no puede aceptarse la idea de que las comisiones de investigación sean meros mecanismos de control al Gobierno, de la misma manera que las preguntas o interpelaciones parlamentarias, dado que si fuera así el legislador habría incluido este instrumento “dentro del Título V de la Norma Fundamental, relativo a las relaciones entre el Gobierno y las Cortes”,

como hace con los demás, y “no en su actual emplazamiento dentro del Título III (de las Cortes Generales)”. De esta manera se infiere de nuevo que las comisiones no se circunscriben estricta y únicamente al control del Gobierno sino que abarcan un objeto más amplio, con unas funciones diferenciadas: “es decir, no parece que se pueda poner en cuestión que, entre las funciones de las encuestas parlamentarias, quepa una función plenamente autónoma de información”.

II.2 Delimitación con la actividad judicial

La cuestión de la delimitación entre la actividad investigativa de los parlamentos y la judicial ha sido muy controvertida desde sus orígenes y cobra especial relevancia en nuestros días dado que estamos asistiendo a numerosos casos en los que las comisiones de investigación se desarrollan en paralelo con diferentes procesos judiciales.

Es el propio precepto constitucional, en su artículo 76, el que advierte sobre la tendencia a entremezclar los dos ámbitos. Y, a la vez, de manera escueta pero rotunda, se esfuerza en determinar que han de ser actividades independientes: “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.” La independencia no se ve perjudicada por el hecho de que los resultados puedan hacerse llegar al Ministerio Fiscal, puesto que la cuestión quedaría en ese instante y de manera completa en manos del Poder Judicial, haciéndose a un lado el Legislativo.

En todo caso, nos adentramos en un terreno delicado puesto que es en esta esfera donde los derechos constitucionales de los comparecientes más pueden verse afectados y donde los parlamentarios deben actuar con una diligencia especialísima, respetando profundamente los principios esenciales de nuestro ordenamiento y los valores fundamentales de la Constitución a los que en todo caso tienen que someterse.

Hablar de la delimitación entre la actividad judicial y parlamentaria en las comisiones de investigación es también hablar de la naturaleza de éstas. Nos permite, después de la exposición realizada en el apartado anterior, dar un paso más allá.

Para ello nos basaremos en la sentencia del Tribunal Constitucional 133/2018, de 13 de diciembre, a través de la cual trataremos de delimitar negativamente la naturaleza de estas comisiones:

- a) no se trata de una actividad jurisdiccional y, por lo tanto, no podrá tener las mismas prerrogativas que el Poder Judicial y deberá, en todo caso, respetar a éste. Su naturaleza es estrictamente política; así se desprende del artículo 117.3 de la Constitución, que reserva el ejercicio de la función jurisdiccional a los jueces y tribunales (FJ 8), de manera que solo estos podrán juzgar y hacer ejecutar lo juzgado;
- b) no se trata tampoco de un reflejo de la potestad administrativa sancionadora del Estado, puesto que las cámaras carecen de cualquier tipo de potestad disciplinaria más allá de la que les corresponde en su funcionamiento *ad intra*.

Así podemos delimitar el ámbito que bajo ningún caso puede ocupar: el judicial o disciplinario. Y es por esto que la sentencia también establece que bajo ningún concepto se podrá realizar, en el dictamen de una comisión de investigación, una declaración individualizada de responsabilidad, una “declaración de comportamientos ilícitos merecedores de pena o sanción”. Esta atribución sólo puede ser establecida por los órganos competentes para ello: los judiciales o los administrativos, en su caso. Por ello, toda actuación que incumpla este principio y se adentre en lo que es competencia de los ámbitos judicial y disciplinario deberá ser rechazada y, en su caso, sancionada¹¹. No quiere esto decir que no se pueda llevar a cabo una investigación parlamentaria paralela a la judicial, puesto que ni la Constitución ni la ley lo prohíben y en la práctica hemos podido comprobar cómo esto ocurre en innumerables ocasiones. Lo que sí implica, sin embargo, es que los efectos, aseveraciones, prerrogativas y obligaciones no podrán ser, bajo ningún concepto, las mismas en uno y otro ámbito.

Lo relevante en este sentido es que realmente no es la cuestión de primacía sino más bien la de competencia: no hay que analizar qué poder se superpone al otro en un caso concreto sino más bien qué funciones, diferenciadas, tiene cada uno de ellos. Como hemos visto, el poder de juzgar lo ostentan única y exclusivamente los tribunales, para lo cual se les atribuye una serie de potestades especiales. Los Parlamentos no juzgan, por lo que sus comisiones de investigación

¹¹ Astarloa (2017) expone que “el Tribunal Constitucional puede resolver no solo las cuestiones sobre la inconstitucionalidad de las leyes, sino también recursos de amparo contra actos no legislativos del Parlamento”.

no pueden atribuir conductas ilícitas sino que, sencillamente, realizarán otras funciones, de carácter político y legislativo.

Por ello, solo podemos concluir que las comisiones de investigación “emiten, como les es propio, juicios de oportunidad política que, por muy sólidos y fundados que resulten, carecen jurídicamente de idoneidad para suplir la convicción de certeza que sólo el proceso judicial garantiza” (STC 46/2001, de 15 de febrero, FJ 2). Y precisamente porque una comisión de investigación no puede “suplir la convicción de certeza que sólo el proceso judicial garantiza”, debemos caer en la cuenta de que, según expresa Ridaó (2017), las encuestas parlamentarias lo que pretenden es alumbrar la ‘verdad política’ -no así la jurídica como hacen los tribunales- y, por ende, sus efectos (eminentemente políticos) y sus instrumentos deberán ser diferentes. Esta verdad se fija por el juego de la mayoría, que es quien finalmente aprueba el dictamen propuesto por la comisión en el Pleno. Y a la mayoría le pueden guiar numerosos intereses: el interés general, el interés del partido o del Gobierno, el desprestigio al adversario, la información al ciudadano.

También los medios de comunicación deben tener en cuenta esta precisión, puesto que se debe transmitir adecuadamente que la decisión que surge de un Parlamento es consecuencia del debate y del acuerdo y no de la convicción de certeza de los tribunales. De no existir una verdadera conciencia acerca de esto en los medios de comunicación y los parlamentos, los resultados de una encuesta parlamentaria pueden ser muy lesivos para los que se ven involucrados en una comisión de investigación.

Asimismo, es evidente que, en el caso de que el Presidente de la Cámara haga uso de la facultad que la Constitución le confiere de dar traslado de los resultados de la investigación parlamentaria al Ministerio Fiscal, estos deben ser analizados cautelosamente por el Fiscal, no tomando como verdad absoluta aquello que se concluye en el Pleno. Debe ser entendido, en su caso, como mero indicio que permita (o no) comenzar una investigación judicial. Estamos a la espera, por poner un ejemplo, de que la Fiscalía de Madrid resuelva sobre el caso de la empleada valenciana que se negó a comparecer y a la que el Partido Popular llevó a la Fiscalía por ello. Los dictámenes de las comisiones y las aseveraciones de los comparecientes no pueden convertirse en presunciones de ilicitud de carácter irrefutable porque, además, no debemos olvidar que los llamados a comparecer tienen obligación de hacerlo: ¿quién comparecerá y dirá

la verdad sabiendo que, en caso de que se inicie un proceso judicial contra él, sus palabras en la comisión constituirán una presunción *iuris et de iure*?

Y esto es especialmente importante si tenemos presente que precisamente las Cortes tienen atribuida esta facultad de crear comisiones de investigación porque se considera necesario y relevante para el interés público que obtengan información que permita esclarecer ciertos hechos; este objetivo, que conforma el propio derecho del ciudadano y que es ejercido a través de sus representantes, no debe verse malogrado. De hecho, es algo que está especialmente presente en los parlamentos actuales: en el ‘Acuerdo para un Gobierno reformista y de progreso’ entre el Partido Socialista y Ciudadanos se prevé “la obligación de veracidad de los comparecientes en estas Comisiones”. Para ello, habrá que facilitar que las personas que comparezcan digan la verdad y esto no se puede lograr sólo coercitivamente.

El Código Penal ya obliga a los comparecientes a decir la verdad so pena de incurrir en delito de falso testimonio. Así se establece en el apartado tercero del artículo 502: “[e]l que convocado ante una comisión parlamentaria de investigación faltare a la verdad en su testimonio será castigado con la pena de prisión de seis meses a un año o multa de 12 a 24 meses.” La doctrina ha discutido mucho acerca de este tipo, llegando a considerar que atenta contra el principio de mínima intervención del Derecho Penal. Algunos sectores defienden que sólo se incurra en este delito en caso de que se den “alteraciones sustanciales de la verdad, afirmaciones que incidan sobre hechos determinantes de la apertura de la investigación parlamentaria [...]” y no meras “reticencias o inexactitudes” (Ridao, 2017). La mayoría precisa que ha de tratarse de un acto doloso, donde haya existido una verdadera voluntad de engañar. No queda claro cuál debe ser el tratamiento penal de estos actos pero lo que sí parece apreciarse es que la doctrina no comparte que los hechos típicos del tradicional delito de falso testimonio sean exactamente los mismos que los que tratamos aquí.

Caso diferente es aquel en que el compareciente no es que tema ser investigado como consecuencia de la investigación parlamentaria sino que ya está incurso en un proceso penal. La cuestión acerca de si es propicio o no que una investigación parlamentaria se desarrolle en paralelo a un proceso penal con el mismo objeto será discutida al final de este apartado. Pero, continuando con la obligación de decir la verdad, se ha permitido en la práctica totalidad de los casos que un encausado comparezca pero no declare para no conculcar su derecho constitucional a no declarar contra sí mismo. Incluso se llega a justificar la mentira por parte de

algunos sectores de la doctrina: “[a]sí las cosas, la mayoría de la doctrina opta por apreciar una causa de justificación muy cualificada cuando el sujeto miente para no autoinculparse” (Torres, 1998). En todo caso, más sencillo y quizás razonable que la justificación de la mentira es otorgar al investigado la posibilidad de no declarar. El reconocimiento expreso del derecho a mentir nunca se ha querido dar en el ámbito penal; no debe ocurrir de manera diferente en el ámbito parlamentario.

Otro instrumento con el que se quiso contar para favorecer la verdad en las investigaciones parlamentarias es el secreto de las actuaciones. Las normas reguladoras de la cuestión han sido modificadas en varias ocasiones, pasando de un régimen de gran secreto a uno de casi absoluta publicidad. Esta evolución será analizada en el apartado siguiente, por lo que nos profundizaremos más en ello en este momento. Pero sí que es preciso remarcar que, como exponen Astarloa y Cavero (1998), “al elegir la publicidad, nuestros Reglamentos han subordinado [...] lo que podríamos denominar “la búsqueda de la verdad” [...] al interés de la ciudadanía [...]”, que tiene derecho a participar activamente y a conocer los asuntos.

Para finalizar con este apartado acerca de las complejas relaciones entre la investigación parlamentaria y la judicial, nos cuestionaremos la pertinencia de que se lleven a cabo, en paralelo y sobre un mismo asunto, ambos procesos. Plantearemos también la validez constitucional de esta circunstancia.

Hemos analizado a lo largo del presente documento la enorme complejidad de la investigación parlamentaria puesto que no debe convertirse, bajo ningún concepto, en una suerte de proceso judicial alternativo, pues ni sus formas de organización ni sus fines son los del ámbito judicial. Asimismo, la dificultad fundamental en este sentido es la afectación de los derechos fundamentales de las personas llamadas a comparecer, los cuales no siempre se logra respetar en la comisión de investigación, especialmente en aquellos casos en que el proceso judicial se desarrolla de manera paralela al parlamentario.

Así, no es sencillo imaginarse cómo el derecho a la presunción de inocencia, a no declarar contra uno mismo, a tener un juicio con todas las garantías y al honor y la imagen pueden ser garantizados en estas situaciones de dualidad.

Desde un punto de vista constitucional, no parece que pueda encontrarse ningún impedimento por el que un asunto, siendo de interés general, de la competencia de la asamblea legislativa en

cuestión y aprobado por el procedimiento adecuado, deje de ser estudiado en una comisión de investigación por el hecho de que esté siendo investigado judicialmente. Ni la Constitución lo impide expresamente, ni tampoco nunca se ha interpretado en la práctica de esta manera. Sin embargo, a pesar de todo, la posibilidad de impedir que una investigación parlamentaria pudiera versar sobre cuestiones que fueran objeto de actuaciones judiciales por causa de delito o falta es algo que ya planteó el Partido Popular, en el año 1989, en el proyecto de reforma del Reglamento, aunque sus propuestas no fueron atendidas. La actual ministra de Defensa, del Partido Socialista, afirmó en febrero de 2017 que no es realmente necesario llevar a cabo una investigación parlamentaria si ya hay una judicial en curso, aunque argumenta que no es incompatible¹².

Ya que hoy por hoy no existe un fundamento legal que permita defender esta postura, sí se pueden proponer dos cuestiones que podrían valorarse para compatibilizar el respeto de los derechos fundamentales de los comparecientes y el cumplimiento de las funciones que el Parlamento tiene encomendadas:

1. En primer lugar, se propone la posibilidad de aceptar que se lleven a cabo ambos procesos paralelamente pero que el parlamentario se interrumpa durante el transcurso del juicio. Esta solución sería muy problemática puesto que hoy en día los procesos judiciales se prolongan ostensiblemente en el tiempo y ello terminaría por imposibilitar en la práctica la actuación de la comisión, quedando en muchos casos sin objeto y llegando a finalizar la legislatura sin haber podido concluir.
2. Otra posibilidad para compatibilizar ambas actuaciones sería la de establecer que la comisión parlamentaria podrá hacer uso de todos sus instrumentos para investigar e informarse sobre una cuestión siempre y cuando no afecte de ninguna manera al desarrollo del proceso judicial, de forma que no podrían las Cámaras adentrarse en aquellas cuestiones que concretamente estuviesen siendo instruidas o enjuiciadas en el proceso penal. Esta solución es incluso más compleja: en primer lugar, porque sería una tarea muy ardua la de determinar qué aspectos concretos deben quedar apartados de la

¹² Así lo afirmó en el Congreso de los Diputados en referencia a la posible responsabilidad de Miguel Fernández Ordóñez por la salida a Bolsa de Bankia, añadiendo que “es importante que ahora los tribunales puedan analizar con calma, investigar los hechos y depurar si ha habido responsabilidades. Si las ha habido, tendrá que caer el peso de la ley y, si no las ha habido, se podrá archivar.” Véase Europa Press (2017, 14 de febrero). Margarita Robles no ve necesario que el Congreso investigue a Fernández Ordóñez si ya lo hace la Justicia. *Europa Press*.

investigación; y en segundo lugar, como consecuencia de esto, existiría una obligación de actuar con tal cautela que entorpecería el ritmo razonable de trabajo.

En cualquier caso, es evidente que ninguna de estas soluciones es sencilla ni pacífica. Posiblemente, la medida más reformista propuesta en este sentido es la que aparece contenida en el borrador de trabajo para la reforma del Reglamento de 13 de octubre de 2005. Astarloa, en su obra de 2017 y citando dicho borrador, expone que la Mesa, a su discreción y tras la solicitud del tribunal que esté a cargo del proceso judicial, podría suspender aquellas investigaciones en las que, coincidiendo sujetos y hechos, la persona involucrada ya hubiera sido investigada judicialmente. Y sólo se podría retomar la comisión si, una vez finalizado el proceso, el resultado hubiese sido una sentencia condenatoria puesto que, de haber sido absolutoria o de haberse sobreseído el caso, no podría reemprenderse.

De esta manera, se puede inferir que el enjuiciamiento que hace el tribunal es superior, dado que otorga una verdad jurídica, no política. Y si judicialmente, contando con todos los medios posibles para llegar a la verdad y a una convicción de certeza, se ha determinado que una persona es inocente, entonces todo lo que podría hacer la encuesta parlamentaria a posteriori es conculcar el derecho al honor, la imagen o la intimidad de esta persona. En cambio, de ser declarado culpable o responsable jurídicamente, la encuesta podría continuar para tratar de esclarecer aún más los hechos o determinar responsabilidades políticas. En todo caso, hemos de hacer constar que el precepto preveía que la Mesa *podiera* acordar la suspensión, no que tuviera que hacerlo; era una potestad y no una obligación.

Después de todo lo expuesto, concluimos que una adecuada delimitación entre estos dos campos es esencial y urgente dadas las importantes repercusiones que podría tener una incursión del uno en el otro. Desde hace años se han realizado propuestas y es necesario emprender una reforma en este sentido que efectivamente se lleve a la práctica. Dicha reforma tendrá que ser adecuadamente reflexionada y consensuada, pues se trata de alcanzar un equilibrio entre la función de investigación de las Cortes para los ciudadanos, los trabajos del Poder Judicial y los derechos de las personas involucradas.

II.3 La publicidad y el secreto de las actuaciones

Ya se ha mencionado que el modelo de publicidad de las comisiones de investigación ha ido evolucionando con el paso del tiempo, en un intento constante de equilibrar la búsqueda de la verdad con los derechos de los comparecientes y de los ciudadanos. Además, en los ámbitos investigados muchas veces aparecen materias cuyo secreto es importante custodiar; por tanto, no se podrá optar ni por una absoluta publicidad ni por un total secreto.

En su redacción original, el Reglamento del Congreso establecía en el apartado tercero de su artículo 64 que “[s]erán secretas, en todo caso, las sesiones y los trabajos de la Comisión del Estatuto de los Diputados y de las Comisiones de Investigación.” Así, observamos cómo se pretendía anteponer la búsqueda de la verdad a cualquier otro objetivo. Un ambiente de secreto, en el que las respuestas que se dieran no serían conocidas de manera inmediata por los ciudadanos, invitaba a una mayor apertura de los comparecientes, que no se verían sometidos al escrutinio social de manera constante. Así, según exponen Astarloa y Cavero (1998), varios motivos justificaban el secreto: la obtención de información, la necesidad de guardar la reserva sobre determinados asuntos cruciales y el respeto a los derechos de los comparecientes, especialmente algunos como la intimidad o el honor.

Ya en el año 1994 se lleva a cabo una reforma del Reglamento en la que se modifica el régimen de publicidad de las encuestas parlamentarias, aproximándolas a los demás tipos de comisión, aunque siempre salvaguardando determinados actos: “[l]as sesiones de las Comisiones de Investigación preparatorias de su plan de trabajo o de las decisiones del Pleno, o de deliberación interna, o las reuniones de las Ponencias que se creen en su seno, no serán públicas. Serán también secretos los datos, informes o documentos facilitados a estas Comisiones para el cumplimiento de sus funciones, cuando lo disponga una Ley o cuando así lo acuerde la propia Comisión” así como aquellas comparecencias en las que la materia sobre la que se va a declarar haya sido declarada reservada o secreta o “cuando a juicio de la Comisión los asuntos a tratar coincidan con actuaciones judiciales que hayan sido declaradas secretas” (artículo 64.4 del Reglamento del Congreso).

Por lo demás, con las excepciones expuestas, las sesiones serán públicas salvo que la mayoría absoluta de la comisión, a propuesta de la Mesa, el Gobierno, dos Grupos Parlamentarios o la quinta parte de sus miembros determine lo contrario. Observamos así cómo se pretende guardar

un cierto equilibrio, empezando ya a hacer primar la publicidad sobre otros objetivos, importantes también pero que antes eran considerados prioritarios.

Un proceso parecido han experimentado las sesiones del Pleno en las que se debate el dictamen presentado por la comisión de investigación. Su regulación aparece contenida en el artículo 63 del Reglamento, donde inicialmente (año 1982) se establecía que, a pesar de que las sesiones del Pleno eran en principio públicas, en el caso de los debates sobre informes o dictámenes de las encuestas parlamentarias serían secretas. En el proyecto de reforma del Reglamento del Congreso de 1989¹³ se prevé que serán secretas las sesiones del Pleno en las que “se debatan conclusiones formuladas por las Comisiones de Investigación” (artículo 70, apartado tercero), con la excepción de que la Mesa del Congreso determine lo contrario. Por último, en el año 1994, se modifica el Reglamento de manera que se excluye la referencia específica que se hacía en el año 1982 a las encuestas parlamentarias. Así, se infiere que el legislador no quiere exceptuar la publicidad en estos supuestos, por lo que, si no existe norma especial, entonces se les aplicará la norma general: la publicidad.

Por último, respecto a la votación de las decisiones de las comisiones de investigación, nos remitimos primeramente al artículo 52, donde se precisa que éstas se adoptarán a través del criterio del voto ponderado. Habiendo precisado esto, acudimos al artículo 85 del Reglamento, cuya redacción original sólo prohibía expresamente el voto secreto para los procedimientos legislativos. Ya en el año 1994, se extiende dicha prohibición del voto secreto a aquellas decisiones que hayan de adoptarse por el criterio del voto ponderado; es decir, sin nombrarlas específicamente, se refiere a las comisiones de investigación, entre otras.

Como comprobamos, se ha escogido una clara dirección en cuanto a la publicidad. El régimen de las comisiones en este aspecto se ha mantenido inalterable desde entonces, durante veinticinco años, sin que se haya apreciado tampoco un interés especial en modificar esta cuestión. Se puede considerar que se trata de algo asentado y sobre el que existe un amplio consenso. Y esto es así porque el Parlamento, además de funciones como la legislativa y la de control, tiene una fundamental tarea de publicación de todo aquello que ocurre en nuestra democracia. Tanto las Cortes como los medios de comunicación tienen encomendada esta especial misión. En el caso del Parlamento, de manera concreta, se ha de debatir y cuestionar

¹³ BOCG, Serie B-159-1, de 17 de julio de 1989.

todo aquello que el Gobierno realiza para que, de esta manera, pueda ser conocido y enjuiciado por la ciudadanía. Podemos, por tanto, partir de la base de que la publicidad es positiva y, en cierto modo, coherente con la propia función de control e investigación.

En todo caso, sí que se han podido contemplar algunas propuestas que pueden despertar nuestro interés. Habiendo aceptado, como regla general, la publicidad de las actuaciones de la comisión, el Partido Popular propuso en el año 2004 un medio concreto a través del cual se dieran a conocer, se publicaran, las actuaciones de las comisiones: se trataría de la figura del relator. De acuerdo con el artículo de *El Mundo* de 19 de septiembre de 2004¹⁴, el relator sería “una persona de reconocido prestigio e independencia y cuyo nombramiento requeriría el voto de dos tercios de la Cámara.” Así, sería la amplísima mayoría de la Cámara, debiendo incorporar por fin a extensos grupos de la minoría, la que determinara quién redactaría las conclusiones resultantes de la investigación, de manera que su independencia lograría acabar con el sesgo que a veces imponen las mayorías. A pesar de ello, entraña ciertos problemas como, por ejemplo, que una persona ajena al Parlamento pueda tener acceso de primera mano a todos aquellos secretos que, por ministerio de la ley o por decisión de la comisión, se habían tratado de proteger. En todo caso, al tratarse de una figura *ad hoc*, si el legislador emprendiera una vía de reforma del Reglamento en esta dirección tendría la posibilidad de establecer en qué condiciones desearía que actuase este relator.

En cualquier caso, la publicidad es una de aquellas cuestiones en las que se podría llegar a afirmar que existe consenso.

II.4 El juego de las mayorías: constitución y organización interna

La cuestión de qué papel tienen las minorías en las Cortes siempre ha sido espinosa. Y lo es especialmente en el caso de las comisiones de investigación, cuya función de control al Ejecutivo podría verse frustrada en el caso de que la mayoría, formada por miembros del partido en el Gobierno, impusiera su voluntad por el principio mayoritario.

Ha de precisarse que este principio mayoritario es legítimo y necesario para garantizar que los distintos instrumentos de trabajo marchen; cuestión distinta es que marchen correctamente. En todo caso, el hecho de que en una actividad parlamentaria en tengan peso las minorías tampoco

¹⁴ *El Mundo* (2004, 19 de septiembre). El PSOE rechaza la figura del relator para las comisiones de investigación. *El Mundo*.

implica necesariamente que se llegue a un mejor resultado. Lo que sí garantiza es una mayor representatividad y, al menos, una cierta actitud de debate y búsqueda del consenso entre los parlamentarios; un atisbo de interés en llegar a acercar posturas para encontrar aquella que mejor represente a todos.

Astarloa (2017) afirma también que hoy en día existe una cada vez más intensa demanda de que los instrumentos de control al Gobierno “no dependan para tramitarse de la voluntad de la mayoría”. Es por esto que, de manera constante y a lo largo de los años, las distintas propuestas de reforma del Reglamento han incorporado previsiones sobre la capacidad de las minorías para crear comisiones de investigación, aunque ninguna ha llegado a hacerse efectiva.

Para comprender qué posición ocupan en nuestro ordenamiento las minorías nos remitiremos, por un lado, al Reglamento del Congreso y, por otro, al del Senado.

El primero regula la constitución de las comisiones en artículo 52, apartado primero. Establece que “[e]l Pleno del Congreso, a propuesta del Gobierno, de la Mesa, de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara, podrá acordar la creación de una Comisión de Investigación sobre cualquier asunto de interés público.”

Por su parte, el Reglamento del Senado lo hace en el artículo 59: “[e]l Senado, a propuesta del Gobierno o de veinticinco Senadores que no pertenezcan al mismo Grupo parlamentario, podrá establecer Comisiones de Investigación [...]”

Observamos cómo en ambos casos existen previsiones que permiten a las minorías tener la iniciativa para crear una comisión de investigación. Sin embargo, es el Pleno, por mayoría, el que finalmente toma la decisión sobre su creación. De esta manera, comprobamos cómo el derecho de la minoría, reconocido legal y reglamentariamente, puede quedar apartado por decisión mayoritaria. En este aspecto concreto es en el que se han centrado las ya mencionadas propuestas de reforma del Reglamento del Congreso. Y, a pesar de que éste aún no ha logrado avanzar demasiado, los reglamentos de las asambleas de algunas Comunidades Autónomas sí lo han hecho.

Llevaremos a cabo un breve repaso sobre las propuestas más relevantes en este aspecto que han tenido lugar desde 1982. En primer lugar, en la III Legislatura, se planteó la posibilidad de que la Presidencia de las comisiones la ostentara obligatoriamente la oposición. No se refería

expresamente a las comisiones de investigación, pero por extensión podría aplicársele. A pesar de que no llegó a aprobarse esta propuesta, sí que es cierto que en la práctica ha ocurrido en muchas ocasiones: como ya se expuso en la introducción del presente trabajo, el Partido Popular y el Partido Socialista pactaron quién presidiría la comisión que investigaba el rescate bancario español. Fue la diputada de Coalición Canarias. Incluso en estos casos en los que se opta por que la minoría presida la encuesta, la decisión tiende a ser muy criticada: el resto de grupos de la oposición considera que aquellos partidos con representación parlamentaria más amplia y que más pueden verse dañados por la investigación que se está desarrollando en las Cortes utilizan la presidencia como instrumento que pueda servir a sus intereses y protegerles de alguna manera. Por ello, Ciudadanos, por ejemplo, se opuso a este nombramiento. De nuevo, la decisión de nombramiento del presidente, aunque sea de la oposición, sigue en manos de la mayoría. Sin embargo, es inevitable en cualquier actuación parlamentaria; el principio mayoritario es el mejor medio encontrado, a día de hoy, para defender los intereses de los ciudadanos y ejercer la función parlamentaria.

En esta misma legislatura se proponía que, sin el consentimiento de la mayoría, se pudieran constituir comisiones de investigación con la simple petición de dos grupos parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara. El Partido Popular propuso en el año 1988 que se pudieran crear a petición de un tercio.¹⁵ Esto volvió a tratarse en 2014, aunque de manera infructuosa de nuevo. Este requisito, sin embargo, se ha hecho efectivo en el Reglamento del Parlamento de Cataluña, cuyo artículo 67 establece la obligación del Parlamento de “crear una comisión de investigación si es pedida por una tercera parte de los diputados o tres grupos parlamentarios [...]”. Así, comprobamos cómo ya es una realidad en algunas regiones que una minoría pueda obligar a que se cree una comisión de investigación, aunque de nuevo en los pasos posteriores (como el acuerdo de creación de la comisión, que deberá ser aprobado por la Mesa) la mayoría volverá a tener un enorme impacto.

Se presentaron en los siguientes años diferentes propuestas, entre las que encontramos: (i) la creación de comisiones de investigación por una cuarta parte del Congreso; (ii) en las comisiones, en general, la determinación del orden del día estaría en manos del Presidente y de

¹⁵ BOCG, Serie E núm. 81, de 5 de marzo de 1988.

la Mesa pero con la preceptiva presencia de los portavoces de cada grupo para que pudieran ser escuchados.

En la VII Legislatura se propone por primera vez que las comisiones de investigación se creen automáticamente a solicitud de dos grupos parlamentarios o de la quinta parte de los diputados siempre y cuando en el plazo de quince días no se opusiera ningún grupo. Si esto ocurría, entonces sí se daría paso al Pleno para debatir sobre la cuestión pero éste sólo podría rechazar la constitución de la encuesta parlamentaria si se alcanzaba la mayoría absoluta. Por tanto, este medio es ampliamente protector de los derechos de las minorías, que podrán hacer efectivo su derecho a acceder a cierta información excepto que una mayoría absoluta no lo considere conveniente. Lograr esta mayoría, con la composición actual del Parlamento, requeriría de importantes acuerdos entre los distintos grupos, lo cual sin duda es beneficioso. De nuevo, esta es otra de las propuestas que no ha tenido cabida en el Reglamento del Congreso, pues no llegó a aprobarse, pero sí ha calado en otros ámbitos como en La Rioja, Castilla y León, Asturias y Andalucía (Ridao, 2017).

Contando ya con algunos precedentes y propuestas a este respecto, no sería remoto que en algún momento los parlamentarios decidieran emprender una reforma en esta dirección. De hecho, ya existen ciertas propuestas sobre la mesa: en el ‘Acuerdo para un Gobierno reformista y de progreso’ entre el PSOE y Ciudadanos se prevé la creación de las comisiones de investigación por una minoría cualificada.

Sin embargo, existe una segunda parte en este proceso de desarrollo de las comisiones de investigación que ha quedado siempre desatendida: los borradores se han centrado en propuestas acerca de la creación de encuestas parlamentarias, pero no en los requisitos necesarios para que éstas lleven a cabo su investigación después de ser creadas. Así, “el problema no se cifra tanto en la capacidad inmediata de que a la minoría parlamentaria se le conceda el derecho a crear este tipo de Comisiones si, una vez creadas, durante el *iter* investigador, la minoría no puede ejercitar un efectivo control parlamentario” (García Mahamud, 2002); es decir, si en la aprobación del plan de trabajo, en la elaboración del dictamen con las conclusiones o en la solicitud de comparecencias la minoría no tiene ningún tipo de presencia. Respecto a la cuestión de las solicitudes de comparecencia, en la práctica totalidad de los casos se ha optado por que sea la mayoría quién decida a quién se convoca; pero, aparentemente, la Mesa podría decidir establecer un cupo mínimo de comparecientes a

los que puede llamar cada grupo. De esta manera se lograría garantizar que al menos algunos de los comparecientes propuestos por la minoría fueran convocados, sin posibilidad de que la mayoría los excluyera.

Visto esto, aunque cada aspecto de las encuestas parlamentarias merece una atención especial, el relativo a la creación de las comisiones por parte de la minoría tiene un bagaje jurídico más amplio mientras que la regulación del *iter* exigirá una verdadera colaboración, dialogante, entre los parlamentarios de los distintos grupos, que deberán tratar de buscar el resultado más democrático y no simplemente salvaguardar la posibilidad de protegerse ante eventuales comisiones que les puedan afectar en el futuro o reservarse la capacidad de dañar la imagen del adversario. Hemos de recordar que, en una democracia, aunque gobierne la mayoría, se ha de tener en consideración y respetar a la minoría. Para ello, es necesario garantizar a éstas una verdadera capacidad para criticar y proponer medidas.

Por último, interesa mencionar que el Tribunal Constitucional se ha pronunciado recientemente de manera muy contundente respecto a las mayorías en su sentencia 12/2019, de 18 de enero. Ha considerado necesario limitar el uso abusivo que en ocasiones se hace del principio mayoritario en las encuestas parlamentarias.

En esta sentencia se resuelve un recurso interpuesto ante una mayoría, representada en la Mesa de la comisión, que impidió durante años el desarrollo de la encuesta parlamentaria. Se trata de la Comisión de investigación sobre el proceso de adjudicación e implantación de parques eólicos en Castilla y León, que fue constituida en el año 2015 y cuya lista de personas que serían llamadas a comparecer fue publicada en 2016. En septiembre de 2018 la Mesa de la comisión no había determinado todavía el calendario de trabajo que habrían de seguir a pesar de que durante todo este tiempo la oposición había estado procurando, mediante la presentación de numerosos escritos, que comenzase a funcionar. Se puede decir por tanto que, aparentemente, se estaba tratando de obstruir el normal y correcto desarrollo de la encuesta a través del principio de la mayoría.

Dadas las circunstancias, el Tribunal Constitucional ha decidido fallar a favor de los parlamentarios de la oposición que habían presentado el recurso, alegando que se ha vulnerado su derecho a “ejercer las funciones representativas con los requisitos que señalan las leyes (art. 23.2 CE) en conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, a

través de sus representantes (art. 23.1 CE)” (Fallo 1º). Asimismo, se ha incrementado el riesgo de que la comisión decaiga sin alcanzar su propósito, puesto que con la ralentización que ha provocado es difícil que se llegue a unas conclusiones.

Igualmente se deriva del régimen reglamentario descrito que dichas facultades forman parte del *ius in officium* de los parlamentarios, debiendo entenderse incluidas dentro del núcleo básico de la función parlamentaria garantizado por el artículo 23.2 CE cuando su finalidad sea la de control del Gobierno.

De esta manera observamos cómo el Tribunal Constitucional ha optado por realizar una interpretación extensiva del derecho de los ciudadanos a participar en las funciones públicas dado que no sólo afirma que se ha cercenado el *ius in officium* de los parlamentarios, que tienen encomendada la función de control al Gobierno, sino que se ha vulnerado el derecho de los propios ciudadanos, que participan en la actividad política a través de sus representantes. Es cierto que los parlamentarios tienen reconocido el derecho a ejercer libremente su cargo, pero la sentencia explica también que se ha producido una “obstaculización impropia e intensa del natural ejercicio del derecho fundamental del artículo 23.2 CE” (FJ 5) que puede ser justificada por el motivo anterior.

Por todo ello, afirmamos que todavía se utilizan en ocasiones las mayorías con el objeto de obstruir los fines constitucionalmente relevantes que han sido atribuidos a las Cortes.

III. CUESTIONES NOVEDOSAS

Una vez analizadas las principales cuestiones que desde 1978 y especialmente desde que se aprobó el Reglamento han sido objeto de constante debate, hemos de dar paso a nuevas cuestiones que se nos plantean como consecuencia del día a día en los Parlamentos. Es esta práctica parlamentaria la que está sentando precedentes cuya adecuación legal, social y constitucional puede ser cuestionada en algunos casos.

Sin ánimo de exhaustividad, se estudiarán algunos de estos supuestos.

III.1 Desnaturalización de las comisiones parlamentarias: el sistema pregunta-respuesta y la afectación a los derechos fundamentales

Una noticia de 4 de junio de 2017 publicada por Europa Press ¹⁶ exponía cómo la Mesa de la Comisión se iba a reunir para fijar el plan de trabajo que seguiría la comisión de investigación sobre la financiación del Partido Popular en los próximos tiempos. En esta misma noticia se recogía que la Mesa ya había tenido una primera reunión en la cual sólo se había fijado un extremo: las comparecencias se llevarían a cabo a través del sistema de pregunta-respuesta propio del interrogatorio judicial.

Ya se ha planteado en el epígrafe anterior que la separación entre la actuación judicial y la actuación parlamentaria tiene que estar bien delimitada. Se ha tratado de expresar con rotundidad que, conforme a la Constitución española, el único poder del Estado que puede juzgar y hacer ejecutar lo juzgado es el Judicial. Y todo aquello que tenga lugar fuera de los tribunales serán valoraciones o verdades políticas, pero nunca podremos hablar de un juicio propiamente dicho.

Habiendo expresado esto, llama la atención cómo la práctica parlamentaria ha ido aceptando que las comparecencias se desarrollen a través del sistema de pregunta y respuesta, como si de un juicio se tratase, promoviendo de esta manera que se desnaturalicen y pierdan su función original y legítima. Porque no es esta la función para la que se previeron las comisiones parlamentarias: los convocados son llamados a comparecer, no a ser sometidos a un interrogatorio.

¹⁶ Europa Press (2017, 4 de junio). El Congreso intentará aprobar el miércoles el plan de trabajo de la comisión sobre la 'Caja B' del PP. *Europa Press*.

Ya afirmaba Arévalo Gutiérrez (1995), que aunque lo deseable y coherente con la función que ha sido encomendada a las Cortes es que toda comisión de investigación finalice con sus correspondientes conclusiones, estos instrumentos surten efectos y son relevantes por el mero hecho de ser creados y ponerse en funcionamiento, por lo que la comisión comienza a ser eficaz desde este momento por su papel de “palanca crítica de la oposición”, con independencia de que finalmente se aprueben unas conclusiones o no. Es posible aproximarse quizás al motivo por el cual en la mayor parte de ocasiones se decide que el interrogatorio sea la forma en que se desarrolle la comisión. Y es que, como expone Astarloa (2017), los parlamentarios muchas veces acuden a esta institución no sólo con la intención de fortalecerla y servir a los ciudadanos, cuyos derechos están representando, sino también para defender sus propios intereses políticos, los de su partido, y para desprestigiar al oponente.

Este autor expone en la misma obra que los discursos en el Parlamento “se pronuncian no para contrastar opiniones sino para comunicar con quienes a través de esos medios y fuera del salón están siguiendo la sesión”. Por tanto, el interrogatorio solo cobraría sentido cuando se deja a un lado el objetivo esencial de la comisión de investigación, que es el de investigar, y se pretende que se transforme en una suerte de espectáculo público.

García Calvo y Oleaga (2018) muestran en su artículo su disconformidad con la creación de encuestas parlamentarias que, por convertirse en meros instrumentos al servicio de la oposición para debilitar al Gobierno y sacar rédito político, son contrarias al “espíritu de los legisladores constitucionales”. Si reconocemos la función esencial que los padres de la Constitución (y muchas otras personas años atrás) quisieron otorgar a las comisiones de investigación y pretendemos garantizar que sean instrumentos útiles para la sociedad española, entonces es preciso que se depuren algunos elementos formales de especial relevancia.

En primer lugar, el ya mencionado sistema pregunta-respuesta. No es razonable que se someta al compareciente a un interrogatorio dado que no se trata de un proceso para declarar la responsabilidad jurídica por una conducta delictiva. Éste es llamado simplemente a explicar una circunstancia, a colaborar para que las Cortes puedan obtener la información suficiente para llegar a una conclusión razonada y esclarecedora de los hechos. Por ello, un sistema en el que la persona convocada pueda explicar, detenidamente, el asunto sobre el que se le pregunta es posiblemente más oportuno que una batería de interrogantes, uno tras otro, en la que la posibilidad de expresarse adecuadamente es más reducida y la afectación de los derechos es,

con casi total seguridad, más extensa. Incluso el hecho de que las preguntas sean entregadas de antemano a los comparecientes, aunque algunos parlamentarios se opongan, puede ser beneficioso puesto que es una forma de poder preparar toda la información necesaria para responder adecuadamente, permitiendo así unos mejores resultados en la investigación. Recordemos que quien falte a la verdad podrá incurrir en un delito de falso testimonio, por lo que no podremos asumir que este formato pueda ser utilizado por el compareciente para preparar una respuesta engañosa. Las preguntas e interpelaciones parlamentarias, instrumentos de control al igual que las comisiones de investigación, son conocidas de antemano por los miembros del Gobierno y no por ello se considera que las respuestas otorgadas puedan ser falsas. Por lo expuesto, una comparecencia monográfica, con un tiempo tasado para que los representantes de los grupos parlamentarios puedan hacer sus exposiciones, es más conveniente a los efectos de obtener información y, asimismo, sería más respetuosa con los derechos de los comparecientes.

De hecho, no es algo tan remoto ni desconocido. El artículo 202 del Reglamento del Congreso prevé que los miembros del Gobierno que comparezcan, *motu proprio* o a solicitud de cualquier tipo de comisión, lo hagan con la siguiente estructura: “Exposición oral del Ministro, suspensión por un tiempo máximo de cuarenta y cinco minutos, para que los Diputados y Grupos Parlamentarios puedan preparar la formulación de preguntas u observaciones, y posterior contestación de éstas por el miembro del Gobierno.” Asimismo, para el caso de que la iniciativa de comparecer parta de dos grupos parlamentarios o una quinta parte del Pleno o de la comisión en cuestión, el artículo 203 prevé que las normas de desarrollo sean las siguientes: una exposición oral del Gobierno, la intervención de los representantes de cada grupo durante diez minutos (“fijando posiciones, formulando preguntas o haciendo observaciones”) y la respuesta del compareciente; excepcionalmente se podrá abrir un turno de preguntar o de petición de aclaraciones. Por todo lo expuesto, podría aplicarse por analogía lo dispuesto en el Reglamento a otras comisiones en las que los comparecientes no fueran miembros del Ejecutivo.

Así se reduciría el riesgo de que apariencia judicial del sistema pregunta-respuesta llevara a las Cámaras incumplir el mandato constitucional del artículo 9: actuar siempre sometidos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico. Y esto es así porque, para que se pueda considerar que las comisiones de investigación están acatando la Constitución, deben desarrollar sus facultades de investigación “en todo momento sin lesionar los derechos

fundamentales y libertades públicas de la persona” (así lo expresa la sentencia del Tribunal Constitucional de 13 de diciembre 2018). Es evidente, en este sentido, que el honor, la imagen y la presunción de inocencia de las personas queda automáticamente dañada ante una comparecencia de estas características puesto que parece que ya está siendo juzgada.

Ya habíamos mencionado previamente otros supuestos en los que la actuación de la comisión de investigación podía llegar a vulnerar los derechos de los comparecientes. Dado que no se desarrolló de manera extensa previamente, es conveniente traerlo a colación en este momento. Nos referimos al contenido de las conclusiones del Pleno, donde si alguien es declarado responsable a título individual de un accidente, de una negligencia profesional o de cualquier otra conducta, atentarían contra los derechos de los involucrados, pues estarían prejuzgando lo que un tribunal debería establecer y calaría en distintas esferas de la sociedad, ya que los medios hacen eco de cuanto sucede en el Parlamento. En la sentencia la parte recurrente expone que “[...] no puede ser objeto de una comisión parlamentaria de investigación la declaración de responsabilidad jurídica de todas las personas relacionadas con los hechos que se investigan, sino establecer la responsabilidad política por acción u omisión del poder público al que el asunto concierne. Es por tanto obligación de la comisión parlamentaria de investigación deslindar lo que constituye su objeto específico del que corresponde a la justicia, so pena de convertir la investigación parlamentaria en un juicio paralelo, que no se ajusta a derecho.” Y a pesar de que el Tribunal no está de acuerdo en que no se pueda atribuir responsabilidad política a alguien que desempeñe un puesto de dirección en una empresa pública, sí está conforme con el recurrente en que la declaración de responsabilidad por incumplimiento de una ley (por hecho ilícito o por infracción administrativa) atenta contra el honor de la persona¹⁷, está fuera de las competencias de la comisión y no debe admitirse.

El voto particular de la magistrada Encarnación Roca Trías expresa cómo, a su parecer, este tipo de declaraciones también vulneran el derecho a la presunción de inocencia reconocido en el artículo 24 de la Constitución. Si bien es cierto que la doctrina constitucional sólo ha circunscrito este derecho al ámbito judicial y administrativo en su vertiente sancionadora, la magistrada propone que se amplíe también a otros ámbitos, como así lo hace ya el Tribunal de Europeo de Derechos Humanos, que habla de una “dimensión extraprocesal de la presunción

¹⁷ Para un mayor desarrollo del concepto constitucional de honor y cómo se ve afectado por este tipo de declaraciones se puede acudir al Fundamento Jurídico 9 de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 13 de diciembre de 2018, que a su vez se remite a otras como la sentencia 14/2003.

de inocencia”¹⁸. En todo caso, y con independencia de que esto debiera o no considerarse, podemos afirmar que el sistema establecido favorece y facilita la vulneración de los derechos fundamentales.

Retomando aquellos elementos formales que deben ser especialmente cuidados para favorecer que las comisiones no sean lesivas y cumplan con la función que les ha sido encomendada, es necesario plantear la cuestión de la duración de la encuesta, que debería estar siempre definida en unos términos razonables, sin prórrogas innecesarias. Se ha puesto fin a la XII Legislatura con varias comisiones de investigación que han decaído sin concluir; es el caso de la que trata la presunta financiación ilegal del PP, donde la mayoría rechazó una de las propuestas de dictamen que contenía un mandato para la próxima legislatura de reabrir esta comisión. Como se ha dicho, la mera existencia de la encuesta ya cumple uno de los objetivos que buscan algunos: desprestigiar al adversario. Para estos, no hay necesidad alguna de finalizar con unas conclusiones. Es por esto que se debe atajar ese tipo de situaciones en las que no interesa dejar de convocar a comparecientes o fijar una fecha para elaborar el dictamen. Porque, si se quiere salvaguardar el verdadero fin de las encuestas parlamentarias, será necesario que cada comisión tenga un plazo marcado (que en circunstancias pueda ser razonablemente modificado) ya que en el final de ese plazo se encontrará la conclusión necesaria para poder legislar, reformar o actuar en consecuencia. Y en ese momento se podrá considerar que una comisión ha logrado su fin.

Por último, cabe hacer una especial mención en este punto a los medios de comunicación, pues son ellos los que comunican (y deciden cómo comunicar) todo aquello que ocurre en el Parlamento. Son perfectos sabedores de que hoy en día una imagen prima sobre una idea y que el razonamiento de las decisiones se ve debilitado. En sus manos está, en parte, que las comisiones de investigación se entiendan como lo que son -instrumentos para recabar información, para controlar e investigar- y no como tribunales paralelos. Si precisamente los parlamentarios hacen uso de las encuestas parlamentarias como mecanismos para desprestigiar

¹⁸ Esta doctrina, tomada de la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) de 28 de junio de 2011 (asunto C-501/11 P) y expuesta por la magistrada en su voto particular, expone que la presunción de inocencia no es únicamente una garantía procesal y que tampoco su vulneración emana de en exclusiva de los jueces sino también “de otros agentes del Estado”; por ello, exige que “ningún representante del Estado o de la autoridad pública declare que una persona es culpable de una infracción antes de que su culpabilidad haya sido establecida por un tribunal.” En nuestro caso, de acuerdo con la doctrina del TEDH, la vulneración provendría de un poder del Estado distinto del judicial: el legislativo, que estaría declarando su culpabilidad o responsabilidad jurídicas en lugar de los tribunales.

a sus adversarios políticos es porque saben que los medios, en muchas ocasiones, contribuyen a esta tarea.

III.2 El decoro exigido en cualquier ámbito de representación pública

Los medios de comunicación se hacen eco constantemente de todo cuanto ocurre dentro del Parlamento. Son los principales portadores del trabajo que realizan nuestros representantes. En ocasiones, esta institución es descalificada por los ciudadanos; pero el problema radica en la instrumentalización que algunos parlamentarios deciden hacer de ella.

El Parlamento es uno de los principales escaparates en el que vender una idea, una imagen, un pensamiento. Se convierte en ocasiones en una suerte de obra de teatro donde cada representante, cada partido, está tratando de desempeñar un papel. Y es en estas circunstancias donde observamos conductas insólitas e incluso desdeñables en algunos casos.

El artículo 13 del Reglamento del Congreso recoge que los diputados “están obligados a adecuar su conducta al Reglamento y a respetar el orden, la cortesía y la disciplina parlamentarias, así como a no divulgar las actuaciones que, según lo dispuesto en aquél, puedan tener excepcionalmente el carácter de secretas” y el artículo 103 determina que serán llamados al orden “cuando profirieren palabras o vertieren conceptos ofensivos al decoro de la Cámara o de sus miembros, de las Instituciones del Estado o de cualquiera otra persona o entidad.” De esta manera comprobamos que el legislador tiene un interés especial en mantener la dignidad de la institución, pues representa a todos los ciudadanos; es un reflejo de la calidad de la democracia de un país.

Es por ello que, más allá de esta breve mención del Reglamento, existen una serie de reglas no escritas que habrán de ser respetadas. De acuerdo con una Guía de Wolters Kluwer, “[l]as reglas de corrección parlamentaria no son normas jurídicas vinculantes sino normas sociales, no escritas, consolidadas por el uso, cuyo respeto no deriva de su obligatoriedad formal sino de la convención política común de un buen desarrollo de la vida parlamentaria.”

Así, en febrero de 2019 el Partido Popular presentó un voto particular al dictamen de la comisión de corrupción de la Asamblea de Madrid¹⁹. Una de las causas que motivó esta decisión

¹⁹ Europa Press (2019, 20 de febrero). PP presenta voto particular contra dictamen de la comisión de corrupción por "manipulación" de testimonios y documentos. *Europa Press*.

fue la alegación de que la Presidenta de la Comisión había ejercido de manera inadecuada su cargo dado que no impidió que los comisionados increparan e insultaran a los comparecientes, vulnerando así sus derechos (por ejemplo, al honor o a la presunción de inocencia).

Hemos tenido que asistir a bochornosas escenas como la de que un partido haya tenido que optar por abandonar una comisión por considerar que su única finalidad es la de descalificar, difamar e insultar²⁰. De hecho, algunos han llegado a afirmar que, de no ser por la protección de la que gozan los parlamentarios en las expresiones que realizan en el ejercicio de su cargo (recogida en el artículo 71 de la Constitución²¹), podrían haber llegado a incurrir en delito de injurias y calumnias por sus manifestaciones. Si bien dentro de todo debate parlamentario cabe la crítica, la discusión y la confrontación de ideas, un ánimo beligerante no puede regir el discurso. El paternalismo, la hostilidad, las provocaciones, las interrupciones constantes, las acusaciones infundadas... no hacen más que dificultar e imposibilitar la verdadera finalidad para la que se crea una comisión y, de esta manera, acaba desnaturalizándose, ya que si el objetivo primordial de los comisionados se convierte en proferir insultos y descalificar de cara a generar una imagen concreta en la sociedad, se deja de dar cumplimiento al verdadero mandato constitucional, que se resume en la investigación de cuestiones de interés público a fin de llegar a una conclusión razonada y razonable, de consenso.

Esta circunstancia, junto con la del sistema pregunta-respuesta que ya ha sido planteado, es de las más dañinas tanto de los derechos de los comparecientes como de la finalidad esencial de la comisión. Es por ello que es una cuestión que debería ser regulada de alguna manera pues no puede quedar al arbitrio de las partes. La ejemplaridad que se exige a los parlamentarios no se refiere únicamente a casos relativos a la corrupción sino también respecto al comportamiento que exhiban. El Parlamento es el lugar del debate por excelencia, por lo que no deben tener cabida las faltas de respeto y descalificaciones. Es la mejor manera de guardar el buen nombre de la institución, esencial para la democracia.

²⁰ Bécares, R. (2018, 18 de enero). El PP abandona la comisión de investigación de la corrupción en la Comunidad de Madrid. *El Mundo*. 1

²¹ El apartado primero de este artículo establece que “[l]os Diputados y Senadores gozarán de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones.”

III.3 Exigencia de comparecencia de jueces y magistrados acerca de asuntos en proceso de instrucción

En los últimos tiempos hemos podido comprobar cómo, en numerosas ocasiones, las comisiones de investigación han requerido información en poder de los tribunales. Asimismo, no se han limitado simplemente a solicitar documentación sino que han llegado incluso a requerir la comparecencia de jueces y magistrados en la encuesta parlamentaria.

Respecto a este último extremo, es preciso realizar una diferenciación. Existen dos supuestos en los que se ha exigido comparecer a magistrados en una comisión de investigación: (i) en aquellos casos en los que el magistrado ha sido una de las personas involucradas en el asunto investigado y (ii) en aquellos casos en los que el magistrado está llevando a cabo la tarea de instrucción o enjuiciamiento de unos hechos delictivos.

En ambos casos el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) ha dado idéntica solución: se ha referido al artículo 399 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, que establece en su apartado primero que “[l]as autoridades civiles y militares se abstendrán de intimar a los Jueces y Magistrados y de citarlos para que comparezcan a su presencia.” Y, en caso de que lo que se requiera es documentación o declaraciones que obren en su poder y que no se refieran a su cargo o función, “se solicitarán por escrito o se recibirán en el despacho oficial de aquél, previo aviso.” En todo caso, somete la cuestión a la decisión de la Comisión Permanente del CGPJ, que atenderá la solicitud de comisión de servicios que deberá plantear el juez que pretende ausentarse de su juzgado para acudir a la encuesta.

Esta solución ha sido fuertemente criticada por diversos grupos parlamentarios, los cuales han afirmado que existe un mandato constitucional que obliga a comparecer y a colaborar²². En el caso del requerimiento de comparecencia del juez Agustín Carretero en abril de 2016 ante la comisión sobre corrupción política en la Asamblea de Madrid, algunos miembros de ésta alegaron que la interpretación del citado artículo por parte del CGPJ fue demasiado restrictiva pues el juez “no fue convocado a comparecer ante la comisión de investigación en su condición de juez sino en su anterior condición de director general de Relaciones con la Administración

²² Europa Press (2017, 6 de abril). El Congreso recuerda que los jueces tienen que comparecer en comisión de investigación. *Europa Press*.

de Justicia de la Comunidad de Madrid.”²³ Así, pretenden un tratamiento distinto en aquellos supuestos en los que el juez debe controlar a una persona y aquellos otros en los que la comparecencia obedece simplemente a la necesidad de obtener cierta información. Según las circunstancias, se podría ser más flexible y atender a lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

El órgano de gobierno de los jueces defendió que en principio no se puede pedir la comparecencia de jueces en ejercicio, sea cual sea el motivo; en todo caso, la información se podrá obtener o bien por escrito o bien en la sede del juez en cuestión.

Cuestión distinta es la de la solicitud, por parte de las Cámaras, de cierta documentación que obra en poder de los tribunales acerca de casos que están siendo instruidos. Al referirnos a este asunto nos adentramos en un debate acerca de cuál debe ser el límite de la debida colaboración entre administraciones y poderes del Estado²⁴. Sobre ello se pronuncia un informe de 1 de junio de 2017 del Consejo General del Poder Judicial, firmado por Gervasio Martín Martín, en el que se determina que, a fin de evitar injerencias en la independencia judicial, la vulneración de los derechos fundamentales de las personas investigadas y su indefensión, los jueces no tendrán obligación de aportar información acerca de, entre otros, intervenciones telefónicas, registros o datos tributarios en casos que estén en fase de instrucción. De esta manera se lograría que la actividad parlamentaria no incidiera en la actividad y decisiones judiciales, postura que ha sido defendida fuertemente en el epígrafe anterior de este trabajo.

Se establece así que el juez al que se solicite la información debe valorar caso a caso dónde deben estar los límites para otorgar dicha documentación en función de si se respetan o no tanto los derechos constitucionales de los involucrados como la independencia judicial. Deberá valorar los siguientes extremos: la necesidad de secreto en las actuaciones, la afectación a los derechos de las partes y el daño potencial que se pudiera causar a la investigación en sede judicial.²⁵ Y, una vez hecho este análisis, o bien aportará la información pertinente y o bien declarará que es improcedente dicha entrega.

²³ Berbell, C. (2016, 9 de abril). La interpretación de la Ley hecha por el CGPJ, que impide la comparecencia del juez Carretero, es en exceso restrictiva. *Confilegal*.

²⁴ Salvador, A. (2017, 10 de julio). Lesmes advierte a Pastor sobre los límites de las comisiones de investigación. *El Independiente*.

²⁵ Salvador, A. (2017, 10 de julio). *Op. cit.*

Asimismo, la Fiscalía resolvió acerca la solicitud de la Asamblea de Madrid de entrega de cierta documentación para investigar el caso Lezo, afirmando que, de acuerdo con el Reglamento de la Asamblea, las encuestas parlamentarias sólo tienen derecho a reclamar información y documentos a la Administración y Gobierno, no así a los jueces. De la misma manera, afirma que la potestad de acudir al Ministerio Fiscal en caso de que en la investigación se observen indicios de delito es unidireccional, de manera que la Fiscalía o Poder Judicial no han de colaborar en sentido contrario aportando la información que les sea solicitada. Los fiscales, como mucho, podrán comparecer para explicar criterios generales de su actuación pero no así para aportar datos concretos de asuntos en los que estén trabajando.

El juez que instruye este caso afirma también que cualquier prueba podría ser anulada si los derechos fundamentales de los investigados se vieran dañados por haberse dado a conocer cierta información, de manera que se acabaría por frustrar el fin esencial del proceso judicial: esclarecer los hechos y atribuir las responsabilidades que correspondan conforme a ello. Por ello, de lo que se trata es de evitar juicios paralelos que puedan entorpecer la labor atribuida en exclusiva a los tribunales²⁶; de no contaminar el proceso penal.

III.4 Uso creciente de las encuestas parlamentarias

Por último, interesa mencionar que a lo largo del tiempo la creación de comisiones de investigación ha ido en aumento en los distintos Parlamentos, tanto a nivel nacional como regional. Mientras que tradicionalmente eran empleadas con el fin de investigar marcadísimos hechos de la realidad política, hoy se han constituido como un poderoso y habitual instrumento al servicio de las Cortes para el control del Gobierno.

El siguiente mapa lo refleja con contundencia: muestra la ingente cantidad de comisiones de investigación que se han creado únicamente entre 2015 y 2017 en todo el territorio nacional (32). Desde de esta fecha hasta hoy se han constituido otras tantas. De hecho, el 17 de febrero de este año se publicaba una noticia en la que se exponía que sólo en el Congreso se habían

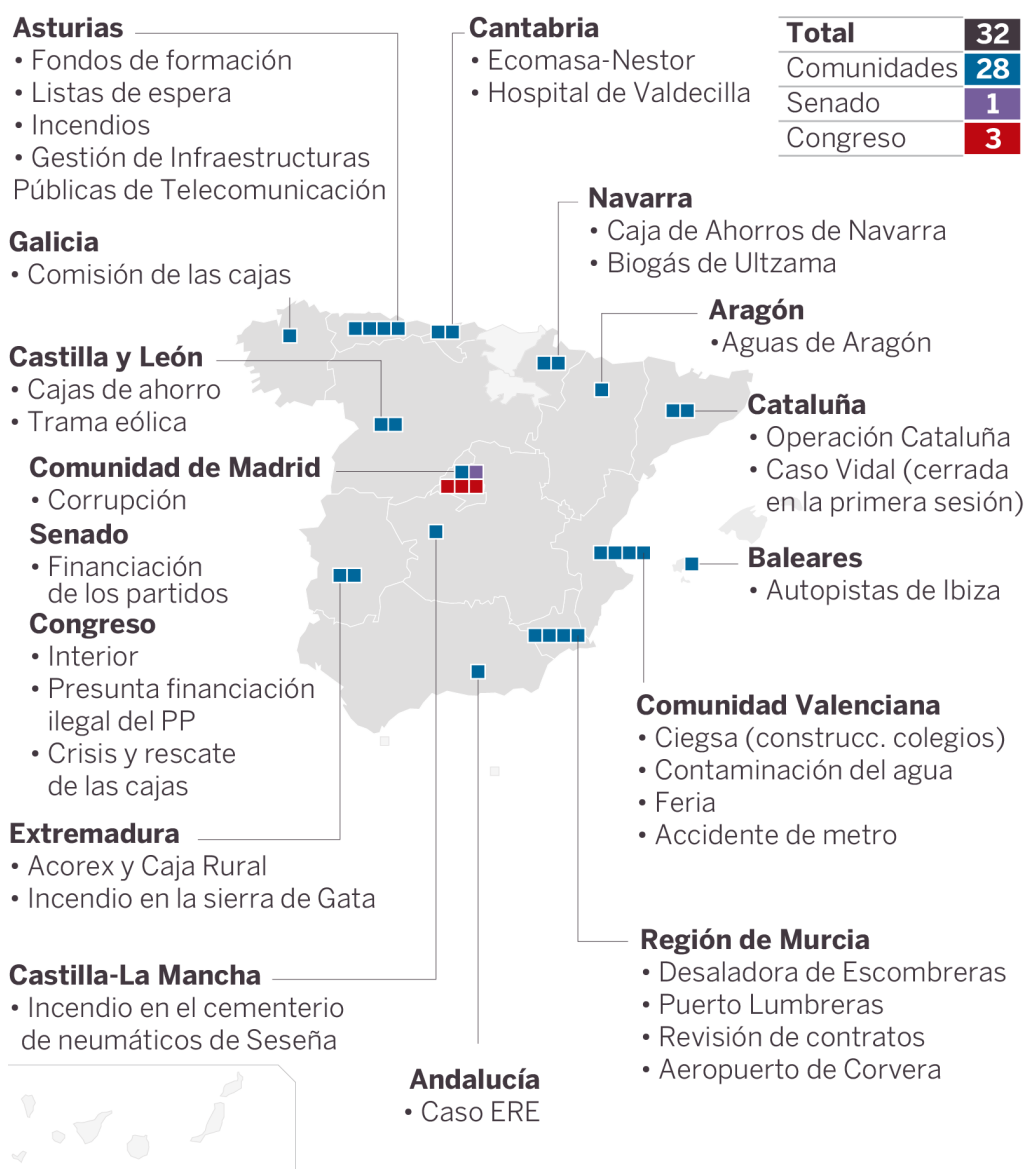
²⁶ Confilegal (2019, 31 de enero). El juez niega a la Asamblea las actas del Canal porque el caso Lezo está en instrucción. *Confilegal*.

llegado a crear siete encuestas parlamentarias durante la pasada Legislatura, aunque únicamente dos se han cerrado con conclusiones²⁷.

Sin duda es una novedad, pues no se pudo vaticinar una actividad tan intensa cuando se desarrolló la previsión constitucional.

COMISIONES PARLAMENTARIAS DE INVESTIGACIÓN

Desde 2015



Fuente: *El País*

²⁷ Europa Press (2019, 17 de febrero). El Congreso batió récord con siete comisiones de investigación, pero sólo dos han acabado con conclusiones. *Europa Press*.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

En este trabajo se ha tratado de señalar, en primer lugar, la progresiva importancia que están adquiriendo las comisiones de investigación en nuestra democracia. Los Gobiernos aprueban numerosísimas normas con fuerza de ley, circunstancia que en algunas ocasiones es fuertemente criticada; este hecho ha derivado en el impulso de la función de control que la Constitución ha encomendado al Parlamento. Uno de los instrumentos que más se ha desarrollado en los últimos tiempos ha sido precisamente la encuesta parlamentaria.

La Constitución regula esta figura de manera escueta; por ello, tras su previsión constitucional, ha surgido un intenso debate acerca de ciertas características de las comisiones. Hemos analizado en este trabajo cómo respecto de algunas de ellas ya se ha alcanzado cierto consenso. En cambio, todavía persisten otras en las que queda se ha de profundizar más.

También se quiere remarcar que toda modificación o propuesta de reforma debería partir de un debate constructivo, racional y cortés que incluya a todas las fuerzas políticas; llama la atención que durante estos cuarenta años los distintos grupos de la oposición han ido proponiendo reformas que posteriormente abandonaban cuando llegaban al Gobierno y lo mismo ha ocurrido en sentido contrario. Hemos asistido a un intercambio de papeles que, en buena medida, ha sido poco fructífero, pues se han implementado muchas menos modificaciones de las que han sido planteadas.

Lo que sí ha sido útil en este proceso de continuas proposiciones es que ya es posible observar que existe un claro acuerdo, prácticamente unánime, acerca de la necesidad de modificar ciertos puntos. Y, en algunos casos, incluso se percibe en qué sentido debe dirigirse dicha modificación.

Es el caso de las potestades que tienen las minorías en los parlamentos. Es evidente que se habrá de conjugar tanto el interés de la mayoría como el de la minoría pero de lo que no hay duda es que es necesario darles una mayor relevancia, pues aún persiste un cierto obstruccionismo en el ámbito de las comisiones de investigación.

Se han presentado interesantes propuestas de reforma en este sentido que deberían ser valoradas. Los partidos políticos tendrán que llegar a un acuerdo acerca de qué número de diputados puede instar la creación de la comisión. Deberán valorar la posibilidad de seguir el esquema introducido por algunos reglamentos como el catalán o, más aún, el asturiano o riojano, donde

las comisiones se pueden crear automáticamente a propuesta de una minoría siempre que, en un plazo dado, no se oponga ningún grupo. Después de ello sería preciso que interviniese el Pleno, que sólo podría rechazar la propuesta por mayoría absoluta.

Aparte de la cuestión de la constitución de las comisiones, los legisladores deberían poner el foco en el papel que han de tener las minorías durante el desarrollo de la encuesta. De nuevo será necesario encontrar un equilibrio para que las minorías no impongan de manera interesada sus criterios a una amplia mayoría pero, de la misma manera, se respete el *ius in officium* de los parlamentarios de grupos minoritarios y, por ende, el derecho de los ciudadanos a participar en la vida política, defendido intensamente por el Tribunal Constitucional en su sentencia de 2019.

Por otro lado, se ha tratado de delimitar las funciones del Poder Judicial y de los Parlamentos en su función investigadora. Es preciso remarcar que no poseen las mismas competencias y que, por ende, las conclusiones a las que pueden llegar no podrán ser las mismas. La verdad que se deriva de una encuesta parlamentaria es una verdad política, marcada por la mayoría. Por ello, las comisiones de investigación no pueden atribuir conductas ilícitas susceptibles de ser consideradas delitos o infracciones administrativas; sólo podrán declarar que existe responsabilidad política y, en principio, ésta debería limitarse a quienes ostentan un cargo público, aunque el Tribunal Constitucional haya considerado que también puede ampliarse a funcionarios en algunas circunstancias. En cambio, la verdad que nace de un proceso judicial es jurídica.

Y precisamente porque en cualquiera de los dos procesos las consecuencias son gravosas, debe existir un extremo cuidado en evitar que uno perjudique o incida en el otro. Es por ello que los jueces y magistrados se han negado en ocasiones a aportar documentación sobre asuntos que están siendo instruidos; y por eso también el formato de la comparecencia (como el habitual sistema de pregunta-respuesta), la publicidad de las actuaciones, el tratamiento que los medios den de las comparecencias o la redacción de las conclusiones han de cuidarse especialmente, pues puede derivar en una afectación muy grave de derechos fundamentales de los involucrados. Es cierto que siempre existirá una cierta incursión en la intimidad de las personas en el desarrollo de una encuesta parlamentaria; pero la ponderación entre la función de control y los derechos del compareciente ha de ser razonable y legítima.

La propuesta presentada por el Partido Popular en 2005 acerca de la posibilidad de suspender las comisiones en las que la persona llamada a comparecer estuviera asimismo siendo investigada judicialmente podría retomarse, aunque sin duda causaría una fuerte controversia y es cuestionable si los grupos parlamentarios estarían dispuestos a llegar a un acuerdo en este sentido. Sin duda sería una forma eficaz de garantizar el respeto a los derechos fundamentales y evitar dos juicios o juicios paralelos.

Por otro lado, de la misma manera que ha quedado delimitado, tras la sentencia de 2018 del Tribunal Constitucional, el contenido que deben tener las conclusiones de la encuesta, asimismo ha quedado fijado en qué casos un parlamento autonómico tiene o no competencia, lo cual es un importante avance. Otra de las cuestiones en las que existe consenso es en la de la publicidad de las actuaciones y votaciones; se llegó a proponer la figura del relator, que permitiría dar una imagen de mayor independencia y podría contentar a la mayoría de grupos, pero es cierto que entraña ciertas dificultades como el hecho de que un tercero pueda acceder a información reservada compartida específicamente con el Parlamento para que pueda dar cumplimiento a sus funciones.

El asunto de los plazos es, sin duda, importante pues se debe trabajar para evitar que las comisiones decaigan sin concluir y, por tanto, no lleguen a cumplir su propósito, como ha ocurrido con cinco de las siete que se han constituido en el Congreso en la pasada Legislatura.

Habiendo analizado esto, también se ha podido comprobar a lo largo de este trabajo que han surgido nuevas cuestiones derivadas de la práctica parlamentaria, del día a día de las Cortes, a las que es necesario dar respuesta y en las que los legisladores tendrán que empeñar muchos esfuerzos cuando decidan regular la cuestión.

Cabe mencionar en este sentido el sistema de interrogatorio en las comparecencias. De nuevo es una cuestión que, de alguna manera, desnaturaliza el fin de la encuesta y lo lleva al plano de los intereses políticos y la mediatización, derivando a su vez en una afectación de los derechos fundamentales mucho más severa de la que cabría aceptar para simplemente dar cumplimiento a la función de control. Es por eso que posiblemente la forma de dirigir las comparecencias debiera ser diferente.

Por otro lado, en la misma dirección va la cuestión del decoro o, más bien, de la falta de decoro o cortesía que se observa en ocasiones en las comisiones de investigación. Para que cualquier

debate en sede parlamentaria funcione, se desarrolle correctamente y llegue a buen fin, al propósito pretendido, es exigible una conducta que favorezca el debate y la discusión racional, no las descalificaciones y ofensas.

Por último, se considera que puede ser relevante que se preste atención a la figura del Presidente de la comisión en una futura reforma de los Reglamentos. Ésta puede tener un papel esencial en la buena marcha de la encuesta. Será el Presidente quien proponga el plan de trabajo para que, tras la constitución, la comisión pueda ponerse a funcionar; será él quien deba llamar al orden si alguno de los comisionados trata de ir más allá de las funciones que le corresponden; será él quien valorará si las palabras dirigidas por los parlamentarios a los comparecientes son ofensivas o no. También podrá exigir que los plazos sean cumplidos y no se alarguen indebidamente, convirtiéndose así un garante del buen hacer frente a aquellos que pretenden abusar de la encuesta.

El Presidente tiene la responsabilidad de ser un presidente de consenso, que tenga en cuenta tanto a la mayoría como a las minorías, y no que se predisponga a favor de unos u otros. De él puede depender, por tanto, que efectivamente se cumpla el fin para el que se prevé la encuesta o, en cambio, se le dé un uso indebido y perjudicial.

V. BIBLIOGRAFÍA

Abogacía General del Estado. Dictamen de 8 de enero de 2003 (Dirección del Servicio Jurídico del Estado).

Abogacía General del Estado. Dictamen de 31 de octubre de 2006 (A.G. Servicios Jurídicos Periféricos 12/06 y 15/06). Ponente: Ricardo Huesca Boadilla.

Arévalo, A. (1995). Las comisiones de investigación de las Cortes Generales y de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas. *Revista Española de Derecho Constitucional*. Madrid: CEPC, núm. 43, p. 113-181.

Astarloa, I. (2017). *El Parlamento moderno. Importancia, descrédito y cambio*. Madrid: Iustel.

Astarloa, I. y Cavero, M. (1998). Cuestiones resueltas y cuestiones pendientes en el régimen jurídico de las comisiones de investigación. *Teoría y realidad constitucional*, (1), 123-182.

Bécares, R. (2018, 18 de enero). El PP abandona la comisión de investigación de la corrupción en la Comunidad de Madrid. *El Mundo*. Disponible en <https://www.elmundo.es/madrid/2018/01/08/5a535f53e2704e60438b4594.html>; última consulta 01/04/2019.

Berbell, C. (2016, 9 de abril). La interpretación de la Ley hecha por el CGPJ, que impide la comparecencia del juez Carretero, es en exceso restrictiva. *Confilegal*. Disponible en <https://confilegal.com/20160409-la-interpretacion-la-ley-hecha-cgpj-impide-la-comparecencia-del-juez-carretero-exceso-restrictiva/>; última consulta 02/04/2019.

Confilegal (2019, 31 de enero). El juez niega a la Asamblea las actas del Canal porque el caso Lezo está en instrucción. Disponible en <https://confilegal.com/20180131-el-juez-niega-a-la-asamblea-las-actas-del-canal-porque-el-caso-lezo-esta-en-instruccion/>; última consulta 02/04/2019.

Consejo de Estado. Dictamen 34/2003, de 6 de febrero, en relación con la consulta sobre si la Comisión no permanente de Investigación de las causas de la catástrofe del petrolero Prestige, constituida en el Parlamento de Galicia, tiene potestad para requerir la comparecencia de autoridades, funcionarios o agentes de la Administración General del Estado, así como la

remisión de documentación referida a la ejecución de funciones de la competencia de ésta (Sección Primera).

Consejo de Estado (2003). *Doctrina Legal 2003*. Madrid: BOE (2006).

Consejo de Estado. Dictamen 406/2017, de 25 de mayo, en relación con la consulta relativa a si el Presidente y la Vicepresidenta del Gobierno de la Nación, Ministros y Exministros del Gobierno, altos cargos y ex altos cargos de la Administración General del Estado, están obligados o no a comparecer ante la Comisión de Investigación del Parlamento de Cataluña sobre la Operación Cataluña (Sección Primera).

Consejo General del Poder Judicial. Informe jurídico del Gabinete Técnico de 1 de junio de 2017. Ponente: Gervasio Martín Martín.

Cortesía parlamentaria (s.f.). *Guías Jurídicas. Wolters Kluwer*. Disponible en http://www.guiasjuridicas.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAUNTI2NTtbLUouLM_DxbIwMDC0MDA2OQQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoAbCYu1zUAAAA=WKE; último acceso 03/04/2019.

Díez, K. (2018, 25 de octubre). El PP lleva a la Fiscalía a una compareciente que se niega a declarar ante una comisión de investigación. *El País*. Disponible en https://elpais.com/politica/2018/10/25/actualidad/1540482532_892224.html; última consulta 28/02/2019.

El Mundo (2004, 19 de septiembre). *El PSOE rechaza la figura del relator para las comisiones de investigación*. Disponible en <https://www.elmundo.es/elmundo/2004/09/19/espana/1095586646.html>; última consulta 21/03/2019.

Europa Press (2017, 14 de febrero). Margarita Robles no ve necesario que el Congreso investigue a Fernández Ordóñez si ya lo hace la Justicia. *Europa Press*. Disponible en <https://www.europapress.es/nacional/noticia-margarita-robles-no-ve-necesario-congreso-investigue-fernandez-ordonez-si-ya-hace-justicia-20170214114852.html>; última consulta 08/04/2019.

Europa Press (2017, 6 de abril). El Congreso recuerda que los jueces tienen que comparecer en comisión de investigación. Disponible en <https://www.europapress.es/nacional/noticia-congreso-recuerda-jueces-tienen-comparecer-comision-investigacion-20170406144525.html>; última consulta 28/03/2019.

Europa Press (2017, 4 de junio). El Congreso intentará aprobar el miércoles el plan de trabajo de la comisión sobre la 'Caja B' del PP. Disponible en <https://www.europapress.es/nacional/noticia-congreso-intentara-aprobar-miercoles-plan-trabajo-comision-caja-pp-20170604111053.html>; última consulta 18/03/2019.

Europa Press (2018, 18 de diciembre). Exempleada de Crespo Gomar que no declaró en el Senado no acude a Les Corts a la comisión de financiación de PSPV y Bloc. Disponible en <https://www.europapress.es/comunitat-valenciana/noticia-exempleada-crespo-gomar-no-declaro-senado-no-acude-les-corts-comision-financiacion-ppsv-bloc-20181218113138.html>; última consulta 28/02/2019.

Europa Press (2019, 17 de febrero). El Congreso batió récord con siete comisiones de investigación, pero sólo dos han acabado con conclusiones. *Europa Press*. Disponible en <https://www.europapress.es/nacional/noticia-congreso-batio-record-siete-comisiones-investigacion-solo-dos-acabado-conclusiones-20190217110636.html>; última consulta 05/04/2019.

Europa Press (2019, 20 de febrero). PP presenta voto particular contra dictamen de la comisión de corrupción por "manipulación" de testimonios y documentos. Disponible en <https://www.europapress.es/madrid/noticia-pp-presenta-voto-particular-contra-dictamen-comision-corrupcion-manipulacion-testimonios-documentos-20190220174519.html>; última consulta 02/03/2019.

García Calvo, I. y Oleaga, J. (2018). La Reprochable Judicialización de las Comisiones de Investigación. *Legal Today*, 16 de noviembre de 2018. Disponible en <http://www.legaltoday.com/opinion/articulos-de-opinion/la-reprochable-judicializacion-de-las-comisiones-de-investigacion>; última consulta 28/03/2019.

García Mahamud, R. (2002). ¿El reconocimiento del derecho de la minoría a crear Comisiones de investigación resultaría suficiente para un ejercicio eficaz del control parlamentario? *Cuadernos de Derecho Público*. Madrid: INAP, núm. 17, septiembre-diciembre, pp. 27-48.

Mateo, J.J. (2017, 15 de junio). La España de las investigaciones parlamentarias. *El País*. Disponible en https://elpais.com/politica/2017/06/15/actualidad/1497542344_351045.html; última consulta 30/03/2019.

Mora-Donatto, C. J. (2013). Capítulo primero: las comisiones parlamentarias de investigación en el derecho comparado y nuestro concepto. En Treinta años de investigaciones parlamentarias en México (1977-2007): ¿qué investigaron los diputados federales? (No. 235). México: Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3607/3.pdf>; última consulta 25/02/2019.

Ridao, J. (2017). Nueva mirada sobre antiguas cuestiones acerca de las comisiones de investigación parlamentarias: el deber de comparecer de las autoridades y funcionarios del estado en las asambleas legislativas autonómicas, la obligación de decir la verdad y el rol de las minorías en las comisiones creadas preceptivamente a su instancia. *Revista de las Cortes Generales*, (100), 101-130.

Salvador, A. (2017, 10 de julio). Lesmes advierte a Pastor sobre los límites de las comisiones de investigación. *El Independiente*. Disponible en <https://www.elindependiente.com/politica/2017/07/10/el-cgpj-avisa-la-investigacion-parlamentaria-no-puede-incidir-sobre-la-labor-de-los-jueces/>; última consulta 02/04/2019.

Torres, M. (1998). *Las comisiones de investigación: instrumentos de control parlamentario del gobierno*. Madrid: Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General del Congreso de los Diputados.