

LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Precedentes.* III. *Génesis constituyente.* IV. *Exégesis del artículo 76 constitucional.* V. *Concepto.* VI. *Funcionamiento de las comisiones de investigación.* VII. *Anexo I.* VIII. *Anexo II.*

Sin control judicial no hay Estado de derecho, pero
sin controles políticos no hay Estado democrático.

I. INTRODUCCIÓN

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

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

De entre ellos destacan por su importancia y relevancia estas últimas; por eso, en el presente trabajo nos circunscribiremos al estudio de esta figura, considerándola como un mecanismo a través del cual se ejerce de una manera muy especial el control político. No pretendemos desconocer aquellas posturas que ven en las comisiones de investigación meros instrumentos para "recabar información", pero desde el punto de vista del control político, dicha información no tendría sentido, según nosotros, si no se le dotara de un significado específico. Entendemos, en coincidencia con Aragón Reyes, que "lo principal, lo sustantivo, es el control que a través de estas

comisiones se realiza y lo auxiliar, accesorio y adjetivo obtener información suficiente para ello".¹

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

II. PRECEDENTES

Diversos autores² coinciden en señalar que las constituciones surgidas durante el siglo XIX no regulaban nada sobre las comisiones de investigación, pues se consideraba que este tipo de poderes eran connaturales a las asambleas representativas y por ello no existía razón suficiente para una previsión exclusiva.³ La normatividad de este tipo de comisiones estaba generalmente establecida en leyes secundarias o reglamentos parlamentarios. Por ello parece importante revisar los diversos reglamentos, quizá los más interesantes, con el fin de poder determinar con precisión el momento de su aparición como una figura independiente de las comisiones generales,⁴ para abordar, después, su actual regulación y consagración constitucional.

1 Aragón Reyes, Manuel, "El control parlamentario como control político", *Revista de Derecho Político*, Madrid, núm. 23, 1986.

2 Cfr. Santaolalla, Fernando, *El Parlamento y sus instrumentos de información (preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación)*, Madrid, Edersa, 1982, p. 241. Del mismo autor *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa Universidad, 1990, p. 417. También, Murillo de la Cueva, Pablo Lucas, "Las comisiones de investigación de las cortes", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, núm. 10, marzo, 1986, entre otros.

3 Pérez Serrano, Nicolás, *Tratado de derecho político*, 2a. ed., Madrid, Civitas, p. 814, entiende que: "no se requiere texto constitucional previo para que se garanticen, [los poderes de investigación] pues se estiman como corolario de la fiscalización parlamentaria".

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

En este orden de ideas, es de destacar que la regla general era que las comisiones fueran especiales.⁵ Es decir, se constituían para realizar cometidos específicos, dictaminar un proyecto de ley o instruir a la cámara sobre cualquier cuestión, disolviéndose después de haber logrado tal objetivo.⁶

Así, el Reglamento del Congreso de los Diputados de 1838 establecía que "todas las Comisiones debían ser especiales para objeto determinado" (artículo 84), estaban autorizadas a "llamar para que las auxilie en sus trabajos a cualquier persona de dentro o de fuera del Congreso" (artículo 76), así como a "reclamar del Ministerio, por medio de los Secretarios del Congreso, cuantas noticias estimen necesarias" (artículo 77).⁷

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

No es sino hasta el Reglamento del Congreso de los Diputados de 25 de junio de 1867, cuando se establece textualmente en su artículo 67:

5 Sin embargo, en muchas ocasiones las investigaciones parlamentarias eran fundadas en las facultades que la Constitución reconocía a las cortes. Así por ejemplo, la Constitución de 1812 otorgaba a éstas el poder de verificar la elección de sus miembros (artículo 113). Asimismo, correspondía a las cortes acusar a los integrantes del gobierno, exigiendo la responsabilidad criminal ante el Tribunal Supremo. La Constitución de 1837 disponía que "Cada uno de los Cuerpos Colegisladores [...] examina la legalidad de las elecciones y las calidades de los individuos que las componen (artículo 29), en esta Constitución la responsabilidad de los miembros del gobierno era exigida ante el Senado. Pues bien, al amparo de la realización de estos cometidos, las comisiones parlamentarias de actas podían realizar las investigaciones que consideraran oportunas. Murillo de la Cueva, *op. cit.*, p. 150; Santaolalla, Fernando, *op. cit.*, p. 242, y Fraile Clivillés, Manuel María, *Comentarios al reglamento de las cortes*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1973, p. 404.

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

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

las Comisiones podrán invitar, para que la auxilien en sus trabajos, al Diputado o Diputados que consideren oportuno.

Exceptúanse las Comisiones que se nombre para cualquier *investigación parlamentaria*, las cuales tendrán la facultad de acordar, por mayoría, que las auxilien los individuos de dentro o fuera del Congreso que puedan contribuir a ilustrar la cuestión de que se trate.⁸

1. *Reglamentos republicanos*

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

En relación con el reglamento de 1934, fue el artículo 48.1 el que establecía que: "Las Comisiones de las Cortes podrán ser permanentes o especiales".

Parece importante destacar que durante este periodo se conservó, por parte de las comisiones, la facultad de llamar a su seno, cuando la importancia de los asuntos lo amerite, con el fin de que ilustre o auxilie su trabajo, a cualquier individuo de dentro o de fuera de las cortes y reclamar del gobierno por medio de la mesa cuantas noticias y documentos sean necesarios. Incluso podían ordenar que se abra información pública sobre cualquier asunto sometido a su estudio.⁹

Durante el periodo de 1943 a 1976, las cortes, en su ley constitutiva de 1942, disponían en el artículo 15.2 que "las Comisiones legislativas podrán recibir del presidente de las Cortes otros cometidos, tales como realizar estudios, practicar informaciones y formular peticiones o propuestas. Podrán constituirse, para estos fines, en Comisiones especiales distintas de las legislativas". En este tiempo también existió la posibilidad de crear comisiones especiales.¹⁰

No fue sino hasta la reforma de 1971 cuando en el artículo 33 se consagró: "El presidente de las Cortes, previa audiencia de la Comisión Permanente, podrá constituir Comisiones especiales [...]"

⁸ *Loc. cit.*

⁹ Del primero de los reglamentos véase artículo 37.4 y del segundo el artículo 54.2.

¹⁰ Como vemos, los distintos reglamentos preveían el nombramiento de estas comisiones, pero sin referirse a sus funciones. Sin embargo, sostiene Fraga Iribarne, tales comisiones podían ser creadas con fundamento en la Ley Fundamental de las Cortes de 1942. véase *El reglamento de las cortes españolas*, Madrid, SIPS, 1959, p. 225.

para llevar a cabo cometidos no legislativos, tales como realizar estudios, practicar informaciones [...]”.

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

2. Único antecedente constitucional

Murillo de la Cueva¹² destaca que la constitucionalización de las comisiones de investigación se da en la Constitución española de 1931 en la que se determinaban las competencias de la llamada Comisión de Responsabilidades. Se trataba de una comisión creada por imperativo del artículo 36.1 del Reglamento de 1931, el cual disponía que las “Cortes Constituyentes nombrarán en un plazo de cinco días, a partir de su Constitución definitiva, una Comisión de responsabilidades, encargada de depurar las que quedaron en suspenso por la disolución de las Cortes de 1923 y las contraídas posteriormente por las Dictaduras.”

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

Por su parte, Ruiz del Castillo señala que el caso de la Comisión de Responsabilidades era un supuesto “especial y desorbitado con aires de justicia revolucionaria y como fermento de un periodo constituyente”.¹³

Si bien es cierto que esta comisión fue más que una comisión de investigación, ya que terminó juzgando y condenando a Alfonso XIII, pudiendo entenderse, incluso, como una intervención judicial de las cortes, también lo es que en este estudio de precedentes no puede soslayarse su existencia, pues representa un antecedente importante de la constitucionalización de las comisiones de investigación.

En todo caso, nosotros coincidimos con Murillo de la Cueva al señalar que a pesar de todos sus defectos, no deja de ser un precedente importante, precisamente por su reconocimiento constitucional.

11 Véase artículos 124 y 47, respectivamente.

12 Murillo de la Cueva, *op. cit.*, p. 151.

13 Ruiz del Castillo, Carlos, *Manual de derecho político*, Madrid, Reus, 1939, pp. 608-609.

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

III. GÉNESIS CONSTITUYENTE

El anteproyecto constitucional¹⁴ disponía en su artículo 67.1:

Las Cámaras pueden nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier asunto. El Gobierno y todas las autoridades y órganos administrativos deben prestarles ayuda. Sus conclusiones no serán obligatorias para los tribunales ni afectarán a las resoluciones judiciales. 2. Será obligatorio comparecer a requerimiento de las Cámaras. La ley regulará las sanciones que pueden imponerse por incumplimiento de esta obligación.¹⁵

En esencia, por lo que podremos observar, este precepto no sufre cambios muy significativos.

La ponencia constitucional¹⁶ ubicó en el artículo 70 la regulación de estas comisiones, el párrafo segundo no fue modificado en nada. Pero en el primer apartado se otorgó la facultad de creación de estas comisiones a las dos cámaras; asimismo, se añadió el término de "asuntos de interés público", y en la parte final del mismo; se agregó el texto siguiente: "sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio de las acciones oportunas, cuando proceda".

Posteriormente, la Comisión Constitucional del Senado¹⁷ modificó el apartado primero del entonces artículo 75 para extender a los senadores el derecho a crear comisiones de investigación, enmiendas que fueron aceptadas por la comisión de constitución y por el pleno¹⁸ y aceptadas por la comisión mixta, pasado así al texto definitivo de la Constitución.

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

15 En este sentido queda pendiente para una segunda lectura la posibilidad de otorgar a las cámaras las mismas facultades que a las autoridades judiciales en relación con los particulares. En *Documentación Administrativa*, Madrid, núm. 198, Presidencia del Gobierno, 1978.

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

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

IV. EXÉGESIS DEL ARTÍCULO 76 CONSTITUCIONAL

1. El Congreso y el Senado, y, en su caso, ambas Cámaras conjuntamente, podrán nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público. Sus conclusiones no serán vinculantes para los Tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas.

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

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

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

V. CONCEPTO

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

1. *Conceptos en la doctrina española*

Para Gutiérrez Arévalo,¹⁹ las comisiones de investigación son:

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

¹⁹ Gutiérrez Arévalo, Alfonso, *Comisiones de Investigación y de Encuesta*, trabajo monográfico proporcionado por el autor, p. 12.

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

“Las Comisiones de investigación son una variedad de las Comisiones no permanentes de las Cámaras, que se diferencian de estas últimas, además por su tratamiento constitucional específico y por recibir, en principio, unos poderes extraordinarios”, sostiene Murillo de la Cueva.²⁰

Por su parte, Fernando Santaolalla entiende que las comisiones de investigación constituyen un “instrumento colegiado de información de las Asambleas legislativas, que implican unas facultades especiales sobre terceros extraños a las mismas”.²¹

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

2. *Nuestro concepto*

A la luz del artículo 76 de la Constitución española, podemos definir a las comisiones de investigación como aquellos instrumentos de carácter temporal, integrados de manera proporcional por los distintos grupos parlamentarios, con facultades excepcionales que pueden vincular a terceros ajenos a la actividad parlamentaria, a través de los cuales los órganos representativos —Congreso de los Diputados, Senado— conjuntamente o por separado ejercen el control político del gobierno, respecto de aquellos asuntos de interés

²⁰ Murillo de la Cueva, *op. cit.*, p. 154.

²¹ Santaolalla, Fernando, *Derecho parlamentario español*, p. 415.

²² Medina Rubio, Ricardo, *La función constitucional de las comisiones parlamentarias de investigación*, Madrid, Cuadernos Civitas, 1994, p. 80.

público y cuyos resultados, a través de la publicidad, tienden, por un lado, al fortalecimiento del Estado democrático y, por otro, a poner en funcionamiento los procedimientos de responsabilidad política.

VI. FUNCIONAMIENTO DE LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN

1. *Creación*

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

La constitución de las comisiones de investigación (artículo 52 del Reglamento del Congreso de los Diputados), se produce por un acuerdo del pleno de la cámara a propuesta del gobierno, de la mesa, de dos grupos parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la cámara,²³ o sea la mayoría, lo cual parece muy favorable al uso de este instrumento por las minorías.²⁴

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

2. *Duración*

En principios, podríamos decir que todas las comisiones, permanentes o no permanentes, de una cámara u otra, tienen el límite

²³ En el Reglamento del Congreso de los Diputados anterior al actual de 1982, permitía la creación de estas comisiones a propuesta de un solo grupo parlamentario.

²⁴ Como si sucede en otros ordenamientos, como el alemán, que para la constitución de una comisión de investigación se requiere de la cuarta parte de los miembros del *Bundestag* (artículo 44 de la ley fundamental de Bonn), en Grecia y Portugal.

obvio de la duración de la legislatura. Ello sin perjuicio de que el Parlamento renovado pueda estar interesado en continuar la investigación interrumpida al término del anterior.

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

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

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

3. *Facultades*

El tema de los poderes de estas comisiones ha suscitado diversas reacciones en la doctrina española y en la comparada.²⁵

En el derecho español esta figura cuenta con sus propias particularidades. Así, la obligatoriedad en la comparecencia de funcionarios y particulares citados ante la comisión de investigación, y el hecho mismo de que sea una ley la que regule la comparecencia de éstos, la hacen contar con sus propias reglas.

Intentemos resaltar los aspectos más importantes en relación con las facultades de estos órganos. Sin duda, la atribución de poderes específicos a las comisiones de investigación tiene como objeto dotarlas de todos los medios necesarios para desarrollar cumplidamente sus funciones, lo que en el derecho inglés se conoce como "*The power to send for persons, paper and records*". De aquí se desprenden las dos actividades más relevantes que analizaremos a continuación: la comparecencia y declaración ante estas comisiones y el poder de recabar información.

²⁵ Sobre todo tratándose del derecho italiano, en donde la Constitución les otorga a estas comisiones análogos poderes e idénticas limitaciones que a la autoridad judicial.

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

A. Las comparecencias ante las comisiones de investigación

En este tema tenemos que distinguir entre las comparecencias de autoridades o funcionarios y de otras personas competentes en la materia, a efecto de informar y asesorar a la comisión.

En este sentido es muy ilustrativo el artículo 44 del Reglamento del Congreso de los Diputados, pues establece que las comisiones, por conducto del presidente, podrán recabar: 2o. "La presencia ante ellas de los miembros del Gobierno, para que informen sobre asuntos relacionados con sus respectivos Departamentos", y 3o. "La presencia de autoridades y funcionarios públicos competentes por razón de la materia objeto de debate, a fin de informar a la Comisión".

Esta disposición se encuentra a su vez complementada por el supuesto específico para las comisiones de investigación que regula el artículo 52.2 del mismo reglamento, y que dispone:

Las Comisiones de Investigación [...] podrán [...] requerir la presencia, por conducto de la Presidencia del Congreso, de cualquier persona para ser oída. Los extremos sobre los que deba informar la persona requerida deberán serle comunicados con una antelación mínima de tres días.

Por lo que hace a las comisiones del Senado, el artículo 67 de su reglamento establece que

Las Comisiones [...] podrán recabar, a través del Presidente del Senado, la información y ayuda que necesiten del Gobierno y de sus Departamentos y de cualesquiera autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas, así como la documentación necesaria cuando lo solicite un tercio de los miembros de la Comisión.

Y continúa en apartado 2o. "Asimismo, podrán solicitar la presencia de otras personas para ser informadas sobre cuestiones de su competencia".

De la misma forma, el artículo 60.2 del Reglamento del Senado contiene una disposición específica para las comisiones de investigación "que podrán requerir la presencia de cualquier persona para declarar ante las mismas con los efectos previstos en la Ley que desarrolle lo dispuesto en el artículo 76.2 de la Constitución".

Pues bien, esta reserva de ley a la que hace alusión el precepto antes señalado ha sido desarrollada en la Ley Orgánica de Comparecencia ante las Comisiones de Investigación del Congreso y del Senado o de ambas Cámaras (ley 5/1984). Resaltaremos de ella los aspectos más importantes, ya que el presente trabajo ofrece un anexo en donde presentamos en texto íntegro de esta ley.

Esta ley impone la obligación de comparecer a todos los ciudadanos españoles y a los extranjeros residentes en España.²⁶

Destaca como uno de los temas más importantes, el de los derechos de los testigos. La ley 5/1984 establece que las mesas de las cámaras velarán por que queden salvaguardados el respeto a la intimidad y el honor de las personas, el secreto profesional, la cláusula de conciencia y los demás derechos constitucionales, ante las comisiones de investigación. Se trata de una garantía muy amplia para garantizarle al compareciente que su persona no se verá afectada por la información ahí vertida.

Asimismo, la propia ley, después de señalar que las comisiones de investigación se desarrollarán en la forma y por el procedimiento que dispongan los respectivos reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado, faculta al ciudadano para comparecer acompañado de la persona que designe para asistirlo. Aunque esta posibilidad se subordina a la previa conformidad del presidente de la comisión, cabe deducir que la misma será por regla concedida, evitando así que el compareciente se sienta intimidado.

Por otro lado, si el requerido dejara de comparecer voluntariamente se le considerará incurso en el delito de desobediencia grave. No obstante, no toda incomparecencia desencadena estos efectos, sino sólo la que resulte injustificada, ya que existiendo causas que la justifiquen podrá hacerse una ulterior citación.

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

26 Para los primeros entendemos que aunque no residan en el territorio nacional.

B. *Solicitud de información*

De conformidad con el artículo 109 de la Constitución española, las cámaras y sus comisiones podrán recabar, a través de los presidentes de aquéllas, la información y ayuda que precisen del gobierno y de sus departamentos y de cualesquiera autoridades del Estado y de las comunidades autónomas. En el mismo sentido se manifiesta el artículo 7.2, que señala: "[...] la Administración requerida deberá facilitar la documentación o manifestar al Presidente, en el plazo no superior a treinta días [...] las razones fundadas en derecho que lo impidan, y el 44.1, arriba señalado, del Reglamento del Congreso de los Diputados". Similar es la previsión contenida en el artículo 67 del Reglamento del Senado, antes señalada.

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

Sin embargo, no existe hasta el momento una ley que regule el procedimiento de solicitud de información. Suponemos que, tomando en cuenta la importancia de estas comisiones y la laguna normativa existente, fue que se expidió el real decreto-ley 5/1994, de 29 de abril,²⁷ del cual destacaremos algunos puntos importantes, ya que se presenta, en el anexo II, el texto íntegro del mismo.

Este real decreto-ley da cumplimiento urgente e inaplazable a un mandato parlamentario derivado de la proposición no de ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista y aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados.

El objeto del mismo es que los datos o documentos que obren en poder de la administración tributaria puedan ser trasladados al ámbito parlamentario cuando una comisión de investigación lo requiera.²⁸

Los sujetos de los que se podrá requerir información serán aquellas personas que desempeñen o hubieren desempeñado, por elección o nombramiento, cargos públicos en todas las administraciones pú-

²⁷ Publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 103, de 30 de abril de 1994.

²⁸ Exposición de Motivos.

blicas, siempre que el objeto de la investigación tenga relación con su función.²⁹

Más allá de todos los defectos que por su expedición se puedan impugnar al multicitado real decreto-ley,³⁰ su promulgación merece, en nuestra opinión, un juicio positivo, por cuanto introduce elementos importantes en donde muy poco había. Sin embargo, creemos, su insuficiencia deberá llevar a todos los agentes involucrados a pugnar por la promulgación de una verdadera ley reguladora de la materia.

Por último, debemos señalar que las conclusiones de los trabajos de las comisiones de investigación plasmadas en un dictamen que será discutido en el pleno de la cámara. El presidente del congreso, oída la Junta de Portavoces, está facultado para ordenar el debate, conceder la palabra y fijar los tiempos de las intervenciones.

Asimismo, las conclusiones aprobadas por el pleno de la cámara serán publicadas en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* y comunicadas al gobierno, sin perjuicio de que la mesa dé traslado de las mismas al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas.

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

4. *Relaciones con el Poder Judicial*

La cuestión de las relaciones entre las comisiones de investigación y el Poder Judicial viene a constituir un tema de interés, sobre todo porque generalmente suelen coincidir éstas con procesos ante los tribunales. También, como ya hemos señalado, en Italia las mismas cuentan con análogos poderes e idénticas limitaciones que la autoridad judicial, lo cual ha provocado comentarios a favor y en contra.

Pero el caso español, nos parece, es muy claro al respecto. Es oportuno recordar aquí el último párrafo del apartado 1º del artículo 76 (antes transcrito), en el que el constituyente ha sido muy escrupuloso al momento de establecer la independencia entre las comi-

²⁹ *Loc. cit.*

³⁰ En virtud de que se trata de una norma emanada del gobierno, que regula cuestiones que, por razones obvias, debería ser objeto propiamente de una norma de producción parlamentaria, ya que regula los poderes de órganos funcionales del Congreso de los Diputados y/o del Senado.

siones de investigación y la autonomía de la judicatura, reconocida, por otro lado, en el artículo 117 de la propia Constitución.

En este sentido, creemos que esta separación no es caprichosa; se trata, a nuestro juicio, de uno de los principios rectores que rigen sus respectivos procedimientos y actuaciones. Lo importante en este tema es distinguir entre los fines que persiguen los procesos judiciales y las comisiones de investigación. En donde estas últimas funcionan, como ya hemos dicho, como mecanismos de control y fiscalización del gobierno.

Por todo ello, es enteramente factible que las resoluciones y fallos de los tribunales sean diferentes, e incluso opuestos, a las conclusiones de una comisión de investigación; pero no sólo eso, sino que los jueces no deben sentirse vinculados ni influenciados por éstos, ya que ellos deberán dictar sus fallos sólo con apego a la ley. Las conclusiones de estas comisiones son valoraciones de índole política y no el producto de la aplicación a los hechos investigados de un canon normativo. Mediante las comisiones de investigación, las cámaras están en condiciones de ejercitar su función de control político de la actividad gubernamental, que a diferencia del control jurídico, no es con arreglo a parámetros de legalidad, sino de oportunidad. Y aunque investiguen a personas o entidades privadas, en la medida en que su importancia las convierte en "asunto de interés público", sus conclusiones no tendrán como fin declarar la culpabilidad jurídica de las personas públicas o privadas, relacionadas con los hechos materia de la investigación, sino establecer, sobre todo, la responsabilidad política, por acción u omisión, del poder público al que el asunto concierna, por estar relacionado con cualquiera de sus competencias.

Finalmente, hay que recordar que el propio precepto deja abierta la posibilidad de llevar ante el Ministerio Fiscal el resultado de la información para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas; corresponde al Ministerio Fiscal evaluar, con total independencia del criterio sustentado por las cámaras, las posibles ilicitudes que se desprendan del material reunido en el curso de la comisión de investigación.

VII. ANEXO I

LEY ORGÁNICA DE COMPARENCIAS ANTE LAS COMISIONES
DE INVESTIGACIÓN DEL CONGRESO Y DEL SENADO O DE AMBAS CÁMARAS³¹

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

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

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

Artículo 1o. Todos los ciudadanos españoles y los extranjeros que residan en España están obligados a comparecer personalmente para informar, a requerimiento de las Comisiones de Investigación nombradas por las Cámaras Legislativas.

2. Las Mesas de las Cámaras velarán por que ante las Comisiones de Investigación queden salvaguardados el respeto a la intimidad y el honor de las personas, el secreto profesional, la cláusula de conciencia y los demás derechos constitucionales.

Artículo 2o. 1. Los requerimientos para comparecer se formularán mediante citación fehaciente de la Presidencia de la Cámara respectiva o del Presidente del Congreso en el caso de las Comisiones Mixtas de investigación del Congreso y del Senado, en los términos establecidos en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado, y en forma de oficio, en el que se hará constar:

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

³¹ Publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 126, del 26 de mayo de 1984.

- b) El nombre y los apellidos del requerido y las señas de su domicilio.
- c) El lugar, el día y la hora en que haya de comparecer el requerido, con apercibimiento de las responsabilidades en que puede incurrir en caso de desobediencia.
- d) El tema sobre el que deba versar el testimonio.
- e) La referencia expresa a los derechos reconocidos en esta Ley al requerido.

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

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

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

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

2. Si de las manifestaciones del compareciente se dedujeran indicios racionales de criminalidad para alguna persona, la Comisión lo notificará así a la Mesa de la Cámara para que ésta, en su caso, a través de la Presidencia respectiva, lo ponga en conocimiento del Ministerio Fiscal.

Artículo 4o. 1. El requerido que dejara voluntariamente de comparecer para informar ante una Comisión de Investigación incurrirá en un delito de desobediencia grave.

2. Cuando a juicio de la Presidencia de la Cámara se pusiesen de manifiesto causas que justifiquen la incomparecencia, podrá efectuarse una ulterior citación, en los términos previstos por el artículo 2o.

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

VIII. ANEXO II

REAL DECRETO 5/1994, DE 29 DE ABRIL,³² POR EL QUE SE REGULA LA OBLIGACIÓN DE COMUNICACIÓN DE DETERMINADOS DATOS A REQUERIMIENTO DE LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS DE INVESTIGACIÓN

El objetivo del presente real decreto-ley lo constituye el que los datos o documentos que obren en poder de la Administración Tributaria para el cumplimiento de los fines que ésta deba cumplir de acuerdo con el ordenamiento, puedan ser trasladados al ámbito parlamentario cuando una Comisión de Investigación lo requiera respecto a personas que desempeñen o hubieren desempeñado, por elección o nombramiento, cargos públicos en todas las Administraciones Públicas, siempre que el objeto de la investigación tenga relación con su función. Para ello, se proclama con carácter expreso el deber de la Administración Tributaria de comunicar a las Comisiones Parlamentarias de Investigación los datos o documentos oportunos cuando les sean expresamente requeridos en relación a personas o entidades concretas, tanto si tales datos o declaraciones proceden de los propios sujetos pasivos como si han sido obtenidos a través de informaciones de terceros.

Por otro lado, es necesario también incrementar el grado de colaboración de las entidades financieras con las Comisiones de Investigación, de manera que éstas puedan también acceder a los datos que las entidades financieras, tanto del sector bancario o asegurador como bursátil, puedan poseer y sean necesarios para el cumplimiento de las funciones de las Comisiones de Investigación, en los mismos supuestos personales que los establecidos para la Agencia Tributaria.

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

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

³² Publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 103, del 30 de abril de 1994.

DISPONGO

Artículo único

La Administración Tributaria y las entidades de crédito, entidades aseguradoras, sociedades o agencias de valores, sociedades gestoras de instituciones de inversión colectiva, establecimientos financieros de crédito y, en general, cualesquiera entidades financieras deberán proporcionar cuantos datos, informes, antecedentes o documentos les sean requeridos por las Comisiones Parlamentarias de Investigación a que se refiere el artículo 76 de la Constitución, siempre que concurran las condiciones siguientes:

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

Cecilia MORA DONATTO