

# Posición constitucional de las Comisiones de Investigación y protección de los derechos de los comparecientes

*«Cuanto más numerosa es una asamblea, tanto menos idónea es para ciertas tareas. Dividiéndose en comisiones se multiplica y resuelve en muchas partes, cada una de las cuales es más acomodada para conseguir cierto fin que lo sería un cuerpo entero»*

(Jeremy Bentham, *Tácticas Parlamentarias*)

*«Sus escollos están precisamente en los rozamientos con otros Poderes o en invasiones de la esfera ciudadana»*

(Nicolás Pérez-Serrano, *Tratado de Derecho Político*)

Sumario: I. INTRODUCCIÓN: LAS PARTICULARIDADES DE LA VI LEGISLATURA DE LA ASAMBLEA DE MADRID.—II. FINALIDAD Y FUNCIONALIDAD DE LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS DE INVESTIGACIÓN. SEPARACIÓN DE LAS ACTUACIONES DEL PODER JUDICIAL; EL PRINCIPIO DE «NO CONTAMINACIÓN» DEL PROCESO PENAL.—2.1. Finalidad y funcionalidad de las Comisiones parlamentarias de Investigación.—2.2. Separación de las actuaciones del Poder Judicial; el principio de «no contaminación» del proceso penal.—III. LOS DERECHOS, OBLIGACIONES Y GARANTÍAS DE LOS COMPARECIENTES ANTE LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN. SU CONCILIACIÓN CON LA FINALIDAD DE ÉSTAS COMO RESOLUCIÓN DE UN CONFLICTO ENTRE BIENES CONSTITUCIONALMENTE PROTEGIDOS; CAUCES DE TUTELA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS COMPARECIENTES.—3.1. Los derechos, obligaciones y garantías de los comparecientes ante las Comisiones de Investigación.—3.2. La conciliación de los derechos fundamentales de los comparecientes con la finalidad de las Comisiones de Investigación como resolución de un conflicto entre bienes constitucionalmente protegidos; cauces de tutela.—IV. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES.

---

\* Letrado de la Asamblea de Madrid.

## I. INTRODUCCIÓN: LAS PARTICULARIDADES DE LA VI LEGISLATURA DE LA ASAMBLEA DE MADRID

En la medida en que resulte posible referirla a la experiencia vivida por el pueblo de Madrid en el año 2003, ningún encabezamiento nos parece mejor para el presente estudio que la afirmación de Mackenzie<sup>1</sup> en la *Introducción* a su conocido tratado *Free elections*: «puede afirmarse que las elecciones libres, aunque no constituyan un fin último, son un instrumento de gran valor, pues nada mejor se ha inventado para asegurar en sociedades numerosas las dos condiciones necesarias que mantienen la autoridad del Gobierno en toda sociedad», esto es, las elecciones crean un sentir común de apoyo popular y de participación en los asuntos públicos aun cuando la complejidad del Gobierno escape a la comprensión del ciudadano corriente y, además de ello, procuran una ordenada sucesión de los Gobiernos, por la pacífica transferencia de la autoridad a los nuevos gobernantes.

Las dos veces en que los ciudadanos de la Comunidad de Madrid hubieron de acudir a votación en sólo cinco meses nos sirven de pretexto al tema de este artículo, como consecuencia, ambos —la doble votación, los dos procesos electorales, y estas páginas— de la situación vivida en su Asamblea a lo largo del verano del citado año, durante el que se extendió su VI Legislatura; ello por carecer de precedentes, seguramente, en la Historia del parlamentarismo español —sin duda, así es en el fundado bajo la égida de la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978—. Si hemos de resumir lo sucedido en los 79 días transcurridos entre la sesión constitutiva del 10 de junio y la disolución *ipso iure* de la Cámara, cabría señalar que ésta no pudo otorgar su confianza a ningún candidato a la Presidencia de la Comunidad —tal como disciplina el art. 18 del Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, modificada por Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio—, a resultas de lo cual se activó la vía de *defunción automática* de la Asamblea por mor del ap. 5 del precepto estatutario, redactado sobre la horma del art. 99 de la CE.

<sup>1</sup> De la edición española *Elecciones libres*, Madrid, Tecnos, 1962, pp. 15–16.

<sup>2</sup> «Si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza de la Asamblea, ésta quedará disuelta, convocándose de inmediato nuevas elecciones.» La norma tiene como modelo el art. 99.5 de la CE: «Si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso, el Rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso», sin que parezca necesario llamar la atención sobre las lógicas diferencias institucionales entre ambos preceptos, determinadas por el carácter bicameral de las Cortes Generales y el papel asignado al Jefe del Estado en la investidura del Presidente del Gobierno. López Guerra constata el reflejo de esta disolución en diversos Estatutos de Autonomía, negando que se trate de un medio de presión para facilitar que la Cámara nombre un Presidente, so pena de disolución. «Más bien, la disolución se configura, de acuerdo con el principio democrático consagrado en el artículo 1.1 CE, como una forma de recurrir a la voluntad del electorado, ante una situación de bloqueo de las alternativas políticas.» *Vid.* «Investidura del Presidente del Gobierno», en Aragón Reyes (Coordinador), *Temas básicos de Derecho constitucional t. II. Organización del Estado*, Madrid, Civitas, 1.ª ed., 2001, p. 199.

Además, dejando aparte la puesta en ejecución, por transcurso del plazo de garantía de dos meses previsto en el art. 18.5<sup>2</sup> del Estatuto, de dicho mecanismo de salvaguarda de la estabilidad institucional<sup>3</sup>, con la consecuencia de convocatoria de elecciones por parte del Presidente de la Comunidad<sup>4,5</sup>, que ya se habrán celebrado al momento de publicarse estas líneas, el 26 de octubre de 2003, deben destacarse otras repercusiones de la no investidura de ningún candidato sobre la vida y actividad de los poderes territoriales autonómicos, tanto del Legislativo como del Ejecutivo.

Tales aspectos, que delinearón tan breve mandato parlamentario, generado en las elecciones del 25 de mayo, podrían ser objeto de estudios sin duda atrayentes, por la problemática jurídica que plantearon o que en circunstancias similares podrían, eventualmente, llegar a suscitar: disolución *ope legis* del Parlamento *versus* designación automática del candidato que encabece la lista más votada o el Grupo Parlamentario más numeroso<sup>6</sup>, inspirándose tanto

<sup>3</sup> Son interesantes las reflexiones de Santaolalla López sobre el mismo, en especial leyéndolas retrospectivamente y partiendo de que fueron puestas por escrito antes de la crisis de la Asamblea: «Sólo en supuestos excepcionales, de crisis prolongada entre las distintas fuerzas políticas del arco parlamentario, no se obtendrá una mayoría, siquiera relativa, para la formación de un Gobierno», añadiendo que habría sido preferible, en aras de la flexibilidad, no establecer ningún plazo, permitiendo que en cada caso concreto, y a la vista de las circunstancias, se adoptase la solución más conveniente, y resaltando que en tan corto espacio de tiempo —dos meses— «es muy difícil que varíe la opinión del cuerpo electoral como para dar lugar a una composición distinta de las Cámaras». Concluye señalando que el precepto —el art. 99.5 de la CE— «permanece inédito tras más de veinte años de vigencia constitucional, lo cual demuestra que es una cláusula última de cierre del sistema más que una exigencia práctica», que es un último recurso, al que desea el autor citado perpetua hibernación, la cual, agregamos nosotros, ha terminado, al menos en su traslación al art. 18.5 del EACM. *Vid. Artículo 99. IV. Exégesis del precepto*, en Garrido Falla, *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas, 3.<sup>a</sup> ed. ampliada, 2001, pp. 1558-1559.

<sup>4</sup> El contenido de los Decretos 4/2003, de 31 de marzo, y 43/2003, de 29 de agosto, ambos del Presidente de la Comunidad de Madrid, es muy similar, con algunas diferencias lógicas —fecha de las elecciones a la Asamblea de Madrid, plazo de la campaña electoral y fecha y hora de la sesión constitutiva de la Cámara, con la que se inició su VII Legislatura—, otras de mayor calado —como la novedad que ha supuesto la modificación *ad hoc* que en la Ley 11/1986, de 16 de diciembre, Electoral de la Comunidad de Madrid, ha operado la Ley 12/2003, de 26 de agosto, para acomodar los plazos del procedimiento, en particular los de campaña y celebración de la votación— y aspectos idénticos, como el número de Diputados, fijado en 111.

<sup>5</sup> Mucho más relevante es la distinta naturaleza de ambos Decretos desde la perspectiva formal.

Conceptualmente, el Decreto 4/2003 obedece a la expiración del mandato cuatrienal de los Diputados de la Asamblea, en virtud del art. 10 del Estatuto de Autonomía en sus aps. 1, 2, p. 2.º, 4 y 7 —«Las elecciones tendrán lugar el cuarto domingo de mayo de cada cuatro años, en los términos previstos en la Ley Orgánica que regule el Régimen Electoral General» (en concreto, en su art. 42)—, así como del art. 8.1 y 2 de la Ley Electoral madrileña. En cambio, el Decreto 43/2003, compartiendo con el anterior su carácter de Decreto de convocatoria, nace de una disolución producida como consecuencia jurídica necesaria del transcurso del plazo de dos meses sin haber sido investido ningún candidato a la Presidencia de la Comunidad, expidiéndose en aplicación de los arts. 10.2, p. 2.º y 18.5 del Estatuto de Autonomía, 184.2 del Reglamento de la Asamblea de 30 de enero de 1997 y 8.3 de la Ley Electoral autonómica, modificado por la antes aludida Ley 12/2003.

<sup>6</sup> Torres del Moral comenta que la única diferencia entre la disolución automática prevista en el art. 18.5 del EACM y la del art. 99.5 de la CE es el acortamiento del mandato de la nueva Asamblea, el cual finaliza cuando le habría correspondido a la disuelta —en virtud del art. 18.6 del EACM, solución recomendable por el interés del legislador estatutario y electoral en la homogeneización del calendario de las elecciones autonómicas y de los mandatos parlamentarios de las Asambleas Legislativas—. La solución, prosigue el Catedrático de la UNED, es la adoptada en la mayoría de las Comunidades

en las soluciones que nos ofrece la legislación electoral general en punto a las Entidades Locales como algunos Estatutos de Autonomía<sup>7</sup>; o el papel institucional del Gobierno cesante o en funciones, así como su perfil *político* o con competencias *de mera gestión*, las que a tal órgano asigna el art. 21 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, a falta de regulación específica y explícita tanto en el art. 24 del Estatuto de Autonomía<sup>8</sup> como en su norma de desarrollo: la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

Sin vacilación sobre el indudable interés jurídico que todos estos extremos pueden despertar en el especialista, el objeto del presente trabajo se contrae a una de las cuestiones que fueron objeto de atención por el autor merced a la labor profesional que tuvo que desempeñar en la mentada VI Legislatura. La actividad de la Asamblea durante la misma pivotó, en gran medida, en torno al trabajo desarrollado por la Comisión de Investigación que se constituyó y funcionó de conformidad con el art. 75 de su Reglamento. El objeto para el que se creó la Comisión<sup>9</sup>, fruto del con-

---

Autónomas «y tiene la opinión favorable del sector mayoritario de la doctrina, frente a la opción minoritaria —en el Derecho positivo y en la doctrina— de la investidura automática de un candidato». Termina señalando el carácter reglado y obligatorio, así como penalizador, de la disolución, pues la Asamblea ha sido incapaz de investir a un Presidente del Gobierno. *Vi d. El Presidente de la Comunidad de Madrid*, en Álvarez Conde (Director) y Navas Castillo (Coordinadora), *El Derecho Público de la Comunidad de Madrid. Comentarios al XX Aniversario del Estatuto de Autonomía*, Madrid, Ed. CEURA y Universidad Rey Juan Carlos-Instituto de Derecho Público, 2003, p. 478.

<sup>7</sup> Dispone el art. 196, p. 1.º.c) de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, que: «*Si ninguno de ellos [de los candidatos a Alcalde] obtiene dicha mayoría [absoluta, ni siquiera se prevé la simple] es proclamado Alcalde el Concejal que encabece la lista que haya obtenido mayor número de votos populares en el correspondiente Municipio. En caso de empate se resolverá por sorteo.*» En el ámbito autonómico, contemplan el sistema de nombramiento automático del candidato del partido que tenga mayor número de escaños los arts. 37.3 de la LO 6/1981, de 30 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía para Andalucía, y 14.5 de la LO 9/1982, de 10 de agosto, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha; un supuesto peculiar es el de la LO 13/1982, también de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, que fue modificada por la LO 1/2001, de 26 de marzo, para suprimir la designación automática, quedando el art. 29.4 de la LORAFNA con el siguiente tenor literal: «*Si transcurrido el plazo de treinta días naturales a partir de la primera votación ningún candidato hubiera sido elegido, el Parlamento quedará disuelto, convocándose de inmediato nuevas elecciones. El mandato del nuevo Parlamento durará, en todo caso, hasta la fecha en que hubiere concluido el del primera.*» El anterior régimen había sido objeto de dos interesantes pronunciamientos: las SSTC 16/1984, de 6 de febrero; y 15/2000, de 20 de enero.

<sup>8</sup> Precepto que recibe cumplidamente, asimismo, el molde del art. 101 de la CE.

<sup>9</sup> La Comisión se creó «al objeto de analizar y evaluar las responsabilidades que pudieran derivarse de actuaciones urbanísticas en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, que puedan estar relacionadas con el actual bloqueo institucional en el que se encuentra la Asamblea de Madrid provocado por la actuación de los Sres. Tamayo y Sáez, incorporando a la investigación todos los intereses urbanísticos de quienes puedan estar relacionados con el mismo, incluidos aquellos vinculados a miembros de la Asamblea». La mención expresa de los dos Diputados posibilitó jurídicamente la ausencia de representantes del Grupo Parlamentario Mixto en la Comisión, precisamente por coincidir en ellos las dos cualidades de únicos integrantes de dicho Grupo Parlamentario y personas objeto de la investigación. Al margen de ello, la amplitud de dicho objeto planteó, en la sesión constitutiva de la Comisión de Investigación, la búsqueda de puntos de conexión entre el mismo y las personas llamadas a comparecer, cuestión ésta que se resolvió mediante la votación singularizada no sólo de cada compareciente, sino también de los motivos específicos sobre los cuales debía informar a la Comisión.

senso entre los Grupos Parlamentarios de la Cámara, desvela la complejidad de su tarea, máxime, y como rasgo principal, por centrarse en algo ocurrido en su seno, con repercusiones en su funcionamiento y, en suma, trascendentales para su *vida* como Parlamento y su misión primordial: establecer una relación de confianza nacida de la investidura de un Presidente de Gobierno<sup>10</sup>.

De todos los aspectos relativos a las Comisiones de Investigación, se ciñe este artículo a la protección de los derechos fundamentales de quienes se ven requeridos de comparecencia ante tales Comisiones, por ser justamente este instrumento parlamentario —las comparecencias— el ordinario y común de funcionamiento de aquéllas. Previamente al análisis del objeto, contenido y cauce procedimental de tutela de tales derechos, se impone la pesquisa sobre la función de las Comisiones de Investigación como órganos parlamentarios dotados de una singular relevancia constitucional, pues sólo desde una perspectiva finalista o teleológica puede procederse a una mayor decantación del alcance de la protección jurídica de los derechos de los comparecientes ante tales Comisiones. En suma, y sin pretensión de dar respuesta a cuantas preguntas puedan surgir en nuestra labor, debe encuadrarse ésta en la consideración del principio constitucional de la separación de poderes, cuya manifestación en dichas Comisiones, en garantía de la independencia del Poder Judicial que sanciona el art. 117 de la CE, se conoce como «no contaminación» del proceso penal; siempre que coincidan y sean simultáneas las actuaciones judiciales y la propia actividad de la Comisión, o que de ésta pudiera seguirse alguna actividad de los órganos jurisdiccionales penales como resultado de las conclusiones de la propia Comisión o de las informaciones ante ella vertidas.

---

<sup>10</sup> No parece necesario insistir en las reiteradas y consolidadas opiniones doctrinales sobre el voto de investidura como una manifestación señera del *parlamentarismo racionalizado* predominante en Occidente tras la Segunda Guerra Mundial. El mismo está presente en textos como la *Grundgesetz* de la República Federal de Alemania, de 23 de mayo de 1949, en cuyo art. 63 se inspira el art. 99 de la CE de 1978, o la Constitución portuguesa de 2 de abril de 1976, que, además, da una particular relevancia no sólo al candidato, sino también al programa de Gobierno. Importa ello, si nos ceñimos al ámbito de la Comunidad de Madrid, en relación con cuál sea la forma de gobierno establecida por el Estatuto. Torres del Moral, en *El Presidente de la Comunidad de Madrid*, *op. cit.*, pp. 472-474, habla de Gobierno parlamentario monista; Arnaldo Alcubilla señala que el modelo institucional autonómico basado en un Ejecutivo fuerte y políticamente responsable ante la Asamblea, «asentado y consolidado después de la reforma estatutaria de 1998, se decanta por una forma parlamentaria de Gobierno», añadiendo que el Presidente está «ampliamente fortalecido, institucional y funcionalmente con arreglo a las mismas técnicas que en la Constitución», otorgándose al Gobierno «el máximo protagonismo en la dirección del sistema autonómico en su conjunto», sin perjuicio de la centralidad política de la Asamblea (*La responsabilidad política del Gobierno*, en Álvarez Conde y Navas Castillo, *op. cit.*, pp. 537-539). Por su parte, Gonzalo González es rotundo al afirmar que «se ha buscado un Parlamento fuerte con un Gobierno fuerte, que se mantendrá mientras perdure el bipartidismo con hegemonías cambiantes», y que «no cabe engaño acerca del hecho de que el poder mollar lo ejerce de hecho el Presidente que impone su liderazgo al Consejo de Gobierno y su dirección política general a la Comunidad, con la participación, colaboración y crítica de la Asamblea» (*Las funciones de la Asamblea de Madrid*, en la misma obra antes citada, pp. 449 y 465).

## II. FINALIDAD Y FUNCIONALIDAD DE LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS DE INVESTIGACIÓN. SEPARACIÓN DE LAS ACTUACIONES DEL PODER JUDICIAL; EL PRINCIPIO DE «NO CONTAMINACIÓN» DEL PROCESO PENAL

### 2.1. Finalidad y funcionalidad de las Comisiones parlamentarias de Investigación

Si en el Derecho comparado<sup>11</sup> el rasgo que se aprecia *prima facie* es la racionalización y progresiva acogida de estas Comisiones por los textos fundamentales previa su existencia fáctica o por mor de los Reglamentos de las Cámaras o las leyes, la finalidad de la constitucionalización de este órgano parlamentario en España ha sido objeto de observaciones diversas. No nos eximen éstas de la transcripción del art. 76 de la CE de 1978, relativo a las Comisiones de Investigación en las Cámaras que conforman las Cortes Generales, y que ilumina principios institucionales de indudable aplicación en las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas:

«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.»

Esta recepción de las Comisiones de Investigación en nuestra Norma Suprema ha sido saludada por la doctrina, como recuerdan Astarloa Huarte-Mendicoa y Cavero Gómez<sup>12</sup>, de forma positiva: «el constituyente habría elevado el rango del reconocimiento de esta institución de control y habría encauzado así el desarrollo reglamentario y legislativo posterior al disciplinarla en sus aspectos fundamentales». Con todo, no dejan de reconocer que el art. 76 «es, como ha demostrado la experiencia de su desarrollo y aplicación, uno de los más problemáticos de la Constitución. Y también uno de los que con el paso de los años ha generado juicios más encontrados: de frustración y crítica en quienes han considerado que, siendo ésta una institución capital para el desarrollo de la democracia y elemento clave para el control del Gobierno, se ha hecho un uso cicatero y corporativo de la misma por parte de los protagonistas políticos; de preocupación y prevención en quienes han

<sup>11</sup> Un estimable y actualizado resumen de este extremo, con información de sumo interés, puede hallarse en Gude Fernández, *Las Comisiones parlamentarias de investigación*, Santiago de Compostela, Universidade, Servicio de Publicacións e Intercambio Científico, 2000.

<sup>12</sup> Artículo 76. *Comisiones de Investigación*, en Alzaga Villamil, *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, t. VI, Artículos 66 a 80, Madrid, Cortes Generales-EDERSA, 1998, pp. 573-574.

estimado que se ha hecho una lectura exagerada y torcida de la misma en la confrontación política entre los partidos».

Según estos autores, «aparentemente, la esencia del mecanismo puede explicarse muy sencillamente: se confieren potestades extraordinarias al Parlamento, *con la finalidad de que pueda ejercer una actividad inspectiva que le permita conocer y examinar con profundidad un problema de interés general y sacar conclusiones sobre el mismo*»<sup>13</sup> (la cursiva es nuestra). «Y para ello», prosiguen, «se articula un órgano parlamentario diferenciado de los restantes, que se responsabiliza de la investigación y eleva un dictamen al Pleno sobre el que este último adopta resoluciones que, con independencia de su valor político, no producen directamente efectos jurídicos».

Tras subrayar su complicado deslinde con el Poder Judicial y la función jurisdiccional —al que nos referiremos *infra*— y destacar que las Comisiones de Investigación «son un producto más del lento pero imparable proceso de diversificación orgánica en el seno de las Cámaras modernas», sin que la «juridificación» de la investigación parlamentaria haya disipado las incertidumbres que rodean a esta figura, Astarloa y Cavero Gómez van delineando su finalidad: «la función de *control* ha cobrado un protagonismo que incluye a las Comisiones de Investigación como un instrumento de primera magnitud»; «dada la naturaleza polivalente de la misma, las normas mantienen la *indefinición* sobre su ámbito y su *finalidad*»; «en las investigaciones, mejor que en cualquier otro instrumento parlamentario, se pone cada vez más en evidencia el cambio que paulatinamente está produciéndose en el contenido del *control parlamentario*, consistente en que, mientras el objetivo final es siempre la fiscalización —y el desgaste— del Gobierno, los medios para hacerlo se están enfocando progresivamente, no hacia los actos y decisiones propiamente políticos, sino hacia la gestión administrativa ordinaria, ampliándose con ello el ámbito objetivo —y subjetivo— de la actividad de control»<sup>14</sup> (una vez más, cursivas nuestras).

Muy similar es la posición de Punset Blanco<sup>15</sup>, para quien estas Comisiones «ejercen una acción informativa que constituye un instrumento del control parlamentario; control que, al margen de que haya de ejercitarse de forma procedimentalmente reglada, no se practica, a diferencia del control jurisdiccional, con arreglo a parámetros de legalidad, sino de oportunidad». Del mismo modo, Torres Muro<sup>16</sup> afirma que «estos órganos están principalmente destinados a controlar los actos del Gobierno y no puede decirse de ellos que son tan sólo un instrumento de información, puesto que del mero desarrollo de sus trabajos se deriva habitualmente un examen que va más allá de la simple acumulación de datos». De ello extrae el Profesor y Letrado del Tribunal Constitucional un avance de conclusión: la necesidad de que su naturaleza de órgano destinado a la típica función de control parlamentario se refleje, *de lege ferenda*, en su régimen jurídico.

<sup>13</sup> Artículo 76. Comisiones de Investigación, en Alzaga Villaamil, *op. cit.*, p. 574.

<sup>14</sup> Artículo 76. Comisiones de Investigación, en Alzaga Villaamil, *op. cit.*, pp. 575-577.

<sup>15</sup> Comisiones de las Cámaras, en Aragón Reyes, *op. cit.*, p. 154.

<sup>16</sup> Las comisiones parlamentarias de investigación, Madrid, CEPC, 1998, pp. 23-24.

En un plano cercano puede encontrarse la posición de Torres Bonet, ya desde el título de su monografía <sup>17</sup>. Sostiene la citada autora que «históricamente las encuestas parlamentarias han sido un instrumento esencial para el ejercicio del control parlamentario del Gobierno. Precisamente, la previsión de esta figura, por primera vez en la historia de nuestras Constituciones, en el artículo 76 de la Constitución de 1978, supone el reconocimiento de su importancia y de su necesaria presencia parlamentaria», intentando buscar, en su trabajo, la confirmación de su hipótesis de partida: la operatividad de estas Comisiones como instrumentos de control del Gobierno desde la perspectiva de las relaciones entre las Cortes Generales y el Ejecutivo, dedicando parte de su estudio a delimitar las Comisiones de Investigación de las de Estudio o las Subcomisiones, como asimismo hacen otros autores. Frente a su acogida constitucional tras la Segunda Guerra Mundial, constata Torres Bonet el carácter originario de la encuesta parlamentaria como poder implícito de las Cámaras, no necesitado de previsión expresa, así como su no consideración como función autónoma de las Cámaras, sino como una facultad de éstas dotada de una naturaleza instrumental, a la que podía recurrirse para el ejercicio de todas las funciones típicas del Parlamento <sup>18</sup>.

Entrando a renglón seguido en la cuestión que aquí nos ocupa, adelantan Astarloa y Cavero que la más antigua discusión sobre la investigación parlamentaria versa sobre si «es un instrumento para el control del Gobierno, o un mecanismo polifuncional, adecuado para proporcionar información que pueda ser utilizada en cualquiera de los restantes procedimientos de las Cámaras. La generalidad de la doctrina ha insistido en lo primero (Pérez Serrano, Duguít, Stein, Biscaretti...), pero los hechos acreditan muchas veces que los Parlamentos no limitan sus investigaciones a esa exclusiva finalidad. Y es lo cierto que toda investigación parlamentaria, polivalente por definición (Mohrhoff), puede combinar información (escudriñar hechos), control (calificación de hechos y determinación de responsabilidades) y dirección política y social (propuestas y recomendaciones)». Destaca, pues, entre las funciones de este tipo de órganos, la de control del Gobierno en sus dos vertientes de control-fiscalización y control-responsabilidad, pero estos dos autores avanzan más, y se preguntan si las investigaciones parlamentarias «no constituyen una auténtica función, separada y distinta de las tradicionales, que permite a las Cámaras clarificar cualquier hecho de trascendencia e interés público y trasladar a la opinión pública conclusiones que puedan evidenciar ante la sociedad la necesidad de modificar determinados hábitos o de mentalizarse para emprender una determinada empresa colectiva [...]. Esto significa una sucesión de actividades, potencialmente muy provechosas para un Parlamento: examen concienzudo de la realidad, formulación provisional de un balance, debate del mismo y, finalmente, posibilidad de adopción de toda clase de acuerdos que traslada a la opinión pública», lo que, siguien-

---

<sup>17</sup> *Las Comisiones de Investigación, instrumentos de control parlamentario del gobierno*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1999.

<sup>18</sup> *Op. cit.*, pp. 19-20 y 27-31, con citas de los clásicos (Pierre, Pérez-Serrano, etc.).



do a Sáinz Moreno, se esfuerzan por delimitar como *función indagatoria* de los Parlamentos<sup>19</sup>.

Así pues, una primera idea sobre el carácter y sentido de las Comisiones de Investigación nos acerca a su importancia como mecanismo de control parlamentario del Gobierno; sin embargo, a nuestro entender, tan apresurada afirmación es susceptible de algunas matizaciones. No sólo el particular relieve que ese carácter *polivalente* o *multifuncional* adquiere a la vista de la complejidad que implica calificar las tareas que cualquier órgano parlamentario está llamado a acometer, las cuales ni mucho menos admiten un rótulo o denominación unívoca<sup>20</sup>; sino también la identificación acertada y singularizada de esa *función indagatoria*, que encuentra sólidos apoyos normativos.

Obsérvese la ubicación sistemática de la regulación de las Comisiones de Investigación: si el constituyente hubiese querido configurarlas como instrumento de control parlamentario, las habría emplazado en el Título V de la CE, regulador de las relaciones entre las Cortes Generales y el Gobierno y en el que se recogen las preguntas, interpelaciones, mociones consecuencia de interpelación, comparecencias de miembros del Gobierno, etc. Sin embargo, al contenerse tal régimen en el art. 76, podría interpretarse que la Norma Fundamental ha decidido inclinarse por dedicar un precepto específico<sup>21</sup>, realizándolo, a un órgano parlamentario destinado a ejercitar una pluralidad de funciones, unas ligadas o supeditadas a otras, pero de manera genérica y sin enfatizar ninguna de ellas. Así lo revela el ir precedido el art. 76 de algunos de índole orgánica y funcional —72, sobre órganos rectores de las Cámaras; 73 y 74, sobre sesiones y períodos de sesiones; 75, sobre Pleno y Comisiones Legislativas Permanentes—, resaltando, en aquél, un determinado tipo de Comisiones que adquieren, entonces, un papel especial<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> Artículo 76. *Comisiones de Investigación*, en Alzaga Villaamil, *op. cit.*, pp. 578-579. La nota al pie de Sáinz Moreno, aunque ni este autor ni los citados *supra* empleen específicamente la expresión *función indagatoria*, se encuentra reproducida en el mismo artículo, p. 579, habiendo sido tomada de su trabajo *Consideraciones sobre algunos límites del derecho de información en las Cámaras*, en *Instrumentos de información de las Cámaras parlamentarias*, Madrid, CEC, 1994, pp. 81-90. En el mismo, con todo, este autor señala que la distinción respecto de la actividad meramente informativa de las Cámaras no es esencial, sino más bien de grado, ámbito de actuación y método de trabajo; asimismo, enuncia cuatro principios generales que rigen la información que las Cámaras pueden recabar: adecuación, proporción, transparencia e inmediatez, que creemos aplicables a las Comisiones de Investigación.

<sup>20</sup> Esa naturaleza polivalente ha sido subrayada, asimismo, por Medina Rubio en *La función constitucional de las Comisiones parlamentarias de investigación*, Madrid, Civitas, 1993, y por Lucas Murillo de la Cueva en *Las Comisiones de Investigación de las Cortes*, en la *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 10, 1986.

<sup>21</sup> Señala García Mahamut que «por lo que respecta a las Comisiones de Investigación, el artículo 76 CE las reconoce *per se*, a diferencia de lo ocurrido con las Comisiones Legislativas Permanentes [en el art. 75.2]. La Constitución contempla las Comisiones de Investigación como un tipo concreto y específico de Comisión parlamentaria [...]», destacando su naturaleza *no permanente* en el Congreso de los Diputados y *especial* en el Senado (*Las Comisiones Parlamentarias de Investigación en el Derecho Constitucional Español*, Madrid, McGraw-Hill, 1996, pp. 130-131, 134 y 138).

<sup>22</sup> Según Recoder de Casso y García-Escudero Márquez, se da a entender que «son una especie orgánica singular dentro del género Comisión y que, por tanto, no pueden coincidir con las Comisiones Legislativas Permanentes de que habla el artículo anterior, es decir, no se podría atribuir a una de éstas la misión propia de una de aquéllas» (*Artículo 76. IV. Exégesis del precepto*, en Garrido Falla, *op. cit.*, p. 1295).

Torres Bonet señala que «el aspecto más relevante de la constitucionalización de las Comisiones de Investigación parlamentarias reside en la suprema garantía jurídica que ello supone no sólo respecto de su previsión general, sino también respecto de algunos de sus caracteres, especialmente la comparecencia obligatoria ante las mismas. En efecto, el reconocimiento en nuestra Norma Fundamental de la figura de las Comisiones de Investigación las convierte en “órganos constitucionalmente relevantes”». De este modo, sugiere la mencionada autora que estas Comisiones están revestidas de una suerte de garantía institucional, de manera que queda vedada a las Cámaras tanto su supresión como una eventual desvirtuación de sus funciones<sup>23</sup>. Esta misma autora<sup>24</sup> delimita los «sujetos pasivos de la investigación», incluyendo en tal epígrafe tanto la actividad del Ejecutivo, objeto material de la misma, como de las nuevas personificaciones de la Administración, y añade una serie de notas características que tal actividad investigada debe, a su juicio, reunir «para ser susceptible de provocar la constitución de una Comisión de investigación», si bien admite, siguiendo a Medina Rubio, que tales notas «son, posiblemente, más sociológicas que jurídicas». Así, aquel objeto vendría delimitado por la presencia de una actividad pública presuntamente irregular, con una clara finalidad fiscalizadora y, en último caso, de exigencia de responsabilidad política; tendría un carácter complejo, que rebasa la capacidad de discernimiento de los mecanismos usuales de control parlamentario; y, finalmente, habría suscitado una inquietud social que aconsejaría un tratamiento especial, de modo que el Parlamento se haría eco de tal inquietud «actuando aquí como Cámara de resonancia de la sociedad y procediendo a la creación de un órgano *ad hoc* para intentar clarificar los hechos producidos como paso previo a la adopción de un pronunciamiento».

En suma, no puede propugnarse una concepción *estricta* o *ceñida* de las Comisiones de Investigación como órganos *sólo* de control parlamentario —aunque éste se encuentre entre sus finalidades—, sino una noción *amplia* inspirada en la idea que defenderemos *infra*: la *presunción de competencia universal* de este género de Comisiones, su vastedad funcional, debiendo las excepciones a esta presunción interpretarse, por tanto, restrictivamente<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> *Op. cit.*, pp. 82 y 394.

<sup>24</sup> *Op. cit.*, pp. 111-126 y 397.

<sup>25</sup> Coincidimos plenamente con Recoder de Casso y García-Escudero Márquez cuando afirman que «el objeto de la investigación está concebido con extensa latitud, bajo directa influencia italiana [...]; cabe todo, y creemos que debe poder utilizarse fuera del estricto esquema de la responsabilidad del Gobierno y ensancharse, en la línea del servicio público marcada por Duguit hasta cubrir la “función de garantía constitucional” del Parlamento de que nos habla Manzella» (*Artículo 76. IV. Exégesis del precepto*, en Garrido Falla, *op. cit.*, p. 1295). Un argumento inverso al defendido por nosotros es el de Torres Bonet, quien, discrepando de Santaolalla López, rechaza que la ubicación de este instituto en el Título III y no en el Título V de la CE de 1978 sea razón suficiente para negar su naturaleza de instrumento de control, precisamente «la hipótesis de partida» de esta autora, quien, no obstante, afirma que «de la interpretación literal y sistemática del artículo 76 de la Constitución se deduce un modelo abierto de Comisiones de Investigación», que responde a su consideración desde el punto de vista organizativo de la Cámara (*op. cit.*, pp. 86-87). Parecida es la opinión de García Mahamut, quien quita importancia a la ubicación sistemática del art. 76 en el Título III de la CE: «nos parece perfectamente lógico que se ubique en

Además, de las reflexiones doctrinales transcritas puede desprenderse una consideración más: si las Comisiones de Investigación tienen por finalidad la obtención de información, no puede ser éste su último propósito; no parece necesario destacar que, por importantes que sean en el Parlamento de hoy las iniciativas de las Cámaras, o sus facultades, dirigidas a la consecución de información, *ésta siempre reviste una naturaleza instrumental, con independencia de que la solicite una Comisión de Investigación o cualquier otro órgano parlamentario*<sup>26</sup>. De este modo, el carácter instrumental que se predicaba originariamente de las encuestas, y al que aludíamos *supra*, sería imputable hoy día a las vías parlamentarias de acceso a la información en general, de igual modo que la racionalización y previsión expresa de las Comisiones de Investigación haría de éstos órganos parlamentarios dotados de un designio o una función, insistimos, indagatoria, autónoma y que no ha perdido completamente aquel perfil que hemos dado en llamar *medial* o *instrumental*: vinculada, en definitiva, a las restantes funciones o competencias de las Cámaras.

Y es que, aunque se refiera a hechos *objetivos*, extraídos de una realidad concreta, la información que se pone a disposición de una Comisión —Legislativa Permanente, de control, de Investigación o de Estudio—, bien mediante la tramitación de una comparecencia, bien a través de la solicitud y obtención de información escrita —por no incidir en el derecho individual de los parlamentarios en este ámbito, que ha ido adquiriendo perfiles específicos en la jurisprudencia constitucional<sup>27</sup>—, su utilización es indisociable de una vertiente eminentemente *subjetiva* al gusto o, si se quiere, al interés del órgano solicitante, de sus integrantes o de los parlamentarios en general. En síntesis, la información<sup>28</sup> servirá, las más de las ocasiones, no para la mera ilustración erudita de la Cámara o de sus miembros, sino para activar otras funciones genuinamente parlamentarias u otras iniciativas en manos de los Diputados o Senadores, que integran su *status* jurídico en cuanto representantes de los ciudadanos *ex art. 23* de la CE. De manera que las facultades informativas de las Cámaras o de sus Diputados se encadenan o subordinan a otras, entre las cuales la de control se sitúa, sin ningún género de dudas, en lugar sobresaliente —caso de los parlamentarios integrados en la oposición—, como también la de refrendo, ratificación o encomio de la labor del Gobierno en cuanto órgano objeto de control-fiscalización —lo que delinearía la labor de los parlamentarios de la mayoría, quienes han investido a

---

el Título III, sin que ello desnaturalice su función de control»; si bien abunda en el vínculo con la norma esencial de organización y funcionamiento de las Cámaras, *en Pleno y por Comisiones ex art. 75.1 (op. cit., pp. 157-159, donde suma argumentos en pro de la adscripción de las Comisiones de Investigación a la función de control parlamentario enunciada en el art. 66.2).*

<sup>26</sup> La importancia que las facultades meramente informativas de los Parlamentos han ido adquiriendo guarda estrecha relación con la evolución, en expresión afortunada, del *parlamentarismo verbal* al *parlamentarismo documental*, destacada por Cazorla Prieto en *La oratoria parlamentaria*, Madrid, Espasa-Calpe, 1985, pp. 29-36.

<sup>27</sup> Por todas, véase la STC 203/2001, de 15 de octubre.

<sup>28</sup> *Vid.*, por todos, el magnífico trabajo de Lavilla Rubira, «Congreso de los Diputados y demás poderes públicos. Información, control y responsabilidad», publicado en *Estudios sobre la Constitución. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Madrid, Civitas, 1991, t. III, pp. 2004-2056.

aquél de su confianza—<sup>29,30</sup>: en ambos casos, con una inequívoca intencionalidad política<sup>31</sup>, que aparece así como el corolario que confiere sentido a tal actividad.

Cabe encuadrar aquí, enlazando con lo anterior, la opinión de Torres Muro<sup>32</sup>: «Dos serían, por tanto, los rasgos fundamentales de las Comisiones parlamentarias de Investigación. Por un lado, en un terreno más propiamente jurídico, el hecho de que se trata de órganos del Parlamento, hecho que configura todo su ámbito de competencias y el sentido de las tareas que asumen. Por otro, [...], el de que nos hallamos ante realidades netamente políticas, marcadas por este dato y de las que no cabe esperar resultados que en el sistema jurídico español hay que obtener mediante otros procedimientos». Recalca este autor el carácter auxiliar o ancilar de estas Comisiones respecto de la Cámara en que se constituyen; sin perjuicio de su validez abstracta, pues la *desembocadura* natural de los trabajos de la Comisión no es sino un acuerdo final del Pleno, acaso ello es desmentido por la experiencia de la Comisión concretamente operante en la Asamblea de Madrid en julio y agosto de 2003, la cual disfrutó de una estimable autonomía funcional sólo dependiente de los acuerdos de la Diputación Permanente, y que tuvo como base su composición, excluyente de los Diputados miembros de uno de los Grupos Parlamentarios de la Asamblea, por los motivos antes indicados.

Aquella concepción *medial* o *instrumental* de la información recabada por y recibida en las Cámaras subyace en el agudo comentario de Recoder de Casso y García-Escudero Márquez: en el art. 76 de la CE «se regula un impor-

<sup>29</sup> Dice López Garrido que «en una Comisión de Investigación es tan importante su trabajo, impulsado normalmente por la oposición, como las conclusiones, en las que se impone la mayoría que apoya al Gobierno» (Prólogo a Massó Garrote, *Poderes y límites de la investigación parlamentaria en el Derecho constitucional español*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2001, p. 17). Semejante es la opinión de Torres Bonet (*op. cit.*, p. 406): «las Comisiones de Investigación en el momento de su creación y durante sus actuaciones responden básicamente al principio de control, activando mecanismos para su realización [...]. Además, es un control subjetivo, pues el parámetro de valoración de la actividad fiscalizada es de tal carácter y, en el caso de consistir en parámetros objetivos [...], ello no viene impuesto por las normas reguladoras de las Comisiones de Investigación, debiéndose únicamente a una libre decisión del órgano fiscalizador. [...] De lo anterior se desprende que las conclusiones de las Comisiones de Investigación tienen un doble significado: de control de la actividad pasada y de impulso político al Gobierno en sus futuras actuaciones», de modo que «la formulación de propuestas por las minorías forma parte de la función de control.»

<sup>30</sup> No es difícil trazar una relación entre estas afirmaciones y la distinción, formulada por Aragón Reyes, entre control *por* y *en* el Parlamento (*El control parlamentario como control político*, en *Revista de Derecho Político de la UNED*, núm. 23, 1986, pp. 26-29), y que este autor sigue sosteniendo en los *Temas básicos de Derecho constitucional*, que coordina, voz *Control Parlamentario* (*op. cit.*, pp. 179-181), a la vez que mantiene que el control parlamentario es capaz de estar presente en todos los procedimientos de la Cámara; o la disociación entre los planos orgánico e institucional de la actividad parlamentaria, que debemos a Rubio Llorente, para quien «el control es, simplemente, una perspectiva desde la que puede analizarse toda la actuación parlamentaria o una función que todo auténtico Parlamento desempeña mediante el ejercicio de toda su actividad» (*El control parlamentario*, en *La forma del poder*, Madrid, CEPC, 1997, pp. 220-222).

<sup>31</sup> «Asumámoslo, pues, sin ambages: las Comisiones de Investigación son órganos parlamentarios de naturaleza política. Político-parlamentaria, para expresar a la vez el nombre propio y apellidos de su mínimo *identikit* constitucional» (López Aguilar, en el Prólogo a García Mahamut, *op. cit.*, XIX).

<sup>32</sup> *Op. cit.*, pp. 18-19.

tante medio que los Parlamentos poseen para recabar la información que necesitan *con vistas a ejercer eficazmente sus funciones*» (cursiva nuestra), siendo habitual «situar a las investigaciones (o encuestas) parlamentarias entre los medios de control parlamentarios», en sufragio de lo cual los mentados autores traen a colación a la doctrina clásica (Burdeau, Stein, Prélot, etc.).

No obstante, y a continuación, la cita de los autores italianos afina más la cuestión: «Más decididamente se pronunciaba Mohrhoff en 1948 en favor de esta plurivalencia de la investigación parlamentaria, al afirmar que “no se puede decir que el derecho de encuesta sea consecuencia de una función de la Cámara más que de otra, puesto que puede ser y es de hecho, la consecuencia de todas”. Manzella completa esta línea defendiendo con gran brillantez que la investigación parlamentaria es un instrumento de inspección del parlamento, y que esta inspección parlamentaria es un “poder implícito” de la función de garantía constitucional, que al Parlamento corresponde en virtud de su relación orgánica con la comunidad popular», anclada, en suma, en la soberanía del pueblo, y que «se diferencia de la función de control porque se desarrolla también frente a sujetos que no están sometidos a una relación institucional de responsabilidad política frente al Parlamento [...]. En suma, cada vez que el Parlamento echa mano de un medio de inspección desarrolla su función de garantía, cuya virtualidad reside en el hecho mismo de la inspección y en la correlativa disminución de autonomía del órgano que la padece; de su ejercicio no deben esperarse sanciones, sino la activación de mecanismos indirectos de reacción»<sup>33</sup>.

Muy original es la perspectiva que nos aporta Massó Garrote<sup>34</sup>. El Profesor de la Universidad de Castilla-La Mancha rechaza que la investigación parlamentaria sea un instrumento de mera información, estableciendo la siguiente distinción, que conviene no pasar por alto: «En la investigación, el órgano parlamentario predispone su actividad mediante la elección del método de trabajo, de las modalidades y formas de indagación, mientras que la actividad de información se desarrolla de forma libre, irritual, concretado en actos no coordinados.» Según este autor, ello justifica que la Constitución confiera poderes extraordinarios a las Comisiones de Investigación, para así arribar a la valoración crítica de los hechos o elementos que conoce, mientras que «la actividad de información es simple en la medida en que la actividad se agota, en el momento en que obtiene la información», lo que, en efecto, es cierto, aunque la consecución de la información se anude o ligue al ejercicio de otras funciones y, *sensu contrario*, erige la categoría autónoma de la investigación o indagación en función parlamentaria específica y, al tiempo, compleja.

<sup>33</sup> Artículo 76. IV. *Exégesis del precepto*, en Garrido Falla, *op. cit.*, pp. 1288-1289. En una línea similar, García Mahamut (*op. cit.*, pp. 150-151) recoge la siguiente definición de Sánchez Agesta (*Sistema político de la Constitución española de 1978*, Madrid, EDERSA, 1991, pp. 365 y ss.) sobre las Comisiones de Investigación: «una forma especialmente compleja de control que no sólo implica una inspección o verificación, sino que supone también una participación en la orientación política».

<sup>34</sup> En su obra, ya mencionada, *Poderes y límites de la investigación parlamentaria en el Derecho constitucional español*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2001.

Pero tampoco cree Massó que las Comisiones de Investigación sean sólo un órgano de control político; nos adherimos a su idea de «la configuración de la investigación parlamentaria como garantía constitucional con naturaleza jurídica autónoma», negando que se trate de un poder instrumental del resto de las funciones parlamentarias, «ni siquiera del más importante, el control político, sino que sirve a una especial función de garantía constitucional, que, a diferencia de otras, no entra en el proceso de voluntad general del Estado sino que se resuelve en un mecanismo jurídico de seguridad recogido en el ordenamiento constitucional a fin de salvaguardar y defender la integridad de la norma que atribuye al pueblo la efectividad de la soberanía y de impedir un ejercicio ilegal de los poderes públicos», concepción certera que nos vuelve a aproximar, como confiesa el propio autor, a la noción del Parlamento como órgano garante del ejercicio de la soberanía popular, postulada principalmente por Manzella<sup>35</sup>. En síntesis, las Comisiones de Investigación «no son mecanismos que nazcan de una función específica de control del artículo 66.2 de la CE, sino de la potestad inspectiva de las Cortes como máximo representante del pueblo español, según señala el artículo 66.1 de la CE», definiéndose la actividad investigadora o indagatoria como «aquel instrumento al servicio de las Cortes Generales, que sirve para la fiscalización, seguimiento e información de todos aquellos problemas que afecten a la sociedad y que por su relevancia pueden ser considerados por las Cortes de interés público»<sup>36</sup>.

Muy semejante es la posición de García Mahamut<sup>37</sup>, para quien «más que inclinarnos a pensar que la facultad investigadora de las Cámaras constituye *per se* una función autónoma del Parlamento, opinamos que aquella [la facultad investigadora de las Cámaras] constituye un medio de acción cuyo ámbito material puede constituirlo cualquier ámbito de la potestad legislativa, de la potestad presupuestaria, del ejercicio del control sobre la acción del Gobierno y de aquellas competencias que, determinadas por la Constitución, correspondiera ejercer a las Cortes Generales».

Para Massó Garrote, «con la transformación del Estado en el siglo XX en un Estado social, la investigación parlamentaria se configura como un instrumento parlamentario de más amplio espectro, [...] además de dirigirse a verificar y hacer valer la responsabilidad del Gobierno y la pública administración puede ser también un instrumento idóneo para verificar la responsabilidad de tipo difuso, esto es, aquel instrumento que lleva frente al juicio de la opinión pública aquellos hechos y comportamientos de individuos y grupos que operan en la realidad política, social y económica de un país y que a su vez tiene una cierta cuota de poder». La doctrina italiana (Pace, Rechia, Fenucci), destaca, ha configurado la investigación parlamentaria como una actividad de infor-

<sup>35</sup> *Op. cit.*, pp. 23-24 y 44-45.

<sup>36</sup> *Op. cit.*, pp. 25, 51-53 y 56-57. Todavía en el ámbito de las Cortes Generales, e interpretando sistemáticamente los arts. 66, 75.1 y 76, afirma García Mahamut que «la posibilidad de realizar investigaciones por parte de cada una de las Cámaras sólo puede entenderse desde la perspectiva del cumplimiento de las potestades que la Constitución otorga a las Cortes Generales y, en concreto, al ejercicio de las potestades encomendadas a cada Cámara» (*op. cit.*, p. 147).

<sup>37</sup> *Op. cit.*, pp. 148 y 328.

mación, de comprobación, para que las Cámaras puedan ejercer sus funciones propias: así, las Comisiones de Investigación «constituyen el mayor instrumento cognoscitivo del que dispone el Parlamento para adquirir información de forma directa y abrirse al exterior». En resumen, «la investigación parlamentaria se desarrolla bajo un órgano especial creado a propósito, especial y extraordinario rodeado de especiales garantías y obligaciones jurídicas de aquellos sujetos que comparecen ante ella [...]; requiere de la creación de un órgano, en general de tipo colegial, que desarrollará su tarea con poderes especiales y en forma solemne», con el propósito de alcanzar una fase final de actuación, centrada en la valoración y propuesta<sup>38</sup>.

Finalmente, Massó también se inclina por concebir el carácter separado, con «autonomía funcional», del poder de investigación parlamentaria, basándose en la idea de Silvestri en cuya virtud, al ejercerlo, «la Cámara usa poderes diversos y heterogéneos respecto a los poderes de los cuales disponen en el ejercicio de otras potestades, no siendo éstas necesariamente instrumentales en ejercicio de las competencias materiales atribuidas al Parlamento por la Constitución», siendo instrumental sólo respecto de la especial función de garantía constitucional, no de la legislativa, de control o de *indirizzzo*, lo que se condensa en que aquí la información «no se dirige de manera especial sólo a los sujetos parlamentarios para el desarrollo de sus propias funciones, sino también, hacia la opinión pública con el fin de orientarla críticamente en el ejercicio de su soberanía»<sup>39</sup>.

En coherencia con ello, la funcionalidad o finalidad de las Comisiones de Investigación, en conexión con la interpretación teleológica que hemos propuesto *ab initio*, guardaría relación, sin duda, con algunas de las *decisiones políticas básicas* del poder constituyente, y que encuentran estable acomodo en el Título Preliminar de la Constitución Española: el Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1); la proclamación de los valores superiores del ordenamiento jurídico en el mismo precepto; la soberanía radicada en el pueblo español, del que emanan «todos los poderes del Estado» (art. 1.2); la opción por la forma de gobierno parlamentaria (art. 1.3); el deber general de sujeción a la Constitución y al resto del ordenamiento, vinculante tanto para los ciudadanos como para los poderes públicos (art. 9.1); las cláusulas de participación, efectividad de la libertad e igualdad y promoción de las condiciones al efecto, contenidas en el art. 9.2; y determinados principios del art. 9.3, muy en par-

<sup>38</sup> *Op. cit.*, pp. 42-45. A la vista de la experiencia de la Comisión de Investigación que funcionó en la Asamblea de Madrid durante su efímera VI Legislatura, como de las constituidas en el Congreso de los Diputados, no es preciso recordar que justamente esa *apertura al exterior* es un juego de doble dirección que motiva la mayor presencia de los medios de comunicación como *espectadores* y *transmisores* de lo que en sede parlamentaria, en la Comisión, se sustancia, reemplazando la liturgia y los rituales al uso en las Cámaras por un actuar ciertamente más flexible y adaptado a ese plus de publicidad, y *mutando*, si se quiere, el *modus operandi* ordinario de aquéllas: cobran aquí todo su sentido los tópicos sobre el Parlamento como caja de resonancia, la *teatralidad* que a veces impregna el debate o, en suma, las observaciones doctrinales sobre la opinión pública como destinataria última de los resultados de las indagaciones, aspecto en el que insiste la generalidad de los autores aquí citados.

<sup>39</sup> *Op. cit.*, pp. 47-49, con citas de las posiciones de los autores italianos y sus respectivas matizaciones.

ticular los que atañen a los mismos poderes públicos prohibiendo su actuación arbitraria o enunciando, genéricamente, su responsabilidad.

En apoyo de la no restricción de la actuación de estas Comisiones al terreno del control parlamentario, puede invocarse el *interés público* como cláusula que legitima tal actuación *ex art.* 76.1 de la CE, sin que la misma se contraiga a la comparecencia de miembros del Gobierno, autoridades o altos cargos, o el suministro de información o documentación por parte de éstos o de las Administraciones públicas, sino que se extiende a ciudadanos, personas jurídicas e instituciones de toda condición, en virtud de esa *presunción de competencia universal* que estamos decididos a postular como eje de las normas que hayan de regir cuantos extremos pretendan regularse de las Comisiones de Investigación: desde la mayor liviandad de los requisitos para su creación hasta su composición, funcionamiento, desarrollo de sus funciones, forma de adopción de acuerdos y aun alguna garantía adicional que propondremos más adelante, como pudiera ser un plazo mínimo de existencia de la Comisión una vez creada, evitando *cierres* o bloqueos prematuros en todas las circunstancias en que fuera posible <sup>40</sup>.

Coincidimos, en este sentido, con Torres Bonet <sup>41</sup> cuando extrae, de la lectura del art. 76 de la CE, que «del contenido de esta disposición se desprende cómo el constituyente no sólo quiso que la previsión de los órganos parlamentarios de encuesta en la Constitución de 1978 supusiera la instauración de una garantía constitucional de la existencia de las Comisiones de Investigación que, en último término, constituye, a su vez, una garantía del principio democrático», añadiendo que «dicho principio se traduce, desde el punto de vista objetivo en el ámbito parlamentario —sede de configuración democrática y manifestación del pluralismo político— en la participación de las diferentes opciones políticas apoyadas por los votos de los ciudadanos, que se convierte en el derecho a intervenir, a expresarse, a recibir información y a controlar al Poder Ejecutivo», lo que, adhiriéndose a las afirmaciones de Schneider, enlaza directamente con la naturaleza representativa del Parlamento.

Todo ello, y en especial la ligazón con los valores contenidos en algunos de los preceptos basales de la CE, antes enumerados, abonaría una visión claramente axiológica o principialista de la indagación parlamentaria, no meramente puesta a ras del Derecho positivo, de los Reglamentos de las Cámaras o de los precedentes nacidos de la actuación de las Comisiones de Investigación, prueba de ese valor normativo de lo fáctico que tanto enfatizó Jellinek como rasgo peculiar del Derecho público <sup>42</sup>. Entre nosotros, sin embargo,

---

<sup>40</sup> Afirma Torres Muro que las Comisiones de Investigación «tienen una posición dentro del entramado constitucional que las dota de un amplio margen de maniobra del que no disponen los órganos dedicados a la aplicación del derecho preexistente y que tienen que moverse, por tanto, dentro de unas coordenadas más estrechas» (*op. cit.*, p. 19), destacando su cualidad de *medio de lucha política*, sobre la base del estudio de la práctica constitucional alemana.

<sup>41</sup> *Op. cit.*, p. 92.

<sup>42</sup> En su *Teoría general del Estado*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1.ª ed. en español, 2000, pp. 324 y ss.



García Mahamut ha señalado la esterilidad de la discusión teórica sobre la concepción de las Comisiones de Investigación como instrumento de control del Gobierno o de obtención de información «al servicio del cumplimiento de cualquiera de las funciones reconocidas constitucionalmente a las Cortes Generales [...]». Lo cierto es que, sin embargo, la realidad política y la práctica parlamentaria van definiendo los perfiles que conforman la naturaleza de las Comisiones de Investigación. La práctica política, con su dinámica propia pero sin un criterio cierto sobre la finalidad atribuida genéricamente a estas Comisiones, va forjando un paradigma jurídico sobre cada Comisión de Investigación cuya creación se propone»<sup>43</sup>. Concluye esta autora, respecto del control parlamentario, que «la información parlamentaria se convierte así en llave maestra que permite a las distintas fuerzas políticas [...] el control y la vigilancia constante y efectiva del Ejecutivo, así como en el medio, procesado en clave ideológica, creador de opinión pública»<sup>44</sup>.

Por fin, y cerrando este apartado, insiste Torres Muro<sup>45</sup> en la resistencia de este órgano a las clasificaciones teóricas, su cualidad refractaria, ciertamente, a la pura especulación conceptual, proponiéndonos la siguiente definición: «Órgano del Parlamento, pero dotado de poderes excepcionales que lo distancian de una Comisión normal, responde a la necesidad de ir más allá de la clásica división de poderes para reforzar los de las Cámaras, dotándolas de la competencia de investigar autónomamente una materia de su interés».

En el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, se echa en falta un reconocimiento de las Comisiones de Investigación en el Estatuto de Autonomía, el cual defiere su regulación al Reglamento de la Asamblea. Según el art. 12.2.c) del Estatuto: «El Reglamento determinará, de acuerdo con lo establecido en el presente Estatuto, las reglas de organización y funcionamiento de la Asamblea, especificando, en todo caso, los siguientes extremos: [...] c) La composición y funciones de la Mesa, las Comisiones y la Diputación Permanente, de manera que los Grupos Parlamentarios participen en estos órganos en proporción al número de sus miembros.» Por tanto, no se hacen distinguos en cuanto a las diferentes clases de Comisiones constituidas en la Asamblea, por lo que el principio de proporcionalidad enunciado en el precepto deviene vinculante para la regulación reglamentaria de todas ellas, incluidas las de Investigación. Así se dispone en el art. 75.2 del RAM, a cuyo tenor «Las Comisiones de Investigación estarán formadas por un número de Diputados designados por cada Grupo Parlamentario según lo dispuesto en los artículos 63 y 64 de este Reglamento», remisión que se efectúa en favor del modo ordinario de integración de las Comisiones, esto es, representación de los Grupos Parlamentarios proporcional a su importancia numérica en la Asamblea y garantía correctora del derecho de cada uno de ellos a contar, al menos, con un Diputado en cada Comisión (art. 63.2), sin perjuicio de lo ya señalado sobre la Comisión de Investigación constituida en la Cámara durante su VI Legislatura.

<sup>43</sup> *Op. cit.*, Introducción, XXVI-XXVII.

<sup>44</sup> *Op. cit.*, p. 327.

<sup>45</sup> *Op. cit.*, p. 23.

Por otro lado, el art. 13.3 del EACM, en redacción dada, como al anterior, por la LO 5/1998, de 7 de julio, reproduce la norma orgánico-funcional del art. 75.1 de la CE, al disponer que «*La Asamblea funcionará en Pleno y por Comisiones*». De la interpretación conjunta y sistemática de ambas normas estatutarias se infiere que no puede el Reglamento de la Cámara, norma en cuyo favor se vierte la reserva *ex art. 12.2.c)* del Estatuto, apartarse de ese esquema creando *ex novo* órganos funcionales, capaces de adoptar acuerdos imputables a la Asamblea en cuanto Parlamento, diferentes del Pleno y las Comisiones, o al menos diseñando otro esquema atípico y radicalmente contradictorio —quizá con la excepción de las Ponencias, *subórganos* que se constituyen en el seno y para el mejor cumplimiento de las funciones de las Comisiones—.

Sin embargo, la ausencia de referencia estatutaria a las Comisiones de Investigación en una Asamblea Legislativa de una Comunidad Autónoma no empece su creación conforme a las disposiciones aplicables del Reglamento parlamentario, a cuya autonomía normativa se ofrece un superior margen de maniobra: manifestaciones de su ejercicio serían el art. 75 del RAM y las reglas básicas de cada Comisión efectivamente creada, sobre las que la Mesa resuelve definitivamente en virtud del ap. 1 de tal precepto reglamentario, así como otros del propio RAM, como los arts. 61.1.f) en relación con los arts. 103.b), 74.2 y 104.a). Sobre el silencio normativo en el Estatuto insiste Navas Castillo<sup>46</sup> cuando señala que el mismo le parece criticable, ya que «si bien es verdad que dichas Comisiones tienen una vertiente instrumental y parlamentaria cuya regulación es propia de un Reglamento, además su actuación tiene o puede tener importantes efectos sustantivos que deberían haber sido regulados en el propio Estatuto».

De otra parte, y en lo que concierne a la Comisión de Investigación que prácticamente acaparó la actividad de la Asamblea de Madrid en su VI Legislatura, no puede en modo alguno postularse la idea de que la misma funcionase como instrumento de control del Gobierno, como propugna en abstracto la mayor parte de la doctrina: la indagación se centró en las causas que generaron la situación de *bloqueo institucional* provocada por una *no investidura*, un no otorgamiento de la confianza a ningún candidato a Presidente de la Comunidad de Madrid. No resulta difícil discernir que mal puede ejercerse el control parlamentario por medio de una Comisión de Investigación si la misma intentó averiguar por qué no se había podido formar un Gobierno *genuinamente parlamentario*: cae por su peso que, si falta uno de los dos sujetos de la relación de control, si ni siquiera ha podido nacer o surgir un Gobierno, si, en síntesis, *nadie* ha sido investido de la confianza de la Cámara, mal podrá controlarse al Gobierno, ni aun al Gobierno en funciones, que es jurídicamente ajeno a las vicisitudes de la Asamblea, por su propia naturaleza. De ahí que nues-

---

<sup>46</sup> En su artículo «La tipología de las Comisiones parlamentarias en la Asamblea de Madrid», en la obra que coordina junto con Álvarez Conde, antes citada, p. 400, adhiriéndose así a la posición de Arranz Pumar, expresada en Bocanegra Sierra (dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias*, Madrid, IEAL, 1987, p. 301.

to parecer sea que la concreta Comisión de Investigación que sirve de pretexto al presente estudio se aproximó más a esa *función indagatoria* que hemos glosado, compleja y autónoma, a la par que instrumental en el sentido antes apuntado, que a la típica de control parlamentario.

En fin, el silencio del Estatuto de Autonomía al respecto no obsta a tomar en cuenta el art. 76 de la CE. Antes bien, lo facilita: es la *norma inspiradora esencial* del régimen jurídico de las Comisiones de Investigación en la forma de gobierno parlamentaria instaurada en España, merece el tratamiento de *norma estructural básica* del sistema que para estas Comisiones ha querido el constituyente, y que, en su espíritu —como en su letra—, ha de informar las que se creen no sólo en las dos Cámaras que conforman las Cortes Generales, separada o conjuntamente, sino también en cualquiera de los Parlamentos autonómicos. Así puede determinarse en los tres aspectos axiales de las Comisiones de Investigación, cuyo carácter fundamental pasa por encima del ámbito político o territorial del Parlamento en que se constituyan: el *interés público* como causa que delimita el objeto de la indagación; la configuración de las relaciones Parlamento–Poder Judicial en razón de la existencia y actuación de estas Comisiones; y la obligación de comparecer, incluso sancionable y penalmente coercible. De estos tres elementos, los dos últimos nos conducen directamente al tema central de este artículo, en tanto que el primero, pero también el tercero, no sólo hace necesaria la vigencia de los derechos y garantías de los comparecientes, sino que vendría a convertirse en un bien digno de tutela constitucional que ha de compadecerse o conciliarse con el ejercicio de esos derechos y la activación de tales garantías, por el especial significado que las Comisiones de Investigación adquieren en un Estado democrático de Derecho.

## 2.2. Separación de las actuaciones del Poder Judicial; el principio de «no contaminación» del proceso penal

Si bien la CE de 1978 no contiene una proclamación expresa de la separación o división de poderes como principio organizativo básico del Estado democrático-liberal y *contenido esencial* del concepto racional-normativo de Constitución, tal explicitud se hace prácticamente ociosa, por cuanto parece obligada la vigencia de tal dogma merced a la cláusula del Estado democrático de Derecho (art. 1.1), así como por el *dictum* del art. 1.2: «*La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado*», es decir, una pluralidad de poderes. El poder, en la España constitucional en la que vivimos, no es único ni está concentrado en un solo órgano o persona, sino que sufre una doble distribución: *horizontal* o *funcional*, en correspondencia con la tríada clásica Legislativo–Ejecutivo–Judicial; y *vertical* o *territorial*, en atención a la descentralización acometida en el último cuarto de siglo a partir del art. 2 y del Título VIII de la CE, y a la que deben su aparición primigenia y pujanza actual las Comunidades Autónomas y sus instituciones. En fin, la opción por la forma de gobierno parlamentaria *ex* art. 1.3 de la CE hace necesario que al menos Legislativo y Ejecutivo no sólo existan y tengan una indubitable ema-

nación democrática, sino que además la relación entre ambos se rija conforme a parámetros de confianza.

No nos extenderemos más en las consideraciones sobre este punto esencial, por estar ya suficientemente desbrozado por la doctrina<sup>47</sup> y por no merecer más atención que la necesaria en el análisis que nos proponemos efectuar. Baste destacar que la regulación del conflicto entre *órganos constitucionales del Estado* en los arts. 59.1.c) y 73 a 75 de la LO 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional —el primero de ellos modificado por la LO 7/1999, de 21 de abril— nos alerta sobre el afortunado empleo de tal *nomen*, expresivo de la pluralidad y consiguiente separación de los poderes públicos que cabe detectar en la misma estructura de la Norma Fundamental. Órganos constitucionales son la Corona (Título II, excluida de aquella vía conflictual); las Cortes Generales (Título III) y cada una de sus Cámaras parlamentarias si nos guiamos por el precitado mecanismo procesal; el Gobierno (Título IV); el Consejo General del Poder Judicial (Título VI); y el propio Tribunal Constitucional (Título IX), según la concepción que, traída de la doctrina italiana, acogió en nuestro país García-Pelayo<sup>48</sup>. El Título V disciplina las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales, y el Título VIII hizo posible la traslación de la forma parlamentaria de gobierno estatal al ámbito de las Comunidades Autónomas, cerrándose así el cuadro de poderes.

Atañe a nuestro estudio la relación que, dentro de ese marco orgánico delimitado ya por la propia Constitución, vincula o disocia al Parlamento —las Cortes Generales, cualquiera de sus dos Cámaras o las Asambleas autonómicas— del Poder Judicial, por ser acaso la clave de bóveda tanto de la normación como del actuar y proceder de las Comisiones parlamentarias de Investigación, así como por anclarse en el origen problemático de su repercusión en los derechos fundamentales de quienes son llamados a comparecer ante las mismas, como, en su caso, en aquellos que pueden entrar en pugna con la facultad de la Comisión para solicitar documentación e información escrita.

La doctrina así lo ha advertido, y de ello los autores dejan cumplido testimonio. Apunta López Aguilar<sup>49</sup>, con respecto a la «radical diferencia» entre las actividades ordinarias de una Comisión de Investigación, con su «potencial afectación» sobre los derechos de las personas, y las indagatorias o instructoras de los Jueces y Magistrados, que «esta inmisión en la esfera subjetiva de los ciudadanos es, desde el punto de vista jurídico, su dimensión más actual y problemática. La superposición de investigaciones judiciales y parlamentarias sobre las mismas cuestiones de “interés público” ha sido objeto de reflexiones cada vez más frecuentes y cada vez más incisivas. Pero esta progresión no ha hecho sino poner de relieve hasta qué punto este asunto ha sido y es una expresión capilar de otro más troncal: el discernimiento de los perfiles constitucio-

<sup>47</sup> Vid. Rubio Llorente, «Los poderes del Estado», en *La forma del poder*, cit., pp. 157-183; o Luis María Díez-Picazo, «Órgano constitucional», en Aragón Reyes, *Temas básicos de Derecho constitucional. t. I. Constitución, Estado constitucional y fuentes de desarrollo*, Madrid, Civitas, 1.ª ed., 2001, pp. 82-84.

<sup>48</sup> Vid. su señero artículo «El “status” del Tribunal Constitucional», en la *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 1, enero-abril 1981, pp. 11-34.

<sup>49</sup> En el Prólogo a García Mahamut, *op. cit.*, XIX-XX.

nales diferenciales entre la responsabilidad política y la responsabilidad jurídica. [...] Problema distinto, sin embargo, es el que impone el que [...] haya pasado a ser preocupación prioritaria la simultaneidad de la actividad inspectiva de las Comisiones parlamentarias y la de los órganos judiciales (y en especial los que operan en el orden jurisdiccional penal). Problema que nos ha conducido de inmediato hacia otros dos: el resurgimiento histórico de un área de conmixción de responsabilidades políticas y responsabilidades penales, y la afectación inquietante, [...], de esos mismos derechos fundamentales en torno a los que se ha nucleado una de las cristalizaciones más trabajosamente elaboradas del constitucionalismo».

Por su parte, Astarloa y Cavero<sup>50</sup> expresan sus dudas sobre el acabado del perfil jurídico de la institución: «sobrevive la creencia de que, aunque no se concrete en la legislación, el Parlamento dispone, para desarrollar sus investigaciones, de facultades similares a las de los Jueces, siendo así que ello entra en manifiesta contradicción con las técnicas modernas de limitación de los derechos y deberes constitucionalmente reconocidos que incluyen, entre otros, el de cualquier ciudadano a la tutela judicial efectiva». Añaden que «aunque es bien conocida la diferenciación entre la responsabilidad política [...] y la responsabilidad jurídica y concretamente penal (que corresponde a los Jueces con exclusividad), la barrera entre ambas se difumina ante la opinión pública en estos procesos, al propiciar la existencia de dos versiones de los hechos, mantener una apariencia cuasijudicial en sus potestades, y una capacidad de incidencia en los derechos de particulares que, en principio, parece reservada en los Estados de Derecho [...] al Poder Judicial, y provocar a menudo la interferencia mutua en la actuación de ambas instancias, dado que la información que se obtiene en cada uno de estos ámbitos resulta necesariamente valiosa para el otro», sin que el cuidado esfuerzo de los ordenamientos haya evitado que «el grado de aproximación a lo judicial siga siendo extremo permanente de preocupación y debate». Finalmente, «el rango constitucional de su reconocimiento confiere además a las Comisiones de Investigación el carácter de bien constitucionalmente garantizado, decisivo para ponderar [...] los supuestos de conflicto o contradicción con otros bienes o derechos constitucionales».

Con respecto a otros sistemas y a la doctrina extranjera, Recoder y García-Escudero<sup>51</sup> afirman que «la atribución por la Constitución a las Comisiones de investigación de poderes judiciales puede interpretarse en dos sentidos: en el instrumental de dar a una Comisión parlamentaria poderes que, si no, sólo podría obtener mediante ley expresa, y en otro más elevado, que le da Manzella, político-constitucional, de afirmación de que ningún ciudadano puede encontrarse frente al poder político inquiriente en condiciones de garantía de las propias libertades constitucionales peores que las que tuviera ante un Juez cualquiera. Esta última interpretación está en la línea de la inquietud que expresara Duguit ante la invasión por las Comisiones de investigación de la esfera de atribuciones propia de la autoridad judicial; si se invaden, ¿qué

<sup>50</sup> Artículo 76. *Comisiones de Investigación*, en Alzaga Villaamil, *op. cit.*, pp. 576-577 y 595.

<sup>51</sup> Artículo 76. *IV. Exégesis del precepto*, en Garrido Falla, *op. cit.*, p. 1.293.

refugio seguro queda a la libertad individual? El autor italiano toma también al poder judicial como garante último de la libertad y lo convierte en límite de los poderes investigadores de las Cámaras: éstos no llegarán más allá de donde puede llegar un juez».

La anotación de estos autores nos acerca a la órbita del problema sustancial que plantean estas Comisiones. Una cuestión, un asunto que se considera de interés público o general motiva el que una Cámara decida la *apertura* de una Comisión con el objeto de indagar en el mismo; el riesgo cierto de que el Parlamento se arrogue potestades *materialmente* jurisdiccionales surge no sólo por ese designio de averiguar las causas, orígenes y consecuencias de la circunstancia o situación que se investiga, sino por la eventual, potencial o real simultaneidad y/o solapamiento de la actividad de la Comisión con las actuaciones del Poder Judicial, o el que éstas sucedan a aquélla; los órganos jurisdiccionales, máxime los penales, actúan no por razones de interés público<sup>52</sup>, sino con un parámetro absolutamente ajeno a la oportunidad política: la legalidad, el imperio de la ley, único al que están sujetos los Jueces y Magistrados, con caracteres extraños y aun opuestos a *lo político*, y en virtud de principios cuya recta aplicación ha de aislar convenientemente al Juez o Tribunal de los vaivenes propios de la actividad parlamentaria y asegurar el *buen fin* de la acción de la Justicia.

Siguiendo con las opiniones que exponen diversos autores, para Gude Fernández<sup>53</sup> «en línea de principio cabe afirmar que aunque los medios utilizados por el Parlamento y los Jueces pueden ser coincidentes, los fines que persiguen las respectivas tareas de indagación serán siempre diferentes, en la medida en que por su propia naturaleza orgánica, el Parlamento dirigirá siempre sus actuaciones a la afirmación de responsabilidades políticas, en tanto que los Jueces y Tribunales tratan de comprobar la existencia de posibles responsabilidades penales [...]. Es de subrayar, no obstante, que las regulaciones positivas del Derecho comparado no solventan los problemas de solapamiento de procesos de instrucción con arreglo a criterios homogéneos, procediendo distinguir sobre este extremo entre aquellos sistemas que permiten con absoluta libertad la compatibilidad y aquellos otros, como el francés, que la prohíben dando prioridad absoluta a la investigación judicial, cuyo inicio paraliza todo proceso parlamentario, incluido el comenzado con anterioridad».

Igualmente, y partiendo de la experiencia y la doctrina alemanas, Torres Muro<sup>54</sup> señala que «por un lado, los partidarios de la imposibilidad de las investigaciones simultáneas han llamado la atención sobre los problemas que se plantean en el proceso de obtención de pruebas y testimonios como el de que el

---

<sup>52</sup> Es más, el *interés público tutelado por la ley* informa la actuación del Ministerio Fiscal, al que el art. 124.1 de la CE procura su defensa y la *satisfacción del interés social*. El punto de conexión entre investigación parlamentaria y actuación del Ministerio Fiscal, de conformidad con los principios constitucionales y estatutarios que lo rigen, se encuentra en el segundo inciso del art. 76.1, que también se basa en el *interés público* como rasgo básico que ha de concurrir en los asuntos para cuya indagación *se nombra* a estas Comisiones por las Cámaras.

<sup>53</sup> *Op. cit.*, p. 38.

<sup>54</sup> *Op. cit.*, pp. 72-73.

doble interrogatorio de un testigo daña el valor de su segunda declaración o el de que el conocimiento por uno de lo declarado por otro en el procedimiento paralelo afecta a la calidad de su testimonio, sin olvidar que se produce una competencia por las mismas ya que ambos órganos se deben servir de idénticos medios de prueba. Además está para ellos siempre presente el peligro de la presión política sobre los jueces por la existencia de Comisiones de este tipo. Basándose en estas dificultades y en la posible “confusión de la opinión pública” se ha propugnado que en estos casos se interrumpa la investigación parlamentaria. Los que defienden que se den las dos investigaciones al mismo tiempo razonan que se trata de procesos que ejercen diferentes funciones estatales, que hacen cosas distintas. [...] Por otra parte la interrupción de la investigación parlamentaria hasta el fin de la judicial supondría en casi todos los casos acabar con aquélla dadas las exigencias temporales típicas de estos procedimientos que suelen hacer que cuando se llegue a una sentencia firme el problema haya perdido todo interés político». De ese mismo «magma de la indiferenciación ante la opinión pública» ha hablado Navas Castillo<sup>55</sup>, y de «menos que hipotéticas interconexiones» entre Legislativo y Poder Judicial García Mahamut<sup>56</sup>.

Sin detenernos en aportar una *fotografía de urgencia* de los sistemas comparados<sup>57</sup>, tanto en lo atinente a la garantía de la independencia entre los Parlamentos y la Magistratura respectiva como, en su caso, a la articulación de cauces o vías de protección de los derechos de terceros ajenos a las Cámaras, sí podemos enunciar qué clase de relación ha querido trazar el constituyente español entre Parlamento y Comisiones de Investigación, de un lado, y Poder Judicial y Ministerio Fiscal, de otro, contemplando el ejercicio y, en su caso, las modulaciones o matizaciones que esos derechos fundamentales o constitucionales pueden experimentar, y qué garantías se dan para su tutela directa, cuando el compareciente acude a informar o verter su testimonio ante tales Comisiones<sup>58</sup>. Sólo dejamos apuntada la certera división efectuada, entre nosotros, por Massó Garrote<sup>59</sup> cuando discierne, en el Continente europeo, dos

<sup>55</sup> En «Las Comisiones de Investigación y el Poder Judicial», en *Poder Judicial*, núm. 60, 2000, p. 16.

<sup>56</sup> *Op. cit.*, p. 332.

<sup>57</sup> Para este punto concreto pueden consultarse las siguientes fuentes: Recoder y García-Escudero, *Artículo 76. IV. Exégesis del precepto*, en Garrido Falla, *op. cit.*, pp. 1289-1295; Astarloa y Cavero, *Artículo 76. Comisiones de Investigación*, en Alzaga Villaamil, *op. cit.*, pp. 573-580; Gude Fernández, *op. cit.*; García Mahamut, *op. cit.*, pp. 49-106; Ciriero Soletto, «La no comparecencia y el falso testimonio ante las Comisiones de Investigación: análisis del art. 502 del Código Penal», en *Corts. Anuario de Derecho parlamentario*, núm. 13, 2002, pp. 15-21.

<sup>58</sup> A estas alturas, no se ocultará al lector que el origen objetivo de los conflictos entre estas Comisiones y el orden jurisdiccional penal se halla en que los hechos de interés público que aquéllas están facultadas para investigar pueden, a su vez, ser constitutivos de cualquiera de las infracciones penalmente tipificadas, delitos o faltas, razón por la que interviene la autoridad judicial. Mucho menos intensa es la afección a los derechos de los particulares, desde luego, si lo que se pone de manifiesto son irregularidades de otra índole, problemas funcionales de autoridades independientes u organismos supervisores de los diferentes mercados o sectores económicos... sin perjuicio de su relevancia, claro está, en el campo económico-financiero o administrativo.

<sup>59</sup> *Op. cit.*, pp. 131-137.

modelos en la articulación de las Comisiones de encuesta con el Poder Judicial: el de incompatibilidad relativa, característico de Francia; y el de paralelismo y poderes jurisdiccionales en favor de las primeras, presente en Italia y Alemania.

En nuestro sistema constitucional, los principios esenciales por los que se rige el Poder Judicial, relevantes a los efectos que aquí interesan, son los de independencia y responsabilidad (art. 117.1 de la CE), pero también, sin la menor duda, el de exclusividad en el ejercicio de la potestad jurisdiccional *en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado* (art. 117.3). Entonces, se trata de principios rectores<sup>60</sup> de uno de los poderes del Estado, que se erigen en el más importante límite institucional con que han de contar las Comisiones de Investigación; se hace precisa, así pues, la operatividad de mecanismos de *preservación*, de *asepsia*, en garantía del correcto equilibrio inter-poderes, de modo que la actuación de ambos discurra por vías paralelas, no tangentes ni secantes, y que la de cada uno no interrumpa ni estorbe la del otro.

Es, así, partidaria de la separación absoluta Torres Bonet<sup>61</sup>: «uno de los límites de la actividad de las Comisiones de investigación radica en el principio de autonomía de los órganos y poderes del Estado. Ahora bien, estos límites no suponen compartimentos vedados a la actuación de las instancias parlamentarias de encuesta. La actividad y competencias de las instancias estatales debe ser considerada por las Comisiones de investigación a la hora de iniciar sus actuaciones, con el fin de evitar solapamientos en cuanto exista coincidencia en el objeto material a investigar». «Por otra parte, en su regulación constitucional, las Comisiones de investigación han sido configuradas autónomamente respecto de los órganos integrantes del Poder Judicial. La propia Norma Fundamental ha previsto que sus facultades se regulen en normas específicas evitando cualquier asimilación genérica a los poderes de los órganos jurisdiccionales. Ello se debe a que ambas instancias justifican su existencia en distintos principios constitucionales, y por ello la Constitución ha evitado una asimilación en sus procedimientos de actuación.» «La claridad con que en nuestro ordenamiento jurídico se manifiesta la separación entre ambas instancias hace innecesario, a nuestro juicio, el establecimiento expreso de la incompatibilidad entre Comisiones de investigación y Poder Judicial», basado en lo que la doctrina denomina «monopolio» o «reserva» de jurisdicción.

---

<sup>60</sup> Tales principios constitucionales, sobre los que puede leerse la STC 108/1986, de 29 de julio, tienen una traducción lógica en la LO 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial: así, en sus arts. 1 y 2.1, además de la tutela de los derechos fundamentales que corresponde a los órganos que lo integran (arts. 5.4 y 7). En garantía de la independencia judicial se arbitran una serie de mecanismos: prohibición de corregir la aplicación o interpretación del ordenamiento jurídico hecha por los órganos inferiores salvo por la vía de los recursos legalmente establecidos (art. 12.2); prohibición de dictar instrucciones sobre el mismo extremo (art. 12.3), tomando como premisa, como en la anterior, la estructura *jerárquica* de los órganos judiciales; obligación general de respeto de esa independencia (art. 13); obligación específica de respeto por *todos los órganos judiciales y de gobierno del Poder Judicial* (art. 12.1); puesta en conocimiento del Consejo General del Poder Judicial de la inquietud o perturbación que puedan sufrir los Jueces y Magistrados (art. 14.1), con posibilidad de pedir su amparo; acciones que debe interponer el Ministerio Fiscal en defensa de la independencia judicial (art. 14.2, *ex art.* 124.1 de la CE).

<sup>61</sup> *Op. cit.*, pp. 134, 136 y 394.



Mientras que el proceso penal, desarrollado por los órganos judiciales, está «regulado por la ley en todos sus extremos» y es «irrenunciable», «indisponible por todos los demás órganos del Estado», «las Comisiones de investigación surgen como fruto de una decisión de oportunidad política adoptada libremente por las Cámaras y no se hallan necesariamente sujetas a parámetros normativos en la valoración de los resultados de la encuesta. Aun siendo posible que ambas instancias actúen al mismo tiempo sobre un mismo objeto material, la separación absoluta entre ellas provoca la inexistencia de prohibición constitucional de actuación simultánea. La garantía de autonomía jurídicamente establecida permite una actuación en paralelo entre las mismas»<sup>62</sup>. En igual sentido opina Navas Castillo<sup>63</sup>, para quien el art. 76.1 de la CE «está presumiendo la posibilidad de que se produzca una concurrencia objetiva y temporal de ambas actuaciones».

Se alinea con esta tesis Massó Garrote<sup>64</sup>, quien recuerda la configuración autónoma y diferenciada de los dos ámbitos: «El constituyente pareció optar por un modelo no judicializado de las Comisiones de Investigación, pues excluye de una manera expresa que las mismas dispongan de los mismos poderes que la autoridad judicial [...]. Esta opción del constituyente [...] no es compartida por algún sector doctrinal. Otros autores van más allá en su idea de buscar algún fundamento para justificar el paralelismo, bien por la vía del artículo 109 CE bien por la vía legislativa. En cualquier caso, consecuencia de dicha opción es que las Comisiones de investigación no van a disponer de aquellos poderes de instrucción que vienen expresados en las leyes procesales españolas [...]. Es cierto, por otra parte, que las Comisiones de investigación ejercen un poder en cierta manera coercitivo en cuanto a su actividad y su relación con los particulares, pero en ningún caso esta aproximación sobre determinados aspectos de funcionamiento puede entenderse como una asimilación de la institución parlamentaria al procedimiento judicial, ni tampoco una adquisición de naturaleza jurisdiccional por parte de aquél, sino, más bien, la puesta a disposición de estas Comisiones especiales de aquellos instrumentos necesarios para posibilitar el cumplimiento de su cometido, esto es, dotados de instrumentos propios, no ajenos a otro poder».

Este autor concluye que «el principio de no interferencia, partiendo de la base de la compatibilidad de las actuaciones, debe ser el principio por el cual se rijan ambos procedimientos», pues la publicidad de las sesiones en las que se sustancian las comparecencias pone en movimiento un conjunto de elementos potencialmente lesivos de o influyentes en la independencia judicial: seguimiento por los medios de comunicación, movilización de estrategias de los partidos políticos, atención sostenida de la opinión pública<sup>65</sup>.

<sup>62</sup> *Op. cit.*, pp. 142, 144-153 y 394-395, donde se delimitan muy nítidamente, por parte de la autora, los ámbitos parlamentario y judicial: «la diversidad de fines entre ambas instancias determina su autonomía e independencia respectiva», sin que pueda haber intromisiones de una en otra.

<sup>63</sup> En su artículo «Las Comisiones de Investigación y el Poder Judicial», *Poder Judicial*, núm. 60, 2000, p. 26.

<sup>64</sup> *Op. cit.*, pp. 138-139 y 142-143.

<sup>65</sup> Sobre estos problemas, y su incidencia en la «libre formación del proceso interno de convicción» del Juez penal, con repercusión en derechos y principios constitucionales de primera magnitud, *vid.*

En cuanto a la aproximación entre las potestades y algunos aspectos de funcionamiento de ambas instancias, entiende Torres Bonet <sup>66</sup> que «ello no constituye una asimilación de la institución parlamentaria al procedimiento judicial, ni tampoco una adquisición de naturaleza jurisdiccional por parte de las Comisiones de Investigación, sino, más bien, la puesta a su disposición de los instrumentos necesarios para posibilitar el cumplimiento satisfactorio de su cometido», y que «la elección constitucional de un modelo particularizado de atribución de facultades a las Comisiones de encuesta, eludiendo una asimilación global entre sus poderes y los de los órganos jurisdiccionales, no constituye [...] una opción gratuita, sino una consecuencia del respeto al principio de la división de poderes configurado por la Constitución». Es por ello que esta autora expone su opinión adversa a la incompatibilidad entre investigación parlamentaria y judicial cuando sean coetáneas.

Pero la independencia judicial no sólo queda sancionada en el art. 117 de la CE, sino, desde el ángulo contrario y en lo más relevante, en el art. 76.1, inc. 2.º <sup>67</sup>. Así lo destaca Punset Blanco <sup>68</sup>: «De modo por completo congruente con la naturaleza política de su actividad, las conclusiones de las Comisiones de Investigación son irrelevantes para los procesos judiciales; en éstos, no ya sólo la calificación jurídica de los hechos, sino la íntegra determinación de los mismos competen al juzgador correspondiente, que no se halla vinculado ni por las conclusiones (elemento valorativo) adoptadas en sede parlamentaria ni por el soporte fáctico de esas conclusiones. [...] En fin, la previsión de que las conclusiones de las Comisiones de Investigación no han de afectar a las resoluciones dictadas por los órganos judiciales —lo que significa que la fuerza de cosa juzgada de éstas no sufre alteración alguna como consecuencia de los hechos acreditados en la investigación parlamentaria— cierra el círculo de separación entre ambas esferas [...].» A continuación, este autor postula, como resulta lógico, la separación entre las esferas parlamentaria y jurisdiccional; sin embargo, Astarloa y Caveró <sup>69</sup> consideran insuficientemente delimitados los dos ámbitos en la norma constitucional, por lo que demandan que ello se complete por las normas de desarrollo.

---

Caamaño Domínguez, «Comisiones parlamentarias de investigación vs. Poder judicial: paralelismo o convergencia (Apuntes para su debate)», en *Anuario de Derecho constitucional y parlamentario*, núm. 6, 1994.

<sup>66</sup> *Op. cit.*, pp. 143-144 y 153-154.

<sup>67</sup> El único pronunciamiento de la jurisdicción constitucional española sobre este extremo, del que tengamos noticia, es el ATC 664/1984, de 7 de noviembre, que además lo aplica a la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, creada por mandato de la DT 1.ª de la LO 2/1982, de 12 de mayo, no, obviamente, como Comisión de Investigación, sino por el ejercicio de sus funciones ordinarias, que generan unas conclusiones alcanzadas como resultado de sus investigaciones, sin que quede claro si esta labor indagatoria, a la vez que de control de la acción del Gobierno (art. 66.2 de la CE), queda amparada bajo el *paraguas* del art. 76. En todo caso, niega el TC la producción de indefensión al recurrente, ya que no llegó a existir actuación jurisdiccional alguna en el supuesto de referencia.

<sup>68</sup> «Comisiones de Investigación y actuaciones judiciales», en *Estudios parlamentarios*, Madrid, CEPC, 2001, p. 167.

<sup>69</sup> *Artículo 76. Comisiones de Investigación*, en Alzaga Villaamil, *op. cit.*, p. 601.

Por su parte, Recoder y García-Escudero<sup>70</sup> indican que «en la regulación de las relaciones con el poder judicial se emplea una técnica negativa, se marcan límites, se procura evitar injerencias de las Comisiones de investigación, pero no se señalan positivamente los poderes de estas últimas, ni se dice que tengan poderes judiciales», resaltando la obviedad de las disposiciones del art. 76.1, inc. 2.º, y sumándose a la tesis mayoritaria en pro de la separación de ambas instancias, «lo cual no significa que no deba existir una coordinación que es indispensable para alcanzar los últimos fines del ordenamiento jurídico, y a promoverla responde el mandato de comunicar las conclusiones al Ministerio Fiscal», sin que ello sea óbice para la comunicación a la autoridad judicial, si los hechos investigados son delictivos, al menos indiciariamente.

Massó Garrote<sup>71</sup> interpreta el inciso *no afectarán a las resoluciones judiciales* del art. 76.1, inc. 2.º, respecto de las conclusiones de estas Comisiones, «en el sentido de que no pueden ni impedir las, ni modificarlas ni revocarlas, porque desde luego afectarlas de una u otra manera sí que lo hacen», proponiendo algunas cautelas sobre el particular: abstención, por parte de la Comisión, de formular juicios sobre el modo en que el Juez ha conducido la instrucción y sobre los criterios de valoración; abstención de reprochar las omisiones y de formular juicios sobre la responsabilidad penal; abstención de formular declaraciones de culpabilidad o inocencia en dichas conclusiones, etc.

En suma, la actuación de una Comisión de Investigación ha de ser en extremo escrupulosa ante los bienes constitucionales que entran en juego, siendo así que el Parlamento se inserta en un plano no sólo excesivo de lo que le es habitual, sino fuente de posibles conflictos que, como veremos, pueden provocar que sus órganos hayan de desarrollar, en ausencia de remedio procesal, funciones *implícita o materialmente* jurisdiccionales. Rechaza tajantemente esta posibilidad Punset<sup>72</sup>: «Cualquiera que fuere el concepto que se tenga de jurisdicción es indudable que nuestras Comisiones parlamentarias de Investigación no realizan una actividad materialmente jurisdiccional, ya que ni efectúan declaración alguna de derechos en un procedimiento contradictorio a pretensión de parte ni adoptan decisiones de carácter sancionador.» No obstante, los cauces de protección de los derechos de los comparecientes que expondremos *infra* pueden llegar a obligar al Presidente o a la Mesa de la Comisión a adoptar decisiones que, en la medida en que resuelvan aquellos potenciales conflictos, sí revestirían, al menos, una apariencia jurisdiccional —por ejemplo, una eventual colisión entre el derecho del informante al honor o a su propia imagen (art. 18.1 de la CE) y el derecho del parlamentario a formularle preguntas como *modus* ordinario de actuación, integrado en su *status* por mor del derecho fundamental *ex* art. 23.2 de la CE—.

<sup>70</sup> Artículo 76. IV. Exégesis del precepto, en Garrido Falla, *op. cit.*, p. 1.296.

<sup>71</sup> *Op. cit.*, pp. 143-144, con la cita de Caamaño Domínguez, *op. cit.*, pp. 172-176.

<sup>72</sup> *Op. cit.*, pp. 167-168.

La complejidad de cuanto aquí exponemos aumenta si reparamos en el tenor del art. 118 de la CE: «*Es obligado cumplir las sentencias y demás resoluciones firmes de los Jueces y Tribunales, así como prestar la colaboración requerida por éstos en el curso del proceso y en la ejecución de lo resuelto*», lo que nos daría la idea de que, frente a las funciones que el Poder Judicial despliegue, a los demás poderes no les quedaría sino un papel *vicarial* o *auxiliar*, dada la imperatividad de sus resoluciones firmes y la obligación de colaborar con los órganos jurisdiccionales a fin de que éstos lleguen justamente a tal resolución del proceso o puedan ejecutar<sup>73</sup>, como les ordena el art. 117.3, lo resuelto. Para mayor perplejidad, el art. 109 de la propia CE —que entendemos aplicable, al menos en línea de principio, en el ámbito de las Asambleas autonómicas— dispone: «*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.*» Al margen de la diferente redacción de ambos preceptos —pasiva en el 118, *prestar la colaboración*, desde la perspectiva del obligado a colaborar; activa en el 109, *recabar la ayuda*, desde la óptica del titular de la potestad—, sólo pretendemos suscitar en el lector la curiosidad por esta posible antinomia ínsita en la Norma Fundamental, por razón de que dos poderes del Estado se ubican en el mismo plano, debiéndoseles auxilio a ambos sin que se establezca entre ellos, al menos *a priori*, una relación de supra o subordinación que resuelva los supuestos-frontera<sup>74</sup>.

Acerca de la concordancia entre los arts. 76.2 y 109 de la CE vuelven a manifestar su perplejidad Astarloa y Cavero<sup>75</sup>: «o bien se entiende que todas las Comisiones y no sólo las de Investigación gozan de idénticas facultades, salvo, en su caso, en lo que se refiere a la posibilidad de obligar a comparecer», lo que difuminaría la diferenciación constitucional de las segundas, «o se ha privado en realidad a estas últimas [las de Investigación] de verdaderas potestades inspectivas, salvo por la vía de las comparecencias». Recoder y García-Escudero<sup>76</sup> llegan a sugerir que el juego combinado de ambos pre-

<sup>73</sup> En desarrollo del art. 118 de la CE, dispone el art. 17.1 de la LOPJ que: «*Todas las personas y entidades públicas y privadas están obligadas a prestar, en la forma que la Ley establezca, la colaboración requerida por los Jueces y Tribunales en el curso del proceso y en la ejecución de lo resuelto, con las excepciones que establezcan la Constitución y las Leyes...*»

<sup>74</sup> Un avance de respuesta, que en modo alguno sostenemos como definitiva, radicaría en el más amplio ámbito subjetivo de los obligados a colaborar con la autoridad judicial, ciudadanos y poderes públicos, dada la redacción genérica que recibe el art. 118, frente al 109, que sólo alude expresamente a otros poderes. Pero también a *cualesquiera autoridades del Estado*, y la judicial lo es sin duda, aunque Punset (*Comisiones de Investigación...*, en *op. cit.*, p. 169) constriñe tal expresión a las autoridades de índole administrativa; la obligación de comparecer, como instrumento específico de colaboración de los ciudadanos con el Parlamento, aparece asimismo recogida por el art. 76.2 de la CE en unos términos tan genéricos que incluso rebasarían el círculo de competencias de las Comisiones de Investigación —aunque coincida su ubicación sistemática con la reservada a éstas en el art. 76.1, deviniendo de ello la sanción penal de la incomparecencia—. Y el mismo Punset (*op. cit.*, p. 170) reconoce que los Jueces y Tribunales están obligados a facilitar el cumplimiento del art. 76 de la CE.

<sup>75</sup> Artículo 76. *Comisiones de Investigación*, en Alzaga Villamil, *op. cit.*, p. 599.

<sup>76</sup> Artículo 76. IV. *Exégesis del precepto*, en Garrido Falla, *op. cit.*, p. 1.296.

ceptos, y en particular del primero, «permite colocar en este punto a nuestro Parlamento a la altura del Congreso americano, y abre la vía a los famosos *hearings* de las fuerzas vivas», afirmando que el art. 109 permite incluir, entre los obligados a colaborar, a «los titulares de órganos constitucionales distintos del Gobierno», y que, desde luego, también las Comisiones de Investigación pueden recabar ayuda en el sentido del art. 109, correspondiendo a cada Comisión determinar la forma en que la ayuda deberá concretarse.

Tales afirmaciones son susceptibles de alguna matización, sin perjuicio de nuestro acuerdo global con ellas por apuntar en la dirección de la *presunción de competencia universal* de este tipo de Comisiones, que defendemos<sup>77</sup>. Desde luego, no puede ser igual la virtualidad de las mismas en el Congreso de los EEUU, fundado en un régimen de rígida separación de poderes en el sentido lockiano, que en las Cámaras de Estados que cuentan con una forma de gobierno parlamentaria, en los que la separación no es óbice para la *colaboración* entre poderes, que en España imponen los arts. 109 y 118 de la CE. Como contrapeso a lo anterior, esa colaboración de los titulares de otros órganos habrá de tomar en cuenta los *límites competenciales* que, por razón de la materia, impidan a un órgano constitucional invadir la esfera material de funciones de otro, o no le permitan excederse o rebasar los límites de la propia. Finalmente, no es seguro que estas Comisiones puedan determinar *per se* la forma en que la ayuda haya de prestársele, a pesar de la amplia autonomía funcional de que usualmente disfrutan: la presencia de *otro sujeto ayudante o colaborador* obligará a considerar *otras* normas jurídicas, bienes, derechos y obligaciones, algunos constitucionalmente tutelados, a la hora de determinar el modo de colaborar con cada Comisión<sup>78</sup>.

Aun así, las mayores fricciones, que pueden ocasionar la *contaminación del proceso penal*, no sólo pueden producirse por las razones de índole orgánico-constitucional que hemos ido desgranando, sino también, y sobre todo, por la incidencia de la actuación de las Comisiones de Investigación en los derechos fundamentales que, reconocidos y protegidos por el Título I de la CE, vienen a integrar su parte dogmática y de los que se predica un valor prevalente o preferente, incluso frente a otros preceptos constitucionales<sup>79</sup>.

<sup>77</sup> En contra, Torres Muro defiende el *self-restraint* o autolimitación de las Comisiones, propugnando una norma de *finalización voluntaria* de sus trabajos para atender a las dos necesidades en presencia: la protección de los procedimientos judiciales y la razonable amplitud de la competencia parlamentaria, lo que supondría «una llamada al uso responsable» de esta competencia. Pero rehúsa alinearse con la aplicación automática, y aun por ley, de la incompatibilidad por *sub iudice*, típica de los sistemas francés y británico, defendida por otros autores (Caamaño) para no causar consecuencias irreparables en el ámbito penal, «básicamente, desde la óptica de la presunción de inocencia de los investigados y de la validez probatoria de los materiales remitidos por la Comisión» (Torres Muro, *op. cit.*, pp. 75-76; Caamaño, *op. cit.*, p. 176). También propugna la autorrestricción y se opone a la incompatibilidad Torres Bonet, *op. cit.*, pp. 145 y 153-154, como ha quedado consignado con anterioridad.

<sup>78</sup> Sobre la articulación del principio de colaboración entre el Parlamento y el Poder Judicial, *vid.* Massó Garrote, *op. cit.*, pp. 145-154.

<sup>79</sup> Numerosos argumentos abonan el principio del *mayor valor* de los derechos fundamentales, del que se derivan otros como el de proporcionalidad en las limitaciones en su ejercicio o el de interpretación de las normas en el sentido más favorable a su vigencia: la condición de *fundamento del orden*

Daremos así cumplida cuenta no sólo de los derechos, permítase la licencia, *sustantivos* de los comparecientes, sino también de los de índole procedimental o procesal<sup>80</sup>, alumbrando la relevancia que adquiere efectivamente el art. 24 de la CE en este singular plano de la indagación parlamentaria<sup>81</sup>, de conformidad con el principio general según el cual nadie puede hallarse ante una Comisión de Investigación en peor condición que si estuviera ante un Juez<sup>82</sup>, principio cuya realización habremos de verificar en cada supuesto<sup>83</sup>.

*político y de la paz social* que se atribuye a los derechos inviolables inherentes a la persona, por razón de su dignidad (art. 10.1 de la CE); la trascendencia internacional de estos derechos, reconocida por la especial dimensión que proclama el art. 10.2; la *superrigidez* que en la reforma constitucional tienen plasmada en el Título X, art. 168... La doctrina y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, así como de Tribunales internacionales como el de Estrasburgo, creado para la protección de estos derechos, están ya suficientemente decantadas sobre tal preferencia, hasta el punto de que la derogación de la vigencia de los derechos humanos o fundamentales conduciría a la destrucción misma de la sociedad democrática.

<sup>80</sup> Merece la pena reproducir algunas reflexiones generales de la doctrina procesalista sobre el vicio o contaminación que puede llegar a impregnar el proceso penal. De la Oliva Santos y VVAA, respecto de las diligencias sumariales, subrayan que: «No concurriendo alguno de los presupuestos constitucionales o habiéndose incumplido algún requisito de la legalidad ordinaria, la diligencia no podrá tener valor probatorio»; en cuanto a las pruebas obtenidas ilícitamente, «esa ilicitud se transmitirá a todos los demás actos que de aquella original diligencia esencialmente viciada se deriven [...] En cambio, si existiendo un presupuesto constitucional legítimamente, se incumple, en la realización del acto, alguna de las normas procesales reguladoras del mismo se deberá ponderar la trascendencia de lo omitido o de lo irregularmente realizado con el derecho fundamental afectado: [...] si en el desarrollo de la diligencia se prescinde total y absolutamente de las normas esenciales del procedimiento establecidas por la ley, o con infracción de los principios de audiencia, asistencia y defensa, siempre que efectivamente se produzca indefensión, habrá que concluir que el acto es nulo, con los mismos efectos [...] que en el caso de que fuera ilícito» (*Derecho Procesal Penal*, Madrid, CEURA, 1997, p. 387).

<sup>81</sup> En coherencia con lo anterior, conviene prestar atención al art. 11 de la LOPJ. No sólo ordena respetar las reglas de la buena fe procesal, sino que, según su ap. 1, «No surtirán efecto las pruebas obtenidas, directa o indirectamente, violentando los derechos o libertades fundamentales», prohibición de la obtención ilícita de pruebas de cargo —por su invalidez e ineficacia *ex lege*— a la que debe atender toda Comisión de Investigación si no quiere incurrir en la indeseable consecuencia de que su actuación vicie la judicial, y por cuya efectividad, dada la relevancia institucional de la norma, deben velar el Presidente y la Mesa de la Comisión y, en su caso, el Presidente o la Mesa de la Cámara a la que pertenezca la misma. Además, el art. 11.2 de la LOPJ impone a los Juzgados y Tribunales el rechazo fundado de las pretensiones que se formulen *con manifiesto abuso de derecho o que entrañen fraude de ley o procesal*. Respecto del art. 11.1, los procesalistas citados, al estudiar la práctica probatoria en el juicio oral, hacen una interesante diferenciación entre violación directa o indirecta del derecho fundamental en la obtención, inmediata o mediata, de la prueba, destacando que el precepto orgánico recoge la doctrina de la STC 114/1984, de 29 de noviembre, y que «el término “indirectamente” que utiliza el artículo 11.1 LOPJ hace referencia a la “teoría de los frutos del árbol envenenado” americana o teoría del efecto reflejo de las pruebas ilícitas» (*op. cit.*, pp. 501-502).

<sup>82</sup> Frase acuñada por Manzella en *Il Parlamento*, Bolonia, ed. Il Mulino, 1977, pp. 56, 63, 87, y recogida por Gude Fernández, *op. cit.*, p. 39. Las particularidades que pueden llegar a concurrir en las declaraciones del compareciente ante la Comisión llevan a García Mahamut a defender que las mismas tengan un valor probatorio específico, predeterminado por la Ley (*op. cit.*, p. 276).

<sup>83</sup> Volviendo al ejemplo concreto de la Comisión de Investigación creada en la Asamblea de Madrid durante su VI Legislatura, la exclusión de los Diputados de uno de los Grupos Parlamentarios, que se hizo efectiva en la composición e integración formal de la Comisión, se fundó en la primacía de que de las actuaciones de la Comisión no pudiera derivarse el perjuicio de la nulidad de actuaciones en una eventual investigación judicial, lo que se presumió posible si se hubiera decidido lo contrario, esto es, la auténtica, y sin restricciones, representación y participación de los Diputados objeto de la indagación en dicha Comisión.

### III. LOS DERECHOS, OBLIGACIONES Y GARANTÍAS DE LOS COMPARECIENTES ANTE LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN. SU CONCILIACIÓN CON LA FINALIDAD DE ÉSTAS COMO RESOLUCIÓN DE UN CONFLICTO ENTRE BIENES CONSTITUCIONALMENTE PROTEGIDOS; CAUCES DE TUTELA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS COMPARECIENTES.

#### 3.1. Los derechos, obligaciones y garantías de los comparecientes ante las Comisiones de Investigación

El *status* jurídico del compareciente ante una Comisión parlamentaria de Investigación viene integrado por un conjunto de derechos y obligaciones que, según lo ya señalado, rodean su presencia en la Cámara de un perfil netamente garantista: no se trata, en el primer caso, sino de modulaciones de ejercicio de los derechos fundamentales reconocidos en el Título I de la CE y, en otro, de actos obligados cuyo cumplimiento es exigible aun penalmente, de acuerdo con la finalidad de las Comisiones de Investigación, ya suficientemente descrita, como bien constitucionalmente digno de protección que deviene bien jurídico protegido en los delitos que describiremos *infra*.

En este punto, y sin perjuicio del análisis, más conciso o más pormenorizado según los casos, que efectuaremos de cada derecho, cabe partir de dos pautas interpretativas de principio. O bien, a tenor del sistema de separación de funciones constitucionalmente consagrado, las potestades de que hacen ejercicio las Comisiones de Investigación no son *idénticas* a las de los órganos jurisdiccionales, sino, en todo caso, diferentes y *disminuidas*, lo que requeriría un estándar de garantías menos exigente que en el ámbito estrictamente procesal; o bien se concluye que tal consecuencia no ha sido querida por el constituyente en la configuración del sistema, pues produciría el *efecto no deseado* de «relajar» la intensidad protectora de los derechos y garantías del compareciente, con posible menoscabo de éstos, relevante en el proceso penal que pueda seguirse por los mismos hechos que la Comisión investiga. Nos inclinamos, en abstracto y remitiéndonos al examen particular de cada derecho, por esta segunda opción para una mejor comprensión general del problema aquí planteado, ya que la paradoja a que lleva la primera podría causar una menor limitación de los poderes de las Comisiones, una «menor plenitud» de unos derechos que, al cabo, han de estar igualmente garantizados en el Parlamento que ante el Poder Judicial. Por ello, la reflexión se reduciría a estudiar cuál puede ser la modulación que la efectividad de esos derechos y garantías sufre, en su caso, en presencia del *interés público* inspirador de la Comisión, sin que ello vulnere el contenido esencial de los mismos<sup>84</sup>, que el art. 53.1 de la CE ordena respetar.

<sup>84</sup> Del que hace expresa mención el art. 7.2 de la LOPJ: «En especial, los derechos enunciados en el artículo 53.2 de la Constitución se reconocerán, en todo caso, de conformidad con su contenido constitucionalmente declarado, sin que las resoluciones judiciales puedan restringir, menoscabar o inaplicar

En lo que concierne a tales derechos, objeto principal de nuestra atención, Massó Garrote<sup>85</sup> pone de relieve la «problemática axiológica» que se plantea en el conflicto entre investigación parlamentaria y relaciones particulares: «los poderes de investigación de estos órganos parlamentarios no pueden lesionar en absoluto los derechos fundamentales de los ciudadanos. En el estudio de los poderes del proceso investigador estos principios deben de quedar claros, ya que en la práctica el ejercicio de los mismos no han sido pocos los casos de conflicto de derechos, lo que ha provocado que en los últimos años se hayan producido reformas legislativas y parlamentarias con la intención de adecuar su actuación con el respeto de los valores y bienes jurídicos que constitucionalmente protegen al conjunto de los ciudadanos», destacando a continuación cómo el sistema de Comisiones de los EEUU, el más poderoso en el Derecho comparado, es también el que mayor grado de protección confiere a los derechos individuales del informante, hasta el punto de prever la revisión judicial de los actos que se desplieguen en su seno.

De acuerdo con la división consignada con anterioridad, entre las diferentes concepciones que los sistemas comparados nos ofrecen, señala este autor que «en el análisis de las relaciones de las Comisiones de Investigación con respecto a aquellos ciudadanos o particulares, no sujetos a responsabilidad política, dos han sido las experiencias [...]. Por una parte, el que han puesto de manifiesto tanto la doctrina italiana sobre el “doppio binario” como la doctrina alemana, recogiendo la posibilidad de actuación de las Comisiones de acuerdo con los procedimientos propios del poder judicial. El otro sistema ha consistido en la activación de procedimientos propiamente parlamentarios en la búsqueda de información», constatando que el art. 76.2 de la CE ha elegido éste y descartado la alternativa de equiparación con las potestades propias de los órganos judiciales.

Ese carácter auténticamente parlamentario de los instrumentos operativos en manos de estas Comisiones, para el cumplimiento de sus fines, es destacado por García Mahamut<sup>86</sup>: «cuentan con una serie de mecanismos a través de los cuales pueden obtener la información necesaria para cumplir eficazmente con el mandato parlamentario de investigación [...]. Sin embargo, la labor de esclarecimiento encomendada a una Comisión de Investigación ha determinado que este tipo de Comisión parlamentaria cuente con un mecanismo específico a través del cual se obtiene una mayor información [...]. Qué duda cabe que la posibilidad otorgada a las Comisiones de Investigación para requerir la presencia de cualquier persona para ser oída constituye un medio cua-

---

dicho contenido». Corresponde al Tribunal Constitucional la determinación de cuál sea éste, labor en la que ha ido generando un auténtico *case law* de imprescindible consulta y aprendizaje para el especialista, ya que, según el art. 55.1.b) de la LOTC, la sentencia que otorgue el amparo podrá contener, entre sus pronunciamientos, el de «reconocimiento del derecho o libertad pública de conformidad con su contenido constitucionalmente declarado», que el Tribunal fija en ejercicio de su jurisdicción y competencia, así como del poder que le confieren los arts. 161.1.b) de la CE y 1.1 de la LOTC.

<sup>85</sup> *Op. cit.*, pp. 157-159; también Torres Bonet, *op. cit.*, p. 305.

<sup>86</sup> *Op. cit.*, pp. 222-223.



litativamente diferente de adquisición de información en relación con los otros medios que, aunque amplios, están sometidos a determinadas circunstancias», de modo que se les proporciona «una vía más amplia de contraste informativo», situación que «diferencia la calidad de los asuntos encomendados a estos órganos parlamentarios de trabajo».

En nuestro sistema, el art. 76.2 de la CE, raíz del poder de estas Comisiones para requerir la presencia de cualquier persona ante las mismas, ha sido desarrollado, de conformidad con los arts. 53.1 y 81.1 de la CE, pero también con su art. 149.1.1.<sup>a</sup>, por la LO 5/1984, de 24 de mayo, sobre Comparecencia ante las Comisiones de Investigación del Congreso y del Senado o de ambas Cámaras, cuyo art. 4 fue derogado por la DD única.1.f) del Código Penal, aprobado por LO 10/1995, de 23 de noviembre, el cual procedió a una nueva tipificación de los delitos relativos a estas Comisiones —distintos de las infracciones que castigan los hechos eventualmente investigados por aquéllas, cuyo carácter de delito, falta o infracción administrativa es indiferente al Parlamento en cuanto su calificación jurídico-penal o a efectos sancionadores es, en última instancia, una labor netamente jurisdiccional en la que los órganos de las Cámaras deben abstenerse de entrar—.

Ponemos especial énfasis en la alusión al art. 149.1.1.<sup>a</sup> de la CE como norma que habilita la regulación estatal, por Ley Orgánica, de estos derechos y garantías, no sólo porque el mismo declare que es competencia exclusiva del Estado «la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales», materia en la que indudablemente se engloba la que aquí nos ocupa, sino, además, porque es nuestro parecer que dicha Ley Orgánica ha de contener los principios institucionales comunes del vínculo de estas Comisiones con terceros ajenos a las Cámaras, bien de las Cortes Generales, bien en las Asambleas Legislativas autonómicas, hasta el extremo de imponerse, incluso, a la autonomía reglamentaria de los respectivos Parlamentos.

A esta dualidad Ley-Reglamento aluden Astarloa y Cavero<sup>87</sup>: «En primer término, se suscita una dificultad de fuentes del ordenamiento. Aunque nada dice el artículo 76, el reconocimiento de la autonomía parlamentaria por el artículo 72 invita a pensar que han de ser los Reglamentos de las Cámaras [...] los que desarrollen esta figura. Ello es discutible si se piensa que no es el Parlamento el único sujeto afectado en estos procedimientos [...]. Sin embargo, por su naturaleza punitiva, el constituyente ha remitido a la Ley formal la fijación de la sanción por incomparecencia. Ello obliga a separar estrictamente procedimiento parlamentario y lo que quepa considerar como supuesto de hecho para el establecimiento de un tipo sancionador». Respecto de las cautelas que tal construcción comporta, «no debe olvidarse que esta previsión punitiva aproxima lo parlamentario a lo judicial. Por esta razón, algunos ordenamientos han tomado precauciones especiales, que no estará de más tener en

<sup>87</sup> Artículo 76. Comisiones de Investigación, en Alzaga Villaamil, *op. cit.*, pp. 599-600.

cuenta en nuestro Derecho para garantizar que los derechos procesales más elementales, de los que se ha hecho eco el artículo 24 de la Constitución, no resulten vulnerados en sede parlamentaria. Es verdad que la Constitución no ha llevado esta aproximación al terreno de la asimilación: no hace exigible el juramento, no permite registros o detenciones, y ni tan siquiera ha asumido [...] la posibilidad de efectuar inspecciones fuera de la sede parlamentaria. Pero ello no elimina la posibilidad de poner en riesgo derechos fundamentales de los comparecientes que deben quedar protegidos con un régimen jurídico claro y suficiente».

Torres Bonet<sup>88</sup>, por su parte, menciona esta misma cuestión, concluyendo con claridad y sencillez: «la regulación en el máximo estrato normativo de la facultad de requerir la comparecencia de personas, indica la voluntad del constituyente de dotar al Parlamento de un efectivo poder de encuesta que no puede ser desfigurado por la regulación del Reglamento parlamentario. Este rasgo viene tanto más acentuado en cuanto que si bien los reglamentos parlamentarios son normas capaces de producir efectos *ad extra* de las Cámaras [aspecto éste ciertamente dudoso, apostillamos nosotros], [...], carecen de capacidad de vincular a los ciudadanos». Matiza más adelante, siguiendo a Gil-Robles y Gil-Delgado, que «si bien las normas contenidas en el seno de los reglamentos parlamentarios pueden producir efectos externos, éstos irán siempre orientados hacia el ámbito interno de la Cámara y de cómo se desarrolle en su seno el procedimiento de que se trate en cada caso. [...] Se comprueba cómo la previsión [...] se debe [...] a determinadas exigencias intrínsecas a dicha comparecencia, que configuran la reserva constitucional de ley para su regulación. Éstas se originan en el principio de legalidad en materia sancionatoria establecido en el art. 25.1 CE y que, por tanto, excluye expresamente de este ámbito a los reglamentos parlamentarios», coincidiendo aquí con Santaolalla López y Arévalo Gutiérrez. «Con buen criterio, la Ley ha sido aprobada con el rango de orgánica, pues aunque el art. 76.2 CE no lo exija expresamente, resulta coherente con la parte de su contenido que establece el supuesto de incumplimiento voluntario del deber de comparecencia...», como constitutivo del delito de desobediencia grave, no quedándose, pues, en la mera falta o infracción administrativa.

Recuerda García Mahamut<sup>89</sup> que la LO 5/1984, de 24 de mayo, «como dispone su Preámbulo, viene a establecer los requisitos de validez de los requerimientos para comparecer ante las Comisiones de Investigación, a fin de que el incumplimiento voluntario de un requerimiento válidamente formulado se tipifique como delito de desobediencia grave», admitiendo a continuación el doble régimen del requerimiento, basado en la concurrencia de dos normas de muy diferente naturaleza: la Ley Orgánica y el Reglamento, que, añadimos, afectarían, respectivamente, a los derechos y garantías que asisten al informante y al procedimiento parlamentario en cuya virtud se desarrolla el acto de la comparecencia, dos cuestiones indisociables que nos ponen en presen-

<sup>88</sup> *Op. cit.*, pp. 92 y 281-282.

<sup>89</sup> *Op. cit.*, p. 231.

cia de normas distintas pero de interpretación y aplicación *necesariamente conjunta y sistemática*<sup>90</sup>.

Asimismo, y sin perjuicio de que volvamos sobre este punto, se ha planteado la naturaleza jurídica del deber creado *ex Constitutione* por el art. 76.2 de la Norma Fundamental. El Maestro Rubio Llorente<sup>91</sup> propone una clasificación que «dentro del conjunto heteróclito de los deberes mentados en la Constitución, distingue los deberes constitucionales en sentido estricto, utilizando como criterio distintivo el del interés o bien jurídico que con la imposición del deber se pretende servir y, por tanto, la relación de autonomía y dependencia existente entre el deber y los derechos o competencias consagrados o atribuidas por la Constitución. En cuanto que carecen de autonomía, es absurdo considerar deberes constitucionales los que existen [...] como consecuencia de la sujeción específica a órganos concretos del poder. *Deberes constitucionales en sentido estricto serán así sólo aquellos que la Constitución impone como deberes frente al Estado, como elementos del status general de sujeción al poder*» (la cursiva es nuestra). «A partir de esta noción, se reduce considerablemente el elenco de deberes constitucionales que nuestra doctrina suele mencionar [...]. Tampoco son preceptos creadores de deberes, sino atributivos de competencias, los que imponen la obligación de comparecer a requerimiento de las Comisiones de Investigación de las Cortes, o de cumplir las sentencias judiciales y atender los requerimientos de Jueces y Tribunales en el curso del proceso. *Sus destinatarios no son los ciudadanos, sino los órganos a los que se refieren para otorgarles el poder de imponer obligaciones concretas*» (nuevamente, cursiva nuestra).

Por tanto, las cláusulas de los arts. 76.2 y 118 de la CE, siguiendo esta concepción, no generarían deberes constitucionales inmediatos como los impuestos, por ejemplo, *ex arts. 30 o 31* de la propia CE, los clásicos de servicio militar o civil y de carácter tributario, que comprenderían las respectivas prestaciones públicas personales y patrimoniales. Serían, más bien, mandatos o habilitaciones al Legislador para que, en un caso, las Cortes Generales y los Parlamentos autonómicos puedan exigir coercitivamente la comparecencia de cualquier persona a requerimiento de las Cámaras, bajo amenaza de ejercicio del *ius puniendi* estatal regulado en la Ley; en otro, para que las Leyes procesales —las «normas de competencia y procedimiento que las mismas establezcan», en la terminología empleada por el art. 117.3 de la CE— atribuyan a los órganos judiciales todas las potestades necesarias para que lleven a efecto su función natu-

<sup>90</sup> La sucinta Exposición de Motivos de la LO 5/1984 contiene interesantes afirmaciones que iluminan lo que aquí exponemos: la LO fija el *marco de garantías* en el cual habría de aplicarse la sanción penal aparejada a la infracción del *deber ex art. 76.2* de la CE. Ello porque las condiciones de ejercicio —mejor, de cumplimiento— de este deber «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 la persona requerida para informar» (las cursivas son nuestras). Tras la derogación del art. 4 de la LO por el Código Penal de 1995, ese desarrollo deja de ubicarse en una norma directamente incardinada en el régimen constitucional de garantías pero *extravagante* respecto del Código Penal para incorporarse a éste, al renovarse la tipificación de los delitos aquí aludidos en el art. 502 del mismo.

<sup>91</sup> «Los deberes constitucionales», en la *Revista Española de Derecho Constitucional*, 62, mayo-agosto 2001, pp. 17-20.

ral de juzgar y ejecutar lo juzgado, potestad jurisdiccional *principal* según el mismo precepto. Con todo, pensamos que la redacción impersonal y genérica de los mentados arts. 76.2 y 118 de la CE abriría al máximo el círculo final de obligados<sup>92</sup>, si bien el propio Rubio Llorente<sup>93</sup> no se entusiasma demasiado con la inclusión de estos preceptos en el texto constitucional, si atendemos al juicio que le merece su contenido: «no tienen precedentes en nuestro derecho histórico y pocos paralelos en el comparado. La referencia a la obligación de comparecer a requerimiento de las Cámaras tal vez pueda justificarse por la impotencia de éstas para imponer obligaciones a terceros; la de cumplir las decisiones judiciales es difícilmente explicable».

De este modo y en síntesis, los Reglamentos del Congreso de los Diputados, del Senado o de las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán, como máximo, reproducir los derechos de que es titular el informante y las garantías formales de que están revestidas las comparecencias, o contener disposiciones, insertas o no en el ámbito propio de autonomía parlamentaria, que no contradigan tal Ley Orgánica, pero en modo alguno disciplinar un régimen diferente y específico, un *status* de derechos y obligaciones que exceda de lo que les es propio e invada el ámbito material reservado o deparado constitucionalmente a la norma estatal, que reúne, a nuestro juicio, la doble condición de orgánica y básica, según lo ya dicho.

La mayoría de los autores tratan este epígrafe según una división clásica, basada en la distinción de elementos subjetivos, objetivos y procedimentales o de actividad, todo ello con respecto de la comparecencia como modo ordinario de proceder de estas Comisiones. Resulta ocioso destacar la relevancia de este singular acto o *iter* parlamentario, en cuanto integrado por un conjunto de actos sucesivos que desembocan en la presencia física del llamado a informar, que es interrogado por los parlamentarios en términos inquisitivos. Torres Bonet<sup>94</sup> destaca, de la comparecencia, «su carácter determinante para identificar el significado y naturaleza jurídica de los órganos de encuesta parlamentaria», siendo «el rasgo que individualiza de forma más decisiva las particularidades de las Comisiones de Investigación respecto del sistema de Comisiones en general», como facultad extraordinaria, poder efectivo de compulsión, por

---

<sup>92</sup> Este alcance general de la obligación es destacado por Torres Bonet, *op. cit.*, p. 306, así como por Arévalo Gutiérrez, «Reflexiones sobre las Comisiones de Investigación o encuesta parlamentarias en el ordenamiento constitucional español», en la *Revista de las Cortes Generales*, núm. 11, 1987, p. 175.

<sup>93</sup> *Op. cit.*, p. 20.

<sup>94</sup> *Op. cit.*, pp. 304, 395 y 404; García Mahamut, *op. cit.*, pp. 230 y 328, delineando la obligatoriedad de la comparecencia como «principal elemento definitorio de una Comisión de Investigación», lo que la primera autora justifica en la diferencia entre *recabar* la comparecencia de las autoridades y altos cargos y *requerir* la misma, también de los particulares, mientras la segunda autora opina que esta facultad investigadora «no implica el reconocimiento constitucional de una función autónoma e independiente de las que constitucionalmente corresponde ejercer a las Cortes Generales [también a las Asambleas autonómicas estatutaria o reglamentariamente, apostillamos]. La indagación [...] sólo puede ser entendida como expresión de las distintas funciones que constitucionalmente corresponde ejercer a cada una de las Cámaras y, muy especialmente, de la de control político sobre el Gobierno», cuestiones éstas ya abordadas por nuestra parte en otro punto del presente trabajo, al cual nos remitimos.

vía del Presidente de la Cámara respectiva, lo que realiza la relevancia institucional y la coerción penal que entraña el requerimiento, conducto a través del cual se materializa y se formaliza el vínculo transitorio entre la Comisión, la Cámara en suma, y el sujeto llamado ante ella. «En nuestra opinión», dice, «las previsiones constitucionales pretenden otorgar la máxima eficacia a sus trabajos, asegurando la efectividad del poder de investigación pese a la incapacidad de los reglamentos parlamentarios de establecer obligaciones jurídicamente exigibles para los ciudadanos ajenos a las Cámaras».

Asimismo, la doctrina inserta en dicho esquema de partida diversas cuestiones, tocantes a ciertas especialidades de algunos sujetos llamados a informar —personas jurídicas, ciudadanos extranjeros...—; estudia el deber de comparecer y la sanción correspondiente; señala cuáles son las garantías establecidas y cauces de tutela, las limitaciones de las potestades de investigación o las particularidades de alguno de los derechos fundamentales que pueden colisionar con tales facultades indagatorias; e introduce, desde luego, el análisis de la solitud y consulta de documentación como herramienta común de trabajo, el otro *pie* sobre el que se asienta la actividad de la Comisión, por mencionar los *items* estadísticamente más frecuentes en las monografías al uso.

Sin dejar de efectuar alguna referencia incidental a algunos de estos aspectos, nosotros nos hemos inclinado por un esquema más nítido, a nuestro juicio, y práctico, que, basándose en aquella regulación legal, así como en la reglamentaria —sobre todo, en la contenida en los arts. 52 y 64 del Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982 y 75 y 103 a 105 del Reglamento de la Asamblea de Madrid—, repase, derecho a derecho, la incidencia que la función investigadora de las Cámaras, expresada mediante la creación y puesta en funcionamiento de estas Comisiones especiales, tiene en la eficacia de cada uno de los derechos fundamentales de los comparecientes; analice brevemente los delitos y penas por incomparecencia y falso testimonio; y, en fin, se detenga en las garantías articuladas en defensa de aquéllos, para su protección efectiva.

— *No obligación de declarar sobre la propia ideología, religión o creencias (art. 16.2 de la CE). Relación con las libertades de los arts. 21, 22, 23, 27 y 28 de la CE.*

El art. 16.2 de la CE establece un auténtico derecho subjetivo formulado negativamente a modo de exención de una obligación, al disponer que «Nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias», de manera que se configura, como contenido de aquél, la imposibilidad jurídica de ser compelido a efectuar una declaración que verse sobre tales extremos, a modo de *derecho a la intimidad ideológica* que reviste un carácter medial<sup>95</sup> del derecho fundamental consagrado en el art. 16.1, a saber, la libertad ideológica, religio-

<sup>95</sup> La STC 180/2001, de 17 de septiembre, lo califica de «derecho derivado» de la libertad religiosa, añadiendo que la exigencia de manifestación de las propias creencias religiosas, por parte de un poder público, «pugna frontalmente» y «resulta incompatible con los derechos reconocidos en el art. 16 CE».

sa y de culto, esta última regulada, en cuanto a sus facultades concretas, por la LO 7/1980, de 5 de julio, con una fuerte inspiración en los Convenios y Pactos internacionales sobre derechos humanos. De manera conexas con el art. 16, y en la medida en que éste ampara, asimismo y genéricamente, la libertad de conciencia <sup>96</sup>, el mismo Título I de la CE reconoce la cláusula de conciencia de los profesionales de la información en el art. 20.1.d), como derecho de configuración legal que examinaremos *infra*, así como la objeción de conciencia a los deberes militares *ex art.* 30.2.

La jurisprudencia constitucional sobre estas libertades, excelentemente construida, y que ha de servir de referencia para su respeto por los poderes públicos (arts. 9.1, 9.3 y 53.1 de la CE), se resume en la STC 141/2000, de 29 de mayo: «La libertad de creencias, sea cual sea su naturaleza, religiosa o secular, representa el reconocimiento de un ámbito de actuación constitucionalmente inmune a la coacción estatal garantizado por el art. 16 CE, “sin más limitación, en sus manifestaciones, que las necesarias para el mantenimiento del orden público protegido por la ley”», amparando un *agere licere* con una doble dimensión, interna y externa, que cuenta con diferentes contenido y limitaciones en función de cuál sea su proyección en cada ocasión en que se ejerza.

En lo que concierne a la cláusula protectora del art. 16.2, cabe destacar la doctrina sentada en la STC 19/1985, de 13 de febrero, seguida por la STC 63/1994, de 28 de febrero: «El derecho fundamental recogido en el art. 16 de la CE comprende, junto a las modalidades de la libertad de conciencia y de pensamiento, íntimas y también exteriorizadas, una libertad de acción respecto de las cuales, el art. 16.2 establece un acotamiento negativo...», lo que aumenta, sin duda, el alcance de las libertades que ha venido a consagrar el art. 16.1. Últimas manifestaciones del cuerpo de doctrina de nuestra jurisdicción de amparo son las SSTC 46/2001, de 15 de febrero; 128/2001, de 4 de junio; y 154/2002, de 18 de julio, que sintetizan la jurisprudencia existente: «Este reconocimiento de “un ámbito de libertad y una esfera de *agere licere*... con plena inmunidad de coacción del Estado o de cualesquiera grupos sociales” (SSTC 24/1982, de 13 de mayo, y 166/1996, de 28 de octubre) se complementa, en su dimensión negativa, por la determinación constitucional de que “nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias” (art. 16.2 CE).»

En suma, es claro que un compareciente ante una Comisión de Investigación no puede ser forzado a declarar sobre su ideología, religión, creencias o cualesquiera otras cuestiones o materias que se incardinan en su libertad de

---

<sup>96</sup> A modo de apunte, no parece preciso insistir en la relevancia de estos derechos en la Historia del pensamiento político y en el propio origen y aparición del constitucionalismo occidental; en el plano presente del Derecho positivo español, además de la LO arriba consignada y de los Convenios y Tratados, el art. 7 de la LO 15/1999, de 13 de diciembre, establece un régimen de «datos especialmente protegidos» para los que tengan estos aspectos de la vida personal como objeto, exigiendo un consentimiento especialmente cualificado para recabarlos (aps. 1 y 2) y prohibiendo «los ficheros creados con la finalidad exclusiva de almacenar datos de carácter personal que revelen la ideología, [...], religión, creencias, ...», entre otros que enumera el ap. 4 del citado precepto orgánico.

conciencia, entendida ésta en el sentido más amplio, de conformidad con el ámbito invulnerable reconocido a estos derechos. Nos encontramos en presencia de un supuesto constitucionalmente relevante en que decae su obligación de declarar en el sentido en que será definida *infra*, justamente por la especialísima tutela que el art. 16 de la CE ha querido conferir a este verdadero derecho fundamental o de la personalidad, ligado a lo más íntimo de la dignidad humana proclamada en el art. 10.1.

No obstante, el anclaje de estas libertades en el fuero interno de la persona no nos exonera de intentar establecer un vínculo con otros derechos fundamentales de perfil estrechamente asociado a la ideología, religión, conciencia o creencias del sujeto de derecho titular de aquéllas y que vendrían a erigirse en particular proyección o exteriorización de las mismas. De este modo, las preguntas con las que se inquiriere al declarante o informante en una Comisión de Investigación han de abstenerse de incidir en tales aspectos no sólo de manera frontal o directa, sino también de modo *lateral* o indirecto, o bien tratando de repercutir en el contenido constitucionalmente definido y delimitado de aquellos otros derechos y libertades, de los que daremos cuenta con brevedad.

Así, la no obligación de declarar del art. 16.2 de la CE, traducible como proscripción para los poderes públicos, abarcaría una extensión más lata, incorporando materias inmunes a la facultad o derecho del parlamentario miembro de la Comisión a preguntar o recabar información verbal: la afiliación a un partido político o asociación como contenido de los derechos de participación, con recepción en los arts. 6, 9.2, 22 y 23.1 y reciente desarrollo normativo por las LLOO 1/2002, de 22 de marzo, y 6/2002, de 27 de junio; pero también la afiliación sindical protegida por los arts. 7 y 28.1 de la CE, y aun la participación en una huelga *ex art.* 28.2 o conflicto colectivo *ex art.* 37.2, en la medida en que pudieran tener relevancia ideológica o política o de que de esos datos pudiera extraerse alguna conclusión positiva con inmisión en la esfera amparada por el art. 16.2.

Asimismo, y en el ámbito específico de la libertad de asociación, la protección engloba sus dimensiones positiva y negativa (arts. 28.1 *in fine* de la CE en cuanto a la libre sindicación, recogándose en el art. 2.1.b) de la LO 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical; art. 2.3 de la LO 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, y SSTC 173/1998, de 23 de julio, y 174/1999, de 14 de junio, para la asociativa genérica del art. 22 de la CE). Por fin, debe atenderse a la particular proyección de todos estos derechos en el campo de la enseñanza, y muy en particular en los aps. 1, 3 y 6 del art. 27 de la CE, de acuerdo con lo cual nadie podría ser preguntado sobre la formación moral o religiosa que reciben sus hijos —porque el art. 27.3 presume que la misma está *de acuerdo con sus propias convicciones*—, ni a qué clase de centro docente acuden, ni si pertenece o ha cooperado con algún tipo de comunidad religiosa o educativa dotada de un ideario peculiar, ni, en suma, qué clase de *ideología educativa* comparte o a cuál se adscribe, o si no se adhiere a ninguna, fuere la misma laica o religiosa: todo ello por ser susceptible de la misma tutela que merecen las libertades del art. 16, del que no dejan de ser una manifestación *reforzada*.

En cuanto al derecho de participación política directa en los asuntos públicos, la STC 63/1987, de 20 de mayo, declara que corresponde a los ciudadanos y «es la que se alcanza a través de las consultas populares previstas en la propia Constitución (arts. 92, 149.1.32, 151.1, 152.2, 167.3 y 168.3)», recordando la STC 136/1999, de 20 de julio, que los derechos del art. 23 «poseen, no sólo un contenido prestacional y una función de garantía de institutos políticos, como el de la opinión pública libre, sino también un contenido de derecho de libertad, que se concreta [...] en la posibilidad constitucionalmente protegida de ofrecer a los ciudadanos, sin interferencias o intromisiones de los poderes públicos, los análisis de la realidad social, económica o política y las propuestas para transformarla que consideren oportunas». A resultas de ello, no podría preguntarse al compareciente si ha participado en un referéndum, cualquiera que fuese su naturaleza, ni, desde luego, si lo ha hecho en cualquier proceso electoral y en qué sentido ha orientado su voto, dada la garantía del secreto del sufragio que recogen los arts. 68.1, 69.2, 140.1 de la CE y los diferentes Estatutos de Autonomía, reconducible al art. 23.1 de la CE en cuanto incluido en el derecho de participación por medio de representantes; en los arts. 86.1 y 146.1.b) de la LO 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General; y en el art. 5.1 de la LO 2/1980, de 18 de enero, sobre Regulación de las Distintas Modalidades de Referéndum.

Por último, puede considerarse protegido por el art. 16.2 de la CE, aun de manera refleja, el ejercicio de las libertades consagradas en su art. 21, como consecuencia de lo cual nadie podría ser preguntado sobre su participación en una reunión o manifestación pacífica y sin armas, en la medida en que este derecho puede llegar a tener una clara connotación ideológica o política o de índole religiosa o de culto. Las SSTC 85/1988, de 28 de abril; 66/1995, de 8 de mayo; y 196/2002, de 28 de octubre, declaran que «históricamente, el derecho de reunión surge como un derecho autónomo intermedio entre los derechos de libre expresión y de asociación, que mantiene en la actualidad una tan íntima conexión con ello, que bien puede decirse, en una primera aproximación al tema, que [...] es una manifestación colectiva de la libertad de expresión ejercitada a través de una asociación transitoria, [...] que opera a modo de técnica instrumental puesta al servicio del intercambio o exposición de ideas, la defensa de intereses o la publicidad de problemas o reivindicaciones, constituyendo, por lo tanto, un cauce del principio democrático participativo...».

Sólo dos excepciones posibilitarían la inquisición de los miembros de la Comisión de Investigación sobre cualquiera de las circunstancias aquí enunciadas, enervando de ese modo la interdicción constitucional que pesa sobre el órgano parlamentario. Una es obvia, el hecho de que la pregunta fuera superflua por ser la respuesta de conocimiento público, teniendo aquélla una simple finalidad de comprobación con la que enlazar preguntas subsiguientes, lo que, con todo, no resuelve casos dudosos que pueden plantearse. La otra consistiría en la especial relevancia de la información que se pretende recabar, tan imprescindible que sin su conocimiento quedaría desvirtuada la finalidad



constitucionalmente relevante de la investigación parlamentaria o del interrogatorio que se quiere desplegar en la Comisión; dada la *sensibilidad* de estos datos y el mayor valor y prevalencia de estos derechos fundamentales, un avance de respuesta iría dirigido a hacer posible la pregunta siempre que el Diputado o Senador inquiriente, que corre con la carga de la prueba, demostre de manera incontrovertible que careciendo de la contestación del compareciente, sobre cualquiera de las cuestiones que hemos desgranado, vendría vaciado de contenido su *ius in officium* del art. 23.2 de la CE —otro derecho fundamental— o absolutamente desprovista de utilidad la actividad de la Comisión como bien dotado de la funcionalidad que le confiere el art. 76 de la CE, la cual, de otro modo, habría de ceder en presencia de estos derechos y libertades.

Competería, entonces, a la Mesa de la Comisión, en ejercicio de la función atribuida *ex art.* 1.2 de la LO 5/1984<sup>97</sup>, la resolución sobre cuál es el bien, derecho o interés que debe imponerse desde una perspectiva *estrictamente constitucional*, aun a riesgo de intromisión puntual e inevitable y de ejercicio de funciones materialmente jurisdiccionales, por razón de la propia naturaleza de la comparecencia, y donde las más de las ocasiones el deslinde entre lo político y lo jurídico será muy difícil. Desde luego, no suscitaría ningún conflicto, por ser materia penal vedada a las preguntas de los parlamentarios, y caer enteramente dentro de esa esfera propia de los Juzgados y Tribunales, la relativa a la comisión de delitos con ocasión o por indebido ejercicio de estos derechos fundamentales —participación en o promoción de asociación ilícita, asistencia a o promoción de reunión o manifestación violenta o con alteración del orden público, delitos electorales, etc.—. Más vidriosos serían los supuestos en los que se tratase de investigar sobre la pertenencia a o la participación en asociaciones o partidos objeto de disolución o declaración de ilicitud de carácter no penal, al no conllevar en sí conductas penalmente tipificadas del compareciente—persona física y afectar sólo a la persona jurídica (arts. 38 de la LO reguladora del Derecho de Asociación; 9 y ss. de la LO de Partidos Políticos, antes citada); u otros improbables e hipotéticos, como la adhesión o pertenencia a asociaciones *secretas* que no hayan sido declaradas ilícitas, pese a la prohibición del art. 22.5 de la CE, porque el compareciente no quiera declarar sobre tal extremo, buscando amparo precisamente en el secreto o reserva de las actividades de la asociación.

<sup>97</sup> «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.» García Mahamut destaca que el precepto encuentra dificultades muy importantes de aplicación práctica al atribuir la tutela de los derechos fundamentales del compareciente a la Mesas de las Cámaras y no de la Comisión, como, por otra parte, sería lógico (*op. cit.*, p. 249). La propia operatividad del mandato de protección de esos derechos y la eventual vulneración de éstos durante la sustanciación de la comparecencia han de llevar a entender que se trata asimismo de una *potestad implícita* de la Mesa de la Comisión, como órgano rector de ésta, y de su Presidente si la cuestión afecta al desarrollo del debate; entender que no puede atribuirse al órgano llamado a resolver en el acto equivaldría a dejar materialmente desprovisto de amparo al compareciente, de manera que ha de imponerse una interpretación lógico-sistemática y teleológica del precepto que asigne tal potestad a los órganos de la Comisión.

— *Derechos fundamentales reconocidos en el art. 18 de la CE.*

Como señala Torres Bonet<sup>98</sup>, la LO 5/1984 «realiza un recordatorio genérico de aquellos derechos que más fácilmente pueden ser afectados por el procedimiento parlamentario estudiado, concretando su referencia a la intimidad y el honor de las personas, el secreto profesional y la cláusula de conciencia y añadiendo una cláusula abierta “... y los demás derechos reconocidos por la Constitución” (art. 1.2)», a algunos de los cuales hemos aludido en el epígrafe anterior, por lo que los expresamente enumerados en dicho precepto lo serían sólo *ad exemplum*, ya que el art. 53.1 de la CE establece el *carácter vinculante* que todos los reconocidos en el Capítulo II del Título I revisten para todos los poderes públicos. En consecuencia, «esta previsión legal debe ser interpretada como un recordatorio para que los órganos de encuesta no pequen de un exceso de celo en aras de su efectividad, lesionando alguno de los derechos expresamente citados, al ser éstos los más fácil y habitualmente vulnerables por la actividad de estas Comisiones».

Entre los mismos, y en este ámbito, el art. 18.1 garantiza el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, añadiendo los aps. 2 y 3 del precepto las clásicas garantías de inviolabilidad del domicilio y del secreto de las comunicaciones, lo que el ap. 4 cierra con un mandato al legislador para el desarrollo de lo que las SSTC 290/2000 y 292/2000, ambas de 30 de noviembre, han caracterizado como auténtico «derecho fundamental a la protección de datos». La fisonomía clásica de estos derechos es susceptible de diversos enfoques en los que no nos es dado adentrarnos —así, el del clásico opúsculo de Warren y Brandeis—; nos interesa, más bien, un desglose particularizado de los derechos y garantías del art. 18 de la CE y de lo que, dentro de la abundante jurisprudencia constitucional sobre los mismos, pueda tener interés como límite infranqueable para el proceder de las Comisiones investigadoras.

Últimamente ha recordado la STC 127/2003, de 30 de junio, que «los derechos al honor, a la intimidad personal y a la propia imagen, reconocidos en el art. 18.1 CE, a pesar de su estrecha relación en tanto que derechos de la personalidad, derivados de la dignidad humana y dirigidos a la protección del patrimonio moral de las personas son, no obstante, derechos autónomos, que tienen un contenido propio y específico» (citándose, como las más recientes, las SSTC 81/2001, de 26 de marzo; 156/2001, de 2 de julio; 46/2002, de 25 de febrero; y 14/2003, de 30 de enero). En muy parecido sentido se pronunció la STC 231/1988, de 2 de diciembre: «Los derechos a la imagen y a la intimidad personal y familiar reconocidos en el art. 18 de la CE aparecen como derechos fundamentales estrictamente vinculados a la propia personalidad, derivados sin duda de la “dignidad de la persona”, que reconoce el art. 10 de la CE, y que implican la existencia de un ámbito propio y reservado frente a la acción y conocimiento de los demás, necesario —según las pautas de nuestra cultura— para mantener una calidad mínima de la vida huma-

<sup>98</sup> *Op. cit.*, pp. 318-321.

na. Se muestran así esos derechos como personalísimos y ligados a la misma existencia del individuo», lo que se reitera en la jurisprudencia más próxima en el tiempo, de la que aquellas resoluciones son buena representación.

Los pronunciamientos de la jurisdicción constitucional sobre el derecho al honor han sido frecuentes y han ido decantando una definición de su contenido esencial. La recién mencionada STC 127/2003 condensa, así, la doctrina jurisprudencial existente. «El contenido de este derecho es lábil y fluido, cambiante (STC 170/1994, de 7 de junio), de tal suerte que una de sus características principales consiste en ser un concepto jurídico normativo cuya precisión depende de las normas, valores e ideas sociales vigentes en cada momento (SSTC 180/1999, de 11 de octubre; 112/2000, de 5 de mayo; 297/2000, de 11 de diciembre; 49/2001, de 26 de febrero; y 46/2002, de 25 de febrero).» Ahora bien, el grado de indeterminación de su objeto no llega a tal extremo que impida identificar como “su contenido constitucional abstracto” la preservación de «la buena reputación de una persona, protegiéndola frente a expresiones o mensajes que le hagan desmerecer en la consideración ajena al ir en su descrédito o menosprecio o que sean tenidas en el concepto público por afrentosas» (STC 180/1999). Dicho de otro modo, «el honor no sólo es un límite a las libertades del art. 20.1.a) y d) de la Constitución, [...], sino que también es, en sí mismo considerado, un derecho fundamental protegido por el art. 18.1 de la Constitución, que, derivado de la dignidad de la persona, confiere a su titular el derecho a no ser escarnecido o humillado ante uno mismo o ante los demás» (SSTC 85/1992, de 8 de junio; 336/1993, de 15 de noviembre; 297/2000, de 11 de diciembre; y 204/2001, de 15 de octubre). En consecuencia, este derecho fundamental protege frente al desmerecimiento en la consideración ajena (STC 52/2002, de 25 de febrero), pues lo perseguido por el art. 18.1 de la CE es la indemnidad de la imagen que de una persona puedan tener los demás (STC 180/1999).

Es clara la repercusión de esta rica jurisprudencia, labrada mediante los más puros métodos del *case law*, en las Comisiones parlamentarias de Investigación. No podrá permitirse que en el curso de una comparecencia se viertan, en particular por los miembros de la Comisión, expresiones que hagan desmerecer a una persona en el concepto que el público en general pueda tener de ella, en especial todas aquellas en que pueda existir intención vejatoria, insultante o humillante, pues ello configura el contenido y facultades específicas de este derecho, que el compareciente podrá hacer valer, en su caso, ante la Mesa de la Comisión, y viene a justificar la mención explícita del mismo en el art. 1.2 de la LO 5/1984, dado el riesgo de que, al socaire del interrogatorio por un Diputado o Senador en el acto de la comparecencia, de su fragor o de la intensidad y el acaloramiento, añadidos a la tensión política, propios de este campo de la actividad parlamentaria, pueda proferirse alguna expresión injuriosa o calumniosa, contra el compareciente o contra un tercero.

Efectivamente, el *animus iniurandi* no está en modo alguno protegido por la Constitución, y es doctrina reiterada del TC que la misma no garantiza un pretendido derecho al insulto (por todas, la STC 105/1990, de 6 de junio,

y las que enumera la STC 49/2001). Ahora bien, no deben olvidarse las sabias declaraciones de la STC 50/1983, de 14 de junio: «este derecho no constituye ni puede constituir obstáculo alguno para que, a través de expedientes administrativos o procesos judiciales seguidos con todas las garantías, se pongan en cuestión las conductas sospechosas de haber incurrido en ilicitud, pues el daño que el honor de quien sigue tal conducta pueda sufrir no se origina en esos procedimientos, sino en la propia conducta y ni la Constitución ni la Ley pueden garantizar al individuo contra el deshonor que nazca de sus propios actos». En la STC 16/1981, de 18 de mayo, se había afirmado, en cuanto a la supuesta lesión del derecho al honor por una condena penal, que estas consecuencias objetivas de una sentencia no pueden constituir una lesión al honor protegido por el art. 18.1 de la CE, pues la opinión contraria llevaría al absurdo de que una gran parte de los condenados penalmente podrían invocar dicho derecho para librarse de tal condena.

Sirvan tales recordatorios para señalar, como por otra parte es obvio, que el mero hecho de una comparecencia ante una Comisión de Investigación no supone en sí desdoro alguno para nadie, de manera que no puede invocarse genéricamente este derecho fundamental ni como causa de justificación de la incomparecencia ni como pretexto que conduzca a la no colaboración con la Comisión sin aportar justificación adicional alguna, ni de manera desconectada de la hipotética expresión vejatoria que eventualmente se vierta contra el compareciente. No puede este derecho obstaculizar la labor de la Comisión, ni privarle de su finalidad constitucionalmente relevante ni, desde luego, amparar actos ilícitos, de la naturaleza que sean: la mera concurrencia de una posible conducta delictiva nos devuelve al punto de partida de la «no contaminación del proceso penal» y a las garantías procesales del art. 24 de la CE, no a los derechos de su art. 18.1.

Torres Bonet<sup>99</sup> recuerda que «un ejemplo de la íntima conexión entre intimidad de las personas y actividad indagatoria de los órganos de encuesta es el que tiene lugar en el marco de las investigaciones financieras y económicas [...]. En efecto, lo más probable es que, al inspeccionar la actuación de los agentes públicos en la gestión de los distintos sectores del Gobierno y la Administración, las irregularidades susceptibles de interesar la creación de un órgano parlamentario de encuesta sean de naturaleza económica, con posibles repercusiones en las finanzas personales de los investigados o del partido al cual estos pertenecen», poniendo el acento en la prevalencia de los derechos del art. 18 ante la eventual colisión con la finalidad constitucional de la investigación por el Parlamento. No es objeto de nuestro trabajo, aun siendo tema tangencial con el aquí estudiado, como también lo es la consideración del secreto bancario, la traslación del conflicto a las solicitudes de documentación escrita que las Comisiones de Investigación pretendan de la Administración tributaria, donde son normas aplicables el Real Decreto-ley

---

<sup>99</sup> *Op. cit.*, pp. 318-319.

5/1994, de 29 de abril, y el art. 113.1.e) de la Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria <sup>100</sup>.

En tal ámbito, Massó Garrote <sup>101</sup> se propone identificar los intereses jurídicos que pueden tener las Comisiones de Investigación «para a continuación ponderar cuáles son, si existen, los límites al derecho de la intimidad, y si no es así, cuáles son las condiciones que se deben dar para poder incidir en tal derecho». En cuanto a lo primero, coincide en indicar que «las actividades de las Comisiones de Investigación no han ido más allá de la petición de datos económicos como son los datos bancarios o las declaraciones de renta y patrimonio», pero ante la eventualidad de que se pretenda acceder a otras informaciones, busca cuáles son los intereses y bienes jurídicos que deben ser tutelados, para, luego, señalar cuáles son los instrumentos de garantía jurídica ante una vulneración o restricción innecesaria o desproporcionada del derecho a la intimidad.

«Para ello», señala, «es necesario realizar una doble distinción, por una parte, aquellos datos que obren en poder del individuo, esto es, dentro de la esfera personal, y, por otra parte, aquellos otros datos de personas y entidades particulares jurídico-privadas» que no obran en poder de éstas. «En el ámbito de los datos que residan en la esfera inmediata de la persona, [...] no parece que según la legislación vigente la CI [Comisión de Investigación] pueda acceder a ello», ya que, siguiendo a Serrano Alberca, afirma Massó que «no existe legalidad alguna que legitime la actuación de las CI para el acceso a este tipo de documentos, hechos, actos, etc. En consecuencia, la única vía que pudiera permitir su conocimiento es el consentimiento del titular de los mismos», además de la autorización legal expresa (arts. 2.2 de la LO 1/1982, de 5 de mayo, de Protección Civil del Derecho al Honor, a la Intimidad Personal y Familiar y a la Propia Imagen; y 6 de la LO 15/1999, de 13 de diciembre). En cuanto a los que se hallen en poder de terceros, rigen los principios de la LO 15/1999, protectores del uso de los datos personales conforme a los principios de información al titular, calidad, pertinencia y demás desarrollados en la misma.

Acudiendo ya a la doctrina sobre este derecho fundamental, el mismo tiene por objeto garantizar al individuo un ámbito reservado de su vida, excluido tanto del conocimiento ajeno como de las intromisiones de terceros, sean éstos poderes públicos o simples particulares, en contra de su voluntad (SSTC 144/1999, de 22 de julio; 115/2000, de 10 de mayo; 119/2001, de 24 de mayo; y 83/2002, de 22 de abril). Se halla, como nuevamente afirma la STC 127/2003, estrechamente vinculado a la propia personalidad y deriva de la dignidad de la persona que el art. 10.1 CE reconoce (SSTC 202/1999, de 8 de noviembre; 99/2002, de 6 de mayo), de tal suerte que atri-

---

<sup>100</sup> Con una redacción mantenida por el art. 95.1.e) de la nueva Ley General Tributaria (Ley 58/2003, de 17 de diciembre). Sobre esta materia, *vid.* Jiménez Díaz, «Comisiones de Investigación, intimidad e información tributaria», en la *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 60, 2000, pp. 45-88.

<sup>101</sup> *Op. cit.*, pp. 185-189.

buye a su titular el poder de resguardar dicho ámbito frente a la divulgación del mismo por terceros y frente a una publicidad no querida (SSTC 83/2002, de 22 de abril; 121/2002, de 20 de mayo). A este respecto, según la STC 134/1999, de 15 de julio, «lo que el art. 18.1 garantiza es un derecho al secreto, a ser desconocido, a que los demás no sepan qué somos o lo que hacemos, vedando que terceros, sean particulares o poderes públicos, decidan cuáles sean los lindes de nuestra vida privada, pudiendo cada persona reservarse un espacio resguardado de la curiosidad ajena, sea cual sea lo contenido en ese espacio. Del precepto constitucional se deduce que el derecho a la intimidad garantiza al individuo un poder jurídico sobre la información relativa a su persona o a la de su familia, pudiendo imponer a terceros su voluntad de no dar a conocer dicha información o prohibiendo su difusión no consentida, lo que ha de encontrar sus límites, como es obvio, en los restantes derechos fundamentales y bienes jurídicos constitucionalmente protegidos».

Por consiguiente, si, como señaló la STC 115/2000, el art. 18.1 de la CE no garantiza «una intimidad determinada, sino el derecho a poseerla», disponiendo su titular de ese poder jurídico sobre la publicidad de la información relativa al círculo reservado de su persona y su familia, por lo que quedaría delimitado como auténtico «derecho a la autodeterminación informativa» en el que el titular es quien fija primordialmente los propios límites susceptibles de protección, el único supuesto en el que la prevalencia del derecho fundamental a la intimidad cedería en presencia de la indagación emprendida en sede parlamentaria sería aquél en que la información considerada *íntima* por el afectado, y por ello inaccesible a terceros, revistiera un interés tal para la Comisión que la finalidad de ésta o un concreto interrogatorio desarrollado en su seno quedarían privados de sentido si el compareciente invoca sin más el derecho. Podría ser pertinente aquí la aplicación de la misma doctrina con la que el TC ha venido amparando la libertad de información sobre noticias de relevancia pública, ya que tanto la libre comunicación y recepción de noticias veraces (art. 20.1.d) de la CE) como la exposición de hechos igualmente veraces ante una Comisión de Investigación encuentran conexión con el interés público recogido en el art. 76.1 de la CE y con la garantía de la formación de una opinión pública libre, en los términos en que la jurisdicción constitucional la ha enunciado y que expondremos con concisión *infra*. Particularmente intensa puede ser la proyección de estas ideas en el análisis de las limitaciones a las libertades del art. 20.1, *ex* art. 20.4 de la CE, cuando del compareciente se pretende recabar información que puede considerarse ínsita en la órbita de la intimidad de un tercero, no así de la propia.

Sobre todo esto apunta Massó<sup>102</sup> que «el supuesto del consentimiento expreso del titular del derecho», como vía legitimadora de la obtención de datos pertenecientes al ámbito de la intimidad, «plantea dos problemas: en primer lugar, la CI puede preguntar acerca de cuestiones que estén amparadas por la intimidad personal y familiar por si el declarante consiente en divulgar los

<sup>102</sup> *Op. cit.*, pp. 188-189.

hechos afectantes a la intimidad, pero no puede exigir respuesta sobre esas cuestiones si el declarante no consiente la intromisión, sin perjuicio del parecer político que la Comisión pudiera emitir a la vista de la negativa de consentimiento», señala siguiendo un Dictamen del Congreso de los Diputados. «En segundo lugar, el consentimiento ha de proceder del titular del derecho», por lo que no parece que pueda el compareciente juzgar sobre la pertinencia de aportar a la Comisión un dato que se incluye dentro de una esfera de intimidad personal o familiar que le sea ajena, si bien en caso de duda, la prevalencia del derecho fundamental debería llevarle a la abstención de difundir el dato o información, pues el conflicto *se juega* a varias bandas: el derecho del tercero; el del informante, conjugado con sus obligaciones como compareciente; y el eventual interés público, encarnado en la Comisión o sus miembros, en la obtención de aquel dato o información.

Por volver a nuestro argumento sobre la cláusula del art. 16.2 de la CE, y en el supuesto de preguntas que comporten intromisión en la intimidad del compareciente, de nuevo la carga de demostrar la relevancia de dicha información o dato para la investigación incumbiría al parlamentario interesado en obtener los mismos, si bien no se puede ser aquí tan riguroso como en otros supuestos, por dos motivos. Primero, la garantía del secreto de las sesiones parlamentarias, aunque esté excluida de aquellas en que se tramiten comparecencias, ha debido jugar en la discusión y aprobación del plan de trabajo de la Comisión, de manera que los derechos fundamentales del art. 18 —quizá más el derecho al honor que la intimidad— no pueden invocarse ya, en el sentido apuntado *supra*. Segundo, si bien la cortesía parlamentaria y las eventuales sanciones a su infracción deben evitar necesariamente la vulneración del derecho al honor mediante expresiones insultantes, con lo que el mismo quedaría suficientemente protegido, una desmedida extensión del derecho a la intimidad, de modo que éste se alegase sin más explicación, podría dejar a la Comisión desprovista de todo el *efecto útil* que la Constitución, la LO 5/1984 y los Reglamentos parlamentarios le han atribuido. Sólo los aspectos ciertamente irrelevantes, manifiestamente carentes de interés público, claramente pertenecientes al núcleo reservado de la intimidad personal y familiar, deberían quedar incólumes en los interrogatorios de una Comisión de Investigación, por su desconexión, en cualquier caso, con la misma, y por la proporcionalidad que han de guardar las inmisiones en el derecho; en cualquier otro supuesto, el compareciente, si trata de escudarse sin más en su supuesto derecho a la intimidad, corre el riesgo de incurrir en el tipo del art. 502.3 del Código Penal.

En lo que concierne al derecho a la propia imagen, «en su dimensión constitucional, se configura como un derecho de la personalidad, que atribuye a su titular la facultad de disponer de la representación de su aspecto físico que permita su identificación, lo que conlleva tanto el derecho a determinar la información gráfica generada por los rasgos físicos que le hagan reconocible que puede ser captada o tener difusión pública, como el derecho a impedir la obtención, reproducción o publicación de su propia imagen por un tercero no autorizado» (SSTC 156/2001; 83/2002; 127/2003, ya citadas con anteriori-

dad). Ya la STC 99/1994, de 11 de abril, había declarado que, junto con los demás derechos garantizados en el art. 18.1 de la CE, «contribuye a preservar la dignidad de la persona (art. 10.1 CE), salvaguardando una esfera de propia reserva personal frente a intromisiones ilegítimas provenientes de terceros». Sólo adquiere así su pleno sentido, cuando se enmarca en la salvaguardia de ese «ámbito propio y reservado» del que hablaba la STC 231/1988.

Puede plantearse que algún compareciente desee, aun conociéndose su identidad por los medios de comunicación y por la propia publicidad de que está revestida la comparecencia, ocultar de algún modo su imagen de modo que ésta no sufra perjuicio derivado de su captación por medios gráficos y posterior difusión por aquéllos. Aunque el problema dependerá de la casuística que se dé y no es sencillo de resolver *a priori*, parece claro que repele al interés público inspirador de la Comisión el que el derecho del compareciente a su propia imagen sea llevado al extremo de evitar que sea expuesta su condición de informante o declarante ante aquélla, si pensamos que no supone desdoro para nadie el acto de la comparecencia en sí, como hemos defendido. La configuración de las libertades del art. 20.1 de la CE, que se benefician de la propia publicidad que adquieren estas sesiones parlamentarias, y la configuración legal de las eventuales intromisiones, legítimas o no, en el derecho a la propia imagen (arts. 2 y 8 de la LO 1/1982, de 5 de mayo, sobre todo en cuanto a la autorización legal expresa, al consentimiento del afectado y, una vez más, al interés público relevante, de naturaleza político-parlamentaria *ex art.* 76.1 de la CE), abundarían en tal argumento.

Con todo, hemos de fijarnos en el tenor del art. 8.2 de la LO de protección de estos derechos, que contiene la delimitación legal de este derecho fundamental, al disponer que el mismo no impedirá, respecto de la imagen: «*a) Su captación, reproducción o publicación por cualquier medio, cuando se trate de personas que ejerzan un cargo público o una profesión de notoriedad o proyección pública y la imagen se capte durante un acto público o en lugares abiertos al público*», dos requisitos, el primero subjetivo y el segundo objetivo, de los cuales éste concurre siempre en una sesión pública de comparecencia, no así aquél. No obstante, según el mismo precepto *in fine*, esta excepción no será de aplicación «*respecto de las autoridades o personas que desempeñen funciones que por su naturaleza necesiten el anonimato de la persona que las ejerza*», lo que está pensando, esencialmente, en agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, miembros de las Fuerzas Armadas, etc., y encuentra correlato en la excepción final del art. 64.4 del Reglamento del Congreso, en cuanto impone, en supuestos similares desde la perspectiva funcional u objetiva, el *secreto* de estas sesiones, al excluirlas del régimen general de *no publicidad* del art. 64.1.

A falta de distinciones más sutiles y de ausencia de ese *tertium genus* de no publicidad, cual ocurre en el art. 104 del Reglamento de la Asamblea de Madrid<sup>103</sup>, que sólo contempla la publicidad o el secreto sin más, pensamos

<sup>103</sup> El art. 64 del Reglamento del Congreso juega con la confusión constante entre *no publicidad* y *secreto*, sin que se sepa muy bien si son categorías idénticas, similares o desiguales. Massó Garrote (*op. cit.*,



que la carga de la prueba ha de recaer sobre el propio compareciente para así enervar esa publicidad que sobrevenidamente adquiere su imagen: tendrá que demostrar que es una persona que no ejerce cargo público ni profesión de notoriedad o proyección pública, que es un particular sin más y que, en su caso y merced a su apreciación personal, su presencia en la Comisión es irrelevante a los efectos de la indagación abierta por la Cámara aunque formalmente cumpla con el deber de comparecer ante la misma, habiendo sido llamado en tiempo y forma. Más operativa es la *excepción de anonimato* recogida en el art. 8.2 *in fine* de la LO 1/1982, basado en la *naturaleza* de las funciones que desempeña el compareciente por razón de su oficio o cargo y, seguramente, en bienes o derechos dignos de tutela desde la perspectiva constitucional. En el primer supuesto, el compareciente puede instar de la Mesa de la Comisión la tutela del derecho fundamental a su propia imagen, resolviendo tal órgano rector sobre si procede o no la ocultación del rostro del compareciente y, en caso afirmativo, dado el decaimiento del interés público ante la prevalencia del derecho fundamental, proveyéndole de los medios al efecto, sin perjuicio de la publicidad de la sesión. En el segundo, la Mesa puede y debe apreciar de oficio la naturaleza finalista de la excepción de anonimato y someter a votación de la Comisión el carácter secreto de la sesión, con base en el art. 64.2 del Reglamento del Congreso o en el art. 104.b) del Reglamento de la Asamblea, que permite el acuerdo de toda Comisión sobre el particular, aunque el régimen *ad hoc* de las de Investigación, previsto en el art. 104.a), carezca de matices y excepciones al carácter público de las sesiones en que se tramiten comparecencias<sup>104</sup>.

Finalmente, el art. 18.3 de la CE garantiza el secreto de las comunicaciones y, en especial, de las postales, telegráficas y telefónicas, salvo resolución judicial. El enunciado *ad exemplum* de un determinado tipo de comunicaciones deja abierto el elenco a todas las que permiten las nuevas tecnologías, en cuyo caso habrá que estar al marco normativo correspondiente —Ley General de

---

pp. 105-107), Torres Bonet (*op. cit.*, pp. 255-257) y García Mahamut (*op. cit.*, pp. 201-204) lo explican señalando que a las sesiones no públicas pueden asistir representantes acreditados de los medios de comunicación y de su contenido queda constancia a través de los medios ordinarios de publicidad parlamentaria (art. 96.1), lo que no sucede respecto de las secretas. No nos ocupamos aquí del régimen *sui generis* del art. 75 del Reglamento del Senado, aprobado por Texto Refundido de 3 de mayo de 1994, que efectúa una afinada distinción entre *sesiones secretas* (ap. 2) y *reuniones a puerta cerrada* (ap. 3).

<sup>104</sup> Con todo, de nada servirán tales cautelas si el anonimato del compareciente no se ha preservado desde el principio, esto es, desde que se acuerda incluir su comparecencia en el plan de trabajo de la Comisión, o incluso desde antes, si al aprobarse las normas reguladoras de la misma por el órgano correspondiente no se ha previsto razonablemente que puedan acudir personas en las que concurra tal circunstancia. Además, no es seguro que esté en la mano del Parlamento acudir a medidas como las que regula la LO 19/1994, de 23 de diciembre, de Protección a Testigos y Peritos en Causas Criminales. La Mesa de la Comisión de Investigación, y la Comisión misma, pueden verse en una situación especialmente peliaguda si se requiere de comparecencia a una persona que, tras haber recibido la citación, alega la excepción de anonimato en los términos del art. 8.2 *in fine* de la LO 1/1982 y pide que se preserve el secreto de su imagen. No se olvide que la autoridad judicial o el Ministerio Fiscal —que, indudablemente, representa un interés público especialmente cualificado— pueden estar especialmente interesados en que se adopten estas medidas.

Telecomunicaciones, Ley de Servicios de la Sociedad de la Información, Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal—; las prevenciones de la Ley de Enjuiciamiento Criminal de 14 de septiembre de 1882, en particular de sus arts. 579 a 588, tras la LO 4/1988, de 25 de mayo, parecen dirigidas a la debida ponderación, por la autoridad judicial, de este secreto con los fines de las diligencias que haya abierto en ejercicio de sus funciones.

¿Cuál es la proyección de tan importante garantía constitucional en el ámbito de una Comisión parlamentaria de Investigación? Es evidente que la propia de la evitación de la llamada «contaminación del proceso penal», en los términos ya estudiados, de manera que nadie se hallará facultado para exponer, con ocasión de una comparecencia, datos o informaciones obtenidas con vulneración de este derecho fundamental, si se le quiere dotar de una eficacia expansiva, y sea el titular afectado el propio compareciente o un tercero. Rige ello para quien está investido de poder o función pública, principal destinatario del art. 18.3 de la CE, si es llamado a comparecer, pues la Comisión podría beneficiarse del *efecto reflejo* de la revelación del secreto, al no poder practicar diligencias probatorias por sí: jurídicamente es inviable que una Comisión de Investigación pueda solicitar del Juez autorización para intervenir una comunicación, pues la limitación judicial de un derecho fundamental a instancias de la Comisión, más allá de que el Juez se oriente por los principios de idoneidad, necesidad, proporcionalidad... puede *quebrar* la separación de funciones en que se basa la existencia de estas Comisiones, y rebasar el ámbito funcional que la Constitución les ha atribuido. En cuanto a la información por particulares a la Comisión, y en especial a quienes ejercen la profesión periodística, nos remitimos al próximo apartado, pues aquí entran en escena derechos y obligaciones de otra naturaleza, como la cláusula de conciencia, el secreto profesional y cuanto quede recogido por los códigos deontológicos.

En suma, conversaciones telefónicas desde cualquier tipo de terminal, así como mensajes de correo electrónico, correspondencia de toda índole... conformarían el ámbito objetivo de todo el régimen protector amparado en el art. 18.3 de la CE, sin que, en muchos casos, sea suficiente el consentimiento del afectado para enervar tal garantía, pues normalmente estarán presentes derechos e intereses de terceros y eventualmente un interés público ajeno al de la Comisión pero concurrente con el de ésta o con el *ius in officium* de los parlamentarios. Tan elemental observación no nos exonera de hacer un sucinto *excursus* en la jurisprudencia constitucional sobre el secreto de las comunicaciones; continuando con la labor de síntesis que puede comprobarse en las más recientes resoluciones, la STC 56/2003, de 24 de marzo, contiene algunos interesantes asertos.

Señala ésta que «como se recuerda en la STC 123/2002, de 20 de mayo, este Tribunal en la STC 114/1984, de 29 de noviembre, haciéndose eco de la STEDH de 2 de agosto de 1984, caso *Malone*, ha afirmado que el concepto de secreto de la comunicación cubre, no sólo el contenido de la comunicación, sino también la identidad subjetiva de los interlocutores». Consagra «la libertad de las comunicaciones, implícitamente, y, de modo expreso, su secreto, estableciendo en este último sentido la interdicción de la

interceptación o del conocimiento antijurídicos de las comunicaciones ajenas. El bien constitucionalmente protegido es así —a través de la imposición a todos del “secreto”— la libertad de las comunicaciones, siendo cierto que el derecho puede conculcarse tanto por la interceptación en sentido estricto [...] como por el simple conocimiento antijurídico de lo comunicado». «Sea cual sea el ámbito objetivo del concepto de “comunicación”, la norma constitucional se dirige inequívocamente a garantizar su impenetrabilidad por terceros (públicos o privados: el derecho posee eficacia *erga omnes*) ajenos a la comunicación misma. La presencia de un elemento ajeno a aquellos entre los que media el proceso de comunicación, es indispensable para configurar el ilícito constitucional aquí perfilado.» «El concepto de “secreto” en el art. 18.3 tiene un carácter “formal”, en el sentido de que se predica de lo comunicado, sea cual sea su contenido y pertenezca o no el objeto de la comunicación misma al ámbito de lo personal, lo íntimo o lo reservado.» Para la STC 70/2002, de 3 de abril, «la protección del derecho al secreto de las comunicaciones alcanza al proceso de comunicación mismo, pero finalizado el proceso en que la comunicación consiste, la protección constitucional de lo recibido se realiza en su caso a través de las normas que tutelan la intimidad u otros derechos».

Así, la Comisión parlamentaria de Investigación no podrá recabar del compareciente el contenido de las comunicaciones protegidas por el art. 18.3 de la CE en el sentido indicado por esta jurisprudencia constitucional, que delimita el contenido esencial del derecho más allá de su plasmación legal; sobre todo, en cuanto al *conocimiento antijurídico* de esa comunicación y enlazando, además, con la tutela del derecho a la intimidad *ex* art. 18.1 de la CE, todo ello siendo conscientes de que la Comisión, insistimos, no accede a la comunicación por sí, sino por la veraz declaración de un tercero, lo que no obsta a que deba observar estos límites constitucionalmente consagrados, por la eventual repercusión indirecta de su actividad en la injerencia del secreto.

Sigue afirmando la STC 56/2003 que «no obstante el diferente ámbito de protección del art. 8.1 CEDH y de los arts. 18.1 y 18.3 CE separadamente considerados, señalado ya en nuestras SSTC 119/2001, de 24 de mayo, y 10/2002, de 17 de enero, la injerencia de la autoridad pública en el ejercicio del derecho a [al respeto de] la vida privada y familiar, domicilio y correspondencia reconocido en el art. 8.1 CEDH sólo es posible, conforme al art. 8.2 CEDH, cuando esa injerencia esté prevista por la Ley y constituya una medida necesaria en una sociedad democrática para alcanzar un fin legítimo». «Y, finalmente, se ha de tener en cuenta que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso *Malone*, reconoció que el sistema del “recuento”<sup>105</sup> es por naturaleza distinto a la interceptación de las comunicaciones, pues

<sup>105</sup> Las SSTC y el propio TEDH definen el *comptage* como el artificio técnico que «permite registrar cuáles hayan sido los números telefónicos marcados sobre un determinado aparato, aunque no el contenido de la comunicación misma», admitiendo la propia STC 56/2003, como la doctrina anterior del propio TC y la del TEDH, que puede violar el art. 8 del CEDH, si bien «aunque el acceso y registro de los datos que figuran en los listados constituya una forma de afectación del objeto de protección del

puede tener una finalidad lícita como es la comprobación de la exactitud de los cargos que se exigen a los abonados, examinar sus reclamaciones o descubrir posibles abusos, mientras que la interceptación de las comunicaciones no es deseable ni lícita en una sociedad democrática.»

En todo caso, deberán seguirse, cuando menos, los mismos principios que inspiran la actuación de la autoridad judicial para la inmisión en este derecho, en especial la *licitud* de la finalidad para la que quiere conocerse la *identidad subjetiva* de los interlocutores, también objeto de protección, pues la misma podría ser desvelada conociendo los números recontados. Lo normal es que ese criterio finalista haya de inspirar la actuación de la Comisión en su potestad de solicitud de documentación, vinculando al destinatario de tal solicitud; no tanto en las comparecencias, si bien nada impide que el compareciente aporte listados de llamadas —o cartas, reproducciones impresas de mensajes de correo electrónico, o incluso grabaciones..., que revestirían la naturaleza jurídica de documentos— como parte de su información. Compete a la Mesa de la Comisión adoptar las medidas oportunas para preservar el derecho fundamental al secreto para adecuar la actuación del órgano que dirige a estos parámetros: un ejemplo de esas medidas podría ser la no incorporación del listado o documento al acta de la sesión, quedando mera constancia de su aportación a iniciativa individual del informante, o que los miembros de la Comisión tengan acceso al documento en sesión ulterior declarada secreta y siendo advertidos del deber de secreto que pesa sobre ellos.

Rematando la cuestión con el *leading case* en la materia, la STC 114/1984, de 29 de noviembre, y en lo tocante a la titularidad del derecho fundamental, termina la STC 56/2003 como sigue: «No hay secreto para aquel a quien la comunicación se dirige, ni implica contravención de lo dispuesto en el art. 18.3 CE la retención, por cualquier medio, del contenido del mensaje. Dicha retención [...] podrá ser, en muchos casos, el presupuesto fáctico para la comunicación a terceros, pero ni aun considerando el problema desde este punto de vista puede apreciarse la conducta del interlocutor como preparatoria del ilícito constitucional, que es el quebrantamiento del secreto de las comunicaciones. Por lo que a esta última dimensión del comportamiento considerado se refiere, es también claro que la contravención constitucional sólo podría entenderse materializada por el hecho mismo de la difusión (art. 18.1 CE).» «Si se impusiera un genérico deber de secreto a cada uno de los interlocutores o de los corresponsables *ex art. 18.3*, se terminaría vaciando de sentido, en buena parte de su alcance normativo, a la protección de la esfera íntima personal *ex art. 18.1*, garantía ésta que, *a contrario*, no universaliza el deber de secreto, permitiendo reconocerlo sólo al objeto de preservar dicha intimidad (dimensión material del secreto, según se dijo). Los resultados prácticos a que podría llevar tal imposición indiscriminada de una obligación de silencio al

---

derecho al secreto de las comunicaciones, no puede desconocerse la menor intensidad de la injerencia en el citado derecho fundamental que esta forma de afectación representa en relación con la que materializan las “escuchas telefónicas”, siendo este dato especialmente significativo en orden a la ponderación de su proporcionalidad».

interlocutor son, como se comprende, del todo irrazonables y contradictorios, en definitiva, con la misma posibilidad de los procesos de libre comunicación humana.»

En síntesis, la revelación de la comunicación por el interlocutor-compareciente reconduce el problema al ámbito propio del derecho fundamental a la intimidad como dotado de un contenido constitucionalmente protegido y, eventualmente, límite de las libertades del art. 20.1, *ex art.* 20.4 de la CE. Pero la disponibilidad de esa comunicación por parte de *ese* interlocutor no es susceptible de reducción a una solución simple: si, por un lado, la obligación de declarar verazmente ha de ser conciliada con aquel derecho en los términos antes descritos, por otro lado, la cuestión se hace más compleja si se considera que el consentimiento expreso del *otro* interlocutor-no compareciente es necesario para que la difusión de la comunicación no constituya una vulneración de la garantía constitucional, una violación de la intimidad de este último, máxime si esta ponderación debe ser realizada por el compareciente. Si seguimos trabajando con el esquema ya delineado, incumbiría la carga de probar la relevancia de la identidad del otro interlocutor, o bien del contenido de la comunicación, al parlamentario interesado en inquirir sobre tal extremo, de manera que demostrase que sin conocer tales informaciones el ejercicio de su derecho fundamental *ex art.* 23.2 de la CE o la propia actividad de la Comisión quedarían privados de sentido; aun así, y si el compareciente ha invocado el secreto de la comunicación, parece necesario dar audiencia al tercero no compareciente antes de que la Mesa resuelva, si es preciso a puerta cerrada, pues a la Comisión también le vincula, trasladada a este ámbito, la prohibición de indefensión que proclama el art. 24.1 de la CE, amén del derecho fundamental del interlocutor ausente a su intimidad y al secreto de las comunicaciones.

— *Libertades públicas del art. 20 de la CE; sus limitaciones.*

Ya hemos apuntado el perfil que las libertades de expresión e información, vitales para la existencia de un auténtico Estado democrático, pueden adquirir en las Comisiones investigadoras. La actuación de éstas va primordialmente encaminada a proyectar discursos y posiciones políticas hacia la opinión pública, por lo que la presencia de los medios de comunicación social se erige en eco de la función indagatoria en sede parlamentaria, trasladándola a la sociedad y contribuyendo a generar una dialéctica inserta en el *interés público* como genuina *causa* que justifica el órgano y la competencia que se le asigna. Pero aquí nos interesa más la perspectiva de la titularidad de dichas libertades por el compareciente, siguiendo el compás que nos hemos marcado.

Señala el art. 20.1 de la CE, *locus* normativo de la *freedom of speech* en nuestra Norma Fundamental, que: «Se reconocen y protegen los derechos: a) *A expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción. [...].* d) *A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La ley regulará el derecho a la cláusula*

*de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades.»* De este modo, el precepto consagra dos libertades de muy diferente objeto, como recuerda la jurisprudencia constitucional, realmente exhaustiva y ya sobradamente consolidada en cuanto a las mismas concierne, si bien es sabido que el deslinde entre descripción de hechos relativamente objetivos y la formulación de opiniones y juicios de valor es complicado, más en un ámbito como el de las Comisiones de encuesta. En éstas la libre comunicación o recepción de información veraz sufre una conversión sustancial, al devenir la veracidad requisito exigible de los testimonios, bajo sanción penal, de manera que al derecho vendría a añadirse una vertiente adicional de obligación. En los siguientes párrafos nos ocuparemos de ello, sobre todo en relación con el importante art. 20.4, que conecta con los derechos fundamentales del art. 18: *«Estas libertades tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en este Título, en los preceptos de las leyes que lo desarrollen y, especialmente, en el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia.»* A renglón seguido trataremos los derechos a la cláusula de conciencia y al secreto profesional, expresamente enunciados en el art. 1.2 de la LO 5/1984 como de obligada protección en estas Comisiones, lo que justifica una especial atención.

La doctrina de amparo de las libertades aquí estudiadas es generosa con ellas y les dota de un carácter preferente respecto de las demás, imponiendo a los órganos judiciales la adecuada ponderación de los bienes, derechos e intereses constitucionales en colisión. La distinción entre ambas, las del art. 20.1.a) y d), surge en la STC 104/1986, de 17 de julio, y subsiste en el elenco de resoluciones que cita y enumera la STC 160/2003, de 15 de septiembre: *«Esta distinción entre pensamientos, ideas y opiniones, de un lado, y comunicación informativa de hechos, de otro, tiene decisiva importancia a la hora de determinar la legitimidad del ejercicio de esas libertades, pues mientras los hechos son susceptibles de prueba, las opiniones o juicios de valor, por su naturaleza abstracta, no se prestan a una demostración de exactitud, y ello hace que al que ejercita la libertad de expresión no le sea exigible la prueba de la verdad o diligencia en su averiguación, que condiciona, en cambio, la legitimidad del derecho de información por expreso mandato constitucional, que ha añadido al término “información”, en el texto del art. 20.1.d) CE, el adjetivo “veraz” [...]. Sin embargo, hemos admitido que en los casos reales que la vida ofrece, no siempre es fácil separar la expresión de pensamientos, ideas y opiniones de la simple narración de unos hechos, pues a menudo el mensaje sujeto a escrutinio consiste en una amalgama de ambos. Por esta razón, procede examinar, en primer lugar, la veracidad de aquélla y, a continuación, la ausencia de expresiones formalmente injuriosas o innecesarias para la crítica que se formula.»*

Nada impide, es más, es frecuente que en una Comisión de la naturaleza que examinamos las preguntas dirigidas al compareciente no se limiten a la comprobación o inquisición sobre un conjunto de hechos considerados de interés público, sino que soliciten del mismo juicios de valor, o aun de intenciones, o meras opiniones ordinarias o expertas sobre un tema, extremo o cuestión, que vendrían a ilustrar o acompañar a los datos por él expuestos. En estos casos la

obligación de verter testimonio veraz desaparece, si atendemos a lo que hemos transcrito, ya que la simple emisión de pareceres puramente subjetivos no puede conducir a la comisión del tipo del art. 502.3 del Código Penal. En cualquier caso, la libre expresión del informante en tal punto vendrá limitada por los derechos al honor y a la propia imagen del art. 18.1 de la CE, respecto de cualquier sujeto, ligado o no a la Comisión, y será el Presidente de ésta, en sus facultades de ordenación del debate, quien habrá de tutelar ese derecho que el compareciente puede vulnerar; es, pues, un límite natural más acá del cual la persona que acude ante la Comisión puede expresarse libremente, pues en otro caso parece indudable la vigencia y operatividad del art. 20.2 de la CE, según cuyo tenor: «El ejercicio de estos derechos no puede restringirse mediante ningún tipo de censura previa.» Distinta es, como veremos, la posición de los miembros de la Comisión, la libertad de cuyas intervenciones se halla garantizada, en principio, por la prerrogativa de la inviolabilidad.

La STC 160/2003 completa la caracterización de la libertad de expresión como *preferente* en el sistema democrático, verdadera manifestación del pluralismo político en cuanto valor superior del ordenamiento jurídico español *ex* art. 1.1 de la CE, e indispensable para el ejercicio de otras libertades públicas, pues desde la pionera STC 104/1986 se ha venido postulando la dimensión institucional de la garantía de la formación de una opinión pública libre, calificada por la STC 12/1982, de 31 de marzo, de «institución política fundamental, [...], indisolublemente ligada con el pluralismo político, que es un valor fundamental y un requisito del funcionamiento del Estado democrático». Partimos de nuevo de aquella Sentencia, recordatorio de la jurisprudencia existente.

Según la misma, tal derecho «tiene por objeto la libre expresión de pensamientos, ideas y opiniones, concepto amplio dentro del cual deben incluirse las creencias y juicios de valor. Según hemos dicho con reiteración, este derecho comprende la crítica de la conducta de otro, aun cuando la misma sea desabrida y pueda molestar, inquietar o disgustar a quien se dirige (SSTC 6/2000, de 17 de enero; 49/2001, de 26 de febrero; y 204/2001, de 15 de octubre), pues así lo requieren el pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin los cuales no existe “sociedad democrática” (SsTEDH de 23 de abril de 1992, *Castells c. España*, y de 29 de febrero de 2000, *Fuentes Bobo c. España*). Fuera del ámbito de protección de dicho derecho se sitúan las frases y expresiones ultrajantes u ofensivas, sin relación con las ideas u opiniones que se expongan, y, por tanto, innecesarias a este propósito, dado que el art. 20.1.a) CE no reconoce un pretendido derecho al insulto, que sería, por lo demás, incompatible con la norma fundamental (SSTC 204/1997, de 25 de noviembre; 134/1999, de 15 de julio; 6/2000, de 17 de enero; 11/2000, de 17 de enero; 110/2000, de 5 de mayo; 297/2000, de 11 de diciembre; 49/2001, de 26 de febrero; y 148/2001, de 15 de octubre)». En tales afirmaciones destacan con claridad, pues, su contenido y límites.

«Finalmente», concluye la STC 160/2003, «hemos señalado también las circunstancias que deben tenerse en cuenta a la hora de apreciar los límites de la libertad de expresión derivados de su concurrencia con otros derechos

fundamentales; entre tales circunstancias se encuentran las relacionadas sintéticamente en la STC 11/2000, de 17 de enero»: así, el juicio sobre la relevancia pública del asunto y el carácter de personaje público del sujeto sobre el que se emite la crítica u opinión (STC 76/1995, de 22 de mayo), especialmente si es o no titular de un cargo público; igualmente importa el contexto en el que se producen las manifestaciones (STC 107/1988, de 8 de junio), como una entrevista o intervención oral (STC 3/1997, de 13 de enero), y, por encima de todo, si en efecto contribuyen o no a la formación de la opinión pública libre (SSTC 107/1988; 105/1990, de 6 de junio; 171/1990, de 12 de noviembre; y 15/1993, de 18 de enero).

He aquí el nexo de unión con el interés público, que confiere un carácter expansivo a tales libertades ejercidas *en* el Parlamento, ya que el ejercicio de las mismas tiene a esa opinión pública como sujeto destinatario: no cabe duda de la *relevancia pública* del objeto de la Comisión, según lo ya dicho, pues es difícil imaginar su constitución para un asunto que carezca de la misma. Tampoco sobre el *carácter público* de los sujetos o actores en juego, tanto los grupos políticos como, desde luego, el eventual destinatario de la crítica, pues respecto del compareciente nos remitimos a lo ya consignado sobre los derechos que le asisten en virtud del art. 18 de la CE; la ostentación de un cargo público convierte en legítima la intromisión en su imagen —más dudosamente en su honor— *ex* art. 8.2.a) de la LO 1/1982, aflorando la prevalencia de la libertad de expresión del compareciente por las afirmaciones o juicios que pueda emitir si consideramos el *control* como contenido dentro de la función de estas Comisiones; sobre todo, la comparecencia entraña la deposición del mismo en cuanto testigo, siendo asimilable a la *entrevista o intervención oral*; y, por fin, ya hemos insistido en que todo ello, desde luego, coadyuva a la formación de la *opinión pública libre*, que respecto de asuntos de relevancia o interés público tendrá, sobre todo, una plasmación electoral, máxime en el *contexto* en que el compareciente ha efectuado la declaración para la que se le requiere.

En lo que toca a la libertad de información, entendida como libre comunicación y recepción de noticias veraces, ya hemos subrayado la modulación que sufre en la Comisión de Investigación, por cuanto la veracidad deviene requisito esencial de la declaración, trasunto del *hecho noticiable* que es objeto de indagación. Es por ello que cobrará aquélla, por su condición de derecho-deber, mayor preferencia, si cabe, que en su dimensión de libertad ejercitada por los profesionales de la información, sobre la cual se ha pronunciado el Tribunal Constitucional.

El mismo, como recuerda la STC 158/2003, de 15 de septiembre, «ha elaborado un cuerpo consolidado de doctrina en los casos en que exista un conflicto entre el derecho a la libertad de información y el derecho al honor, coincidente en lo sustancial con la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos al interpretar el art. 10.1 del Convenio europeo de derechos humanos (STC 144/1998, de 30 de junio). Dicha doctrina parte de la posición especial que en nuestro ordenamiento ocupa la libertad de información, puesto que a través de este derecho no sólo se protege un interés individual sino que entra-



ña el reconocimiento y garantía de la posibilidad de existencia de una opinión pública libre, indisolublemente unida al pluralismo político propio del Estado democrático (STC 21/2000, de 31 de enero, y las allí citadas). El valor preferente o prevalente de este derecho ha sido, sin embargo, relativizado en nuestra jurisprudencia, negando su jerarquía sobre otros derechos fundamentales (SSTC 42/1995, de 13 de febrero; 11/2000, de 17 de enero). De ahí que hayamos condicionado la protección constitucional de la libertad de información, y su prevalencia sobre el derecho al honor garantizado en el art. 18.1 CE, a que la información se refiera a hechos con relevancia pública, en el sentido de noticiables, y a que dicha información sea veraz».

En punto al requisito constitucional de la veracidad, la misma resolución señala que «no va dirigido a la exigencia de una rigurosa y total exactitud en el contenido de la información, sino a negar la protección constitucional a los que transmiten como hechos verdaderos, bien simples rumores, carentes de toda constatación, o bien meras invenciones o insinuaciones sin comprobar su realidad mediante las oportunas averiguaciones propias de un profesional diligente; todo ello sin perjuicio de que su total exactitud puede ser controvertida o se incurra en errores circunstanciales que no afecten a la esencia de lo informado», relacionándose las Sentencias que han consolidado tal jurisprudencia. «La razón se encuentra», continúa, «en que [...] cuando la Constitución requiere que la información sea “veraz” no está tanto privando de protección a las informaciones que puedan resultar erróneas, como estableciendo un deber de diligencia sobre el informador a quien se le puede y debe exigir que lo que transmite como “hechos” haya sido objeto de previo contraste con datos objetivos». «De este modo, el requisito de la veracidad deberá entenderse cumplido en aquellos casos en los que el informador haya realizado, con carácter previo a la difusión de la noticia, una labor de averiguación de los hechos sobre los que versa la información y la referida indagación la haya efectuado con la diligencia que es exigible a un profesional de la información.»

Como es fácil deducir, con independencia de que el compareciente revista o no la cualidad de profesional de la información, no es de aplicación esta doctrina en el ámbito objeto de nuestra atención, pues el deber de prestar testimonio comporta, en tal contexto, no una mínima diligencia en la verificación de lo que se informe a la Comisión, ni siquiera una exigencia de verosimilitud, sino una rigurosa veracidad bajo amenaza de castigo penal, por lo que la obligación de actividad que acompaña al ejercicio *normal* de la libertad de información se transforma aquí en obligación de resultado, siendo así que este resultado consiste en la declaración de hechos exactos, susceptibles de demostración. De lo contrario, carecerían de sentido las garantías en sede parlamentaria, necesarias ante el riesgo de vicio del material probatorio susceptible de utilización en el proceso penal, en el que el Ministerio Fiscal puede presentar las conclusiones remitidas por la Cámara, basadas en o incluyendo de aquellas declaraciones, a las que debe imputarse una presunción de veracidad en tanto no se dirija acción penal por falso testimonio contra algún compareciente.

En punto al juego de las limitaciones impuestas por el art. 20.4 de la CE, por remisión al art. 18.1, si los derechos fundamentales al honor y a la propia imagen se erigen en límites relativos, en todo caso, de la libre expresión de pensamientos, ideas y opiniones por el compareciente, no así de la libertad de información por las razones ya explicadas, si bien cabría preguntarse por la posible violación del derecho a la intimidad personal y familiar de un tercero-no compareciente. Para la solución de los eventuales conflictos de derechos nos remitimos al epígrafe anterior, en los puntos dedicados al derecho a la intimidad y al secreto de las comunicaciones.

Únicamente cabría remachar con las consideraciones que efectúa la ya citada STC 127/2003 con relación a los asuntos de interés general o relevancia pública: «sin olvidar en ningún instante que el ejercicio de la libertad de información garantiza la formación y existencia de una opinión pública libre e ilustrada, condición previa y necesaria para el ejercicio de otros derechos inherentes al funcionamiento de un sistema democrático (SSTC 12/1982, de 31 de marzo; 168/1986, de 22 de diciembre; 20/1990, de 15 de febrero; 199/1999, de 8 de noviembre; y 148/2002, de 15 de julio), [...] cuando dicha libertad se ejerce sobre ámbitos que pueden afectar a otros bienes constitucionales, como es, en este caso, la intimidad, es preciso para que su proyección sea legítima que lo informado resulte de interés público. Y ello porque sólo entonces puede exigirse a quienes afecta o perturba el contenido de la información que, pese a tal circunstancia, la soporten, en aras, precisamente, del conocimiento general y difusión de hechos y situaciones que interesan a la comunidad. Es esa relevancia comunitaria —y no la simple satisfacción de la curiosidad ajena— lo único que puede justificar la exigencia de que se asuman aquellas perturbaciones o molestias ocasionadas por la difusión de una determinada noticia, “y reside en tal criterio, por consiguiente, el elemento final de valoración para dirimir, en estos supuestos, el eventual conflicto entre las pretensiones de información y de reserva (SSTC 171/1990, de 12 de noviembre; 20/1992, de 14 de febrero; y 121/2002, de 20 de mayo)” (STC 185/2002, de 14 de octubre)». Ha quedado, por ende, suficientemente explicada la doctrina constitucional, que en este caso se aplicaría, según lo dicho, a la publicidad y difusión que a través de los medios de comunicación, cuando expongan noticias anejas a la actividad de indagación parlamentaria, puede adquirir indirectamente ésta.

La cláusula de conciencia se configura como un derecho subjetivo de los profesionales de la información cuyo régimen sustantivo se contiene en la LO 2/1997, de 19 de junio, si bien el art. 1.2 de la LO 5/1984 imponía ya su protección a los órganos parlamentarios en el desarrollo del acto de la comparecencia ante una Comisión investigadora. Tal desarrollo orgánico responde al mandato que el art. 20.1.d), inc. 2.º, de la CE, dirige al legislador, al disponer que «*La ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades*», englobando todas las relacionadas en dicho ap. 1 del art. 20. «Elemento constitutivo» de las mismas, «instrumento jurídico imprescindible que garantiza su ejercicio efectivo en un Estado social y demo-

crático de Derecho», como reza la Exposición de Motivos de la LO 2/1997, al servicio de los mandatos constitucionales de veracidad en la información y pluralismo, son titulares primordiales del mismo, pues, los agentes «productores» de esa información.

La sucinta regulación de la LO 2/1997 es concebida en garantía de la independencia de esos agentes «en el desempeño de su función profesional» (art. 1); en lo concerniente al contenido del derecho, el art. 2.1 lo define como la solicitud de una «rescisión [sic] de su relación jurídica con la empresa de comunicación en que trabajen», dando lugar con ello a la indemnización señalada en el art. 2.2, en dos supuestos: cambio sustancial de orientación informativa o de línea ideológica en el medio y traslado del profesional, por la empresa, a otro medio del mismo grupo que por su género o línea suponga una ruptura patente con la orientación profesional del informador. Cronológicamente posteriores a esta LO, sintetizan la jurisprudencia sobre la cláusula las SSTC 199/1999, de 8 de noviembre; y 225/2002, de 9 de diciembre.

La amplitud en la titularidad del derecho viene justificada, según estas resoluciones, por su instrumentalidad respecto de la libertad de información, dada la específica protección conferida a quienes están sometidos a mayores riesgos en el ejercicio de tal libertad y de la de expresión, que queda asegurado mediante el reconocimiento de la cláusula. Es respecto a dichos profesionales donde ésta encuentra sentido como garantía de un espacio propio en el ejercicio de aquella libertad frente a la imposición incondicional del de la empresa de comunicación, lo que históricamente se designaba como “censura interna de la empresa periodística”. Como límite, la vinculación que el art. 20.1.d) de la CE hace de la cláusula respecto del ejercicio de la libertad de información por parte del profesional impide configurarla como una mera facultad resolutoria del contrato ante discrepancias con la orientación informativa del medio cuando no afecta a dicho ejercicio.

En punto a su contenido, la cláusula está dotada de un carácter doblemente instrumental: en cuanto derecho subjetivo, protege la libertad ideológica, el derecho de opinión y la ética profesional del periodista; y como garantía para la formación de una opinión pública libre, pues la confianza que inspira un medio de comunicación, su virtualidad para conformar tal opinión, dependerá, entre otros factores, del prestigio de los profesionales que lo integran y que le proporcionan mayor o menor credibilidad. El reconocimiento de la cláusula no puede entenderse exclusivamente como un derecho del profesional, sino como una garantía de que a su través se preserva igualmente la satisfacción del carácter objetivo o institucional de dicha libertad, de su papel como pieza básica en el sistema democrático y de su finalidad como derecho a transmitir y recibir una información libre y plural. Así pues, el derecho a la cláusula de conciencia, siguiendo la STC 199/1999, encuentra su ámbito subjetivo y *normal* de aplicación en las relaciones contractuales de los profesionales de la información con las empresas de comunicación para las que trabajan, siendo la afectación de su derecho a la libertad de información el criterio de legitimación para su invocación.

Es consecuencia y por hipótesis, esta dimensión de la cláusula de conciencia, sin duda la más relevante, no es coincidente con aquella que, previamente a la LO 2/1997, había recogido la LO 5/1984 como objeto de necesaria tutela por las Mesas de las Cámaras durante el acto de la comparecencia ante una Comisión parlamentaria de Investigación. Se construye aquélla como una relación jurídica donde el sujeto activo, el profesional, no puede ejercer tal derecho fuera del campo propio de su vínculo con el medio en el que desempeña su función, pues el sujeto pasivo de esa relación, el destinatario de la solicitud de extinción del vínculo profesional o laboral, es precisamente ese medio. Solamente cabría imaginar un supuesto, por lo demás extraño, en que esa eficacia de la cláusula desbordaría la mera relación *inter privatos*, para adquirirla frente al poder público que encarna la Comisión: la imposibilidad de que ésta, en ejercicio de su función, o bien los parlamentarios en su interrogatorio, pongan al periodista-compareciente en una situación tal que éste pueda ver, de algún modo, comprometido el vínculo que le une con el medio, o contravenir alguno de los principios periodísticos a que el mismo se encuentra ligado contractual, estatutaria o convencionalmente, causándole una molestia susceptible de ser evitada. Ello porque el art. 2.1 de la LO 2/1997 nace o parte de cambios editoriales o de orientación a iniciativa del medio, como causa legitimadora de que el periodista *responda* alegando la cláusula de conciencia.

No parece, empero, que sea ésta la vertiente de la cláusula a la que alude el art. 1.2 de la LO 5/1984, por lo raro e hipotético del supuesto, sino la mucho más vasta, y hasta ahora carente de reflexión jurisprudencial, del art. 3 de la LO 2/1997: «*Los profesionales de la información podrán negarse motivadamente, a participar en la elaboración de informaciones contrarias a los principios éticos de la comunicación, sin que ello pueda suponer sanción o perjuicio.*»

Por consiguiente, ante cualquier pregunta de un Diputado o Senador que forme parte de la Comisión, el profesional de la información, el titular del derecho en la amplia concepción subjetiva que recoge la STC 199/1999 —inclusiva de la prensa gráfica, sin «limitarse indebidamente a determinadas categorías profesionales excluyendo otras potencialmente susceptibles de ser integradas en la regulación de la cláusula»—, puede oponer la denegación de su participación en la elaboración de la información parlamentaria, negándose a contestar, pues la invocación de los principios éticos constituye una causa de exención de su obligación de prestar declaración. Para ello, ha de considerar que, caso de contestar, puede contravenir los principios aludidos, lo que será objeto de la motivación que aporte y que la Mesa de la Comisión deberá valorar en el acto, inspirándose en la prevalencia de tal derecho fundamental y ponderándolo con el del parlamentario *ex* art. 23.2 de la CE, y en la mención expresa que de la cláusula efectúa el art. 1.2 de la LO 5/1984. De nuevo correrá a cargo del miembro de la Comisión la difícil carga de probar que, sin obtener el dato o información que solicita del periodista, su *ius in officium* puede quedar vacío de contenido, o la labor investigadora frustrada; si bien el mejor conocimiento de los principios deontológicos por parte del profesional, su invocación, ejercicio y motivación, normalmente darán preferencia a su derecho. Como efecto jurídico del ejercicio de esta facultad, que así rebasa el ámbito

de la tarea informativa en el seno del medio de comunicación para expandirse al aquí estudiado, no puede seguirse sanción o perjuicio para el profesional, alzándose la coerción que entraña la figura del falso testimonio, contemplada en el art. 502.3 del Código Penal.

Es posible que la alegación de la cláusula de conciencia en dicho sentido, el regulado en el art. 3 de la LO 2/1997, quepa como causa de justificación, o de exención de la responsabilidad criminal, del cumplimiento de un deber o ejercicio legítimo de un derecho, oficio o cargo (art. 20.7.º del Código Penal), si el profesional de la información se niega incluso a la comparecencia, impuesta como deber *ex art. 76.2 de la CE* y cuyo incumplimiento tipifica el art. 502.1 del mismo Código como delito de desobediencia. El art. 75.4, p. 4.º, del Reglamento de la Asamblea de Madrid, no así el del Congreso ni el del Senado, de manera similar al derogado art. 4.2 de la LO 5/1984, dispone: «*Si, a juicio del Presidente, se pusieran de manifiesto por el requerido causas que justifiquen la incomparecencia, podrá efectuarse una ulterior citación en los mismos términos que la anterior*», lo que convierte este segundo requerimiento en potestativo, al dejar sin efecto el primero si se aprecian lo que Ciriero Soletó<sup>106</sup> llama «causas de justificación innominadas». El Reglamento atribuye al Presidente una potestad *materialmente* jurisdiccional, en la que ha de valorar los bienes, derechos y obligaciones concurrentes, reuniendo, si es necesario, a la Mesa y Portavoces de la Comisión al efecto de decidir la conveniencia de la comparecencia. Corresponde al Presidente la decisión de poner de manifiesto las causas, consistentes en este caso en la vigencia y presencia efectiva de los principios éticos de la comunicación que alegue el requerido, y a la Comisión, en su caso, la de efectuar la segunda citación, definitivamente obligatoria.

Pensamos que, para que desaparezca la obligación de comparecer en ese sentido, debería el profesional acreditar su negación ligándola al propio carácter finalista de la cláusula, que el art. 20.1.d) de la CE asocia al ejercicio de las libertades reconocidas en ese precepto, pues sólo así se impondría su prevalencia en cuanto derecho fundamental, frente al deber del art. 76.2, si bien será el Juez quien finalmente, si se interpone acción penal por incomparecencia, deba enjuiciar si la conducta típica es o no antijurídica, culpable y punible, como reza la teoría clásica. No olvidemos que esa dimensión finalista es recibida por el art. 1 de la LO 2/1997 al garantizar la *independencia* de los profesionales de la información en el *desempeño de su función profesional*, siendo suficiente la mera y genérica invocación de aquel principio o valor y de este elemento material o funcional en el acto de la comparecencia, con o sin la facultad del art. 3 —aunque lo usual será que éste también se traiga a colación—, para la exoneración de la obligación de declarar verazmente.

Por fin, el secreto profesional es la otra garantía de la libertad de información que recoge el art. 20.1.d) de la CE y que ordena tutelar el art. 1.2 de la LO 5/1984, si bien no disponemos, para el mismo, ni de desarrollo legislati-

<sup>106</sup> *Op. cit.*, p. 34.

vo, al no haberse cumplido el mandato contenido en aquel precepto, ni de jurisprudencia constitucional que nos oriente en la delimitación de este secreto, específicamente reconocido a los profesionales de la información.

El debate doctrinal sobre el secreto profesional de los periodistas se ha llegado a centrar en su naturaleza de derecho fundamental o deber constitucional, siendo claro que se encuadraría en la primera de estas categorías, como se deduce del tenor literal del art. 20.1.d) de la CE. En cuanto a su contenido y límites, tendría el mismo carácter instrumental que se predica de la cláusula de conciencia, configurándose como el derecho de los profesionales de la información a silenciar la fuente que les ha proporcionado la misma: en palabras del Consejo de Europa, a negarse a revelar la identidad del autor de la información a la empresa o medio de comunicación y a terceros, incluyendo la autoridad pública. Se trataría, pues, de un derecho derivado de la relación fiduciaria entre el profesional y aquella fuente, que respondería al interés en la garantía de una comunicación pública libre y que encontraría una manifestación negativa sustancial en la misma consecuencia que se desprende del art. 24.2, p. 2.º: la exención de la obligación de declarar ante el poder público; desde luego, también ante las Comisiones de Investigación.

Por lo tanto, supuestas las mismas consideraciones y fundamentos jurídicos señalados para la cláusula de conciencia, el periodista-compareciente puede ampararse en el secreto profesional, integrado en su libertad de información, para negarse a prestar declaración sobre la identidad de su fuente, sobre la cual sea interrogado por la Comisión o por alguno de los miembros de ésta, sin que pueda sufrir perjuicio o sanción por no desvelar tal extremo. Pensamos que el secreto profesional es una garantía de carácter absoluto e inalienable, ante cuya presencia ni siquiera podría aceptarse la pretensión justificada, por parte de un parlamentario, de obtener del compareciente la información sobre aquella identidad, pues sólo el profesional se halla en condiciones de determinar la resolución del conflicto ético y jurídico que puede suponerle la revelación de dicho dato, siendo así que, en el momento de formularse la pregunta, sólo él puede delimitar el alcance del secreto; frente a ello, cede el supuesto interés público de la investigación, como también, seguramente, la efectividad, en este punto, del ejercicio del derecho de participación política del Diputado o Senador que interroga, dada la prevalencia que adquiere el derecho fundamental al secreto, amén de su eficacia inmediata.

En cuanto a la finalidad garantista del secreto profesional con respecto a la preservación de la intimidad de un tercero, en este caso del anonimato de la fuente, pueden darse por reproducidas, con las modulaciones oportunas, las reflexiones ya hechas en torno a la colisión entre las libertades del art. 20 de la CE y los derechos fundamentales de su art. 18, todo ello en el contexto especial de la indagación en sede parlamentaria, en el que concurren los bienes y derechos constitucionales ya consignados. Sólo cabría recordar que el secreto profesional de los periodistas y demás difusores de la información *acompaña*, no *restringe* el ejercicio de esas libertades, garantizando su efectividad dentro y fuera del Parlamento: es antes instrumento para mantener su vigencia que para garantizar tal intimidad, al insertarse en el art. 20.1.d) y no

en el art. 20.4, aunque no pueda negarse que el derecho de la fuente a que su identidad permanezca desconocida, en cuanto integrado en el derecho a su intimidad, deba ser tutelado, si bien ésta es una finalidad accesoria del secreto profesional.

— *Los derechos «procesales»: la relevancia del art. 24 de la CE y su traslación al ámbito de las Comisiones parlamentarias de Investigación.*

El examen de la vigencia de los derechos fundamentales del art. 24 de la CE en el ámbito de las Comisiones de Investigación ha de ser objeto de diversas cautelas, debidas a diferentes razones. Así, sobresale, en primer lugar, su condición de garantías jurídicas proyectadas sobre el proceso entendido como actividad propiamente jurisdiccional, lo que, en su repercusión sobre el Parlamento, genera dos consecuencias inmediatas: el especial cuidado con que estas Comisiones han de preservarlos, por el riesgo de intromisión en el actuar de los órganos jurisdiccionales, en especial los del orden penal, con las consiguientes posibilidades de *contaminación*; pero, asimismo y por la separación funcional constitucionalmente articulada entre la investigación parlamentaria y la judicial, la exigencia de traslación no necesariamente automática de todo el elenco de derechos procesales del campo de la segunda al de la primera, por lo que nuestro análisis habrá de ceñirse a aquellos que sí puedan y deban ser respetados por este tipo de Comisiones.

De este modo, se trataría de derechos y garantías que, más que encerrar un contenido sustantivo en cuanto proyección primordial de la *libertad* o de la *igualdad* como valores superiores del ordenamiento jurídico español (art. 1.1 de la CE), tendrían un contenido esencial conexo con la *justicia* en un sentido muy amplio, en cuanto impartida por la *Justicia* o Poder Judicial en sentido subjetivo, como órgano del Estado encargado de mantener incólumes aquellos dos ejes de la posición jurídica fundamental del ciudadano, en especial la libertad, cuyos guardianes naturales son los Jueces y Tribunales. A su vez, la observancia y vigilancia de estos derechos ante el Parlamento debe conciliarse con los procedimientos de las Cámaras, regulados por sus Reglamentos, cuya razón de ser arraiga en el cuarto de los valores superiores del art. 1.1 de la CE: el *pluralismo político*.

De entre los mismos, y tomando los que reconoce el art. 24 en cuanto particularización del derecho a la tutela judicial efectiva y la correlativa proscripción constitucional de indefensión (ap. 1), nos centraremos sólo en algunos de los que enumera su ap. 2. Descartamos un análisis profundo, por ejemplo, del derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley, ya que puede englobarse en la necesaria no contaminación del proceso al no poder el Parlamento asumir funciones jurisdiccionales ni realizar *juicios paralelos*; también, del derecho a la defensa y a la asistencia de letrado, pues lo que garantizan los arts. 3.1 de la LO 5/1984 y 52.2.b) del RCD, así como el art. 75.4, p. 5.º, del RAM, es un genérico derecho de asistencia no necesariamente letrada, que es de ejercicio potestativo por el compareciente y que en modo

alguno reviste el carácter esencialísimo de la garantía reconocida por el art. 24.2, p. 1.º, de la CE. En punto al derecho a ser informado de la acusación que se formule, no puede su contenido equipararse a la exigencia, que analizamos *infra*, de que en el requerimiento o citación fehaciente de la Presidencia de la Cámara consten los extremos sobre los que debe informar el compareciente, nuevamente por la separación orgánico-funcional Parlamento-Poder Judicial y porque, formalmente, no hay acusados ni imputados ante una Comisión de Investigación, aunque cada una de estas garantías, en su ámbito, tenga una inequívoca finalidad de evitar la indefensión, en aras de la seguridad jurídica (art. 9.3 de la CE). Finalmente, el derecho a un proceso con todas las garantías incluiría, como contenido indirectamente consagrado, la contemplación de todas las aquí examinadas, en los términos señalados y siempre con la finalidad de que no se cause perjuicio irreparable a la situación procesal del compareciente.

Por tanto, nuestro análisis se circunscribe a las restantes garantías recogidas en los dos párrafos del art. 24.2: la presunción de inocencia, la modulación que sufre el derecho a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable y la efectividad que adquiere, en ausencia de desarrollo legal, la exención de la obligación de declarar sobre hechos presuntamente delictivos, en aquellos casos en que exista parentesco o concurra el secreto profesional.

No resulta difícil de discernir cuál sea la relevancia de la presunción de inocencia en el terreno que nos ocupa, sobre todo desde su concepción como una de las más importantes, si no la que más, garantías procesales del imputado, con eficacia no sólo en el proceso penal, sino también en el procedimiento administrativo sancionador. Recuerda la STC 187/2003, de 27 de octubre, siguiendo la STC 155/2002, de 22 de julio, que «aunque “la presunción de inocencia, en su vertiente de regla de juicio, opera, en el ámbito de la jurisdicción ordinaria, como el derecho del acusado a no sufrir una condena a menos que la culpabilidad haya quedado establecida más allá de toda duda razonable”, la jurisdicción constitucional de amparo [...] sólo podrá constatar una vulneración del derecho fundamental “cuando no exista una actividad probatoria de cargo constitucionalmente válida, de la que, de modo no arbitrario, pueda inferirse la culpabilidad, como hemos venido afirmando desde la STC 31/1981 hasta las más recientes (SSTC 24/1997 y 45/1997)”». «Dicho de otro modo: en esencia, sólo cabrá constatar una vulneración del derecho a la presunción de inocencia cuando no haya pruebas de cargo válidas, es decir, cuando los órganos judiciales hayan valorado una actividad probatoria lesiva de otros derechos fundamentales o carente de garantías, o cuando no se motive el resultado de dicha valoración, o [...] cuando por ilógico o insuficiente no sea razonable el *iter* discursivo que conduce de la prueba al hecho probado.»

Doctrina básica, que nos interesa sobre este principio-derecho, es la contenida ya en la mencionada STC 31/1981, de 28 de julio: «una vez consagrada constitucionalmente, [...] ha dejado de ser un principio general de derecho que ha de informar la actividad judicial “*in dubio pro reo*” para convertirse



en un derecho fundamental que vincula a todos los poderes públicos y que es de aplicación inmediata», lo que se reitera en las SSTC 107/1983, de 29 de noviembre; 101/1985, de 4 de octubre; y 44/1989, de 20 de febrero. En cuanto a su naturaleza, la STC 109/1986, de 24 de septiembre, configura la presunción de inocencia como un derecho subjetivo público que posee su eficacia en un doble plano, importándonos su primera dimensión: «opera en las situaciones extraprocerales y constituye el derecho a recibir la consideración y el trato de no autor o no partícipe en hechos de carácter delictivo o análogos a éstos y determina, por ende, el derecho a que no se apliquen las consecuencias o los efectos jurídicos anudados a hechos de tal naturaleza en las relaciones jurídicas de todo tipo», aparte de su significado, no por casi implícito menos relevante y según el cual «la carga de la actividad probatoria pesa sobre los acusadores» y «no existe nunca carga del acusado sobre la prueba de su inocencia con no participación en los hechos», de manera que cuando el derecho es cuestionado, el control de la jurisdicción constitucional de amparo impone «una revisión de las actuaciones llevadas a cabo por los poderes públicos», no sólo del Judicial.

En cuanto a su alcance negativo, la STC 81/1998, de 2 de abril, siguiendo resoluciones anteriores, precisó que la presunción de inocencia, «como derecho a no ser condenado sin pruebas de cargo válidas, no puede erigirse, a la vez, en canon de validez de las pruebas: ese canon ha de venir dado por el contenido del derecho a un proceso con todas las garantías», aserto que resulta de especial aplicación en la materia aquí tratada, en punto a la no contaminación del proceso. Sobre estas cuestiones, la STC 114/1984, de 29 de noviembre, reconoció que «la hipotética recepción de una prueba antijurídicamente lograda no implica necesariamente lesión de un derecho fundamental. Con ello no quiere decirse que la admisión de la prueba ilícitamente obtenida —y la decisión en ella fundamentada— hayan de resultar siempre indiferentes al ámbito de los derechos fundamentales garantizados por el recurso de amparo constitucional. Tal afectación —y la consiguiente posible lesión— no pueden en abstracto descartarse, pero se producirán sólo por referencia a los derechos que cobran existencia en el ámbito del proceso (art. 24.2 de la CE)».

Por tanto, de toda esta doctrina se desprenden las necesarias consecuencias que atañen a la proyección de la presunción de inocencia en las Comisiones de Investigación. La vulneración del derecho por ausencia de pruebas de cargo válidas ha de ser evitada por las mismas, en especial, en la primera de sus posibles versiones, esto es, la valoración judicial de una actividad probatoria lesiva de otros derechos fundamentales o carente de garantías, que sería la principal manifestación de la contaminación del proceso penal por obtención ilícita de pruebas de cargo —por ejemplo, la prestación de un testimonio sin haberse observado las debidas garantías, que la Comisión comunica al Ministerio Fiscal y que, así, pasa a formar parte del material probatorio—. Pero, además de esto, importa resaltar la vertiente extraprocera de este derecho, por la situación en que opera: ante todo, la presunción de inocencia del compareciente comporta que tiene derecho a recibir la consideración y tra-

to de no autor o no partícipe en hechos de carácter delictivo o análogos, y a que no se apliquen las consecuencias o los efectos anudados a hechos de tal naturaleza en las relaciones jurídicas de todo tipo. Ello implica que, ante la simultaneidad de actuaciones judiciales y de la investigación parlamentaria, la ausencia de pruebas de cargo contra cualquiera de quienes sean llamados ante la Comisión implicará el nacimiento de un derecho subjetivo en su favor, el cual tendría una doble repercusión: el compareciente no puede ser tratado, en sede parlamentaria y a lo largo del interrogatorio, como si fuera autor de o partícipe en infracciones penales o administrativas, lo que supone una limitación esencial del carácter y contenido de las preguntas que se le formulen; y, además, tiene derecho a no recibir ese mismo trato en el Dictamen o las conclusiones de la Comisión, que, sin duda, habrán de abstenerse de hacer imputaciones de culpabilidad de cualquiera de los declarantes, con independencia de su generalidad o grado de concreción. Es esto último particularmente relevante, por cuanto podría poner al compareciente, formalmente imputado en un proceso penal, en la tesitura de tener que demostrar su inocencia en el mismo<sup>107</sup>.

El derecho del compareciente a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable de ningún ilícito penal o administrativo halla campo abonado a la polémica en las Comisiones de Investigación, máxime si pensamos que éstas tienen por finalidad la obtención de información, que los requerimientos para comparecer llevan aparejada coerción penal y que, en hipótesis, la mera presencia física del requerido, cumplimentando sin más su obligación, encuentra como valladar no sólo el que ello supondría un obstáculo casi insalvable para la eficacia de estas Comisiones, sino que facilitaría el burlar la sanción que el art. 502.3 del Código Penal reserva a quien testifica en falso ante las mismas, aspecto éste sobre el que incidiremos de nuevo *infra*. Desde la perspectiva del sujeto que comparece, el derecho fundamental debería adquirir su máximo despliegue a riesgo de crear, en sede parlamentaria, una prueba autoincriminatoria en detrimento de su posición y aun de su libertad. Veamos las opiniones de los distintos autores que hemos ido citando.

Así, Torres Bonet<sup>108</sup> afirma que «la mera comparecencia personal ante la Comisión —debidamente reproducida por los medios de comunicación— puede satisfacer por sí sola aspiraciones de dimensión *metajurídica*. Sin embargo, la finalidad primordial de la comparecencia, es la declaración ante la Comisión, para que ésta obtenga información acerca de los hechos investigados. Ello es así por cuanto el requerimiento de comparecencia se justifica, al menos

---

<sup>107</sup> De acuerdo con la afirmación jurisprudencial de la necesaria revisión de las actuaciones de los poderes públicos que cuestionen este derecho, podría suscitarse una eventual impugnación del Dictamen de la Comisión de Investigación por tal vulneración, si se diera, ante el propio Tribunal Constitucional, como acto o acuerdo parlamentario, por el cauce del recurso de amparo *ex art.* 42 de la LOTC, en los términos que examinaremos *infra* y sin menoscabo de una reconsideración interna por la Mesa de la Cámara.

<sup>108</sup> *Op. cit.*, pp. 331-333 y 404.

formalmente, en la declaración del requerido», subrayando que la obligación de comparecer se establece en el art. 1.1 de la LO 5/1984 con la específica finalidad de *informar*, y de hacerlo verbal y presencialmente, para que esa persona *sea oída*, como señalan los Reglamentos de las Cámaras, si bien esta autora refuta al sector doctrinal que incluye la declaración como contenido inherente de la obligación de comparecer: «de todo lo expuesto se deduce que también es posible alegar en esta sede el derecho de guardar silencio, máxime cuando el compareciente considere que con su declaración pudiera estar inculpándose de un hecho constitutivo de delito susceptible, *ex* artículo 76.2 CE, de ser puesto en conocimiento del Ministerio Fiscal y de provocar la instrucción de un proceso penal. En concreto, el derecho a guardar silencio puede ser planteado en caso de que el compareciente invoque su voluntad de no declarar o no hacerlo contra sí mismo».

Por su parte, Massó Garrote<sup>109</sup>, siguiendo la posición que reputa mayoritaria, subraya que «la obligación del requerimiento no se limita a la mera comparecencia física, sino que implica algo más: informar a la Comisión. No parece, pues, que se pueda separar la comparecencia de la información, pues si así se hiciera se dejaría prácticamente sin contenido la obligación prevista por el artículo 76.2 CE», si bien admite, obviamente, que el deber de declarar debe ceder ante los derechos constitucionales del compareciente. Muy parecida es la opinión de Torres Muro<sup>110</sup>, para quien, presupuesto el respeto a estos derechos, «el compareciente no puede permanecer en silencio vaciando de sentido su presencia y si se acoge a alguno de ellos deberá justificarlo cumplidamente. En otro caso estaríamos ante un supuesto de incumplimiento del deber de comparecer perfectamente punible en los términos del art. 502 CP. Otra solución llevaría al absurdo de que pudieran salvarse las dificultades de una comparecencia incómoda simplemente personándose físicamente ante la Comisión y sin cooperar lo más mínimo con ella», en apoyo de lo cual aduce este autor las referencias del Derecho comparado, donde se pena la negativa a declarar.

La jurisprudencia sobre estos derechos está sintetizada en la STC 197/1995, de 21 de diciembre, que, tras analizar su origen histórico, resaltó que «contemplan, como su enunciado indica, lo que en el proceso penal al imputado o a quien pueda adquirir tal condición corresponde, y acerca de los cuales los órganos judiciales deben ilustrar desde el primer acto procesal en el que pueda dirigirse contra una determinada persona el procedimiento, de no prestar declaración en contra de sí mismo y de no confesar la culpabilidad. Tanto uno como otro son garantías o derechos instrumentales del genérico derecho de defensa..., esto es, la que se ejerce precisamente con la inactividad del sujeto sobre el que recae o puede recaer una imputación, [...], sin que en ningún caso pueda ser forzado o inducido, bajo constricción o compulsión alguna, a declarar contra sí mismo o a confesarse culpable». Esta doctrina se reitera en las SSTC

<sup>109</sup> *Op. cit.*, pp. 169-170, adhiriéndose a las tesis de Santaolalla López y Arévalo Gutiérrez.

<sup>110</sup> *Op. cit.*, pp. 105-106.

161/1997, de 2 de octubre; y 38/2003, de 27 de febrero. Según la STC 127/2000, de 16 de mayo, «a los efectos del examen de la concurrencia de la lesión de este derecho habrá de tomarse en consideración el “conjunto de circunstancias del caso” y “el grado de coerción inherente a la situación”», referidos a la información que ha de recibir el imputado sobre tales derechos. Aunque éstos, «como el derecho a no contribuir a su propia incriminación, no pueden identificarse con el derecho a guardar silencio, sin embargo, si el derecho a no contribuir a su propia incriminación es un componente del derecho a guardar silencio», la genérica advertencia de éste puede considerarse comprensiva de la información de que al declarante le asisten los mencionados derechos.

De todo esto cabe extraer una serie de conclusiones, que no nos pueden hacer obviar que nos encontramos ante una de las cuestiones más espinosas que pueden plantearse en la materia objeto de nuestro estudio. Si el derecho a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable se articula como una garantía instrumental del derecho de defensa, queda claro que, no teniendo éste idéntico significado en el proceso que en la actividad parlamentaria, no pueden aquéllos entrañar el mismo contenido, sobre todo si atendemos a la misión y finalidad de las Comisiones investigadoras. Es éste el nudo del conflicto: existe una tutela constitucional de la indagación por las Cámaras, que conlleva de suyo una restricción implícita por la amenaza de castigo penal no ya frente a quien no comparece, sino contra quien depone en falso ante estas Comisiones, de manera que el contexto y grado de coerción existentes crean una restricción de estos derechos que ha de guardar, en cualquier caso, proporcionalidad con la finalidad de obtención de información que se persigue.

El *disfavor* que sufre la efectividad de tales derechos fundamentales ha de ser, pues, el mínimo posible, a riesgo de causar vulneración de los mismos con las mismas consecuencias que hemos visto para la presunción de inocencia. Ello no significa que en el curso de la comparecencia pueda el declarante invocar, sin más y de manera abusiva e injustificada, un supuesto y genérico *derecho a guardar silencio*, pues ello, entendemos, rebasa el contenido normal de estas garantías y desvirtúa enteramente el trabajo indagatorio de la Comisión, aparte de carecer de anclaje en los preceptos constitucionales: lo que el art. 24.2, p. 1.º, CE consagra es el *derecho a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable*, lo que no equivale inmediatamente a callar sin más explicaciones, sino a no conferir al testimonio un determinado contenido autoincriminatorio lesivo de tales derechos. Con todo, en la práctica tal matización no deja de ser un *flatus vocis* para la Comisión: bastará con que el compareciente, en su caso, valiéndose de su asistente, invoque que ejerce el derecho a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable para que el interrogatorio se quede sólo en la *parte* de las preguntas, dado que a partir de ahí aquél guardará silencio. Ninguno de los miembros de la Comisión estará facultado para pedirle ulterior justificación: *él sabrá por qué*, cabría pensar; la interpretación que el Dictamen de la Comisión pueda dar a la actitud tácita del compareciente se inserta en el terreno de las funciones para las que la Cámara ha creado aquélla y del resultado que se persiga, con la preceptiva abstención de efectuar declaraciones de culpabilidad en las conclusiones, las cuales están vedadas a todo órgano par-

lamentario en cuanto carente de *ius puniendi* o potestad de sancionar conductas pretendidamente antijurídicas.

Todo ello, sin perjuicio de la provisionalidad que hemos de atribuir a estos apuntes, es, no obstante, susceptible de matizaciones adicionales: que el silencio del compareciente ha de ser objeto de cumplida justificación es algo que se deriva no ya de las anteriores consideraciones, sino de que, en principio, el *status* jurídico de aquél ha de asimilarse más al de un testigo en un proceso penal (arts. 410 a 450 y 701 a 722 de la LECrim) que al del imputado, pues se le llama para que aporte información, con independencia y al margen de la acusación que contra él se formule, en su caso, por los órganos jurisdiccionales de aquel orden o por la Administración en un procedimiento sancionador. Insistimos en que las Cámaras parlamentarias y sus Comisiones carecen de potestades de dicha naturaleza jurisdiccional, no pueden ni imputar delitos ni dirigir acción penal ni denuncia administrativa contra el compareciente o un tercero por causa de su investigación, pues se ha previsto un cauce institucional específico, por medio del Ministerio Fiscal y para el primer supuesto, a tales efectos<sup>111</sup>. Es por esa imposibilidad de inculpación por lo que el derecho de defensa y asistencia letrada *ex* arts. 24.2, p. 1.º, de la CE y 118 de la LECrim no puede revestir el mismo alcance y englobar igual contenido ante los Tribunales que en el Parlamento, y, por tanto, tampoco sus garantías accesorias o ancilares, entre las que se halla la que es aquí objeto de análisis.

Asimismo, se plantea si puede el compareciente cobijarse en un hipotético derecho a guardar silencio, aduciendo que no declara precisamente porque podría incurrir en el delito de falso testimonio *ex* art. 502.3 del CP, esto es, no ya la infracción penal que podría atribuírsele —y de objeto materialmente coincidente y conexo con el de una eventual actuación judicial—, sino la que, en su caso, se cometería con ocasión de su declaración, o de la prestación de ésta incurriendo en falsedad, ya que ello supondría otra burla demasiado fácil tanto de la finalidad constitucional de las Comisiones de Investigación como del castigo que se sigue de la mendacidad ante éstas.

Así pues, ¿qué garantías cabe esperar que el compareciente encuentre en el requerimiento que se le dirija, para facilitarle el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones? ¿Cabe una solución *a priori* del conflicto que puede suscitarse? En primer término, en la citación, como veremos, han de constar los extremos sobre los que debe informar el llamado a comparecer, referencia que subraya la finalidad de su presencia en la Cámara, el elemento teleológico con que han de interpretarse tales obligaciones, y que sería superflua si existiera un ilimitado derecho a guardar silencio. En segundo lugar, la comisión del delito del art. 502.3 del CP exige una acción típica, pero, sin perjuicio de lo que señalaremos *infra*, puede haber causas de justificación que eli-

<sup>111</sup> No nos cansaremos de recordar que las conclusiones de las Comisiones parlamentarias de Investigación no serán vinculantes para los Tribunales ni afectarán a las resoluciones judiciales (art. 76.1, inc. 2.º, de la CE), en consonancia con la exclusividad de la potestad jurisdiccional de los Jueces y Tribunales (arts. 117.3 de la CE y 2.1 de la LOPJ), lo que remarca, desde la Norma Suprema, la separación funcional de ambos campos.

minen su antijuridicidad y aun amparen el silencio del compareciente: así, el cumplimiento de un deber o ejercicio legítimo de un derecho, oficio o cargo (art. 20.7.º del CP), los cuales, para salvar la licitud de su conducta —guardar silencio—, habrán de tener rango o relevancia superior al que se predica de la obligación legal de declarar, que subsigue a la constitucional de comparecer.

En tal sentido, y como quiera que de las informaciones vertidas ante la Comisión podría, eventualmente, derivarse perjuicio para el compareciente, la invocación de tal causa de justificación ha de consistir en la alegación expresa, por el mismo, de cualquier motivo de índole constitucional o rango legal que concurra y limite o suprima la obligación de declarar. La alegación ha de hacerse de manera individualizada ante cualquier pregunta que se le formule, justificando, en cada caso, el precepto constitucional o legal aplicable, en particular si la declaración es de imposible prestación por impedirlo otro deber, cuando menos, de rango legal e inexcusable cumplimiento, o eximir de ella cualquier derecho fundamental. Realizada la alegación, la Mesa de la Comisión deberá resolver en el acto, apreciando si existe en concreto la obligación de declarar o si realmente concurren los motivos que exoneran de la misma a quien la invoca, dado su carácter prevalente. En el primero de los casos, el compareciente debe responder a la pregunta que se le haya dirigido; en el segundo, su silencio estará justificado y desaparecerá tal obligación.

Por tanto, y por artificiosa que pueda parecer esta construcción, pensamos que es la más ajustada a la normatividad y a la conciliación de los derechos fundamentales con las obligaciones del declarante, que nacen de la finalidad constitucional de estas Comisiones. Dado que basta con que la causa invocada para no declarar revista rango constitucional o legal, no se exige más que ese rango formal, acorde con aquella normatividad, de modo que aquélla podrá ser el propio derecho a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable —no el derecho a guardar silencio— *ex* art. 24.2 de la CE, convertido así en excepción a la regla y no en regla expansiva *per se*, porque padece una restricción proporcional, o bien cualquier deber impuesto por la Ley —como el secreto de los funcionarios públicos *ex* art. 80 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, Texto Articulado aprobado por Decreto 315/1964, de 7 de febrero—. Incluso bastaría con la mera afirmación, por el propio compareciente, de que está imputado en un proceso penal o tiene fundadas razones para pensar que lo estará en el futuro, toda vez que en el requerimiento ha sido advertido del *modo* en que puede y debe ejercer estos derechos fundamentales.

La exención de la obligación de declarar, por razón de parentesco, sobre hechos presuntamente delictivos, viene reconocida en el art. 24.2, p. 2.º de la CE, que remite a la Ley la regulación de los casos en que se hará efectiva; en este supuesto, que no merece mayor comentario por nuestra parte, debe estarse a los arts. 416.1.º, 418 y, por remisión, 707 de la LECrim, válidos a título de tal desarrollo legal y aplicables, por analogía, en el ámbito parlatario.

Del secreto profesional, que configura otra causa de exención de la misma obligación, ha afirmado Massó<sup>112</sup> que «su fundamento reside en la imprescindible confianza, traducida en confidencialidad, en la relación entre cliente y profesional, [...] en cuya virtud el cliente revela al profesional datos que no revelaría a otros [...] Desde esta perspectiva el secreto profesional se desdobra, por un lado, en un derecho del particular fundado en el derecho a la intimidad, de eficacia multidireccional, ejercitable no sólo ante el profesional, sino ante cualquier otra persona o poder público que pretenda su quebrantamiento. Por otro lado, [...] se configura como un deber y un derecho del profesional a no declarar sobre su cliente y sobre las relaciones mantenidas con los mismos, recogido también en el artículo 24 CE, aunque justificado también en la intimidad. En definitiva, la función investigadora del Parlamento en ningún caso podrá requerir respuesta relativa a esos datos a los profesionales que pudieran ser requeridos a comparecer».

Sin embargo, la STC 183/1994, de 20 de junio, no llegó tan lejos, al indicar que ese supuesto derecho sólo era invocable «por el Abogado defensor que sería, en su caso, titular del derecho, y no por el demandante [cliente] sobre el cual únicamente produce efectos meramente reflejos y carece de legitimación para pedir amparo de un derecho fundamental que le es ajeno (SSTC 141/1985 y 11/1992)». De manera que, de las dos posibles dimensiones del secreto en su condición de derecho subjetivo, sólo sería tutelable en amparo aquella en la que el profesional es el titular, no la otra, en que el cliente reclama protección, por ejemplo, de su intimidad.

Igualmente y en esta segunda mención de la CE al secreto profesional, cabe constatar que el legislador posconstitucional no ha seguido el mandato que se le ha dirigido, pues el art. 24.2, p. 2.º, remite a la Ley la regulación de los casos en que no se estará obligado a declarar sobre hechos presuntamente delictivos, sin que ello haya sido objeto de atención mediante una Ley reguladora de tal secreto con carácter genérico. Con todo, ello no es óbice para que despliegue su máxima eficacia ante una Comisión de Investigación en los mismos términos, pero con las oportunas adaptaciones, que se han consignado para la garantía de la libertad de información *ex art. 20.1.d*). La *interpositio legislatoris* no es necesaria para su vigencia efectiva (art. 53.1), con las únicas particularidades de su naturaleza de derecho-deber en garantía de los derechos del tercero-cliente —reforzada por la falta de legitimación de éste en amparo, si no se registra cambio en la jurisprudencia— y del objeto que, así, permanecería inmune a las preguntas de los parlamentarios, estando integrado tanto por la existencia de las relaciones profesional-cliente como por el contenido de éstas, pero centrado, sobre todo, en los hechos presuntamente delictivos de que el profesional haya podido tener conocimiento con ocasión de tales relaciones. En suma, para que el anonimato del cliente y cuantos extremos puedan incluirse en el secreto profesional sean susceptibles de igual protección habrán de guardar

<sup>112</sup> *Op. cit.*, pp. 195-196.

un punto de conexión con el objeto principal, cuestión, desde luego, nada fácil de delimitar.

Finalmente, la ausencia de un desarrollo legal específico del art. 24.2, p. 2.º, en lo referente al secreto profesional no ha obstado a que normas jurídicas reguladoras de algunas profesiones o de sectores de la actividad pública lo hayan contemplado, de manera que la configuración específica que los preceptos de esas normas hayan dado al mismo deberá ser tenido en cuenta por la Cámara como poder público, en ausencia, insistimos, de una Ley general, por otra parte, difícil de concebir en la práctica, dadas las particularidades que el secreto puede revestir según los campos de actividad pública o privada que se estudien. Aquí nos ceñiremos a un sucinto repaso de los ámbitos de las profesiones jurídicas y sanitarias, sin menoscabo de citar el art. 7.4 de la LO 1/1982 como buen ejemplo de la incidencia de este derecho como garantía respecto de los derechos fundamentales del art. 18 de la CE, pues el mismo considera intromisión ilegítima en el ámbito de protección que delimita el art. 2 de la LO «*la revelación de datos privados de una persona o familia conocidos a través de la actividad profesional u oficial de quien los revela*». A ello cabe añadir la tipificación de la revelación de secretos como delito *ex art.* 199 del CP.

Los arts. 542.3 y 543.3 de la LOPJ, introducidos por la LO 19/2003, de 23 de diciembre, obligan, respectivamente, a Abogados y Procuradores «*a guardar secreto de todos los hechos o noticias de que conozcan por razón de cualquiera de las modalidades de su actuación profesional, no pudiendo ser obligados a declarar sobre los mismos*»<sup>113</sup>, lo que, en el proceso penal, encuentra plasmación como causa de exención de la obligación de declarar en el art. 416.2.º de la LECrim.

En el campo del secreto médico, las Leyes aprobadas en los dos últimos años por el Estado y por las Comunidades Autónomas contienen algún precepto conexo con ello desde la perspectiva del paciente: el art. 7.1 de la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica, aprobada en ejercicio de las competencias exclusivas estatales *ex art.* 149.1.1.ª y 16.ª de la CE, garantiza el derecho de toda persona al respeto de la confidencialidad de los datos referentes a su salud, y a que nadie pueda acceder a ellos sin previa autorización amparada por la Ley, lo que coincide con la declaración de tales datos como *sensibles* por la LO 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (arts. 7.4 y 8 a 11)<sup>114</sup>, y con

---

<sup>113</sup> Sus precedentes en la redacción anterior de la LOPJ fueron desarrollados reglamentariamente por los arts. 32 del RD 658/2001, de 22 de junio, por el que se aprueba el Estatuto General de la Abogacía Española; y 38.2.f) y 39, p. 1.º.e) del RD 1.281/2002, de 5 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto General de los Procuradores de los Tribunales de España. Todos estos preceptos de rango legal y reglamentario inciden en la naturaleza del secreto como deber específico, más que como derecho, de estos profesionales, lo que queda confirmado por la tipificación del delito especial de revelación de secretos del art. 466 del CP.

<sup>114</sup> En la Comunidad de Madrid, su Ley de Ordenación Sanitaria reconoce estos derechos a los pacientes en sus arts. 26.1 y 27.3, con carácter complementario o adicional respecto de la Ley General de Sanidad. Al tratarse de una norma cronológicamente anterior —como otras Leyes autonómicas similares— a la legislación básica estatal dictada en 2002 y 2003, desde el punto de vista formal debe acomodarse a



el derecho reconocido en el art. 10.1 y 3 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad. Más reciente y genéricamente, el art. 5.1.c) de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de Ordenación de las Profesiones Sanitarias, establece el deber que tienen estos profesionales de «*respetar la personalidad, dignidad e intimidad de las personas a su cuidado*», con una mención incidental del secreto en el art. 8.5.

Como corolario, si bien en las profesiones jurídicas la no obligación de declaración sobre hechos presuntamente delictivos, conocidos en el ejercicio de aquéllas, aparece delimitada con una claridad que no exige mayores esfuerzos, en las sanitarias será menos probable que el objeto del secreto profesional recaiga sobre tal aspecto, siendo el secreto médico la *contrafigura* de una muy especial particularización del derecho de los pacientes a la intimidad. Ello no es óbice para que, si un profesional de la sanidad es interrogado, en una Comisión de Investigación, sobre cualquier dato o información que estime que pertenecen al ámbito jurídicamente preservado por estas Leyes o que, en cualquier caso, han de permanecer como secretos, no parece que exista inconveniente en que se niegue a declarar sobre los mismos, tanto por la protección mediata de la intimidad del titular de esos datos como por la propia naturaleza de derecho-deber que puede atribuirse a tal secreto.

— *Algún apunte sobre el derecho de petición (arts. 29 y 77 de la CE) y las Comisiones de Investigación.*

Puede parecer ocioso o inoportuno traer aquí a colación un derecho fundamental que doctrina y jurisprudencia han calificado usualmente como residual, una especie de cláusula de cierre de los derechos fundamentales que figura como vía de satisfacción de pretensiones para las que no se cuenta con cauces específicamente reglados. La STC 161/1988, de 20 de septiembre, destacó que el art. 29.1 de la CE ha reconocido «un derecho *uti cives* del que disfrutaban por igual todos los españoles, en su condición de tales, que les permite dirigir, con arreglo a la ley a que se remite la Constitución, peticiones a los poderes públicos, solicitando gracia o expresando súplicas o quejas, sin que en él se incluya el derecho a obtener respuesta favorable a lo solicitado», añadiendo que aquel precepto constitucional «no protege pretensiones que se deduzcan con base en reglas singulares ordenadoras de las funciones y facultades que correspondan a quienes ostentan el *status* específico de miembros de órganos colegiados», esto es, no cabe que lo aleguen y ejerzan, como tal, los parlamentarios, que ya son titulares del derecho fundamental del art. 23.2, el cual, como es sabido, adquiere una intensa proyección tanto en el proceso electoral como en su desarrollo por los Reglamentos de las Cámaras, que le confieren la necesaria *configuración legal*.

---

está en caso de discordancia en alguno de sus preceptos, si bien estos derechos de los pacientes encuentran un reconocimiento similar, por lo que esta materia no requiere acomodación a las Leyes básicas.

¿*Quid* sobre su ejercicio por parte de los ciudadanos? El contenido del derecho de petición fue delineado por la STC 242/1993, de 14 de julio, expresamente invocada por el legislador en la Exposición de Motivos de la LO 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora de este derecho. En la resolución de referencia decía el Tribunal que dicho derecho «excluye cualquier pretensión con fundamento en la alegación de un derecho subjetivo o un interés legítimo especialmente protegido [...]. La petición [...] no es una reclamación en la vía administrativa, ni una demanda o un recurso en la judicial, como tampoco una denuncia [...]. La petición [...] puede incorporar una sugerencia o una información, una iniciativa, “expresando súplicas o quejas”, pero en cualquier caso ha de referirse a decisiones discrecionales o graciables». Ésta es la concepción recibida por la LO 4/2001, como se infiere de su articulado; pero ¿cuál es la relevancia o repercusión de este derecho en el ámbito del Parlamento y, en especial, ante una Comisión de la naturaleza de las aquí examinadas?

A las peticiones ante las Cámaras dedica la C.E. su art.77, quizá situado impropiaemente, en medio de lo que llamábamos normas orgánico-funcionales del Congreso y del Senado, y que acaso habría hallado mejor acomodo en el propio art. 29. Al margen del ap. 2 de aquél, sobre remisión de las peticiones recibidas por las Cámaras al Gobierno, el ap. 1 dispone que éstas «*pueden recibir peticiones individuales y colectivas, siempre por escrito, quedando prohibida la presentación directa por manifestaciones ciudadanas*», lo que, de manera similar a la previsión del art. 29.2 de la CE, aun con diferencias respecto de éste, impide la utilización del ejercicio de este derecho como instrumento de presión que subvierta los cauces ordinarios de la democracia representativa. Partiendo de la mínima exigencia de forma escrita y del contenido del derecho tal como lo recoge la LO 4/2001, que entendemos vinculante no sólo en el ámbito de las Administraciones Públicas *stricto sensu*, sino también para las Cámaras parlamentarias, así de las Cortes Generales como autonómicas, la Disposición Adicional Primera.1 de la LO establece que: «*Las peticiones dirigidas al Congreso de los Diputados, al Senado o a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas se tramitarán de conformidad a lo establecido en sus respectivos Reglamentos que deberán recoger la posibilidad de convocar en audiencia especial a los peticionarios, si así se considerara oportuno, quedando sujetas, en todo caso, las decisiones que adopten al régimen de garantías fijado en el artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.*»

Viene a cuento este *excursus* ante la posibilidad de presentación de peticiones ante las Cámaras, dirigidas a una Comisión de Investigación creada en su seno, a su Mesa o a su Presidente, bien por los propios comparecientes antes de que se sustancie su testimonio ante aquélla, haciendo alguna observación o solicitud enfocada a algún extremo sobre el que deban informar o aspecto que se contenga en el requerimiento que se les ha cursado, bien por terceros, ciudadanos anónimos o personas que hayan sido objeto de alusión o incluso de alguna actuación, por parte de anteriores comparecientes o de la misma Comisión, que reputen vulneradora de alguno de sus derechos, en particular por manifestaciones vertidas en tal ámbito. El problema es puramente proce-

dimental, ya que el contenido esencial del derecho está suficientemente decantado, legalmente y en la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional. Si las peticiones son hábiles en ausencia de cualquier otro procedimiento administrativo o proceso judicial en el que articular una pretensión, su formulación ante las Cámaras reviste la particularidad, por el propio mandato contenido en la D.A. 1.<sup>a</sup>.1 de la LO 4/2001, de que debe existir una vía parlamentaria *ad hoc* para su tramitación, debiendo los Reglamentos de las Cámaras contener las disposiciones al efecto.

Éstos, o las normas interpretativas o supletorias aplicables, suelen prever la existencia de Comisiones de Peticiones con competencia para su examen, o, en su caso, los pasos que ha de seguir su tramitación, bien por los órganos de la propia Cámara, bien por la remisión a aquéllos que se considere son competentes. Lo que, desde luego, no disponen, por su especificidad, es el régimen de las peticiones que se dirijan a las Comisiones de Investigación, de manera que la cuestión admite varias soluciones. Si el escrito de petición se dirige a dicha Comisión o a sus órganos rectores, y más si el peticionario es una persona requerida de comparecencia ante aquélla, puede la Comisión, su Mesa o su Presidente resolver lo que proceda, comunicar éstos la petición a la Comisión o tomar conocimiento, sin ser necesaria la sujeción a las normas que disciplinen su tramitación en el seno de la Cámara, salvo que de éstas se deduzca lo contrario. Ahora bien, si el peticionario es cualquier otra persona o si la petición no va específicamente dirigida a la Comisión que se halle indagando sobre un asunto de interés público, aunque el escrito verse sobre éste, es lógico que se apliquen las normas procedimentales a las que se remite la DA 1.<sup>a</sup>.1 de la LO 4/2001. Así pues, debe concurrir el requisito del destinatario, al menos, no siendo necesario que se trate de un sujeto compareciente, para que la Comisión de Investigación *atienda* y acuse recibo del escrito de petición, sin perjuicio de que decida remitirlo a cualquier otro órgano de la Cámara, que normalmente será su Mesa.

Por último, si los Reglamentos no han regulado el derecho de audiencia especial que ha contemplado la DA 1.<sup>a</sup>.1 de la LO 4/2001, no es exigible que la Comisión de Investigación lo reconozca y deba convocar a los peticionarios, por dos motivos. Primero, la ausencia de regulación en los Reglamentos, impuesta por la propia Disposición Adicional, que implícitamente reenvía a ellos en aras de la autonomía parlamentaria. Segundo, la escasa operatividad de dicho derecho y su falta de conciliación con este tipo de Comisión, ya que si ésta se halla interesada en oír a alguna persona que no haya sido objeto de inclusión en la relación inicial de comparecientes, lo normal es que atienda la petición requiriendo la presencia de su firmante ante ella por los cauces formales, con todo el *status* jurídico del compareciente que estamos estudiando, no como *audiencia especial*, pues no parece que pueda reconocerse a nadie un supuesto derecho a comparecer ante la Comisión por propia iniciativa, sometiéndose voluntariamente tanto a los interrogatorios como, sobre todo, a los apercibimientos de índole penal que entraña la indagación o investigación parlamentaria.

— *Las obligaciones del compareciente y el art. 502 del CP.*

Recuerda Torres Bonet<sup>115</sup>, como ya ha quedado consignado con anterioridad, que «la redacción impersonal con que se formula en el art. 76.2 CE la obligación de comparecer —“será obligatorio”— implica que la falta de destinatario concreto equivale a la totalidad de ciudadanos y poderes públicos», añadiendo que «el art. 1.1 de la Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo [...] ha reafirmado esta interpretación amplia del art. 76.2 CE al establecer que el deber constitucional de comparecer afecta a los particulares, sean españoles o extranjeros residentes en el país, y a toda clase de funcionarios y autoridades. En consecuencia, respecto de las autoridades del Estado, y debido a la delimitación individualizada de esta obligación realizada por las Comisiones de Investigación respecto de los órganos del Poder Judicial, no regirían ante los órganos parlamentarios de encuesta las exclusiones de comparecencia de determinadas autoridades para quienes los arts. 411 y 412 LECrim establecen un fuero especial en materia de comparecencia ante los Tribunales y que constituyen una excepción a la obligación de comparecer a requerimiento judicial de todos los residentes en el territorio español prevista en el art. 410 de la LECrim».

En efecto, conviene reparar en la redacción del citado art. 1.1 de la LO 5/1984 para poder comprender el alcance subjetivo universal del deber de comparecer: «*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.*» La obligación de comparecer, concretada por el requerimiento, es *personal*, sin que quepa delegación ni cumplimiento de la misma por persona interpuesta o representante, y tiene una finalidad determinada: se comparece *para informar*, pues de otro modo la presencia del requerido en la Cámara quedaría desprovista de sentido; por último, el inciso final del precepto es susceptible de extensión a las Comisiones investigadoras constituidas en las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con la base que proporciona el art. 149.1.1.<sup>a</sup> de la CE. Sobre el art. 1.1 de la LO 5/1984 comenta García Mahamut<sup>116</sup> que «adopta, como criterio subjetivo de delimitación de la obligación de comparecencia, la ciudadanía para los españoles y la residencia para los extranjeros. No se determina la obligación de comparecencia en función del cargo o situación específica del requerido»; ambas autoras tratan, a renglón seguido, las limitaciones y las particularidades de sujetos concretos, como personas jurídicas, funcionarios públicos, menores, etc.

Por lo demás, la no vigencia de las exclusiones propias del proceso penal en el ámbito parlamentario es respetuosa con el principio de división de poderes, pero debe serlo más su virtualidad práctica en estas Comisiones, de manera que habrá que examinar, en cada caso, si es oportuno, desde la pers-

<sup>115</sup> *Op. cit.*, pp. 308-309.

<sup>116</sup> *Op. cit.*, p. 233.

pectiva de la corrección constitucional, dirigir requerimiento a las personas que, según los arts. 411 y 412 de la LECrim<sup>117</sup>, se hallan exentas de concurrir al llamamiento judicial; en particular, a las que ocupan las más altas Magistraturas del Estado, algunas de ellas revestidas de inviolabilidad. Ello sin menoscabo de la lógica del sistema, subrayada por García Mahamut<sup>118</sup>: «Si se hubiese adoptado un modelo en el que las Comisiones de Investigación ostentaran los mismos poderes y limitaciones que la autoridad judicial, *curiosamente*, regirían a estos efectos las exenciones previstas» en los preceptos de la Ley procesal mencionada. Esta autora se muestra partidaria de establecer una exención *ex lege*, paralela a la de la LECrim y relativa a los miembros de las altas instituciones del Estado, de modo que no pudieran ser requeridos por una Comisión de Investigación; pero no podemos compartir su idea de partida, según la cual éstas no tienen capacidad para inspeccionar una institución *per se* ni articular un procedimiento diferente para llamar a tales personas a informar, sin perjuicio de que puedan serlo *fuera* de la Comisión de Investigación, vía comparecencia ordinaria ante una Comisión Legislativa Permanente o de Estudio.

Torres Bonet<sup>119</sup>, tras reconocer paralelismos y diferencias entre los sujetos exentos de la obligación de comparecer en ambos planos, señala que «distinto es el tratamiento que debe darse al resto de autoridades eximidas de la obligación de comparecer ante las autoridades judiciales, por deferencia o en consideración al cargo que ocupan», y que «deberán, en todo caso, declarar ante las Comisiones de Investigación», afirmando que el entendimiento jurídico del objeto y naturaleza de estas Comisiones «determina que aquéllos no puedan ser sujeto pasivo de la investigación, pero nada obsta a que deban comparecer ante la misma para informar. Deberían comparecer en aquellos casos en los cuales “el objeto de interés público” investigado tuviese alguna conexión mediata, a través del Gobierno, con los órganos que representan o de los cuales son miembros», expresando a continuación sus criterios sobre las autoridades de las Comunidades Autónomas. Estas ideas, fundadas en una estrecha concepción de la actividad parlamentaria indagatoria como circunscrita a la función de control, deben ser profundamente matizadas en el sentido ya sugerido: en muchos casos, la especial posición institucional que ocupan algunos de aquellos sujetos ha de restringir, necesariamente, la potestad investigadora del órgano de encuesta, como excepción a lo que disponen los Reglamentos de las Cámaras, que ahondan en aquella extensión universal del deber al referirlo a la comparecencia ante ellas «de cualquier persona para ser oída».

La respuesta penal que el ordenamiento jurídico depara al incumplimiento de los deberes constitucionales aquí examinados se halla, como ya se ha des-

<sup>117</sup> Estos preceptos, modificados por la LO 12/1991, de 10 de julio, contienen un catálogo de autoridades y cargos públicos que va desde los titulares de los más altos órganos constitucionales hasta los altos cargos de la Administración General del Estado, tan extenso y heterogéneo que en cada caso la Comisión, en un cierto ejercicio de *self-restraint*, habrá de sopesar la conexión o relación de cada persona de las ahí enunciadas con el objeto de la investigación, antes de llamarla a comparecer.

<sup>118</sup> *Op. cit.*, pp. 234-235.

<sup>119</sup> *Op. cit.*, pp. 310-311.

tacado, en el art. 502 del CP, sistemáticamente ubicado en la Sección Primera del Capítulo III del Título XXI del Libro II, dentro de los delitos contra la Constitución y, entre éstos, de los que se dirigen contra las instituciones del Estado, lo que da idea de la relevancia que el legislador penal ha conferido a la sanción de aquella conducta. En efecto, figura el precepto a continuación de otros dedicados a figuras de diversa índole que configuran la protección penal de las Cortes Generales, el Congreso, el Senado y las Asambleas de las Comunidades Autónomas: invasión de sus sedes mientras están reunidas las Cámaras, promoción o dirección de manifestaciones ante tales sedes, injurias graves —incluyendo las que se viertan contra sus Comisiones, art. 496, p. 1.º—, perturbación grave del orden de sus sesiones, impedimento del ejercicio de los derechos de los parlamentarios o violación de sus prerrogativas... infracciones, en suma, de la inviolabilidad de las Cámaras (art. 66.3 de la CE, respecto de las Cortes Generales) o de la de sus miembros, o bien de su inmunidad (art. 71.1 y 2 de la CE) <sup>120</sup>.

El art. 502 se encuentra situado, pues, entre los que Muñoz Conde <sup>121</sup> denomina «delitos contra las instituciones legislativas», con un régimen propio del sistema democrático fundado en la CE de 1978, que da cuenta de aquella importancia, al corresponder su ubicación a una voluntad consciente del legislador de 1995, que con ello vino a derogar, asimismo, el art. 4 de la LO 5/1984 en cuanto Ley penal especial. Además de los tipos que contemplan los aps. 1 y 3 de aquel precepto, conviene resaltar que el ap. 2 señala las mismas penas que el ap. 1 para la autoridad o funcionario que obstaculice la investigación del Defensor del Pueblo, del Tribunal de Cuentas u órganos autonómicos equivalentes, mediante la denegación o dilación del envío de los informes que dichos órganos soliciten, o el dificultar su acceso a los expedientes o documentación administrativa necesaria para tal investigación; es atípica la conducta consistente en esa misma obstaculización si se verifica respecto de las solicitudes de información y documentación hechas por las Comisiones de Investigación, que en este ámbito encuentran menor protección que las instituciones citadas, titulares así, si se quiere, de un *interés público reforzado* para la obtención de tal documentación, dada su relevancia constitucional o estatutaria, o aun simplemente legal. Puede obedecer ello a una idea ciertamente *reduccionista* de las potestades de dichas Comisiones, quizá por haberse pensado que el que soliciten información escrita está tan ligado a su función de control parlamentario que resultaba inoportuna la penalización de la obstrucción o de la denegación de auxilio <sup>122</sup>.

<sup>120</sup> En el ámbito autonómico madrileño, si bien podemos encontrar las prerrogativas de los Diputados de la Asamblea en el art. 11 del EACM, la inviolabilidad de la Cámara sólo aparece en el nivel reglamentario (art. 5 del RAM: «*La Asamblea es inviolable*»), echándose en falta su proclamación expresa en el Estatuto en cuanto norma institucional básica, si bien ello nada quita a tal inviolabilidad, ni comporta que el quebrantamiento de ésta desmerezca o quede desprovisto de castigo penal.

<sup>121</sup> En su *Derecho Penal. Parte Especial*, Valencia, Tirant lo Blanch, 14.ª ed., septiembre 2002, pp. 775-778.

<sup>122</sup> Sobre el art. 502.2 del CP *vid.* Arce Janáriz, «Las Comisiones de Investigación en las Asambleas autonómicas tras la aprobación del nuevo Código Penal», en *Corts. Anuario de Derecho parlamentario*, 3, 1997, pp. 85-88; y Ciriero Soletto, *op. cit.*, p. 41.

El art. 502.1 del CP dispone: «*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*», con una cláusula de agravación si el reo fuera autoridad o funcionario público, de manera que se configura como un tipo objetivo especial de desobediencia que, para las autoridades o funcionarios que incurran en él, se diferencia con claridad del genérico del art. 410 y, sin duda, de la incomparecencia del art. 463, como delito de obstrucción a la Justicia<sup>123</sup>.

Ciriero Solet<sup>124</sup> destaca que «se configura como un delito de omisión propia en el que ha de producirse una actividad negativa o una omisión, por lo que aflora la voluntad de no comparecer ante una Comisión de Investigación», añadiendo que es un delito de mera actividad, que queda consumado con el mero no comparecer y que además exige un dolo de conocimiento y de las posibilidades de intervención y, a pesar de todo, sustraerse de actuar, siendo imposible su comisión en su modalidad imprudente y descartándose cualquiera de los errores, de tipo o de prohibición, del art. 14 del CP, dada la formalidad del requerimiento, que habrá de contener aquel apercibimiento. Finalmente, coincide este autor con la doctrina penalista al sostener que la remisión final del art. 502.1 debe serlo a la pena señalada en el art. 556: prisión de seis meses a un año, a la que se añade, si el reo es autoridad o funcionario público (art. 24), la imposición de la pena de suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años.

Como señala Arce Janáriz<sup>125</sup>, «el punto álgido de los cambios que trae el Código se sitúa, sin duda, en la penalización de la incomparecencia de quienes, emplazados por las Comisiones de Investigación de las Asambleas de las Comunidades Autónomas a personarse ante ellas para prestarles testimonio, desatiendan injustificadamente su requerimiento», destacando que antes la comparecencia ante las mismas era, en función del sujeto llamado, una obligación política, un deber sin sanción o un acto de buena voluntad: «de la libertad», dice, de la impunidad, «a la sujeción general», en pro del prestigio, funcionalidad y robustecimiento institucional de las Comisiones constituidas en las Asambleas autonómicas. El legislador, respecto del incumplimiento del deber en las creadas en las Cortes Generales, como ya en la LO 5/1984, se inclinó por el castigo penal por las tres razones que apunta Arce: rango constitucional del deber, capitalidad institucional de las Cortes y tradición del Derecho comparado; sin embargo, discrepa este autor de la raíz propiamente constitucional de la tipificación penal de la incomparecencia ante las Comisiones de

<sup>123</sup> En relación con éste cabe anotar la reforma efectuada por la Ley 38/2002, de 24 de octubre, en algunos preceptos de la LECrim que regulan las obligaciones de los testigos y peritos, de concurrir al llamamiento judicial y de declarar: así en los arts. 175, p. 2.º.5.º; 420, p. 1.º; 446, p. 1.º; 464, p. 2.º; 661, p. 3.º, y 716, p. 1.º. Asimismo, el art. 463 del CP ha sido modificado por la LO 15/2003, de 25 de noviembre.

<sup>124</sup> *Op. cit.*, pp. 22-23 y 35.

<sup>125</sup> *Op. cit.*, pp. 65-69. En el mismo sentido, *vid.* Torres Bonet, *op. cit.*, pp. 350-351.

los Parlamentos autonómicos, «sin conexión explícita con el bloque de constitucionalidad», de modo que «aparece definitivamente como una decisión discrecional del legislador».

Concluye así el Letrado Mayor de la Junta General asturiana que «los más de diez años transcurridos entre 1984 y 1995 habían acrecentado la significación de las Asambleas autonómicas y la sensibilidad hacia su mayor relevancia», subrayando la «parificación» acometida por los arts. 493 y ss. del Código en aquella protección, respecto de las Cámaras que conforman las Cortes Generales. No obstante, no podemos compartir la reflexión de base de Arce, para quien, ni más ni menos, «la comparecencia ante las Comisiones de Investigación de las Asambleas autonómicas no es un deber constitucional», negando, en consecuencia, que tenga ese respaldo constitucional la «razonabilidad de la respuesta penal», y propugnando una graduación o reducción de la sanción sobre el obvio fundamento de la diferente posición de las Cortes Generales y de las Asambleas autonómicas, así como del *silencio* del art. 76.2 de la CE <sup>126</sup>.

Hemos reconocido que este art. 76 ilumina principios de indudable aplicación en las Asambleas autonómicas; que el silencio de la CE o de los Estatutos de Autonomía respecto de sus Comisiones investigadoras no obstaba a tomar aquél como norma informadora y estructural básica de las mismas, sobre todo en los aspectos axiales a que hacíamos referencia; y que la LO 5/1984 partía de la competencia exclusiva del Estado *ex* art. 149.1.1.<sup>a</sup> de la CE, al regular las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles —como de los extranjeros residentes en España— en el cumplimiento del deber constitucional de comparecer, entre las cuales se encuentra la sanción querida por el art. 76.2 de la CE, ahora *trasvasada* al Código Penal, igualmente una Ley Orgánica. En el art. 76 cabe diferenciar los dos apartados: el primero, que sí regula expresamente la facultad del Congreso y del Senado para crear estas Comisiones, y la separación de las actuaciones judiciales, que rige para las que nombren las Asambleas de las Comunidades Autónomas; y el segundo, que consagra la obligatoriedad de la comparecencia *a requerimiento de las Cámaras*, lo que admite su extensión a dichas Asambleas, máxime cuando se remite a la ley la regulación de las sanciones por su incumplimiento. Si se dejase a cada Comunidad, a cada Parlamento autonómico, la decisión sobre la conveniencia o no de establecer tales sanciones por la Ley que aprobase, y, sobre todo, la fijación de las mismas, se crearían, en este punto, tantos *status* jurídicos de comparecientes cuantas Leyes autonómicas se promulgasen, con clara quiebra del art. 149.1.1.<sup>a</sup> de la CE, ya que se preverían diferentes sanciones, desde luego administrativas, pues sólo el legislador orgánico estatal puede establecer las penales. No es, pues, el deber de comparecer ante una Asamblea de una Comunidad Autónoma un deber *disminuido*: podrá serlo el *interés público* que mueva a la creación de las Comisiones investigadoras en tales Asambleas, por su constricción, sea territorial, material o competencial, a los asuntos en que les sea dado indagar; pero no ese deber.

<sup>126</sup> *Op. cit.*, pp. 72-75. En contra, Torres Bonet, *op. cit.*, p. 359, defiende la equiparación de las penas a partir del principio de autonomía del art. 2 de la CE, en cuya virtud «las instituciones autonómicas



Además, si se considera que este deber no reviste carácter constitucional, se infiere que la sanción contemplada por el art. 502.1 del CP para la incomparecencia a requerimiento de una Asamblea autonómica podría haber incurrido en inconstitucionalidad, si tenemos en cuenta la jurisprudencia sobre el principio de proporcionalidad de las penas (STC 136/1999, de 20 de julio), y nadie ha cuestionado el ajuste del precepto a la CE. La solución alternativa, que el propio CP hubiera previsto una sanción penal inferior en estos casos, en manos del legislador estatal, vendría a ajustarse al art. 149.1.1.<sup>a</sup> de la CE, y también a esa proporcionalidad si no fuera porque con ello se admitiría implícitamente el rango constitucional del deber de comparecer ante una Asamblea de una Comunidad Autónoma —si no, sobraría el castigo penal—, lo que precisamente se niega como punto de partida; amén de abrir la discusión sobre la oportunidad legislativa de esa sanción menor, tanto la penal como la administrativa, seguramente causante de una más fácil elusión del deber y, a la larga, de un vaciamiento funcional de las Comisiones de Investigación de los Parlamentos autonómicos.

Tampoco podemos estar de acuerdo con Ciriero Soletó<sup>127</sup> cuando niega la punibilidad de la incomparecencia en las Comunidades Autónomas en las que ninguna norma complementaria regule los requisitos formales del requerimiento, pues así, según este autor, el art. 502.1 del Código quedaría como mera norma penal en blanco, desapareciendo la tipicidad de la conducta. Las razones ya explicadas y, por si fueran insuficientes, la regulación de la LO 5/1984 sobre la forma de las citaciones (art. 2), en cuanto supletoria del Derecho de las Comunidades Autónomas (art. 149.3 *in fine* de la CE), abonan nuestro argumento en favor de la igualdad en el cumplimiento del deber. Es razonable la queja de Torres Bonet<sup>128</sup> sobre la desigualdad entre las regulaciones autonómicas de los requerimientos de comparecencia: «en estas condiciones, para considerar punibles unos mismos hechos [...] serían necesarios más requisitos en unos casos que en otros, con la consiguiente quiebra del principio de igualdad de derechos de los ciudadanos en su vertiente territorial», aunque nosotros seguimos entendiendo que los requisitos del art. 2 de la LO 5/1984 ya constituyen un *minimum* formal que rige en defecto de norma regla-

---

tienen en su ámbito territorial el mismo significado que las Cortes Generales en el conjunto del Estado», lo que debe ser aceptado siempre que se interprete teniendo en cuenta la naturaleza y funciones de la investigación parlamentaria en cada ámbito, ya que la representación que las Cortes ostentan respecto del pueblo español (arts. 1.2 y 66.1 de la CE) es bastante más que la mera suma de las respectivas representaciones de las Asambleas autonómicas, pues la autonomía territorial se define más por sus límites que por su contenido, y esto también en el plano parlamentario. También se muestran favorables a la nueva tipificación Torres Muro, *op. cit.*, p. 103, y Massó Garrote, *op. cit.*, p. 178.

<sup>127</sup> *Op. cit.*, p. 29.

<sup>128</sup> *Op. cit.*, pp. 354-356, donde mantiene que «puede considerarse perfectamente válida la aplicabilidad de los requisitos establecidos en la LOCCI [LO 5/1984] a las comparecencias ante las Comisiones de Investigación autonómicas a partir de lo dispuesto en el artículo 502.1 CP, si quieren otorgarse consecuencias penales al incumplimiento de dicha obligación». En el mismo sentido, *vid.* García Mahamut, *op. cit.*, pp. 322-323, en cuanto a la no coercibilidad penal de la comparecencia recabada mediante requerimiento que no reúna las exigencias formales que se desprenden del art. 2 de la LO 5/1984.

mentaria autonómica específica, que, *materialmente*, no puede invadir la reserva de Reglamento autonómico ni interferir en la autonomía de las Asambleas de las Comunidades Autónomas, porque la LO regula lo propio del vínculo entre las mismas y los comparecientes, nunca lo ínsito a la potestad autoorganizativa de los Parlamentos.

En cuanto al otro delito que nos interesa analizar, el art. 502.3 del CP dispone: «*El 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*»<sup>129</sup>.

Para Ciriero Soletó<sup>130</sup>, «la conducta típica es faltar a la verdad, debiendo existir, por tanto, constancia acerca de cuál es la verdad para que se pueda admitir la falsedad, no bastando la mera contradicción entre varias declaraciones. La declaración falsa debe desfigurarse de modo esencial la verdad que interesa al procedimiento ya que no sólo se trata de reprimir la mera infracción del deber de decir verdad, sino la afectación al buen fin de las investigaciones». Citando jurisprudencia muy antigua —sentencias del siglo XIX—, recuerda el Letrado de la Asamblea extremeña que «también es falso testimonio la afirmación mendaz de no saber nada de los hechos». «La falsedad ha de entenderse como alteración relevante de la verdad, ya en todo, ya en parte, con la intención de influir en el tráfico jurídico, que lo falseado tenga verosimilitud y relevancia jurídica, de tal forma que quedaría excluida aquella falsedad tan palmaria que no tiene posibilidad alguna de influir en las decisiones o el dictamen [...]. La omisión de datos o hechos también constituye falsedad, pero el dato silenciado debe ser relevante. Las reticencias e inexactitudes también configurarían el tipo, entendiendo que las reticencias son insinuaciones tendentes a aportar o hacer entender algo distinto o generar equívocos e inexactitudes la aportación de elementos accesorios falsos.» Concluye señalando que los hechos sobre los que se miente han de ser relevantes, tomándose como parámetro el que hayan servido para las conclusiones de la Comisión de Investigación, «bien porque se hayan incluido en las mismas, bien porque los esquemas falseados hayan servido de inferencia lógica para llegar a las conclusiones finales».

Finalmente, y tras exponer las teorías de la dogmática penal sobre el tipo subjetivo, dice Ciriero que «un presupuesto para que se dé el tipo penal del artículo 502.3 es que el falso testimonio ha de otorgarse ante una Comisión de Investigación», esto es, en la tramitación de la comparecencia, siendo atípica la falsedad vertida antes o después, con independencia de que la misma pudiese constituir otro delito —calumnias, etc.—. En cuanto al sujeto activo, sigue este autor a Muñoz Conde al sostener que «se trata de un delito especial y de propia mano, que sólo puede cometerlo aquella persona en quien concurren las circunstancias especiales recogidas en el tipo penal», añadiendo que existe unidad de delito, que éste lo es de simple actividad y que podría darse

<sup>129</sup> El precepto ha sido modificado por la LO 15/2003, de 25 de noviembre, para elevar la pena de multa, que, en la redacción originaria del Código, se señalaba en seis a doce meses.

<sup>130</sup> *Op. cit.*, pp. 36-40. Matiza algunas de estas afirmaciones Massó Garrote, *op. cit.*, p. 175.

concurso ideal del mismo con desobediencia ante la omisión de la declaración reiterada ante las conminaciones del Presidente de la Comisión, propugnando la no aplicación de la exención de pena por retractación en tiempo y forma y la de la inviolabilidad como causa de exclusión de la pena siempre que el parlamentario hubiese sido citado en el ejercicio de su cargo —lo que es dudoso, pues lo normal es que se le cite como a cualquier otro compareciente, mutando su *status* jurídico—.

Dice Arce Janáriz<sup>131</sup> que el tipo penal es aplicable para el falso testimonio vertido no sólo ante las Comisiones creadas en las Cortes Generales, sino también en las Asambleas autonómicas, lo que «se infiere de la generalidad con la que está enunciado [...], así como de la ordenación interna del precepto que lo incorpora [...] y de la sistemática de la Sección en la que se ubica». «El nuevo tipo nace como ampliación de un delito, el de falso testimonio, perteneciente al grupo de los delitos contra la Administración de Justicia, y es ese origen el que, aunque finalmente haya querido distraerse evitando la denominación de falso testimonio, más vulnerable hace a la crítica la solución penal»: este autor pone de manifiesto la diferencia entre el proceso judicial, basado en los principios del art. 117 de la CE, y la investigación parlamentaria, a la que no cabe imputar tal objetividad, al perseguir como objetivo una valoración política orientada por la pura oportunidad, llegando incluso a señalar que, con la tipificación penal, puede haberse «dado un paso más hacia una poco deseable judicialización de la vida política mediante la incorporación a los procedimientos parlamentarios de un cuerpo extraño y la aplicación desproporcionada del remedio penal [...] para proteger un bien y garantizar un fin, la verdad, que es más que dudoso que formen parte de la lógica y la naturaleza propias de los procedimientos políticos».

A continuación reitera Arce<sup>132</sup> sus reservas en el mismo sentido que para el delito del art. 502.1, al penalizarse el falso testimonio ante las Comisiones de los Parlamentos autonómicos: «vuelven a faltar [...] elementos constitucionales relevantes para asimilar su posición institucional con la de las Cámaras de las Cortes Generales». No obstante, carecería de sentido que, en aquéllas, quedase tipificada la incomparecencia y no el falso testimonio, pues ello podría desbaratar toda la utilidad que la investigación podría adquirir mediante el sencillo expediente de comparecer ante la Comisión y no someterse a la menor exigencia de veracidad. Además, si el resultado de la actividad de la Comisión se comunica al Ministerio Fiscal a los efectos procedentes, parece razonable que deba atribuirse a los comparecientes el *status* jurídico de testigos o peritos con todos los efectos que ello entraña, pues de otro modo las conclusiones quedarían desprovistas de valor probatorio y su utilidad sería muy escasa para el Ministerio Público si éste se propusiese alguna iniciativa procesal, con la afección que ello supone a ese *interés público* conexo al que hemos

<sup>131</sup> *Op. cit.*, pp. 79-83. *Vid.* también Ciriero Soletó, *op. cit.*, pp. 40-41. Resume las posiciones de la doctrina al respecto Massó Garrote, *op. cit.*, pp. 172-174.

<sup>132</sup> *Op. cit.*, p. 84.

aludido e, incluso, con la perturbación que eso mismo comportaría para la necesaria *no contaminación* del proceso penal<sup>133</sup>.

— *Las garantías del requerimiento: circunstancias espacio-temporales del acto de la comparecencia y extremos objeto de la información que ha de verse en la misma; contenido de la citación y antelación con que debe formularse.*

Llama Ferrajoli<sup>134</sup> «modelo garantista» al sistema de legalidad propio del actual Estado constitucional de Derecho, merced al cual «el derecho contemporáneo no programa solamente sus *formas* de producción a través de normas de procedimiento sobre la formación de las leyes y demás disposiciones. Programa además sus *contenidos* sustanciales, vinculándolos normativamente a los principios y a los valores inscritos en sus constituciones [*sic*], mediante técnicas de garantía cuya elaboración es tarea y responsabilidad de la cultura jurídica». Pueden servir estas afirmaciones de pórtico al epígrafe que abrimos aquí, aunque no sigamos completamente la noción de *garantía* que maneja el jurista italiano, dentro de la cual diferencia entre *garantías primarias*, las obligaciones de prestación o prohibiciones de lesión que integran las expectativas en que consisten los derechos fundamentales, y *secundarias*, las obligaciones de reparar o sancionar judicialmente las lesiones de los derechos, esto es, las violaciones de sus garantías primarias.

Sin perder de vista tal concepto, empleamos aquí otro más común y propiamente *procesal* o *procedimental* de las garantías que asisten al compareciente ante una Comisión de Investigación, no ya en cuanto *forma* mediante la cual puede hacer valer sus derechos fundamentales en el seno de la misma y, eventualmente, articular algún mecanismo reactivo incluso fuera de los *interna corporis acta* —lo que, propiamente, es objeto de apretada síntesis en el apartado subsiguiente—, sino, más bien, en cuanto conjunto de trámites parlamentarios, insertos dentro del procedimiento propio de funcionamiento de estas Comisiones, cuyo propósito es la que podríamos llamar *tutela preventiva* de aquellos derechos. Esto es, en una definición negativa, se trataría de los elementos formales sin los cuales la prestación de declaración por el compareciente quedaría viciada y contaminaría, a su vez, la investigación por los órganos jurisdiccionales, bien por afcción de sus derechos, bien por no cumplirse los requisitos que convierten tal deposición en penalmente obligatoria. A algunas hemos aludido ya de algún modo; no se olvide que la presencia de estas cautelas en la Cámara es esencial por su posible proyección en la actividad

<sup>133</sup> Se refiere tangencialmente a esto Massó Garrote, *op. cit.*, p. 175, añadiendo la conveniencia de la distinción entre testigos e imputados en el proceso penal en cuanto al alcance o exención de la obligación de declarar, con la lógica apostilla de que el ejercicio de los derechos del art. 24 de la CE debe servir para aquellos supuestos en que una respuesta veraz pudiera tener, en el futuro, un contenido autoinculpatorio.

<sup>134</sup> *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Ed. Trotta, 2.<sup>a</sup> ed., 2001, en concreto los extractos de sus capítulos «El derecho como sistema de garantías», pp. 19-20, y «Derechos fundamentales», pp. 43 y 59.

judicial, en cuanto se integrarían, de manera refleja, en el contenido del derecho a un proceso *con todas las garantías* (art. 24.2, p. 1.º, de la CE); y se erigirían en parámetro de regularidad de la actuación de la Comisión en cuanto órgano parlamentario.

Constata Torres Bonet<sup>135</sup> que el derecho de los comparecientes a ser convocados en tiempo y forma no está configurado como tal en la LO 5/1984, añadiendo que los requisitos que deben reunir los requerimientos, establecidos en el art. 2 de la LO, «constituyen más bien una condición de validez de la convocatoria, necesaria para que de la incomparecencia no justificada puedan derivarse consecuencias penales», ya que el art. 502.1 del CP sólo configura como sujetos activos del delito a los que han sido requeridos en forma legal y bajo apercibimiento. De este modo, si el requerimiento no cumple tales presupuestos o requisitos de forma, esenciales para su validez y, desde luego, para su eficacia, la incomparecencia injustificada deja de ser penalmente coercible, entendiéndose, además, que entre aquéllos se cuenta también el cumplimiento de los plazos.

Así, deduce la mencionada autora que «los requeridos a comparecer tienen derecho a que el requerimiento les sea formulado con la antelación prevista en el artículo 52.2.a) RCD<sup>136</sup> y con observancia de las disposiciones del artículo 2 LOCCI». El contenido del art. 2.1 de la LO 5/1984 coincide materialmente con el del art. 75.4, p. 1.º del Reglamento de la Asamblea de Madrid, en punto a la forma y contenido de los requerimientos. Es interesante resaltar que el requerimiento es jurídicamente dissociable de la comparecencia en cuanto tal: mediante su notificación se apercibe, al llamado a comparecer, de la obligación en que se constituye, además de informársele de los derechos y garantías que le asisten y de los cuales está revestida la comparecencia, siendo el acto parlamentario que da inicio a ésta *en cuanto obligación constitucional*, pero sin formar parte de ella, sin integrarse, propiamente y en sentido estricto, en el curso de la misma<sup>137</sup>; es, asimismo, una comunicación efectuada por medio de la Presidencia de la Cámara (arts. 32 del RCD y 55 del RAM). En cambio, la comparecencia, como acto o procedimiento parlamentario, aparece ya diferenciada del requerimiento en sí en la propia

<sup>135</sup> *Op. cit.*, p. 322.

<sup>136</sup> Coincide este apartado con el art. 2.2 de la LO 5/1984 en señalar para la notificación un plazo de quince días de antelación, del cual el precepto orgánico especifica que se computará «respecto de la fecha en que haya de comparecer el requerido», lo que consagra una regla de *cómputo inverso*. No olvidemos que el régimen de estos requerimientos debe revestir un estándar de garantías lo más próximo posible al de las citaciones judiciales, a riesgo de producción de indefensión, de no concurrencia de todas esas garantías y de imposibilidad de persecución penal de las infracciones cometidas o de las que se tenga noticia en el curso de la investigación. El plazo cumplimenta sobradamente dicho estándar, en comparación con el que establece el art. 75.4, p. 2.º, del Reglamento de la Asamblea de Madrid —tres días— que es el mínimo cuando concurren circunstancias de *urgente necesidad* según los arts. 2.2 de la LO y 52.2.a) del RCD—, el cual se explica en razón de las propias limitaciones territoriales y la mayor proximidad geográfica que se presume respecto del domicilio de los llamados a comparecer ante Comisiones, además, con un ámbito objetivo más reducido.

<sup>137</sup> Coincidimos en esto con Torres Bonet, *op. cit.*, p. 340.

LO 5/1984, al estar regulada en un precepto diferente (art. 3), que se remite a los Reglamentos de las Cámaras para su disciplina concreta.

En primer lugar, el requerimiento se formula mediante citación fehaciente y en forma de oficio: es, por tanto, un documento parlamentario *sui generis*, que se comunica al requerido por conducto y con la firma del Presidente de la Cámara respectiva, y que, si bien no puede seguir el régimen de las notificaciones, citaciones y emplazamientos judiciales (sobre todo, arts. 166 a 182 y, entre las medidas cautelares, 486 a 488, todos ellos de la LECrim), por la necesaria separación de actuaciones y la inadecuación de estas normas a la actividad parlamentaria, sí debe aproximarse lo más posible al sistema de garantías que el mismo comporta, en especial por la *fehaciencia* que se exige de la citación. Con todo, entendemos que la práctica de la notificación, en defecto de normas específicas, y no existiendo *imputados*, sino *comparecientes* ante la Comisión, subsidiariamente ha de regirse por los arts. 58 y 59 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, con las modificaciones introducidas en los mismos por las Leyes 4/1999, de 13 de enero; y 24/2001, de 27 de diciembre<sup>138</sup>.

En segundo lugar, y por lo que hace al contenido, identificamos los preceptos ya citados, en la medida en que, además, el art. 52.2 del Reglamento del Congreso remite, para los requisitos, a «*lo dispuesto en la Ley prevista en el artículo 76.2 de la Constitución*». Se compone aquél de los siguientes extremos: la fecha del acuerdo en virtud del cual se requiere y la Comisión ante la que se ha de comparecer; el nombre y apellidos del requerido y las señas de su domicilio; el lugar, día y hora de la comparecencia, con el apercibimiento de las responsabilidades en que se pudiera incurrir en caso de incomparecencia; los extremos sobre los que se debe informar o, como dispone el art. 2.1.d) de la LO 5/1984, el tema sobre el que deba versar el testimonio; y la referencia expresa a los derechos reconocidos constitucional, legal y reglamentariamente al requerido. Con omisión consciente de requisitos adicionales específicos en cuyo detalle concreto no podemos detenernos —los relativos a funcionarios públicos y personas jurídicas—, así como de derechos de naturaleza no fundamental, como los de asistencia y reembolso de gastos inferidos como consecuencia del propio requerimiento, haremos un comentario sucinto de cada uno de estos particulares.

La fecha del acuerdo de requerimiento no reviste mayor complejidad: normalmente lo será la del calendario y plan de trabajo que haya aprobado la

---

<sup>138</sup> No parece viable, sin embargo, la aplicación subsidiaria del nuevo ap. 3 del art. 59 en el ámbito que nos ocupa; el mismo regula la notificación por medios telemáticos, pero para que la misma se practique confiriendo validez y eficacia al acto que contiene, es preciso que el interesado haya señalado dicho medio como preferente o consentido expresamente su utilización, identificando además la dirección electrónica. La práctica imposibilidad de que se cumplan estos presupuestos y las peculiaridades de la recepción, al entenderse practicada la notificación con el acceso al contenido de la notificación en el *buzón* electrónico, aconsejan seguir vías *tradicionales*, a reserva de que las nuevas tecnologías y la legislación que las regula nos lleven en el futuro a propugnar su utilización en un ámbito tan necesitado de un proceder garantista.

propia Comisión para su funcionamiento, y que guía en todo momento sus trabajos; en cuanto a la Comisión ante la que se ha de comparecer, ha de consignarse la rúbrica o título de la misma, con el cual se ha creado, reflejo *prima facie* de su objeto y del interés público en que arraiga, siendo indiferente su constancia aparte o en el propio encabezamiento del documento. El nombre, apellidos y domicilio del requerido son circunstancias obvias, pudiendo la última plantear algún problema en punto a su averiguación, para lo cual podrá la Comisión, por medio de los servicios de la Cámara, valerse de los datos personales de público conocimiento de los que pueda disponer, con escrupuloso respeto a la legislación vigente al efecto y, a falta de ello, recurrir a la colaboración de otras autoridades con base en el deber de auxilio a las Cámaras que establece el art. 109 de la CE y en los preceptos aplicables de la LO 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad [arts. 11.1.a), 37, 38.1.a) y 47], además, en su caso, de las normas reguladoras de las Policías autonómicas y convenios de colaboración vigentes.

En lo que atañe al lugar, día y hora de la comparecencia y consiguientes apercebimientos, las circunstancias temporales que se consignent deberán ser contrastadas con la fecha del acuerdo de requerimiento al objeto de verificar el cumplimiento de los plazos mínimos, en garantía del llamado a informar, y teniendo en cuenta que los Reglamentos parlamentarios, al igual que la legislación administrativa, consagran el carácter de días hábiles de los que conforman los plazos señalados en ellos; no puede el compareciente prestar testimonio sino habiendo tenido una mínima oportunidad de conocer específicamente con qué objeto se le cita. La constancia del lugar debe comprender el domicilio completo de la sede parlamentaria, que el ciudadano no está obligado a conocer, pero sin llegar al extremo minucioso de la sala o local en que la Comisión desarrolla sus trabajos, dato que puede ser indicado *in situ* por los servicios de la Cámara. Por fin, y por lo que respecta a los apercebimientos que se efectúan al requerido, el legislador de 1995 olvidó modificar el art. 2.1.c) de la LO 5/1984 para añadir, al caso de desobediencia por incomparecencia, el nuevo delito de falso testimonio, lo que en modo alguno exonera de su expresión o manifestación en el requerimiento, pues es fundamental, para la *pureza procedimental* de la comparecencia, que la misma se desarrolle previo conocimiento, por el informante, del art. 502.3 del CP y de las consecuencias que se desprenden de un testimonio inveraz; ello al objeto de que no pueda alegar, eventualmente, error de tipo *ex art. 14.1* o de prohibición *ex art. 14.3* del mismo Código, al convertir el mismo en vencible.

Aspecto importante es el relativo al *tema* sobre el que verse el testimonio, dada su conexión con el punto anterior y con el objeto de la investigación. Normalmente será suficiente reproducir sin más el título o rúbrica de la Comisión, pero si ésta decide que un compareciente ha de informar sobre algún tema conexo o adicional que de algún modo pueda entenderse englobado dentro de la investigación iniciada, ha de expresarse el mismo en la citación, como medida de garantía de la correcta prestación del testimonio. Aunque las normas aplicables guardan silencio sobre esto, sí es conveniente subrayar que la Comisión, que actúa, al cabo, integrada en la Cámara como complejo

orgánico, habiendo sido el acuerdo de creación de la misma aprobado por el Pleno o por los órganos rectores de la propia Cámara, no puede incurrir en *ultra vires*: esto es, no se encuentra habilitada para llamar a nadie por una cuestión ajena al objeto para el que fue creada, pero sin que la citación deba especificar tanto los extremos sobre los que debe informar el compareciente que ello venga a desvirtuar la indagación, ni, desde luego, contener indicio alguno del interrogatorio al que se va a someter al ciudadano; éste se entiende instantáneo, como *contenido esencial* de la comparecencia, no susceptible, por tanto, de preparación anticipada por el declarante. En suma, bastará con la transcripción, suficientemente comprensiva y comprensible, del objeto, principal y/o accesorios o adicionales, por los cuales la Comisión requiere al sujeto al cual ha llamado.

Terminando con la referencia expresa a los derechos del requerido, no debe contraerse la misma a los de rango constitucional, fundamental o no, legal o reglamentario, sino incluir los de las tres especies sin excepción. En lo concerniente a los primeros, deberán relacionarse tanto los que el art. 1.2 de la LO 5/1984 señala como de necesaria tutela por las Mesas de las Cámaras como todos los que aquí hemos estudiado, con una cláusula de cierre que se remita a todos los derechos constitucionales no expresamente consignados; esto es válido también para los de configuración o rango meramente legal o reglamentario, no sin haber reproducido tanto los que figuran en la LO 5/1984 y no se hallen transcritos en los Reglamentos de las Cámaras como los que sí lo están. El art. 52.2.b) del Reglamento del Congreso dispone que: «*En la notificación, el ciudadano requerido será advertido de sus derechos y obligaciones*», esto es, en la citación debe plasmarse en su totalidad el *status* jurídico del compareciente, aunque no es imaginable ninguna obligación que no se halle acompañada de los apercibimientos de necesaria constancia en el documento; no es procedente la creación *ex novo* de obligaciones sin base constitucional ni legal expresa o la consignación de los que implícitamente se deriven del acto de la comparecencia —por ejemplo, el deber de corrección o cortesía para con los parlamentarios o, lo que es más relevante, el deber de respeto a los derechos fundamentales de terceros ajenos a la Comisión, anclado genéricamente en los arts. 9.1 y 10.1 de la CE—. A estos efectos, es superfluo que los Reglamentos de las Asambleas autonómicas recojan una previsión similar a la del art. 52.2.b) de la norma del Congreso, por las razones ya apuntadas.

Igualmente es aconsejable la mención de la posible comunicación de las conclusiones de la investigación al Ministerio Fiscal, por medio de la reproducción del art. 76.1, inc. 2.º, de la CE, relativo al *resultado* de la misma, o de los preceptos de desarrollo (arts. 52.5 del Reglamento del Congreso y 75.7 del de la Asamblea), no ya para que el compareciente tenga la certeza de la no contaminación del proceso penal presente o futuro, sino, sobre todo, para que sea consciente de las consecuencias que pueden derivarse de lo que aporte a la Comisión.

Por ello es aplicable a las Asambleas autonómicas, y no sólo a las Cámaras que conforman las Cortes Generales, el art. 3.2 de la LO 5/1984, según el cual «*Si de las manifestaciones del compareciente se dedujeran indicios racionales de cri-*



minalidad 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.» Quien puede lo más —comunicar las conclusiones, el todo de la indagación, al Ministerio Fiscal, ex arts. 76.1, inc. 2.º, y 124.1 de la CE— puede lo menos —manifestarle los hechos delictivos de que tuviera conocimiento con ocasión o en el curso de la investigación, como parte de ésta—; se trata de un poder-deber o de un derecho-función, basado en el deber general de denuncia de la *notitia criminis* (arts. 259 y ss. de la LECrim; 5 y 10 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, aprobado por Ley 50/1981, de 30 de diciembre, el primero de ellos modificado por las Leyes 12/2000, de 28 de diciembre, y 14/2003, de 26 de mayo; y art. 408 del CP, con preferencia al art. 450.2 por la autoridad de que está investida la Comisión y la más precisa configuración del tipo, ex arts. 8.1.ª y 24.1 del Código). Ha de expresarse en el requerimiento tal circunstancia, que se refiere no sólo a los hechos delictivos conocidos por causa de la investigación, sino, obviamente, a los constitutivos de algún delito del art. 502 del CP, si bien para el compareciente y respecto de éstos es suficiente el percibimiento.

Por fin, y en punto a las garantías, aunque no resulte preceptivo, sí es oportuno recordar, en el requerimiento, tanto el carácter público de las sesiones en que se celebren comparecencias, si es que el respectivo Reglamento parlamentario así lo dispone (en nuestro caso, art. 64.1 y 4 del Reglamento del Congreso, con las excepciones que contempla; y art. 104.a) *in fine* del Reglamento de la Asamblea), como las vías de tutela parlamentaria de los derechos fundamentales del compareciente, aspectos ambos que abordaremos a continuación. Únicamente podría añadirse, en la citación, la expresión de cualquier otro extremo que devenga pertinente de acuerdo con las normas de procedimiento que fueran específicamente aprobadas por la Mesa o la Presidencia de la Cámara para la Comisión, y que, en todo caso, se hallan subordinadas al Reglamento.

— *Las garantías del acto de la comparecencia; en especial, publicidad vs. secreto.*

Sin perjuicio de las reflexiones que hemos ido desgranando respecto de la comparecencia como acto central y característica distintiva de las Comisiones investigadoras, así como de las que quedan por efectuar en el apartado siguiente, corresponde en éste terminar con las garantías de las que ha de estar revestida la sesión de la comparecencia en cuanto tal, deteniéndonos, en particular, en cómo se articule en la misma el principio general de publicidad parlamentaria. Éste encuentra acomodo en el art. 80 de la CE en cuanto a las sesiones plenarias, sin previsión expresa, en la Norma Fundamental, para las sesiones de las Comisiones. Por ello, habremos de desarrollar nuestro examen partiendo de los Reglamentos, aplicables asimismo a las sesiones del Pleno en las que se apruebe la creación de la Comisión y se debata y, en su caso, apruebe su Dictamen, dado lo parco de la norma constitucional y su reenvío parcial a los preceptos reglamentarios.

Como recuerdan en este punto Astarloa y Cavero<sup>139</sup>, «en lo que se refiere a la publicidad, el RCD era, en su redacción original, máximamente restrictivo, en contraste con lo que suele ser habitual en el Derecho comparado; en virtud de lo dispuesto en su art. 64, debían ser secretas “las sesiones y los trabajos de las Comisiones de Investigación” y, por razón de lo establecido en el art. 63, eran igualmente secretas las sesiones del Pleno en las que se debatían propuestas, dictámenes, informes o conclusiones formuladas por las Comisiones de Investigación. Esto ha sido radicalmente alterado por la reforma de 1994. Hasta ese momento, técnicamente [...], la única publicidad posible era la que siguen recogiendo los párrafos 5 y 6 del art. 52: la publicación en el Boletín Oficial de las conclusiones aprobadas por el Pleno y de los votos particulares rechazados». Acierta Torres Bonet<sup>140</sup> en señalar que «el secreto de las Comisiones de Investigación se fundamentaba en una doble finalidad. Por una parte, se pretendía asegurar el mayor grado de eficacia en sus trabajos, la máxima capacidad fiscalizadora. Por otra parte, se intentaban proteger intereses superiores, bien fuera la tutela de los derechos de las personas, comparecientes o no ante la Comisión, afectadas por sus trabajos, bien fueran determinadas materias especialmente sensibles», añadiendo que no se conseguían los efectos pretendidos con el mismo.

Igualmente reconocen los dos Letrados de las Cortes Generales<sup>141</sup> que «el secreto de los trabajos de las Comisiones de Investigación exigido por el RCD» causó desde el comienzo «graves trastornos», lo que desembocó en la mencionada reforma de 16 de junio de 1994, la cual afectó a los arts. 52, 63 y 64, aquí comentados, de dicho Reglamento.

«El objetivo básico de la reforma fue la modificación del régimen de publicidad de las investigaciones», señalan estos dos autores. «A tal fin, se revisó el art. 63, haciendo público, sin mayores requisitos, el debate plenario de los dictámenes de las Comisiones de Investigación, y se modificó también el art. 64, eliminando parcialmente el secreto de los trabajos de la Comisión mediante la siguiente distinción»: el mantenimiento del secreto para las sesiones preparatorias del plan de trabajo, las de deliberación interna y las preparatorias de las decisiones del Pleno, bien que con la ya aludida confusión entre *secreto* y *no publicidad*; y la admisión de la publicidad de las sesiones que tengan por objeto la celebración de comparecencias informativas, con las excepciones que el propio ap. 4 del art. 64 tipifica. Según Massó Garrote<sup>142</sup>, «el objeto de la regulación no es otro que establecer un sistema de garantías, que pretende conciliar el principio de publicidad parlamentaria con la necesaria reserva para el tratamiento de determinadas cuestiones», infiriendo que sólo pueden ser secretas las sesiones cuyo objeto no sea la celebración de comparecencias.

<sup>139</sup> Artículo 76. *Comisiones de Investigación*, en Alzaga Villaamil, *op. cit.*, pp. 604 y 634-635.

<sup>140</sup> *Op. cit.*, p. 259.

<sup>141</sup> Artículo 76. *Comisiones de Investigación*, en Alzaga Villaamil, *op. cit.*, p. 623.

<sup>142</sup> *Op. cit.*, pp. 107-109.

El Reglamento de la Asamblea de Madrid, posterior a esta reforma, recoge ya los principios que la inspiran, dado el paralelismo existente entre los aps. 5 y 6 del art. 52 del RCD y el art. 75.7 del RAM, y considerando el art. 104.a) de éste, en el que el secreto de las sesiones de las Comisiones de Investigación halla justamente la excepción de las sesiones en las que se tramiten comparecencias, sin mayor matización. Por lo demás, el art. 103, al declarar públicas las sesiones plenarias como regla general, sólo hace de carácter secreto aquéllas en que se debatan dictámenes de estas Comisiones «*si así lo acuerdan la Mesa y la Junta de Portavoces*», novedad que comporta un elemento de diferenciación respecto del art. 63 del Reglamento del Congreso; no obstante, el núm. 3.º de este precepto también permite, de conformidad con el art. 80 de la CE, que por acuerdo del propio Pleno, adoptado por mayoría absoluta, se convierta en secreta la sesión inicialmente pública.

En este ámbito, se plantea si el art. 103.c) del RAM, semejante al art. 63.3.º del RCD, es de aplicación a cuanto concierna a las Comisiones de Investigación en las sesiones plenarias de la Cámara. Si, en el Congreso de los Diputados, no existe problema aparente en que el precepto opere introduciendo el acuerdo de sesión secreta, al no haber ningún otro apartado en el art. 63 del RCD sobre asuntos relativos a estas Comisiones, en la Asamblea la existencia *ad hoc* del art. 103.b) obliga a su aplicación como *lex specialis*, bien que el supuesto de hecho se ciñe solamente al debate de Dictámenes o conclusiones de las mismas, único supuesto posible en que aquellos asuntos *pasan* por el Pleno, pues la creación de estas Comisiones es competencia de la Mesa (art. 75.1 del RAM) y no del órgano supremo de la Cámara (art. 52.1 del RCD). En ese supuesto, la sesión será secreta por acuerdo favorable de la Mesa (art. 49.1.g) del RAM] y de la Junta de Portavoces [art. 61.1.f)], en ejercicio de una competencia conjunta que ha de conducir a una decisión de sentido coincidente en ambos órganos, que se configuran así como rectores del funcionamiento del Pleno en esta concreta cuestión. La conexión del art. 103.b) del RAM con el art. 80 de la CE se situaría, pues, en la adopción del *acuerdo en contrario* de sesión secreta con arreglo al Reglamento, no por mayoría absoluta de los Diputados de la Cámara, ya representados, por mediación de sus respectivos Grupos Parlamentarios, en la Junta de Portavoces —como también en la Mesa—. Con todo, resulta difícil, aun no siendo imposible, pensar que ya en sede plenaria puedan vulnerarse derechos fundamentales de comparecientes o de terceros con ocasión del debate de conclusiones, razón por la cual la excepción a la publicidad del art. 103.b) ha de ser interpretada y aplicada con carácter restrictivo.

A diferentes conclusiones hemos de llegar en cuanto atañe a las sesiones de la propia Comisión de Investigación, al no ser tan hipotética la eventual afectación de su actuación en tales derechos, con la consiguiente repercusión en el régimen de garantías de la comparecencia y, muy en particular, en el carácter público o secreto de la sesión. Partiendo aquí del distinto régimen del art. 64.4 del RCD y del art. 104 del RAM, se suscita la cuestión consistente en si las excepciones que en aquél justifican el secreto de la sesión en que se sus-

tancie una comparecencia informativa —que ésta verse sobre materias reservadas o secretas conforme a la legislación vigente o que, a juicio de la propia Comisión, los asuntos a tratar coincidan con actuaciones judiciales secretas— pueden jugar en el régimen previsto para el Parlamento autonómico madrileño ante el silencio del art. 104.a), que declara secretas las sesiones de las Comisiones de Investigación «*excepción hecha [...] de las sesiones en que se tramiten comparecencias*», sin más. A falta de disposición expresa, y teniendo en cuenta que esas dos excepciones, tasadas en el Reglamento del Congreso, obedecen a bienes dignos de tutela desde la perspectiva constitucional, si los órganos rectores de la Comisión de la Asamblea juzgan que concurre alguna de ellas, deben plantearlo a la misma para que opere, en su caso, el art. 104.b) del RAM, similar al art. 64.2 del RCD, al permitir la *conversión voluntaria* de una sesión pública *ab initio* en secreta, por acuerdo adoptado por mayoría absoluta de la Comisión a iniciativa, entre otros, de su propia Mesa o de un Grupo Parlamentario.

No obstante, y dado que el secreto de las sesiones parlamentarias ha de acogerse con todas las cautelas, pensamos que sólo la concurrencia de alguna de esas dos excepciones, o bien de otra circunstancia que, en el sentido ya descrito, pueda implicar contaminación del proceso penal, así como de la invocación de la excepción de anonimato por el compareciente, es hábil para que la Comisión pueda *disponer* del carácter público o secreto de la sesión mediante acuerdo, pues debe primar siempre la publicidad impuesta con carácter general por el art. 104.a) del RAM y, subordinadas a éste, las normas rectoras de cada Comisión, aprobadas por la Mesa de la Cámara. Cualquier otra incidencia que se produzca en el curso de una *sesión pública de comparecencia* ha de ser resuelta en el contexto y sin perjuicio de esa publicidad, incluyendo, con los matices ya efectuados, todas las situaciones en que el declarante inste la tutela de la Mesa de la Comisión por entender que alguno de sus derechos fundamentales ha sido objeto de violación o perturbación, sin que pueda afectar al funcionamiento del órgano parlamentario la apelación genérica, y sin mayor fundamentación, al art. 18 de la CE o a derechos constitucionales o garantías de tal naturaleza. En suma, el carácter público de la sesión en que se tramite el acto de la comparecencia no es sólo un imperativo reglamentario funcional de la Cámara, sino, desde luego, una restricción proporcional de la efectividad de los derechos fundamentales del declarante, para cuya protección se posibilitan cuantos mecanismos han sido ya explicados y que se sintetizan en el apartado siguiente.

En síntesis, a falta de mayor especificación, el que sólo sean públicas las sesiones de las Comisiones de Investigación de la Asamblea de Madrid en que se tramiten comparecencias [art. 104.a), con las eventuales salvedades derivadas del art. 104.b)] significa, *sensu contrario*, que son secretas aquellas sesiones en las que se delibere y apruebe su calendario y plan de trabajo y en que se debata y, en su caso, apruebe o rechace su Dictamen. En el primer caso, el secreto, sobre el que no cabe duda desde la óptica del Reglamento, se funda en la *protección preventiva* tanto de los derechos de los potenciales comparecientes, que no tienen la obligación de soportar el daño que para su honor e imagen (art. 18.1

de la CE) podría causarse por su inclusión *a priori* en el listado que, preparado para las sesiones informativas, configure el plan de trabajo, acompañado de los motivos que justifiquen su presencia en la Cámara, ni de la relación que pudiera establecerse entre sus personas y los documentos e informaciones escritas solicitadas por la Comisión. En el segundo, aconseja la proscripción de la publicidad la posibilidad de que la misma comunique las conclusiones al Ministerio Fiscal, teniendo en cuenta que el Dictamen puede contener un atisbo de imputación penal fundada, como prueba de cargo, en los testimonios vertidos ante la Comisión. Por fin, habrá de ser secreta cualquier otra sesión en la que no se sustancien comparecencias, o en la que la Comisión haya de deliberar sobre cualquier aspecto funcional o procedimental<sup>143</sup>, salvo aquéllas en que ello se suscite durante una comparecencia y deba ser resuelto en el acto, a no ser que la Mesa y Portavoces de la Comisión pueda o deba adoptar algún acuerdo, o preparar una iniciativa que someter a ésta, ya que las reuniones de tal órgano rector son, ocioso es decirlo, a puerta cerrada.

Sólo dejamos constancia de las dos consecuencias de la declaración de secreto de estas sesiones, por ser la misma constitucionalmente posible o reglamentariamente preceptiva. En primer lugar, el levantamiento de acta taquigráfica, con los efectos que para la publicidad de su contenido y de los acuerdos que en ella se reflejan se desprenden de este régimen especial (art. 96.2 del RCD, frente al juego sistemático de los arts. 19.1, 98.2 y 105.4 del RAM, que han de cohonestarse con su art. 75.7, sobre publicación de las conclusiones y votos particulares en el Boletín Oficial de la Cámara, no teniendo acceso los acuerdos adoptados en sesión secreta al Diario de Sesiones de la Asamblea). En segundo lugar, el deber de sigilo de los Diputados que tengan conocimiento de actuaciones secretas (arts. 16 del RCD y 26.1 del RAM), cuya infracción genera las sanciones que procedan según las normas de disciplina parlamentaria [arts. 99.1.2.º del RCD y 34.1.b) del RAM]. La finalidad de todas estas prevenciones es clara: es inherente al secreto de la sesión que el mismo se extienda al documento que recoja sus incidencias y acuerdos, así como su proyección sobre la conducta del Diputado, con un carácter netamente garantista de lo que con ello se pretende proteger, tratándose, normalmente, de bienes o derechos de rango constitucional.

### **3.2. La conciliación de los derechos fundamentales de los comparecientes con la finalidad de las Comisiones de Investigación como resolución de un conflicto entre bienes constitucionalmente protegidos; cauces de tutela**

La redacción de este apartado prefigura o, por mejor decir, ratifica el contenido del anterior. Según se deduce de la lectura somera de todos los supues-

<sup>143</sup> Las sesiones *de deliberación interna* no son públicas —aunque el régimen de las mismas se iguala al del secreto parlamentario— en las Comisiones de Investigación del Congreso (art. 64.4 del RCD).

tos en que pueden entrar en colisión los derechos fundamentales de un compareciente ante una Comisión investigadora con la finalidad perseguida por ésta, que justifica su recepción constitucional y reglamentaria —esto es, su acogida por el ordenamiento jurídico, por el Derecho *objetivo*— o con el *ius in officium* de los parlamentarios que componen la Comisión (art. 23.2 de la CE), que, en las sesiones en que se desarrollan las comparecencias, se ejerce por medio de interrogatorios al compareciente, de los cuales se pretende extraer la información necesaria para el ejercicio de sus funciones —vertiente *subjetiva* de la indagación parlamentaria—, en ellos la Mesa de la Comisión adquiere una función de tutela y, hasta cierto punto, de mediación o conciliación entre uno y otro extremo de la cuestión planteada, con indudable incidencia tanto en la esfera jurídica del informante como en la tarea asignada a este peculiar órgano parlamentario. Sirva, pues, como síntesis esa visión de la especial ponderación que la Mesa de la Comisión habrá de efectuar, decidiendo qué bien o derecho prevalece.

Dicho juicio será complejo en bastantes supuestos, no sólo por compartir su carácter fundamental los derechos del compareciente y los del Diputado o Senador inquiriente, dotados éstos de unas vías de tutela jurisdiccional progresivamente ampliadas por la jurisprudencia del TC, sino por la particularidad de los instrumentos reactivos que, en protección de los bienes y derechos en juego, pueden llegar a articularse dentro y fuera de la Cámara.

Sin que podamos entrar a discernir si la inviolabilidad de las Cámaras, consagrada para las Cortes Generales en el art. 66.3 de la CE y para las Asambleas autonómicas en los respectivos Estatutos o Reglamentos parlamentarios, es o no un obstáculo de procedibilidad para que por los comparecientes que, habiendo visto supuestamente vulnerados sus derechos, pueda deducirse, en su caso, acción civil o penal contra las mismas o los parlamentarios integrantes de sus órganos —una cuestión dudosa digna de tratamiento independiente, a la luz del derecho a la tutela judicial efectiva que reconoce el art. 24.1 de la CE—, la prerrogativa de inviolabilidad<sup>144</sup> de los miembros de esas mismas Cámaras, por las opiniones emitidas en el ejercicio de sus funciones y por la emisión de sus votos, mediante los cuales se forma la voluntad de los órganos parlamentarios, al adoptar éstos sus acuerdos por mayoría, está, sin duda, en la base del tantas veces meritado art. 1.2 de la LO 5/1984, y de su aplica-

---

<sup>144</sup> Las prerrogativas de inviolabilidad e inmunidad fueron asimiladas, a la vez que diferenciadas, por la STC 243/1988, de 19 de diciembre. Según la misma, aunque ambas tienen distinto contenido objetivo y finalidad específica, encuentran su fundamento en el objetivo común de garantizar la libertad e independencia de la institución parlamentaria. La *inviolabilidad* es un privilegio de naturaleza sustantiva que garantiza la irresponsabilidad jurídica de los parlamentarios por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones, entendiendo por tales aquellas que realicen en actos parlamentarios y en el seno de cualquiera de las articulaciones de las Cortes Generales —también en las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, STC 30/1997, de 24 de febrero—, siendo su finalidad específica asegurar, a través de la libertad de expresión de los parlamentarios, la libre formación de la voluntad del órgano legislativo al que pertenezcan. La *inmunidad*, en cambio, es una prerrogativa de naturaleza formal que protege la libertad personal de los representantes populares contra detenciones y procesos judiciales que pueden desembocar en privación de libertad, evitando que se altere indebidamente la composición y funcionamiento de las Cámaras.

ción en cualesquiera Parlamentos, estatal o autonómicos. En efecto, como quiera que la inviolabilidad, objeto de controversia hoy, como todos los *privilegios* de los parlamentarios, sólo puede tener una justificación funcional, se hace imprescindible el cauce de preservación *inmediata* de los derechos del tercero que tal precepto regula, y que se añade a la aquí denominada tutela *preventiva*, que vendría integrada por las garantías tratadas en el apartado anterior.

Por ello, resulta de todo punto recomendable, y aun necesario, que en la citación mediante la que se formule el requerimiento se exprese con claridad que si en cualquier momento, durante la comparecencia, el sujeto compareciente entendiera que se ha producido violación de alguno de los derechos que se relacionan en el propio documento de citación, puede solicitar la intervención de la Mesa de la Comisión, invocando el concreto derecho que considera vulnerado y las causas de su infracción. Esta vía de *amparo instantáneo*, no establecida en las Leyes ni en los Reglamentos, pero que no deja de constituir desarrollo de los mismos, se basa, así pues, en la expresión del derecho fundamental que la Comisión o alguno de sus miembros ha podido infringir y en la necesaria y mínima fundamentación del motivo de la vulneración, siendo estos dos elementos imprescindibles para que la Mesa pueda resolver en el acto, de modo que su insuficiente alegación o motivación, la ausencia de alguno de ellos o su apelación genérica, abusiva o injustificada, serán suficientes para que el órgano rector de la Comisión deniegue la protección de plano; para evitar tan tajante solución, será muy útil la asistencia, usualmente letrada, al compareciente, si éste ha ejercitado tal derecho haciéndose acompañar de una persona de su confianza.

Y, ¿en qué consistirá tal amparo? ¿Cuál es el contenido de la resolución que la Mesa de la Comisión adoptará, si lo hace en sentido estimatorio de las pretensiones del compareciente? Aquí la salvaguarda del derecho vulnerado comprendería no sólo la mera declaración de la violación en sí, constatada por el órgano llamado a resolver, sino, seguramente, la reparación o restauración del *status* del compareciente, devolviéndolo al estado anterior a la vulneración y, sobre todo, que se verifique el mandato de que el parlamentario que haya causado tal violación se abstenga, en lo sucesivo, de cualesquiera actuaciones en sentido similar, si es preciso, con una llamada al orden por la Presidencia en ejercicio de su función de dirección del debate.

Sin embargo, la ausencia de previsión normativa explícita en apoyo de esta potestad de las Mesas de las Comisiones, material aunque no formalmente jurisdiccional, invita a ser prudentes, de manera que las mismas resuelvan entendiendo englobada en el amparo sólo la declaración de la vulneración, con la expectativa de que ello será suficiente para la autorrestricción o contención futura del parlamentario causante de dicha violación; ello a falta de regulación, en la LO 5/1984 y en los Reglamentos, de otras medidas de protección, aun cautelares, que podrían incorporarse al sistema de disciplina parlamentaria, tales como la retirada de la pregunta del Diario de Sesiones, su no constancia en acta o la ampliación del elenco de infracciones y sanciones. Teniendo en cuenta lo ambiguo e indeterminado de estos poderes de la Mesa de la Comisión, pero también los riesgos que se derivarían de su regulación minuciosa,

dada la discrecionalidad exigida por la prudencia en su ejercicio, sólo la modificación de las reglas de orden y disciplina en las Comisiones y, por la vigencia de la inviolabilidad, del régimen sancionador parlamentario podría mejorar este extremo de la actuación de las mismas, ante la salvaguarda *incompleta* de los derechos del informante.

Una fase subsiguiente vendría integrada por las vías de tutela que el mismo tratase de activar si, a su vez, considera que no se ha dado satisfacción a su derecho por la Mesa de la Comisión en el acto de reclamación en el que ha invocado el derecho, su vulneración y los motivos que la fundan. Con ello se entraría en una protección *ex post*, desprovista del carácter instantáneo y automático que se predica de la anterior, y cuyo apoyo directo sería el propio art. 1.2 de la LO 5/1984, en la medida en que establece una potestad de las Mesas de las Cámaras. Es más, son éstas las que deben dispensar la protección *principal* del derecho o garantía fundamental que se entienda vulnerado, en la medida en que la interposición de recursos en sede jurisdiccional exige, en su caso, el agotamiento de las vías internas previas en el seno de la propia Cámara.

Partiendo de las discordancias orgánicas y procedimentales que provoca la atribución de tal potestad a las Mesas de las Cámaras, y no a las de las Comisiones, Torres Bonet<sup>145</sup> destaca que «bien pudiera parecer una injerencia de la Mesa de la Cámara en los trabajos del órgano de encuesta, dado que el reglamento no prevé expresamente intervención alguna del órgano colegiado rector de la Cámara una vez constituida la Comisión», olvidando que nos hallamos ante una cuestión no susceptible de regulación por el Reglamento parlamentario, sino sólo por la Ley, en la medida en que involucra los derechos y garantías del tercero; ninguna de las soluciones que propone nos parece viable para el regular funcionamiento de la Comisión, siendo así que cabría postular la posibilidad de que el compareciente-recurrente presentase un escrito ante la Mesa de la Cámara alegando la vulneración de su derecho y los motivos por los que cree se ha producido, además de la resolución de la Mesa de la Comisión que deniega su pretensión. Por fin, esta autora y García Mahamut<sup>146</sup> coinciden en invocar el art. 52.3 del RCD —o el art. 75.1 del RAM— para atribuir a la Presidencia la facultad de desarrollo del mandato contenido en el art. 1.2 de la LO 5/1984 mediante la aprobación de las *oportunas normas de procedimiento* —en el Reglamento de la Asamblea, la resolución definitiva, por la Mesa, de los extremos relativos a las reglas básicas funcionales de la Comisión—, lo que sí es admisible siempre que no se incida en el fondo del precepto orgánico y que el órgano rector de la Cámara, colegiado o unipersonal, se limite a articular un procedimiento que concrete la potestad ya reconocida por la LO a la Mesa de la Cámara y que facilite la tutela del derecho mediante recurso o reclamación ante la misma<sup>147</sup>.

<sup>145</sup> *Op. cit.*, pp. 327-329.

<sup>146</sup> *Op. cit.*, p. 250.

<sup>147</sup> Las normas de procedimiento que aprobase la Mesa o la Presidencia de la Cámara deberían ceñirse, pues, a aspectos puramente procedimentales y formales, regulando sólo el *modo* en que el compareciente ha de hacer valer sus derechos, tiempo y forma en que ha de formular esta suerte de *recurso de amparo*



Agotada la *vía parlamentaria previa*, la persistencia en la vulneración del derecho, siempre que éste revista carácter fundamental, habilita, como reconoce la doctrina, el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional [arts. 53.2 y 161.1.b) de la CE], frente a actos parlamentarios, tal como lo regula el art. 42 de la LOTC: «Las decisiones o actos sin valor de Ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, o de sus órganos, que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, podrán ser recurridos dentro del plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, sean firmes.»

Esta firmeza vendría asegurada por la *doble instancia* interna que hemos propugnado con anterioridad, siendo *dies a quo* para la interposición del recurso el siguiente al de la notificación del acuerdo de la Mesa de la Cámara al interesado (STC 76/1994, de 14 de marzo), o, en caso de que así se dispusiera o viniese preceptuado por el Reglamento parlamentario, el de su publicación en los Boletines o Diarios Oficiales de las Cámaras, computándose desde el mismo el plazo de tres meses. Por lo demás, Pascua Mateo<sup>148</sup> destaca, como requisito objetivo, la sustantividad propia del acto recurrido, esto es, que el mismo «no constituya la mera confirmación o reproducción de un acto ya firme, a estos efectos, un acto respecto del cual el recurso de amparo fuera extemporáneo por transcurso del plazo previsto para su interposición», recogiendo así la doctrina del acto consentido por no haber sido recurrido en tiempo y forma (art. 28 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa), hábil aquí por razones de seguridad jurídica, siendo preciso «que la identidad de contenido responda a una exigencia legal y no a una decisión libre, simplemente coincidente, del órgano autor del acto para apreciar esta falta de sustantividad».

Esta modalidad no presenta más peculiaridades que las propias del recurso de amparo que se dirige frente a actos de los órganos de las Cámaras, compartiendo, con los interpuestos contra los actos del Ejecutivo o, como es más frecuente, frente a las resoluciones judiciales, los presupuestos o elementos comunes e independientes del órgano o poder del Estado causante de la lesión, que se predicán de aquél con carácter general. Así es en cuanto al objeto, causa y pretensiones del recurso (art. 41 de la LOTC) o sus elementos subjetivos, incluyendo la legitimación (arts. 46 y 47), como también en lo que atañe a su tramitación, regulada por el Capítulo II del Título III de la LOTC

---

*interno*, plazo de resolución... En particular, y en el aspecto temporal, se requeriría una especial celeridad en la sustanciación de la vía impugnatoria interna, no sólo por conllevar una protección de segundo grado, carente de instantaneidad y del carácter inmediato que se aprecia en la tutela en Comisión, sino porque es exigencia ineludible la pronta resolución de la cuestión por los órganos parlamentarios ante el riesgo de eventuales fricciones con el Poder Judicial y la necesidad de habilitar y dejar expedita la genuina vía de amparo ante el Tribunal Constitucional.

<sup>148</sup> En «El recurso de amparo frente a actos parlamentarios: Elementos procesales y materiales de la jurisprudencia más reciente», en *Asamblea*, núm. 7, diciembre 2002, p. 133. El mismo autor señala (p. 137, nota 57) que «en aquellos actos que se dirijan a terceros, [...], no parece exagerado aplicar el régimen general de notificaciones administrativas con una finalidad de garantía» en cuanto al plazo de interposición.

(arts. 48 a 52) y a su resolución, contemplada en el Capítulo III (arts. 53 a 58) del mismo Título.

Acierta, por ello, Massó<sup>149</sup> al hablar de «concentración en la vía constitucional de los posibles conflictos que en materia de derechos fundamentales pudieran plantearse por las actuaciones en la actividad de investigación parlamentaria». Torres Bonet insiste en que la Mesa de la Cámara respectiva ostenta, previamente a la formulación del recurso, la condición de garante de los derechos de los comparecientes, debiendo restituir a éstos en el derecho vulnerado, si bien, añadimos, con las limitaciones derivadas de la pérdida de inmediatez en su intervención<sup>150</sup>, aun siendo ello cierto, dada la subsidiariedad del amparo constitucional<sup>151</sup>, que sólo puede hacerse valer extinguidas las vías ordinarias. En definitiva, se abre así una nueva dimensión del recurso del art. 42 de la LOTC, cuya presencia en la jurisprudencia constitucional se ha contraído, en la práctica y hasta la fecha, a la protección del derecho fundamental del art. 23.2 de la CE, esto es, aquel del que son titulares los parlamentarios, frente a actos de los órganos rectores de las Cámaras, por entender que la configuración legal del *ius in officium* figura en los Reglamentos, al regular las facultades de que disponen los Diputados, Senadores y miembros de las Asambleas autonómicas —y que, asimismo, podrán utilizar en el curso de la actividad indagatoria, contra cualquier resolución o acuerdo de la Cámara que estimen lesivo de sus derechos, una vez agotadas las vías internas—.

No es necesaria la ampliación de la legitimación para interponer el recurso, que «*protege a todos los ciudadanos*» (art. 41.2 de la LOTC) y no sólo, en esta vertiente, a los miembros de las instituciones representativas, además de que se reconoce, *ex art. 46.1.a)*, a la persona directamente afectada, además de al Defensor del Pueblo y al Ministerio Fiscal, ostentando la Cámara o, más precisamente, el órgano que haya adoptado la resolución, la legitimación pasiva a título de demandada (art. 47.1). Siguiendo a la mayoría doctrinal, Barceló i Serramallera<sup>152</sup> apunta la necesidad de una interpretación teleológica

<sup>149</sup> *Op. cit.*, p. 200.

<sup>150</sup> *Op. cit.*, p. 329. Ello convierte su resolución en poco más que meramente declarativa, siendo dudoso que, por ejemplo, la Mesa de la Cámara pueda ordenar la retroacción de las actuaciones de la Comisión al momento en que se produjo la vulneración, por ser ello completamente perturbador para los trabajos de esta última. Sí podría dirigir algún tipo de mandato, sin entrometerse en las facultades de la Comisión, para que los miembros de ésta se abstuviesen, en lo sucesivo, de violaciones de los derechos similares a la que en concreto se pone de manifiesto, aunque esto es de dudosa eficacia práctica, tanto para el sujeto compareciente como para la propia actividad de la Comisión, que difícilmente podrá desenvolver sus tareas con tal nivel de cautela.

<sup>151</sup> Niega González-Trevijano Sánchez que esta subsidiariedad caracterice el recurso de amparo frente a actos parlamentarios sin valor de ley, pues se interpone directamente, sin necesidad de agotar una vía jurisdiccional previa (*El Tribunal Constitucional*, Pamplona, Aranzadi, 2000, p. 123). Pero esa subsidiariedad, entendemos, se reputa propia del recurso con independencia de cuál sea el órgano o poder del Estado causante de la violación del derecho, máxime si el mismo se ha visto tentado de ejercer potestades materialmente jurisdiccionales y al margen de que los actos dictados en ese supuesto no sean susceptibles del amparo ante los Tribunales ordinarios (arts. 53.2 de la CE; 114 y ss. de la LJCA).

<sup>152</sup> *Artículo 46. Comentario. Apartado 1. III. Cuestiones comunes a la legitimación privada*, en el Capítulo I del Título III, en Requejo Pagés (coord.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, Madrid, Tribunal Constitucional y Boletín Oficial del Estado, 1.ª ed., abril 2001, pp. 743-744.

y sistemática de la reformulación legal de la legitimación en favor de la «persona directamente afectada», recordando su interpretación como complementaria y no limitativa de la expresión utilizada por el art. 162.1.b) de la CE, «toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo» (STC 106/1984, de 16 de noviembre). Ello supone que el acceso al amparo constitucional es directo, sin vía judicial previa, pero no que se restrinja la legitimación, por lo que, además del compareciente, la ostentará, excepcionalmente, quien sin ser titular del derecho pueda ejercerlo en virtud de una especial disposición de la ley en atención a su relación con el derecho o con el titular del mismo (STC 141/1985, de 22 de octubre). Será más bien extraño este supuesto, que alguien que no sea el compareciente interponga el recurso, salvo un tercero cuyo derecho fundamental haya sido vulnerado, pero entonces será ésta la «persona directamente afectada» que deberá haber agotado la vía parlamentaria previa.

Tampoco es precisa matización alguna respecto de los derechos y libertades cuya tutela está encomendada al recurso de amparo, pues tanto los preceptos constitucionales de aplicación como los arts. 2.1.b) y 41 de la LOTC son suficientes en cuanto abarcan todos los comprendidos en la Sección Primera del Capítulo II del Título I de la CE, a la mayor parte de los cuales nos hemos referido en el análisis hecho en apartados anteriores. Dice Arce Janáriz<sup>153</sup> que «los derechos susceptibles de amparo por la vía del artículo 42 son los mismos que los que lo son por las vías de los artículos 43 (Gobierno y Administración) y 44 (Jueces y Tribunales) de la Ley Orgánica: los reconocidos en los artículos 14 a 29 de la Constitución y la objeción de conciencia del artículo 30 de la misma (art. 41)», aunque, por la naturaleza de los actos impugnables, «su objeto se reduzca significativamente en la práctica, pues, en efecto, ya sea por el contenido, ya por su ámbito subjetivo, será difícil que derechos que a menudo se encuentran en la jurisprudencia de amparo contra actos de la Administración o del Poder Judicial aparezcan también en la jurisprudencia de amparo frente al Parlamento [...]. De ellos, los del artículo 23 constituyen a su vez el núcleo principal». Pues bien, he aquí una eventual y, hasta ahora, inédita vía de apertura de otros derechos fundamentales al amparo por este cauce del art. 42 de la LOTC.

El contenido de la sentencia que otorgue el amparo, de conformidad con el art. 55.1 de la LOTC, es un aspecto que acaso puede enturbiar la utilidad de este proceso; la eficacia de los pronunciamientos que la misma puede contener viene limitada tanto por la falta de inmediatez en la resolución, la cual se dictará, seguramente, cuando los trabajos de la Comisión de Investigación ya hayan finalizado, incluso cuando su Dictamen ya haya sido aprobado por el Pleno de la Cámara, como por la propia particularidad del funcionamiento de todo Parlamento, donde, a diferencia de lo que sucede en la Administración o con el Poder Judicial, la actividad queda *encerrada* en unidades tem-

---

<sup>153</sup> Artículo 42. Comentario. III. Derechos amparables, en el Capítulo I del Título III, en Requejo Pagés (coord.), *op. cit.*, p. 668.

porales —las Legislaturas— a cuyo transcurso resulta imposible retrotraer las actuaciones al momento en que se produjo la violación de un derecho fundamental o, en definitiva, adoptar medidas de reparación o restauración del derecho vulnerado.

Con esas reservas debe tomarse en este punto el citado precepto orgánico, en el que, de los tres posibles pronunciamientos de la sentencia de amparo, sólo los dos primeros adquirirían cierta virtualidad, convirtiendo a la misma casi en puramente declarativa en cuanto al caso concreto, pero con un fuerte sentido de advertencia y, sobre todo, de vinculación *pro futuro*. La sentencia puede declarar nulos la decisión, acto o resolución que hayan impedido el pleno ejercicio de los derechos o libertades protegidos, con determinación, en su caso, de la extensión de sus efectos: este primer extremo se ceñiría a la anulación total o parcial del acto parlamentario recurrido, que no sería sino la resolución de la Mesa de la Cámara que agota la *vía interna* previa, por confirmatoria de la que hubiese adoptado la Mesa de la Comisión. Asimismo, reconocería el derecho o libertad pública, de conformidad con su contenido constitucionalmente declarado, lo que, en el plano que nos ocupa, no dejaría de tener una mera connotación casi doctrinal, sugiriendo al órgano cuya decisión se recurrió el sentido en que debe resolver en futuros supuestos similares, pero sin exceder el Tribunal su función ni extravasar el caso concreto con afirmaciones abstractas al margen del mismo. El tercer *item* es el que seguramente falla por las razones antedichas: el restablecimiento del recurrente en la integridad de su derecho o libertad con la adopción de las medidas apropiadas, en su caso, para su conservación, es de difícil articulación si la sentencia es posterior al fin de la Legislatura en la que operó la Comisión y en la que, por ende, se produjo la infracción origen del recurso<sup>154</sup>.

#### IV. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

Quedan para mejor ocasión, dado que puede ser otra la sede más oportuna para abordarlos, ciertos aspectos que coadyuvarían a delinear la que hemos

---

<sup>154</sup> En este aspecto insiste Pascua Mateo (*op. cit.*, pp. 139-141), indicando que «el Tribunal se ha acomodado a una de las variables más relevantes en el funcionamiento de las Cámaras, esto es, el tiempo y, más concretamente, las consecuencias derivadas del transcurso de la legislatura», cuya finalización «determina una auténtica cesura en la vida de las Cámaras, con la extinción de las Comisiones no permanentes que permanezcan vivas en ese momento [entre ellas, si hubiera alguna funcionando, las de Investigación] y, sobre todo, la caducidad de todos los asuntos pendientes de examen y resolución por la Cámara», con una serie de excepciones; «en los nada infrecuentes casos en que la resolución se produce extinguida la legislatura en que tuvo lugar la infracción, la sentencia se limita a la mera declaración de la lesión y de la nulidad del acto impugnado», como hace la STC 107/2001, de 23 de abril, denegando la adopción de medidas de restablecimiento en el disfrute del derecho vulnerado. Finalmente, «aun si la legislatura no ha concluido, es posible que la sentencia siga limitándose a unos efectos meramente declarativos, si circunstancias sobrevenidas hacen innecesario adoptar medidas de restablecimiento en el disfrute del derecho vulnerado», cual ocurrió en el supuesto de la STC 38/1999, de 22 de marzo, pero, «aun con los límites expuestos, [...] la sentencia ha de contener un mandato pleno e incondicionado de restitución en su derecho de la parte actora que haya resultado vencedora en el litigio».

denominado *presunción de competencia universal* de las Comisiones parlamentarias de Investigación, parte de los cuales han sido sugeridos a lo largo de este artículo. Aunque en él hemos pretendido ocuparnos exclusivamente de las relaciones entre estas Comisiones y el Poder Judicial, y su ligazón con los derechos y garantías de los comparecientes, no nos resistimos a dejar esbozados algunos de esos extremos.

Así, se circunscribe este apartado a dejar rápida constancia de algunas cuestiones que, *de lege ferenda*, deberían, a nuestro juicio, incorporarse a las diferentes regulaciones reglamentarias de estas Comisiones, como también a su régimen por Ley Orgánica, dada la lógica afección a esos derechos fundamentales. Aunque a lo largo de nuestro trabajo hemos propugnado una concepción amplia del ámbito funcional de tales Comisiones, no ceñido a la competencia parlamentaria de control, sino extendido a una función indagatoria de naturaleza compleja y *sui generis* que no ha perdido completamente su condición instrumental, a pesar de su perfil diferenciado, sí convendría acentuar algunas notas que resaltarían esa genuina función de control parlamentario, que, como tal, no queda excluido; antes bien, como la doctrina citada ha tenido ocasión de destacar, se intensifica *de facto*, si no *de iure*, en la actuación de las Comisiones investigadoras.

Manifestaciones de ese mayor protagonismo del control *en* el Parlamento, ejercido sobre todo por la oposición, habría ya en los propios requisitos para la creación de tales Comisiones, convirtiendo en preceptiva la misma a instancia de una minoría cualificada de la Cámara que acreditase mínimamente un *interés legítimo* en el objeto y causa por la que insta dicha creación, y con una función de la Mesa que se contrajera a ese carácter liminar que ha subrayado nuestra mejor jurisprudencia constitucional<sup>155</sup>, rechazándose tan sólo aquellas pretensiones flagrantemente inconstitucionales o desprovistas de fundamento. En su caso, debe reconocerse la posibilidad, a petición de un número determinado de Grupos Parlamentarios, y siempre que el Pleno no sea el órgano decisorio en la creación de la Comisión, de someter la cuestión al órgano supremo de la Cámara, regulando entonces la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, el debate *ad hoc*. El acuerdo plenario de creación, por ende, ha de ajustarse a la presunción antes reseñada: la Comisión se consideraría nombrada o constituida salvo que una mayoría reforzada del Pleno votase contra tal creación, si se quiere dotar de cierto *automatismo* a este momento procedimental.

---

<sup>155</sup> Vid. SSTC 161/1988, de 20 de septiembre; 205/1990, de 13 de diciembre; 124/1995, de 18 de julio; 38/1999, de 22 de marzo; 107/2001, de 23 de abril; 177/2002, de 14 de octubre; 40/2003, de 27 de febrero. Sin perjuicio de que esta doctrina resulta ya suficientemente conocida, las dos últimas sentencias insisten en la razonabilidad y proporcionalidad de las limitaciones materiales de las iniciativas parlamentarias, cuya admisión «no podrá en ningún caso desconocer que son manifestación del ejercicio del derecho del parlamentario que las formula y que, por ello, cualquier rechazo arbitrario o no motivado causará lesión» del derecho fundamental del Diputado «a desarrollar sus funciones sin impedimentos legítimos»; también resaltan la exigencia de interpretación de la legalidad más favorable a la eficacia del derecho fundamental del art. 23, que, junto con la necesaria motivación del acto restrictivo del mismo, creemos que abona nuestra idea de la presunción de competencia universal de las Comisiones de Investigación, a modo de principio *pro actione* referido a cuantas iniciativas de los representantes políticos impulsen la actividad de las mismas.

Las normas de funcionamiento sucesivo han de venir inspiradas por idénticos principios, que imponen la interpretación restrictiva de cuantas excepciones se les opongan. Es menester dotar a las minorías de un papel relevante en el desarrollo de las funciones de la Comisión; de otro lado, las normas reglamentarias han de clarificar la combinación orgánico-funcional que se escoge para la adopción de acuerdos, eligiendo uno de estos pares de opciones, composición proporcional a la representación de los Grupos Parlamentarios en el Pleno—voto ordinario o bien composición paritaria—voto ponderado: no parece aconsejable el *cruce* de requisitos o presupuestos, sobre todo el que da lugar al par composición proporcional—voto ponderado, ya que ninguna mayoría parlamentaria *en sus cabales* optará por el par composición paritaria—un hombre—un voto.

Asimismo, los Reglamentos podrían establecer que los acuerdos *vitales* para el devenir de la Comisión fuesen adoptados por una mayoría cualificada o que una determinada minoría pudiese *bloquear* otros que estimase *lesivos* para la labor de la Comisión en su conjunto, no entendiéndolo por vitales o esenciales sino las peticiones de comparecencia o las solicitudes de documentación e información escrita, pues sólo una experiencia prolongada y satisfactoria con estos presupuestos haría viable su extensión a la aprobación del Dictamen o las conclusiones de la Comisión. Se hace necesario el encaje de esta regla con la combinación orgánico-funcional elegida de entre las posibles. Además, en este punto conviene incidir en el necesario punto de conexión de las comparecencias o solicitudes de documentación que la Comisión apruebe con el objeto prefijado por el que se constituye. Tomando como premisa la presunción de competencia universal, el parámetro interpretativo es claro: sólo aquellas comparecencias o peticiones de información *manifiestamente* ajenas a dicho objeto quedarían fuera de su esfera funcional, en la que, en cambio, se incluirían todas las restantes; nada obsta, empero, a que los supuestos dudosos sean resueltos mediante votación de la Comisión en los términos antedichos, quedando, eso sí, a la decisión de la Mesa de la Comisión la determinación puntual de cuáles sean esos supuestos.

El riesgo de que cada Grupo Parlamentario interpretase *pro domo sua* disposiciones tan benéficas sobre el papel podría ser conjurado con algún tipo de facultad en manos del Grupo que en cada caso se hubiera opuesto al acuerdo adoptado: nuevamente, una suerte de *recurso interno* ante la Mesa de la Cámara o, en su caso, la avocación de la concreta cuestión por el Pleno, que resolvería definitivamente conforme a la misma mayoría exigida en Comisión para el acuerdo primigenio, el cual se somete ahora a la consideración del órgano soberano de la Cámara. El único inconveniente que puede imputarse a estas propuestas hechas a vuelapluma radica en que, mientras la Mesa habría de obrar conforme a parámetros más próximos a *lo jurídico-parlamentario*, como la vigilancia de los derechos de las minorías y del pluralismo político y su ponderación con los derechos de terceros ajenos al Parlamento, el Pleno ha de operar con una lógica *inexorablemente política*. Huelga recordar, con todo, lo saludable que para esas garantías de terceros resulta la obligada *declaración de reserva* o *secreto* de las sesiones de Comisión o Pleno en que se ventilen estos asuntos.

Finalmente, puede regularse un plazo mínimo en garantía del funcionamiento solvente de la Comisión: ni tan escaso como para impedir el normal desarrollo de sus funciones, que desvirtuaría el objeto para el que fue nombrada, ni tan amplio que obviase que el interés de la opinión pública suele ser temporalmente limitado y resulta complicado *mantener la tensión* durante más de uno o dos meses... Pero, transcurrido tal plazo, la Mesa de la Cámara podría acordar la *conversión sobrevenida* de la Comisión de Investigación en Subcomisión o Comisión de Estudio si estima oportuno que se siga profundizando en el tema objeto de sus trabajos o que se modifique por uno conexo, despojando a aquélla de los *vaivenes* a que la indagación parlamentaria *stricto sensu* puede verse expuesta, aunque también de los poderes exorbitantes —desde la óptica parlamentaria, claro está— usualmente atribuidos a las Comisiones de Investigación. Nada impediría, desde luego, que la Mesa acordase la prórroga de los trabajos de éstas sin modificar su naturaleza, como alternativa, pues no se olvide que siempre nos manejamos, en estas modestas reflexiones, girando en torno al eje de unos plazos *mínimos* y no máximos de funcionamiento, si bien la Legislatura, como unidad funcional de actuación de las Cámaras, ha de constituir en todo caso el límite *normal* y *ordinario* para la finalización de la tarea de dichas Comisiones.

Éstas serían las directrices de desarrollo, concisamente expuestas, de la presunción de competencia universal de las Comisiones de Investigación, que desde el comienzo del presente estudio hemos anudado al interés público en que se basa su creación y funcionalidad: no significa ello sino que la finalidad de aquéllas ha de adquirir todo el carácter expansivo que consientan otros bienes o derechos constitucionales, especialmente, en punto a éstos, los de carácter fundamental que reconoce la Sección Primera del Capítulo II del Título I de la CE. El principio de proporcionalidad en las restricciones puestas a tales derechos es el parámetro que ha de orientar la actuación de las Cámaras en este ámbito, como correlato tanto del efecto-vinculación de aquéllos (arts. 9.1, 9.3 y 53.1 de la CE) como del valor superior que se les confiere al máximo nivel normativo (art. 10.1 y, al cabo, art. 1.1 de la propia CE). A lo largo de este artículo hemos intentado guiarnos por ese principio, pero también por la necesidad de la interpretación restrictiva de las limitaciones que se pongan a las facultades de las Comisiones de Investigación, en la línea, antes apuntada, de la resolución del conflicto con ponderación y conciliación de los bienes e intereses en juego. Al llegar a este hito, la *Biblia* de Erskine May<sup>156</sup>, pensada para el Parlamento británico, nos devuelve al punto de partida, con su descripción del *sending for persons, papers and records* como definición clásica de las potestades de las Comisiones de esta naturaleza.

No hemos examinado otras cuestiones que merecen trato independiente, como la limitación material de las investigaciones emprendidas por las Asambleas de las Comunidades Autónomas con respecto a las del Congreso,

<sup>156</sup> Erskine May's *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, London, Butterworths, 20th ed., 1983, pp. 696-698.

el Senado o las Cortes Generales, así como la posible articulación de relaciones de coordinación y cooperación entre Comisiones de diferente alcance y extensión territorial, o los problemas que suscitaría la indagación simultánea en unas y otras. También, la correcta delimitación del punto de conexión de la investigación en sede autonómica, pudiendo establecerse el mismo a partir de las nociones de interés, territorio o competencia; o una regulación más acertada de las solicitudes de documentación y su correlación con otros bienes y derechos, partiendo de la eventual inconstitucionalidad del RDL 5/1994 por infracción del art. 86.1 de la CE —tanto de su presupuesto habilitante como del ámbito materialmente vedado a los Decretos-leyes—. Por ello, dejamos planteada la siguiente pregunta: ¿es necesaria una nueva Ley Orgánica que aborde todas estas cuestiones y derogue la vigente LO 5/1984? La respuesta y su justificación son acreedoras, sin duda, de reflexión aparte.<sup>157</sup>

---

<sup>157</sup> También lo es, sin duda, la dinámica propia de la Comisión de Investigación constituida en el Congreso de los Diputados después de la finalización de este artículo, con el fin de indagar acerca de los atentados terroristas cometidos en Madrid el 11 de marzo de 2004, sus antecedentes y consecuencias. Consideramos de aplicación a la misma lo aquí detenido en cuanto a la separación de actuaciones respecto del Poder Judicial y los derechos y garantías de los comparecientes, al margen del tratamiento específico que merecen cuestiones como la seguridad del Estado como límite de la actividad de la Comisión en punto a materias secretas o reservadas, así como la dialéctica establecida entre documentación examinada y comparencias sustanciadas ante la Comisión.