

Capítulo V. Las comisiones de investigación en España. Su transformación en órganos de control parlamentario

5. La investigación parlamentaria propiamente dicha	161
A. La información parlamentaria, su conexión con las comisiones de investigación	161
a) Exégesis del artículo 109 constitucional	162
b) Destinatarios de las peticiones de información	166
c) El Real Decreto-Ley 5/94. Sus aportaciones a la facultad de recabar información por las comisiones de investigación	171
d) El acceso de los parlamentarios a las materias clasificadas. El “límite” de la protección a la seguridad del Estado	173
e) El derecho a la intimidad como posible límite a la facultad de recabar información. Su vinculación con el secreto bancario	179
B. Comparecencias ante las comisiones de investigación	184
a) Sujetos obligados a comparecer	187
b) Requisitos formales de la notificación de comparecencia	188
c) La tutela de los derechos fundamentales de los comparecientes	189
d) Las sanciones por incomparecencia voluntaria	192
e) La posibilidad de requerir juramento a los comparecientes. Algunas consideraciones	193
6. Conclusiones obtenidas en la investigación: resultados de la comisión y redacción del informe	195
7. Publicidad en (de) las comisiones de investigación	197
A. Sesiones no públicas y secretas	200
B. Excepciones a la regla de la publicidad parlamentaria	201
C. Quebrantamiento del deber de guardar secreto	202
8. Duración	207
9. Las relaciones de las comisiones de investigación con otros órganos del Estado. Su problemática	208
A. Las relaciones con el Ejecutivo	209
B. Relaciones con el Poder Judicial y el Ministerio Fiscal	210

5. LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA PROPIAMENTE DICHA

Desde hace algún tiempo viene echándose en falta en la legislación española una regulación expresa sobre las solicitudes de información que presentan los parlamentarios; las palabras de Solé Tura son, por demás, una muestra de ello,

la capacidad misma de control que podamos tener por ejemplo, en las comisiones y no digamos ya en las comisiones de encuesta, depende fundamentalmente de la buena voluntad del gobierno o de la administración, o de los “enchufes” que cada partido tenga en la propia administración; es decir, de la capacidad de obtener información, que siempre será parcial evidentemente, pero nunca tenemos una información global de manera autónoma. Y esto es algo que repercute tremendamente en nuestra capacidad de control.³⁴²

Según se deduce de las afirmaciones de este diputado, no siempre es fácil obtener toda la información necesaria para ejercer la función de control propia del Parlamento. La información es, sin duda, el motor que mueve la investigación de estas comisiones; si la información es abundante y rigurosa, los resultados serán buenos, pero si es deficiente más valdría no crear comisiones de investigación.

La importancia y trascendencia del resultado de una investigación parlamentaria dependerán en gran medida de los datos, cifras, documentos, etcétera, que se logren obtener y acumular.³⁴³ Los documentos, incluso, pueden convertirse en muestras fehacientes de irregularidades en el ejercicio del poder.

A. La información parlamentaria, su conexión con las comisiones de investigación

Cuando abordábamos el tema del control parlamentario dejábamos constancia de la vinculación que éste tiene con el derecho de los diputados a

³⁴² Solé Tura, Jordi, “Democracia y eficacia en las Cortes españolas de la transición”, *Parlamento y democracia (problemas y perspectivas en los años ochenta)*; Madrid, Fundación Pablo Iglesias, 1982, pp. 101-105.

³⁴³ Sobre el arsenal informativo de algunos parlamentos puede verse Xifra Heras, Jorge, “La información como arma del Parlamento”, *Las Cortes Generales. Jornadas de estudio sobre esta materia*, Madrid, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Instituto de Estudios Fiscales, 1987, t. III, pp. 2323-2334.

recabar información y postergábamos para este momento los comentarios más abundantes, porque entendemos que es con relación a las comisiones de investigación que este derecho, de las cámaras en general y de los diputados en particular, cobra mayor dimensión. Interesa en concreto abordar los siguientes temas: *a)* la exégesis del artículo 109 de la Constitución y su conexión con las comisiones de investigación; *b)* el acceso de los diputados a las materias clasificadas; *c)* el derecho a la intimidad como posible límite a la facultad de recabar información. Su vinculación con el secreto bancario.

A la vista de lo estudiado hasta este momento no es preciso hacer especial hincapié en la relevancia que tiene la información en los Estados modernos. Hoy más que nunca resulta obvio afirmar que información y poder son dos términos íntimamente relacionados entres sí; más aún es común sostener que la primera es el presupuesto necesario del segundo.

En consecuencia, si se pretende que las comisiones de investigación se conviertan en eficaces órganos de control parlamentario es necesario que las mismas dispongan de una información abundante y rigurosa; en este contexto no es de extrañar que el Tribunal Constitucional se haya ocupado en diversas ocasiones, como veremos en su momento, de la “facultad de las cámaras a ser informadas” y del consiguiente “deber del Ejecutivo a informar al Parlamento”. Analicemos en las líneas siguientes el artículo 109 de la Constitución española que regula el derecho de los diputados a solicitar información del Ejecutivo.

a) Exégesis del artículo 109 constitucional

El régimen jurídico aplicable al derecho genérico de información parlamentaria está conformado por diversos artículos, entre ellos, 109 y 110 constitucionales; 7o. (facultad de recabar de las administraciones públicas los datos, informes o documentos que obren en poder de éstas) 44.1 (solicitud por parte de las comisiones de información y la comparecencia de miembros del gobierno y la administración) 202 y 203 (sesiones informativas de los miembros del gobierno, ya sea sobre política general o sobre un asunto determinado) del Reglamento del Congreso de los Diputados, así como 66.1 y 67 del Reglamento del Senado.³⁴⁴

³⁴⁴ Artículo 66.1. Las comisiones podrán recabar, por medio del presidente de la cámara, la presencia de miembros del gobierno para ser informados sobre algún problema de su competencia.

Como se desprende del anterior enunciado, el derecho de información parlamentaria encuentra apoyo constitucional directo en el artículo 109 que dispone: “Las cámaras y sus comisiones podrán recabar, a través de los presidentes de aquéllas, la información y apoyo que precisen del gobierno y de sus departamentos y de cualesquiera autoridades del Estado y de las comunidades autónomas.” Se trata, como puede verse, de un precepto de contenido muy amplio que, entre otras cosas, es aplicable a las comisiones de investigación por no existir un precepto específico para las mismas.

Las solicitudes de información escrita están reguladas en los artículos 7o. y 44.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados, como una facultad que se atribuye no sólo a los órganos de las cámaras, sino también como un derecho que se reconoce a los diputados individualmente³⁴⁵ considerados (previo conocimiento del respectivo grupo parlamentario), dichas solicitudes se dirigirán por conducto del presidente del Congreso y la administración requerida resulta obligada a facilitar la información³⁴⁶ solicitada o a manifestar, en un plazo no superior a treinta días, las razones fundadas en derecho que lo impidan. En este contexto vale la pena destacar la advertencia que el legislador hace en el sentido de

Artículo 67. Las comisiones podrán realizar encuestas o estudios en cuestiones de su competencia, siempre que no esté ya constituida una comisión de investigación o especial, encargando a varios de sus miembros que realicen una información. Además, podrán recabar, a través del presidente del Senado, la información y ayuda que necesiten del gobierno y de sus departamentos y de cualesquiera autoridades del Estado y de las comunidades autónomas, así como la documentación necesaria cuando lo solicite un tercio de los miembros de la comisión.

Asimismo podrán solicitar la presencia de otras personas para ser informadas sobre cuestiones de su competencia.

³⁴⁵ Así parece haber quedado claro a partir de la sentencia 161/88, en la que el Tribunal considera que la facultad de los parlamentarios para recabar información constituye un derecho individual de los parlamentarios, es decir, es un acto del *parlamentario* y no, propiamente, del Parlamento. Un buen comentario sobre esta sentencia puede verse en Mancisidor Artaraz, Eduardo, “El derecho de los parlamentarios a recabar información (comentarios a la STC 161/1988 de 20 de septiembre)”, *Revista Vasca de Administración Pública*, Oñati, Guipuzkoa, núm. 24, 1989, pp. 161-204.

³⁴⁶ Hay que destacar en este sentido, como lo ha hecho Lavilla Rubira, que por parte de los destinatarios de la solicitud no hay obligación de elaborar el informe o el documento recabado, sino que éste ha de obrar previamente en su poder, de lo anterior se desprende que dicha solicitud está condicionada a la existencia de la información solicitada; igualmente procede la inadmisión de solicitudes de informes o documentos que expresamente se califican como futuros o pendientes de elaboración. *Cfr.* “Congreso de los Diputados y demás poderes públicos: información, control y responsabilidad”, *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje a Eduardo García Enterría*, Madrid, Civitas, 1991, t. III, p. 2015.

que sólo pueden argumentarse “razones jurídicas”³⁴⁷ para oponerse a remitir la información. Finalmente la solicitud de información requerida deberá ser trasladada al solicitante, es decir, dicha información está sujeta a un régimen de comunicación y no de publicación, asegurándose así la función típicamente informativa.

De lo anteriormente expuesto se desprende que aun cuando en la doctrina se ha hablado comúnmente de un “derecho” de información parlamentaria, “la facultad de recabar información y ayuda” a que se refiere el artículo 109 constitucional, no viene configurada en este precepto como un derecho propiamente, sino como una potestad atribuida a las cámaras en su conjunto o a algunas de sus comisiones.³⁴⁸ Ha sido el Reglamento del Congreso de los Diputados, el que, además de mantener la potestad de las comisiones de recabar “la información y la documentación que precisen del gobierno y de las administraciones públicas” (artículo 44.1), ha abierto la posibilidad a cada uno de los diputados, individualmente considerados, al disponer en su artículo 7.1, que “para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias, los diputados, previo conocimiento del respectivo grupo parlamentario, tendrán la facultad de recabar de las administraciones públicas los datos, informes o documentos que obren en poder de éstas”.

Con base en tal regulación, la doctrina del Tribunal Constitucional³⁴⁹ ha incluido la “facultad de recabar información” en el catálogo de derechos fundamentales, en particular, en el “derecho de acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalan

347 “El sujeto destinatario de las solicitudes de información formuladas por las comisiones y diputados sólo puede invocar, frente a éstas, razones fundadas en la necesidad de tutelar derechos o bienes constitucionales, y tales razones han de ser precisamente jurídicas, y no meramente amparadas en criterios de libre valoración política. Aunque existan razones jurídicas el sujeto requerido no podrá denegar la información o documentación solicitada siempre que sea posible adoptar medidas que permitan conciliar en términos razonables el derecho parlamentario a la información con las exigencias de la adecuada tutela de aquellos bienes o derechos, y tales medidas se adopten efectivamente”, *idem*, p. 2018.

348 Sobre este tema puede verse Silva Ochoa, Juan Carlos da, “El derecho de los parlamentarios a la documentación”, *Revista de las Cortes Generales*, Madrid, núm. 19. 1990.

349 El máximo intérprete de la Constitución ha señalado en la sentencia 32/85 lo siguiente: “...la Ley, como es evidente, no podrá regular el ejercicio de los cargos representativos en términos tales que se vacíe de contenido la función que han de desempeñar, o se le estorbe o dificulte mediante obstáculos artificiales, o se coloque a ciertos representantes en condiciones inferiores a otros, pues si es necesario que el órgano representativo decida siempre en el sentido querido por la mayoría, no lo es menos que se han de asignar a todos los votos igual valor y se ha de colocar a todos los votantes en igualdad de condiciones de acceso al conocimiento de los asuntos y de participación en los distintos estadios del proceso de decisión”. Fundamento Jurídico 3.

las leyes” contenido en el artículo 23.2 de la Constitución, y que implica mantenerse en ellos y desempeñarlos de acuerdo con lo previsto en la ley. Asimismo, ha señalado que

la privación denunciada, supondría, en su caso impedir el ejercicio de una facultad que una norma con fuerza de ley en su sentido material —el Reglamento del Congreso— les atribuye en condición de titulares del cargo público: el de diputado. Se trata, por tanto, de un derecho fundamental si bien tiene carácter instrumental respecto de la función de control.³⁵⁰

Por consiguiente, de acuerdo con la interpretación del Tribunal Constitucional, existe un verdadero derecho a la obtención de información reconocido individualmente a los parlamentarios, es decir:

un derecho individual a recabar información, en forma y en los requisitos que el mismo reglamento establece [...] el cual por venir integrado en el *status* propio del cargo de diputado, se inserta y forma parte del derecho fundamental que garantiza el artículo 23.2 de la Constitución española.³⁵¹

Por otro lado, el mismo tribunal ha señalado que la facultad concedida a la mesa por imperativo del artículo 31.4, del Reglamento del Congreso, para declarar la admisión o inadmisión no puede desvirtuar la solicitud presentada por el diputado, ni aplicar, a la misma, criterios de oportunidad, ya que:

dicha intervención quedaría desfigurada si el trámite de admisión, contrariando el alcance común que a este término se atribuye en nuestro derecho, se pudiera emplear para hacer prevalecer libremente el criterio de la mesa en orden a la oportunidad de la petición. Ni el control de admisión de la mesa puede dar lugar a trasladar en favor de este órgano la facultad que el reglamento concede a los parlamentarios, ni en otro orden de cosas, cabe dar más alcance a la mediación del presidente... en la tramitación de la solicitud de información que el que corresponde a su condición de representante del *ad extra*... sin que dicha mediación entrañe reconocimiento alguno de potestad en orden a la apreciación de la viabilidad material de los escritos para su traslado que al Consejo de Gobierno se le dirigen.³⁵²

³⁵⁰ Sentencia 161/88. Fundamento Jurídico 7.

³⁵¹ *Ibidem*.

³⁵² Sí compete a la mesa de la cámara el control en la de la concurrencia del requisito funcional o teleológico de la conexión entre el objeto de la solicitud y el cumplimiento de las funciones parlamentarias de las solicitudes. Así se desprende de la sentencia 161/88 cuando señala, en su fundamento

Desde esta perspectiva, queda claro que una actuación de la mesa de la cámara que no admitiera a trámite una solicitud de un parlamentario podría entenderse como una vulneración del derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 de la Constitución y protegido mediante amparo en los términos establecidos en el artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. De tal manera que si se inadmitiese una solicitud de información ha de ser rigurosamente motivada y en tal caso dicha motivación “no será sólo un elemento de cortesía, sino un riguroso requisito del acto de sacrificio de los derechos”.³⁵³

b) Destinatarios de las peticiones de información

Los sujetos a quienes van dirigidas las peticiones de información pueden desprenderse de la lectura del artículo que aquí comentamos; así, dichos sujetos son el gobierno y sus departamentos y cualesquiera autoridades del Estado y de las comunidades autónomas. Pues bien, aunque una lectura literal del citado artículo 109 llevaría a considerar al gobierno y a las administraciones públicas como destinatarios naturales de dichas solicitudes,³⁵⁴ parece innegable que los términos del precepto constitucional son claramente más amplios que los empleados por el Reglamento del Congreso, ya que el precepto constitucional hace referencia a “cualquiera autoridades del Estado”.³⁵⁵

Dentro de esas autoridades estatales, las cámaras y, por extensión, las comisiones de investigación, pueden requerir información, por ejemplo, al Tribunal de Cuentas, que no sólo remite el informe de fiscalización de la Cuenta General del Estado, sino que cuando las Cortes Generales lo requieran pondrá en su conocimiento “el resultado de cualquiera procedi-

jurídico 80.. que “no es contrario a la finalidad de ese control que la mesa rechace escritos en los que se plantean cuestiones enteras y manifiestamente ajenas a las atribuciones de la cámara...”.

³⁵³ Sentencia 26/1981. Fundamento Jurídico 14.

³⁵⁴ Debe tenerse en cuenta que el artículo 109 se ubica en el título V (“De las relaciones entre el gobierno y las Cortes Generales”).

³⁵⁵ Algunos autores han echado en falta la mención en este artículo de las entidades locales. La explicación que Lavilla Rubira da ante tal situación parece convincente y es la siguiente: “la omisión constitucional pudiera explicarse por referencia al hecho de que la fuente ordinaria de la información relevante para el ejercicio de las funciones propias del Parlamento nacional serán los órganos estatales y autonómicos, y no los del ámbito estrictamente local, y a la circunstancia de que, en todo caso, las entidades locales tienen el deber de informar de sus actos y acuerdos a las administraciones estatales y autonómicas (artículos 56 y 64 de la Ley de Bases del Régimen Local)”. *op. cit.*, p. 2009.

mientos fiscalizadores” (artículos 12 y 28.4 de la Ley Orgánica y de Funcionamiento, respectivamente, de dicho tribunal); al Defensor del Pueblo, quien está obligado a remitir un informe anual o extraordinario (artículos 32 y 33 de su Ley Orgánica) y a dar cuentas a la Comisión Mixta encargada de las relaciones con esa institución; asimismo, puede ser requerido para informar sobre sus actividades en relación con un periodo determinado o con un tema concreto (artículo 11o. del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo). De igual manera, de conformidad con el artículo 2o. de la Ley del Proceso Autonómico, las Cortes Generales podrán recabar, de los *órganos de las comunidades autónomas*, la información que precisen sobre la actividad que aquéllas desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias.³⁵⁶ Del mismo modo por disposición expresa del artículo 109 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, el Consejo General del Poder Judicial, “elevará, anualmente, a las Cortes Generales una memoria sobre el funcionamiento y actividades del propio consejo y de los juzgados y tribunales de justicia”; con este objetivo ha venido compareciendo, anualmente, el presidente de dicho consejo. Legalmente éste es el único mecanismo previsto de relación directa entre este consejo y las Cortes Generales, aunque nosotros no encontramos ningún obstáculo legal para que se puedan formular solicitudes de información escrita, así como comparencias del propio presidente para conocer sobre un asunto determinado; situaciones éstas que en la práctica han sido admitidas a trámite por la mesa de la cámara.³⁵⁷ Finalmente, dentro de este grupo de autoridades estatales se encuentra el fiscal general del Estado, que deberá colaborar con las Cortes Generales a requerimiento de éstas y siempre que no exista impedimento legal,³⁵⁸ según se deduce del artículo 10o. del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal. En este caso la práctica parlamentaria ha excluido las solicitudes para informar sobre asuntos determinados, ya que la información en estos supuestos incidiría en procesos judiciales concretos.³⁵⁹

356 Nótese que en este caso La ley habla de órganos sin especificar el alcance del término, lo cual legítimamente podría aplicarse a las asambleas legislativas, o a los *ombudsman* locales.

357 Con un límite, que la solicitud de información no verse sobre asuntos jurisdiccionales.

358 “No existe otro límite en estos deberes de colaboración e información que los que nazcan de los impedimentos legales”. Conde-Pumpio Ferreiro, Cándido, “Las relaciones de las Cortes Generales con el Ministerio Fiscal”. *II Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados. 1985, p. 128.

359 *Vid.* sobre este tema el informe de la Secretaria General del Congreso de los Diputados acerca de una solicitud de comparecencia del Fiscal General del Estado para informar sobre su actuación en un sumario determinado. *Revista de las Cortes Generales*, Madrid, núm. 15, 1988, pp. 209-242.

Del anterior repertorio de autoridades estatales entendemos que deben quedar excluidos del deber de informar, como hemos venido señalando, los órganos jurisdiccionales³⁶⁰ y, por análogas razones el Tribunal Constitucional, con la única excepción de las comparecencias de órganos administrativos del mismo, como ha sucedido con el secretario general del máximo tribunal.

La expresión “administración pública” no sólo ha comprendido a la administración estatal sino también, como de hecho ha sucedido en la práctica, a las administraciones territoriales que están obligadas asimismo a comparecer y remitir la información que se les solicite. Igualmente han sido considerados destinatarios de las peticiones de información los sujetos públicos a los que la ley dota de autonomía funcional,³⁶¹ si bien las preguntas escritas que se formulen con relación a los mismos han de ser remitidas al gobierno.

Mayores problemas han planteado las peticiones de información a aquellas entidades de derecho público que someten su actuación al régimen jurídico privado; sin embargo, la práctica parlamentaria, como señala Peñaranda Ramos,³⁶² ha apuntado los siguientes criterios:

a) La forma jurídico-privada no es obstáculo para negar la existencia de una relación de instrumentalidad entre estas sociedades respecto de una administración pública y, en consecuencia, no constituye un criterio que por sí mismo separe a estos sujetos de derecho del ámbito de las administraciones públicas a efecto del artículo 7o. del Reglamento del Congreso de los Diputados.³⁶³

³⁶⁰ Así parece también entenderlo Punset Blanco, Ramón, quien sostiene que: “El artículo 109 de la Constitución. cuando se refiere a las —autoridades del Estado— a las que cabe recabar información, alude a las de índole administrativa y no a las de carácter jurisdiccional”. “Debate sobre las comisiones parlamentarias de investigación y el Poder Judicial”, *Anuario... cit.*, p. 184.

³⁶¹ Tales como el Consejo de seguridad nuclear —que incluso informa semestralmente a las cámaras—, la Comisión Nacional del Mercado de Valores o el Banco de España.

³⁶² Peñaranda Ramos, José Luis. “Información parlamentaria, poderes públicos y sector público”, *Instrumentos de Información de las Cámaras parlamentarias... cit.*, p. 58-60.

³⁶³ Asimismo el Tribunal Constitucional ha señalado en la sentencia 14/86 que: “el valor del derecho público y del privado a la hora de admitir ciertas formas de personificación de las entidades públicas y... el régimen de las mismas (son) cuestiones en las que se ha constatado una evidente evolución... hasta haber adquirido carta de naturaleza la creación por la administración de entes institucionales bajo formas privadas de personificación, muy en particular bajo la forma de sociedades anónimas”, pero ese fenómeno no hace más que poner de manifiesto “... la instrumentalidad de los entes” que se personifican o que funcionan de acuerdo con el derecho privado, “(que) remiten su titularidad final a una instancia administrativa inequívocamente pública, como público es también el ámbito interno de las relaciones que conexionan dichos entes con la administración de la que dependen, tratándose en definitiva de la

De lo anterior podemos deducir que la utilización de la forma jurídico-privada no hace desaparecer la relación existente entre el ente instrumental y la administración matriz, ni menos aún, supone la elusión de los tradicionales controles del derecho administrativo, ni del control parlamentario.³⁶⁴

b) Otro de los criterios invocados en la práctica parlamentaria para requerir información a este tipo de entes ha sido el de la titularidad mayoritaria del capital social e incluir a aquellas sociedades que se encuentren en este supuesto dentro de las “administraciones públicas”, sin que hayan faltado casos en los que se haya admitido igual solución respecto de posiciones accionarias minoritarias, pero en las que la posición de predominio por parte del capital público se concreta en la existencia de un delegado del gobierno de la sociedad.³⁶⁵

c) En tercer lugar, “el régimen jurídico privado de actuación de estas sociedades ha sido tomado en consideración en la actuación de calificación de estas iniciativas parlamentarias cuando la información requerida afectaba a sujetos puramente privados (v. gr. relación entre una autoridad financiera pública y un cliente privado) y siempre que estos supuestos no estuvieren sujetos a una intervención pública por algún motivo (v. gr. intervención del fondo de garantía de depósitos)”.³⁶⁶

d) No ofrece duda, asimismo, la inclusión entre los destinatarios de las solicitudes de información las corporaciones de derecho público que constituyen un fenómeno de “autoadministración corporativa” o de “personificación instrumental de base corporativa” como son los colegios profesionales, cámaras oficiales de comercio, industria, navegación, cámaras de propiedad urbana, etcétera.

El Tribunal Constitucional se ha ocupado en numerosas ocasiones de estas corporaciones afirmando que

podieran considerarse, como algún relevante sector doctrinal dice, que son corporaciones sectoriales de base privada, esto es, corporaciones públicas por su composición y organización, que, sin embargo, realizan una actividad que,

utilización por la administración de técnicas ofrecidas por el derecho privado, como un medio práctico de ampliar su acción social y económica”. *Fundamento Jurídico* 8.

³⁶⁴ Sobre este tema puede verse Sala Arquer, José Manuel. “Huida al derecho privado y huida del derecho”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, Madrid, núm. 75, 1992, pp. 399 - 413.

³⁶⁵ V. gr. Telefónica.

³⁶⁶ Peñaranda Ramos. José Luis, *op. cit.*, p. 60.

en gran parte, es privada, aunque tengan atribuidas por ley o delegadas algunas funciones públicas.³⁶⁷

Análoga solución se ha adoptado respecto de las solicitudes dirigidas a la Organización Nacional de Ciegos Españoles. Coherentemente con su configuración como una corporación sectorial de base privada, no puede admitirse su configuración como una administración pública más, pero eso no significa que dentro del ámbito funcional no puedan distinguirse supuestos cuya actividad tenga carácter público (elección de cargos, ejercicio de potestad disciplinaria, etcétera) de otros de carácter privado (régimen de personal, régimen patrimonial y de contratación). En consecuencia, como ha puesto de manifiesto, Peñaranda Ramos, una solicitud de comparecencia de un directivo de la organización debería ser calificada conforme al artículo 44.3 (autoridades) cuando afectara al primer ámbito material, y conforme al 44.4 (otras personas) en el segundo, ambos artículos del Reglamento del Congreso de los Diputados. Así se han admitido comparecencias de autoridades del Ministerio de Asuntos Sociales o de los miembros del mismo Consejo de Protectorado, que disponen de elementos necesarios para informar de la situación de la propia organización.

En último término hay que presentar el caso particular de la Cruz Roja española, que aunque no es una administración pública en sentido estricto, sino que está sujeta a un régimen jurídico híbrido, la mesa de la cámara ha entendido que el grado de intervención del Ejecutivo en la misma permite que pueda recabarse de la administración del Estado toda la información de la que disponga en relación con dicha organización. En este sentido, recientemente, se ha admitido una pregunta con respuesta escrita dirigida al gobierno en relación con las actividades realizadas por una hermandad

³⁶⁷ En este orden de ideas el propio Tribunal Constitucional ha señalado respecto de los colegios profesionales que son: "corporaciones sectoriales que se constituyen para defender primordialmente los intereses privados de sus miembros, pero que también atienden a finalidades de interés público. en razón de las cuales se configuran legalmente como personas jurídico-públicas o corporaciones de derecho público cuyo origen, organización y funciones no dependen sólo de la voluntad de los asociados, sino también, y en primer término, de las determinaciones obligatorias del propio legislador, el cual, por lo general, les atribuye, asimismo, el ejercicio de funciones propias de las administraciones territoriales o permite a éstas últimas recabar la colaboración de aquéllas mediante delegaciones expresas de competencias administrativas. lo que sitúa a tales corporaciones bajo la dependencia o tutela de las citadas administraciones territoriales titulares de las funciones o competencias ejercidas por aquéllas". Sentencia 20/88. Fundamento Jurídico 4o.

de donantes de sangre, en la medida en que afecta a funciones atribuidas al Estado respecto de esa institución.³⁶⁸

Resumiendo, de acuerdo con los artículos antes señalados, las comisiones de investigación, al igual que las demás comisiones creadas en las Cortes Generales, tienen a su alcance los mecanismos necesarios para solicitar la información que requieran y cumplir de manera eficaz su labor investigadora. No obstante lo anterior, en relación más íntima con las comisiones de investigación creadas en las Cortes Generales, se ha expedido el Real Decreto-Ley 5/1994, de 29 de abril,³⁶⁹ del cual destacaremos, en las líneas siguientes, algunos aspectos importantes ya que, más adelante, cuando hablemos del secreto bancario, volveremos a realizar algunos comentarios sobre el mismo.

c) El Real Decreto-Ley 5/94. Sus aportaciones a la facultad de recabar información por las comisiones de investigación

El Real Decreto-Ley 5/94, por el que se regula la obligación de comunicar determinados datos a requerimiento de las comisiones parlamentarias de investigación, da cumplimiento urgente e inaplazable a un mandato parlamentario derivado de la proposición no de ley³⁷⁰ presentada por el grupo parlamentario socialista y aprobada por el pleno del Congreso de los Diputados.

El objeto del mismo es que “los datos o documentos que obren en poder de la administración tributaria para el cumplimiento de los fines que ésta debe cumplir de acuerdo con el ordenamiento, puedan ser trasladados al ámbito parlamentario cuando una comisión de investigación lo requiera”. Los sujetos de los que se podrá requerir información serán “las personas que desempeñen o hubieren desempeñado, por elección o nombramiento, cargos públicos en todas las administraciones públicas, siempre que el objeto de la investigación tenga relación con su función”.³⁷¹

³⁶⁸ Peñaranda Ramos, José Luis, *op. cit.*, p. 67.

³⁶⁹ Publicado en el *Boletín Oficial del Estado* el 30 de abril de 1994, núm. 103.

³⁷⁰ El texto de la proposición no de Ley presentada —calificada y admitida a trámite por la mesa de la cámara en su reunión de 3 de mayo 1994— es el siguiente: “el Congreso de los Diputados insta al gobierno a presentar, en un plazo de treinta días, las reformas legales necesarias que permitan el acceso a cuantas informaciones resulten pertinentes para el buen funcionamiento de las comisiones de investigación del Congreso de los Diputados y del Senado, con el único límite de las garantías al respeto de los derechos constitucionales de la persona”. *Boletín Oficial del Congreso de los Diputados*, serie D, núm. 93, pp. 13-14.

³⁷¹ *Cfr.* Exposición de motivos.

Más allá de los todos los defectos que por su expedición se puedan imputar al citado Real Decreto-Ley,³⁷² su promulgación merece, en nuestra opinión, un juicio positivo, por cuanto introduce elementos importantes en donde muy poco había. Sin embargo, esta valoración positiva, no anula la insuficiencia del mismo, la necesidad de contar con una ley más clara en la materia debería consensuarse, en un futuro no muy lejano, entre todos los agentes interesados en que las comisiones de investigación cumplan una función importante en las Cortes Generales que fortalezca la democracia española.

Hasta aquí hemos analizado la facultad general de las Cortes y el derecho fundamental de los parlamentarios para recabar información, pero como todo derecho éste tampoco es absoluto. A continuación abordaremos los límites al mismo, no sin antes decir que todos éstos derivan de los principios generales y valores contenidos y protegidos por la propia Constitución. Tampoco estos límites son absolutos, sino que deben conciliar el derecho de las cámaras a acceder a la información y la preservación de los bienes y derechos afectables; tal conciliación es constitucionalmente posible.

Siguiendo esta misma línea argumental entendemos que los secretos oficiales, que tienen razón de ser dado que a través de ellos se pretende proteger la seguridad del Estado, deben representar un límite a la facultad de información de las cámaras, pero no un frontera infranqueable o un ámbito vedado al conocimiento del Parlamento, ya que como hemos visto la Constitución se ha inspirado en el principio de la mayor transparencia posible de los poderes públicos. Simplemente creemos que el acceso a este tipo de documentos debe ser reglamentado adecuadamente, de tal forma que el secreto de estas materias se mantenga pero, al mismo tiempo, éste no se constituya en el pretexto para sustraer dicha información al conocimiento del máximo órgano representativo. Así parece también entenderlo Sáinz Moreno al sostener que: “el conocimiento de las materias secretas por el Parlamento exige una tramitación especial que asegure que van a seguir siendo secretas”.³⁷³

³⁷² En virtud de tratarse de una norma emanada del gobierno, que regula cuestiones que, por razones obvias, deberían ser objeto propiamente de una norma de producción parlamentaria, ya que regula los poderes de órganos del Congreso de los Diputados y/o del Senado. Fuertes y fundadas críticas sobre este particular pueden encontrarse en Arévalo Gutiérrez, Alfonso, “Poderes de las comisiones de investigación para recabar información y documentación: el Real Decreto-Ley 5/1994”, de 29 de abril, comunicación presentada a las VI Jornadas de Derecho Parlamentario... *cit.*, pp. 9-11.

³⁷³ Sáinz Moreno, Fernando, “Consideraciones sobre algunos límites del derecho de información de las Cámaras”, *Instrumentos de información de las cámaras parlamentarias...*, *cit.*, p. 87.

d) El acceso de los parlamentarios a las materias clasificadas.

El “límite” de la protección a la seguridad del Estado

Parece claro, por todo lo apuntado hasta aquí, que proteger la seguridad del Estado es un límite que atiende a una realidad evidente en los Estados modernos. En cualquier Estado existen determinadas materias que de hacerse del conocimiento público pondrían en peligro los intereses de un país, e incluso, la continuidad del propio Estado. Así lo ha señalado el Tribunal Constitucional Español, en una espléndida sentencia, al señalar:

La libertad de expresión e información, una y otra línea del derecho —las noticias y las opiniones— encuentran un *límite* indiscutible en la *seguridad exterior e interior del Estado* que puede ponerse en riesgo cuando se produce una destrucción del prestigio de las instituciones democráticas, en las que las fuerzas políticas del país se deben reconocer y que expresan no sólo el interés singular de algunos miembros de la comunidad nacional, sino el interés de la colectividad entera...³⁷⁴

En el aspecto de defensa del Estado se entrecruzan claramente tres ideas fundamentales: el derecho, que todo ciudadano tiene, a ser informado y/o el derecho de los parlamentarios a obtener información sobre estas materias y el respeto a la seguridad del Estado. Quizá la cuestión inicial que deberíamos plantearnos es ¿cuál es la vía más adecuada para conciliar estos factores?, pues todos ellos son, evidentemente, importantes.

Una de las características fundamentales de cualquier sistema verdaderamente democrático, consiste en tener una opinión pública libre; así lo reconoció, tempranamente, el máximo Tribunal, al afirmar que “no hay sociedad libre ni, por tanto, soberanía popular sin una comunicación pública libre, sin la cual quedarían vaciados de contenido real otros derechos que la Constitución consagra, reducidas a formas huecas las instituciones representativas y absolutamente falseado el principio de legitimidad democrática”.³⁷⁵ Este derecho a la información, en su doble vertiente de derecho a informar y a recibir información, cobra un sentido más amplio e importante cuando por un lado, quien solicita la información o recibe la misma es un parlamentario y cuando esa información afecta a documentos sensibles a la seguridad del Estado.

³⁷⁴ Vid. Sentencia 51/85.

³⁷⁵ Vid. Sentencia 6/1981.

Recurramos, nuevamente, a la experiencia de otros países para observar cuál ha sido la respuesta que le han dado a la interrogante que nos planteábamos más arriba.

La Constitución griega, en su artículo 68 inciso 2, ha considerado que cuando una comisión de investigación verse sobre cuestiones relativas a política exterior y a la defensa nacional, no podrá decidirse más que por mayoría absoluta del total de los diputados.³⁷⁶ La exigencia, como se desprende del citado artículo, es muy superior a la que se solicita para la creación de una comisión de investigación sobre cualquier otra materia. Exigir una mayoría absoluta nos parece muy elevada. Casi nos atreveríamos a pensar que el Constituyente, rehuendo el tema, opta por la solución más fácil pero sin duda la más conflictiva.

El requisito de la mayoría absoluta destierra la idea de que las comisiones de investigación puedan constituirse como instrumentos efectivos de control parlamentario en materias de política exterior y defensa, por citar algunas; fortalece la postura del gobierno y mantiene el acceso a la información, por parte de los diputados, en un peldaño muy elevado y casi inaccesible.

En el derecho alemán la solución ha sido constituir la Comisión de Defensa en el *Bundestag*³⁷⁷ con una doble naturaleza. Por un lado, es una comisión permanente para toda el área militar con, básicamente, la misma situación jurídica que las demás comisiones; y por otro lado tiene, para el caso de una investigación, según el artículo 45 a). 2 de la Ley Fundamental, los mismos poderes de una comisión de investigación. Mediante esta disposición se establece la prohibición de constituir una comisión de investigación en el área de defensa, distinta a la permanente. El *Bundestag* no está autorizado para encargar una investigación a la Comisión de Defensa, sólo existe el deber de convertir un asunto en el objeto de una investigación si así lo solicita un cuarto de los miembros del *Bundestag*.

Este mecanismo se completa con la designación de un Comisario para la Defensa, que establece la propia Ley Fundamental en su artículo 45 b) y regula una ley especial, que es el encargado de llevar a cabo mandatos que

³⁷⁶ "La cámara podrá, a propuesta de un quinto del número total de sus miembros y por una mayoría que equivalga, por lo menos, a los dos quintos del total de los diputados, constituir una comisión de investigación formada por miembros suyos." Estos son los requisitos que la propia Constitución establece para el caso de las comisiones de investigación regulares. Idéntica es la disposición que regula a estas comisiones en el Reglamento de las Cámara de Diputados de Grecia (artículo 27).

³⁷⁷ Integrada por 37 miembros. *Cfr.* Zeh, Wolfgang, *op. cit.*, p. 26.

le soliciten el pleno o la citada Comisión de Defensa. La ley reguladora de esta figura le concede amplios poderes de información, entre otros, el derecho a inspeccionar los expedientes del Ministro Federal de Defensa y goza de un amplio acceso a las instalaciones militares.

Además de esta comisión en materia de defensa, el Reglamento del *Bundestag* regula el acceso de los diputados al conocimiento de secretos oficiales, a través de comisiones restringidas. Como se presupone que el secreto será mejor preservado en un menor número de diputados, se establece este mecanismo de control, sólo atribuido a un pequeño grupo de parlamentarios selectos o seleccionados que cuentan con la confianza de la cámara, partiendo del principio de que no hay ninguna garantía para que todos los grupos parlamentarios estén presentes en tal comisión.³⁷⁸

Estos dos sistemas, muy diferentes entre sí, representan los extremos de una idea que puede ser matizada con el fin de acercar el control del Parlamento a materias sensibles —por necesarias— para el correcto funcionamiento de un Estado, pero que no deben sustraerse al conocimiento de la soberanía popular.

La legislación griega sustrae del ámbito de las comisiones de investigación la posibilidad de realizar algún tipo de control en materia de defensa y política exterior, dado que exigir el acuerdo de la mayoría de la cámara en pleno, evidencia la idea de reducir notablemente la funcionalidad de estas comisiones. El caso alemán, aunque acertado y operativo, creemos que sustrae las materias relativas a la Defensa del Estado del ámbito de actuación de las comisiones de investigación para reservarlas a la esfera de competencias de una comisiones permanente; nosotros creemos que es pertinente reivindicar para las comisiones de investigación el conocimiento de estas materias.

Por lo anterior, y desde un punto de vista más conciliador, el término medio entre ambas regulaciones lo encontramos en las comisiones de investigación. De lo que se trata con este tipo de comisiones es de garantizar

³⁷⁸ Existen incluso sentencias del Tribunal Constitucional alemán que han avalado claramente la exclusión de algún grupo parlamentario (v. g. la no inclusión del grupo parlamentario "Los Verdes" en una comisión reducida de cinco miembros, tres de la coalición democristiana y dos del partido socialdemócrata, encargada de conocer el uso de los fondos reservados de los servicios secretos entendiendo que en este tipo de comisiones restringidas y dada su naturaleza, no es necesario que estén representadas en ellas todos los grupos parlamentarios, basta con que alguien de la oposición forme parte de las mismas). Cfr. Gómez Orfanel, Germán, "Debate sobre los instrumentos de información de las cámaras parlamentarias". *Instrumentos de información de las cámaras parlamentarias...*, cit., p. 162.

la información asegurando, al mismo tiempo, el no quebrantamiento del secreto por parte de los parlamentarios. Para conseguir lo anterior, no es necesario hacer a un lado a la oposición.³⁷⁹ Cuando una comisión investigue materias secretas —sobre defensa, política interior y exterior— deberán constituirse con un número inferior de parlamentarios, pero dicha disminución no será en detrimento de la minoría, sino de la mayoría, que en razón de la idea de proporcionalidad, tendrá mayor número de miembros en la misma.

La regulación española,³⁸⁰ de reciente creación, parece encaminar sus pasos hacia esta idea. Aunque, como hemos señalado anteriormente, las comisiones de investigación sólo se constituyen por acuerdo de la mayoría, el acceso a la información por parte de los diputados puede ser requerida por un número inferior de representantes; veamos cómo articulan el reglamento y las normas relativas al tema, el acceso de los parlamentarios a materias reservadas o secretas.

El Constituyente español, consciente de la importancia del derecho a recabar información del Ejecutivo, recogió —reiteramos— de una manera genérica, en el artículo 109 constitucional la facultad de las cámaras y sus comisiones para recabar, a través de su presidente, la información que precisen del gobierno, de sus departamentos y de cualesquiera autoridades del Estado y de las comunidades autónomas. A la luz de este principio puede reconocerse abiertamente una garantía constitucional que impide que una ley pueda excluir o menoscabar la posibilidad que asiste a las cámaras y sus comisiones de recabar información y solicitar la ayuda que precisen, siempre, evidentemente, dentro de los límites derivados de la propia Constitución.³⁸¹

Esta brecha abierta por el Constituyente se va haciendo más angosta en la medida en que se trate de determinadas materias (en particular las clasificadas o secretas); la información o ayuda requerida en función de éstas se facilitará a través de las vías restringidas previstas en la regulación

³⁷⁹ De ahí la importancia de que las comisiones de investigación se constituyan a solicitud de las minorías.

³⁸⁰ Es pertinente señalar que ni los reglamentos provisionales ni los actuales reglamentos del Congreso y del Senado contemplaron en ningún caso la forma de acceso a las materias clasificadas.

³⁸¹ Más aún, en ningún caso sería admisible que la administración o el órgano requerido valorasen si la información y ayuda solicitada por las cámaras y sus comisiones es o no necesaria o precisa para el desempeño de sus funciones. Así también parece entenderlo García-Trevijanos Garnica, Ernesto, "Materias clasificadas y control parlamentario", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, año 16, núm. 48, septiembre-diciembre, 1996, p. 161.

vigente, es decir, en los reglamentos de las cámaras. En otras palabras, el citado artículo 109 constitucional no se vulnera por el hecho de que la información relativa a una materia clasificada se facilite, por ejemplo, exclusivamente a un número determinado de diputados o senadores (en los términos previstos en los citados reglamentos) o incluso en caso extremo (siempre que así lo acepte la mesa de la cámara) a su presidente.

Este mismo espíritu es recogido por la Ley de Secretos Oficiales en su artículo 10.2, que señala: “La declaración de materias clasificadas no afectará al Congreso ni al Senado, que tendrán siempre acceso a cuanta información reclamen, en la forma que determinen los respectivos reglamentos y, en su caso, en sesiones secretas”. Como puede verse, esta Ley no opone restricciones a las solicitudes de información que formulen los parlamentarios, siempre que se soliciten de acuerdo con lo dispuesto en los reglamentos de las Cortes.

Hasta aquí hemos señalado la regulación más general sobre el tema, es preciso recurrir a una disposición más especial, que informa esta materia como es la *Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados sobre acceso por el Congreso de los Diputados a secretos oficiales*.³⁸² En virtud de que el reglamento de dicha cámara, aprobado por el pleno,³⁸³ carecía de una regulación específica, acerca de la forma en que podría la cámara y sus comisiones acceder a las materias clasificadas,³⁸⁴ se expidió esta resolución a los efectos de regular más detenidamente el acceso a este tipo de documentos.

Dicha resolución articuló el acceso a las materias clasificadas sustancialmente de la manera siguiente.

En primer lugar, la citada disposición establece que las comisiones y uno o más grupos parlamentarios que comprendan, al menos, la cuarta parte³⁸⁵

³⁸² Publicada en el *Boletín Oficial del Congreso de los Diputados* de 3 de junio de 1992.

³⁸³ El 10 de febrero de 1982.

³⁸⁴ Para cubrir esta laguna y en cumplimiento de la moción adoptada por el pleno del Congreso en su sesión del día 15 de octubre de 1986, la presidencia del Congreso, al amparo del artículo 32 de su reglamento, aprobó la resolución de 18 de diciembre del mismo año, sobre acceso por el Congreso a materias clasificadas. Resolución que por otro lado, provocó la declaración de inconstitucional por parte del Tribunal Constitucional; al respecto puede verse la sentencia 118/1988. Sobre esta resolución puede acudirse al crítico e interesante trabajo de Pérez-Serrano Jáuregui, Nicolás, “Materias secretas y reservadas: ¿un límite al derecho de información en el parlamento?”, *El Parlamento y sus transformaciones...*, *cit.*, pp. 287-299. Esta resolución fue derogada por la actualmente en vigor, de 1992.

³⁸⁵ Esta puede ser una buena antesala, al estilo alemán, para que las comisiones de investigación se constituyan a solicitud de este mismo número de parlamentarios.

de los miembros del Congreso, podrán solicitar, por conducto de la presidencia de la cámara, que se informe a la misma sobre materias que hubieran sido declaradas clasificadas, conforme a la Ley de Secretos Oficiales.

Un comentario resulta necesario hacer sobre este precepto y es que, por virtud del mismo, se deja fuera del conocimiento de estas materias a los diputados individuales, dicha regla es perfectamente válida de acuerdo con la sentencia 118/88 en donde el Tribunal Constitucional mantuvo que “las potestades constitucionales conferidas a las cámaras, como prerrogativas de las mismas, no son identificables como derechos individuales de cada uno de sus miembros”. Aunque el tribunal insiste en que nada impediría que a otros órganos de las cámaras o a sus miembros individuales, se les reconociera el derecho a solicitar información sobre materias clasificadas, pero su exclusión no es en sí misma inconstitucional.

Una vez solicitada la información, a través de la vía reglamentaria, ésta será facilitada en los términos establecidos en la citada resolución, que coincide de manera general con las reglas siguientes:

a) Tratándose de *secretos* el gobierno facilitará la información a un diputado por cada grupo parlamentario, que serán elegidos al efecto por el pleno de la cámara por mayoría de tres quintos.

b) Si la materia en cuestión hubiese sido clasificada como *reservada*, el gobierno facilitará la información a los portavoces de los grupos parlamentarios o a los representantes de los mismos en la comisión, cuando así lo hubiera solicitado ésta.

Dos facultades concede esta resolución al gobierno respecto de las materias declaradas secretas, a saber:

a) El gobierno podrá motivada y excepcionalmente solicitar a la mesa de la cámara que la información sobre una determinada materia declarada secreta sea facilitada exclusivamente al presidente del Congreso o al de la comisión, cuando la petición hubiese sido formulada por ésta última.

En este sentido corresponde a la mesa del Congreso la resolución definitiva sobre dicha solicitud del gobierno.

b) El gobierno, también, podrá solicitar que la información sobre una determinada materia clasificada sea facilitada en sesión secreta, a la comisión que la demandó, o a cualquier comisión competente en la materia, en el caso de que la iniciativa hubiese partido de los grupos parlamentarios. En el supuesto anterior sólo podrán asistir a la sesión informativa los miembros de la comisión.

Esta es, a grandes rasgos, la legislación aplicable al acceso de los parlamentarios a las materias reservadas. Pensamos que es plausible la idea de que el legislador español se muestre abierto a la posibilidad de no sustraer o hurtar la información al Parlamento que, obviamente, tiene derecho a conocer de los asuntos públicos; más aún, nos parece muy encomiable que la información secreta pueda ser solicitada por una cuarta parte de los miembros del Congreso de los Diputados. Sin embargo, a la luz de lo analizado hasta aquí es fácilmente perceptible una disfunción en el sentido de que las comisiones de investigación puedan simplemente crearse por acuerdo de la mayoría y un número inferior de diputados puedan recabar información sensible a la seguridad del Estado, sería más coherente que las comisiones de investigación pudieran constituirse por un número determinado de parlamentarios —nosotros ya hemos hecho nuestra propuesta— y los mismos estén legitimados para solicitar este tipo de información.

- e) El derecho a la intimidad como posible límite a la facultad de recabar información. Su vinculación con el secreto bancario

Otro de los posibles límites a la facultad de información de las Cortes Generales, a través de las comisiones de investigación, lo constituyen los derechos fundamentales de los ciudadanos, que pudieran verse amenazados, en especial el derecho a la intimidad. De igual manera que ocurría con el acceso de los diputados a las materias clasificada, creemos que éste no es un límite infranqueable, sino tan sólo un deber de garantizar una reserva.

Así, también, lo ha señalado el Tribunal Constitucional al disponer en el fundamento jurídico 4o. de la sentencia 60/1981 que,

un sistema de distribución de poderes, que evitan su concentración y hacen posible la aplicación de las técnicas de relación y control entre quienes lo ejercen legítimamente, *garantiza la vigencia efectiva de las libertades y derechos*. Por ello, los derechos y libertades de la persona humana no pueden servir de título —con carácter general— para desvirtuar la esencia de un sistema político con las características del enunciado. *Y es esencial a todo sistema parlamentario la responsabilidad política del gobierno ante el Parlamento, en la que se comprende el deber del Ejecutivo de informar y el derecho de la cámara a ser informada, sin que tales técnicas de relación puedan ser utilizadas para lesionar los derechos individuales.*³⁸⁶

386 Las cursivas son nuestras.

Como puede inferirse del argumento del Tribunal Constitucional, la facultad concedida a las cámaras para recabar información no puede ser utilizada para lesionar derechos fundamentales, luego entonces, deben respetarse las reglas dispuestas para la tutela, según sea el caso, de los derechos constitucionales de terceros, en la medida en que resulten comprometidos.³⁸⁷ Pero, por otro lado, no puede negarse a las cámaras la información que soliciten con el argumento de que la misma vulnera o lesiona algún derecho fundamental, en todo caso deberá condicionarse su otorgamiento a la adopción de las medidas procedentes para garantizar su reserva.

Es ciertamente el derecho a la intimidad uno de los supuestos sobre el cual pueden recaer con mayor facilidad las lesiones o vulneraciones con motivo de las solicitudes de información por parte de las cámaras y más concretamente por parte de las comisiones de investigación, como de hecho ha sucedido en la práctica. Atendamos en las siguientes líneas a este supuesto.

El derecho a la intimidad personal y familiar³⁸⁸ regulado en el artículo 18.1 de la Constitución consagra para el ciudadano un ámbito privado e inaccesible, ante cualquier intromisión de una autoridad, sujeto privado e incluso del Parlamento o sus órganos. Así pues, ante esta “atmósfera de la personalidad”³⁸⁹ las cámaras y sus comisiones, al momento de formular una petición de información, deben ser muy cuidadosas, ya que la protección contra la interferencia en la intimidad personal, familiar y la propia imagen se amplía en la Constitución al honor (artículo 18), la conciencia (artículo 16), la libertad y el secreto de la correspondencia, la inviolabilidad del domicilio (artículo 18), la libertad de residencia y la circulación (artículo 19).³⁹⁰

³⁸⁷ En similar sentido se pronuncia el máximo intérprete de la Constitución en la sentencia 161/1988, Fundamento Jurídico 9.

³⁸⁸ El derecho a la intimidad personal abarca el reducto más privado de la vida del individuo, esto es, aquellos extremos más personales de su propia vida y de su entorno familiar, cuyo conocimiento esta restringido a los integrantes de la unidad familiar. Así lo define Espín Templado, Eduardo, *Derecho constitucional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1991, t. II, p. 183.

³⁸⁹ Este es el sentido que a la vida privada íntima le da Sánchez Agesta, Luis, *El sistema político de la Constitución...*, cit., p. 125.

³⁹⁰ Sobre estos derechos puede verse la recopilación de las interpretaciones más importantes de las sentencias del Tribunal Constitucional en Pérez Royo, Javier, *Curso de derecho constitucional*, Madrid, Marcial Pons, 1994, pp. 256-260.

El ámbito de la vida privada debe quedar, según ha señalado el Tribunal Constitucional, excluido del conocimiento ajeno y de las intromisiones de los demás, salvo autorización del interesado.

Los avances de la tecnología y el desarrollo de los medios de comunicación han obligado a extender esta protección más allá del aseguramiento del domicilio como espacio físico en el que normalmente se desenvuelve la intimidad y del respeto a la correspondencia, que es o puede ser, medio de conocimiento de aspectos de la vida privada. De aquí el reconocimiento global de un derecho a la intimidad o vida privada que abarque las intromisiones que por *cualquier medio* puedan realizarse en este ámbito reservado de la vida.³⁹¹

Si bien, como parece obvio, el derecho a la intimidad debe protegerse, éste no debe ser una excusa para obstaculizar las actividades parlamentarias. El propio Tribunal Constitucional ha desestimado la actuación de la mesa del Congreso que inadmitió una solicitud de información, fundándose en que la misma podría afectar en algunos supuestos el derecho a la intimidad de las personas. Este argumento, ha declarado el Tribunal,

es en todo punto inadecuado para impedir el ejercicio del derecho constitucional de los actores, ya que el mero riesgo, anunciado sin concreción alguna por la mesa, no puede fundamentar la inadmisión, en cuanto que no corresponde a la misma, en ese trámite, la tarea materialmente jurisdiccional, de ponderar los eventuales derechos de terceros y el ejercitado por los demandantes para terminar negando el de éstos en atención a supuestos atentados futuros a los de aquéllos. [Añadiendo que la posible lesión del derecho a la intimidad] no se habría seguido de la mera tramitación de las solicitudes.³⁹²

Después de las argumentaciones del tribunal podemos sostener que el derecho a la intimidad no es un límite infranqueable para el derecho de los parlamentarios y las comisiones de requerir información, ante tal situación deberá operar una ponderación entre ambos derechos parecida a la que se presenta entre el derecho a recibir información veraz (artículo 20.1 d) constitucional) y el derecho a la intimidad respecto de la cual el Tribunal Constitucional ha sostenido que “no puede resolverse otorgando prevalencia al segundo, sino que se impone siempre una ponderación

³⁹¹ Cfr. Sentencia 110/84. El propio tribunal, en la misma sentencia, ha reconocido que “no siempre es fácil acotar con nitidez el contenido de la intimidad”.

³⁹² Sentencia 161/88.

entre uno y otro, sin olvidar que en esa ponderación el derecho de información, junto con el de libre expresión, garantiza la existencia de una opinión pública libre...”.³⁹³ Estas consideraciones son aplicables al derecho “reforzado” de información constitucionalmente reconocido a las cámaras.³⁹⁴

Otro límite que, en relación con el derecho a la intimidad, en la práctica ha querido levantarse contra el derecho a la información de las cámaras ha sido el secreto bancario —puesto que es en aquel derecho en el que, al menos parcialmente, encuentra fundamento éste—,³⁹⁵ sobre todo, en los casos en que las comisiones de investigación han requerido datos relativos a la economía de un ciudadano, en virtud de que

el alcance —de dicho secreto— comprende cualquier información que la entidad de crédito tenga relativa a un cliente siempre que la haya obtenido como consecuencia de la relación de confianza establecida. Esta información no se refiere por tanto exclusivamente a los datos de cuentas corrientes o depósitos, sino también a los datos personales y patrimoniales.³⁹⁶

Sin embargo, el Tribunal Constitucional, con relación al secreto bancario, ha reconocido que éste cede ante el deber genérico de colaboración de las instituciones bancarias con la administración tributaria establecido por el artículo 111 de la Ley General Tributaria,³⁹⁷ de lo cual podemos inferir que el secreto bancario también cede frente al deber de facilitar cualquier información impuesto en el artículo 109 constitucional.³⁹⁸

Este supuesto se presentó en torno a la comisión de investigación que indagaba sobre la gestión de los fondos presupuestarios asignados a la Dirección General de la Guardia Civil, mientras fue director Luis Roldán Ibáñez, dado que la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado se había negado a entregar la documentación tributaria solicitada por creer que

³⁹³ Sentencia 165/87.

³⁹⁴ De esta manera también lo entiende Lavilla Rubira, Juan José, *op. cit.*, p. 2019.

³⁹⁵ Así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional en el Auto 642/86.

³⁹⁶ Canto García, Manuel, “Reflexiones sobre el derecho a la intimidad y las comisiones de investigación parlamentarias”, *Boletín Informativo del Ministerio de Justicia*, Madrid, 1710, 1994, p. 129.

³⁹⁷ *Cfr.* Auto 642/86, de 23 de julio, Fundamento Jurídico 3o.

³⁹⁸ Debemos señalar, no obstante lo sostenido, que cuando el Tribunal Constitucional declaró la constitucionalidad del sistema de levantamiento del secreto bancario (Ley sobre Medidas Urgentes de Reforma Fiscal, 50/1977, de 14 de noviembre) reguló determinados requisitos para la actividad de investigación de cuentas bancarias. *Vid.* al respecto sentencia 110/84, Fundamento Jurídico 6o. y 7o.

con ello lesionaban el artículo 111.6 de la Ley General Tributaria. Salió al paso de esta duda el Real Decreto-Ley 5/94, que hemos estudiado más arriba, “dirigido a dos núcleos de sujetos: la administración tributaria, como detentadora de datos fiscales [...] y las entidades financieras (como sujetos depositarios del secreto bancario, y del conjunto de operaciones que comprenden las actividades vinculadas en torno a una persona)”,³⁹⁹ dicho Real Decreto-Ley puso especial interés en la salvaguarda de los derechos fundamentales (en especial el derecho a la intimidad) pero también en que con este argumento no se obstaculizará la labor de investigación de las comisiones. Está de más señalar que dicha información deberá estar siempre vinculada con el objeto de la investigación.

Por todo lo dicho hasta aquí, vale resumir que ni el derecho a la intimidad ni el secreto bancario, que encuentra apoyo en aquél, constituyen una barrera infranqueable al poder de investigación de las cámaras y al control que pudiera derivarse por la obtención de dicha información.

Antes de abordar el siguiente tema, y para concluir todos los comentarios al tópico que nos ocupa, debemos hacer dos últimas puntualizaciones. La primera de ellas en el sentido de que, en determinadas ocasiones, pudiera argumentarse como un límite más, a la citada facultad parlamentaria de recabar información, el entorpecimiento o la paralización de la actividad administrativa.

Como hemos visto, el Reglamento del Congreso establece un plazo de treinta días para satisfacer las solicitudes parlamentarias, es posible que dada la naturaleza de la información ese plazo no sea suficiente y obligue a destinar a tal labor una parte sustancial de los recursos materiales y personales de una unidad administrativa, con menoscabo del cumplimiento de la función sustantiva que justifica la existencia de la misma. Pero si tal información es necesaria para el adecuado ejercicio de las funciones parlamentarias, su denegación no está justificada, bastará con que la mesa de la cámara amplíe, de conformidad con lo previsto en el artículo 91 de dicho reglamento, el plazo en la medida que sea necesario.

La paralización de la administración⁴⁰⁰ tampoco es un argumento de suficiente entidad que pueda convertirse en un obstáculo infranqueable para que los parlamentarios obtengan información y cumplan su labor de investigación.

³⁹⁹ Canto García, Manuel, *op. cit.*, p. 139.

⁴⁰⁰ En el mismo sentido se pronuncia Lavilla Rubira, Juan José, *op. cit.*, p. 2025.

Finalmente, como ha puesto de manifiesto Sáinz Moreno,⁴⁰¹ esta facultad para recabar información concedida a los parlamentario conlleva la necesaria obligación de las administraciones y entes públicos de conservar documentos.

El deber de conservar documentos está regulado en la Ley 16/1985 del patrimonio histórico artístico español. Estos documentos deben ser conservados por quienes los tengan a su cargo en razón de la función que desempeñan, de modo que “al cesar en sus funciones —dice el artículo 54 de la misma Ley— están obligados a entregarlos al que les sustituya en las mismas o remitirlos al archivo que corresponda”. Es ésta una obligación que pesa sobre la administración en general.

B. *Comparecencias ante las comisiones de investigación*

Esa etapa amplia y extensa de investigación, a la que nos referíamos anteriormente, se compone no sólo de la facultad de recabar información sino también de la potestad con que cuentan las comisiones de investigación para requerir la presencia de personas que puedan aportar datos relevantes a las pesquisas.

En España, como hemos dicho, las comisiones de investigación no cuenta con los mismos poderes que la autoridad judicial. Sin embargo, existe el deber constitucional, que emana del párrafo segundo del artículo 76 (antes transcrito), de comparecer ante estas comisiones, que incluye, entendemos, la obligación de declarar.

Asimismo, el Reglamento del Congreso de los Diputados autoriza a las comisiones por virtud del artículo 52.2, a: “[...] requerir la *presencia*, por conducto de la presidencia del Congreso, de cualquier persona *para ser oída*. [...] a) [...] los extremos sobre los que deba *informar* habrá de hacerse con quince días de antelación [...].”

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

La reserva de ley a la que hace alusión este precepto y el propio artículo 76 constitucional ha sido desarrollada a través de la “Ley Orgánica de

401 Sáinz Moreno, Fernando, *op. cit.*, p. 89.

Comparecencia ante las Comisiones de Investigación del Congreso y del Senado o de ambas Cámaras” (en adelante Ley 5/84).

Esta facultad de solicitar comparecencias, como hemos podido constatar en el capítulo que antecede, es una regla común a estas comisiones en diversos ordenamientos, esta potestad distingue a estas comisiones y las convierte en instrumentos *ad hoc* para el ejercicio del control parlamentario.

En torno al tema de las comparecencias (y en virtud de haber sido este vocablo el que utiliza la propia ley que regula éstas) se han presentado algunas interpretaciones alejadas —que sostienen que la obligación de los requeridos concluye con la comparecencia— de lo que deben ser estas comparecencias.

Entendemos que la obligación no se agota con el simple acto de que el requerido comparezca ante la comisión, sino que dicha exigencia implica declarar. Si bien es cierto que de una interpretación literal del texto constitucional y de la citada Ley 5/84, quizá incluso porque el título de la misma invoca la palabra “comparecencias”, puede inferirse que lo único exigible de las personas requeridas es su mera comparecencia, estaríamos dejando de lado la importancia que en todo sistema democrático revisten los Reglamentos de las Cámaras, más arriba hemos señalado, con cursivas, cómo el Reglamento del Congreso utiliza el verbo *informar* (...y para ser oídas...), no entendemos cómo puede informarse a un órgano creado en la asamblea representativa con el sólo hecho de comparecer.

Más aún, el Reglamento del Senado sí utiliza el verbo *declarar*, lo cual refuerza la postura que hemos asumido. Si lo que se pretende con este tipo de comparecencias es obtener información por parte de aquellas personas que en su día conocieron más de cerca el caso investigado, por la comisión que les ha requerido, lo que parece lógico es que las mismas declaren de propia voz todo lo que conocen al respecto.

Este es el sentido que en un primer momento parecía darle García Morillo, al sostener que “no tendría sentido lo primero [el deber de comparecer] sin lo segundo [la obligación de declarar] dado que el objeto de la comparecencia es que las comisiones de investigación obtengan, por mediación de las personas citadas, los datos que de ella pretendiesen extraer”.⁴⁰² A pesar de lo acertado de este comentario, el autor cae en una cierta contradicción, ya que sobre el mismo tema, recientemente, ha sostenido que: “la Constitución como la [...] LOCI [Ley Orgánica de Comparecencias ante

⁴⁰² García Morillo, Joaquín, *El control parlamentario del gobierno...*, cit., p. 180.

las Comisiones de Investigación del Congreso y del Senado o de ambas Cámaras] obligan exclusivamente, a la comparecencia, pero no a declarar”.⁴⁰³

Con fundamento en los argumentos antes expresados y en lo que ha sostenido un amplio sector de la doctrina⁴⁰⁴ podemos hablar correctamente de que la solicitud para “comparecer a declarar” ante las comisiones de investigación está consagrada no sólo a nivel constitucional, sino en cierta medida regulada por los reglamentos de ambas cámaras.

Una vez salvada esta cuestión se presenta como inevitable otra pregunta al respecto ¿dicha comparecencia debe ser personal? o ¿una persona requerida por una comisión de investigación puede comparecer por otras vías?⁴⁰⁵ y, por tanto, hace falta una ley que regule este supuesto.

Diversos argumentos apuntan hacia la idea de que dicha comparecencia debe ser personal. La Ley 5/84 reafirma el deber constitucional de *comparecer personalmente...* (artículo 1). Por consiguiente, la comparecencia personal es sinónimo de presentación directa del requerido.

A la misma conclusión nos lleva la lectura del artículo 52.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados al habilitar a las comisiones de investigación para requerir la *presencia* de cualquier persona *para ser oída*. Luego entonces no existe ninguna laguna respecto de comparecencias distintas a las exigidas por la ley.

⁴⁰³ Vid. García Morillo, Joaquín, *El control en los tiempos del cólera*, ponencia presentada al VIII Encuentro Hispano-Italiano de Derecho Constitucional, Toledo, 1995, p. 23. Después recogido con el título de “Problemi del controllo parlamentare in Spagna”, *Profili di Diritto Parlamentare in Italia e in Spagna*, Giancarlo Rolla y Eleonora Ceccherini (comps.), Turín, G. Giappichelli, ed., 1997, pp. 44-48.

⁴⁰⁴ Cfr. Lucas Murillo de la Cueva, Pablo, *op. cit.*, que afirma que la obligación “no se limita... a la mera comparecencia, sino que implica algo más: informar a la comisión”. En el mismo sentido Arévalo Gutiérrez, Alfonso, señala: “el objeto propio de la comparecencia es el de informar a la comisión [...] el deber constitucional se compone de dos elementos: ‘comparecencia obligatoria’ y ‘necesidad de declarar’.” “Reflexiones sobre las comisiones de investigación o encuesta parlamentaria en el ordenamiento constitucional español”, *Revista de las Cortes Generales*, Madrid, núm. 11, 1987, p. 183. Sáinz Moreno, Fernando, es también consecuente con esta postura al sostener: “la investigación que las cámaras pueden realizar sobre asuntos de interés público requieren con frecuencia una información más precisa y extensa que la obtenida por otras vías. Por ello, la Constitución establece que es obligatorio comparecer ante las comisiones de investigación”, *op. cit.*, p. 84. En este mismo sentido José Ma. Gil-Robles Gil-Delgado y haciendo extensiva esta idea a todas las comisiones ha señalado que “las comparecencias ante las comisiones de las Cortes Generales pueden ser un medio eficaz para obtener información por parte de los parlamentarios...”. “Las comparecencias ante las comisiones de las Cortes: ¿control o información?”, *Actualidad y perspectivas del derecho público a fines del siglo XX. Homenaje al profesor Garrido Falla*, Madrid, Editorial Complutense, 1992, p. 1965.

⁴⁰⁵ Comparecer por medio de representante o por escrito.

Estas comparecencias personales, como resulta obvio, versarán no sólo sobre hechos de terceros sino también sobre hechos personales del declarante.⁴⁰⁶ Este deber, evidentemente, no es ilimitado y al declarante le asisten determinados derechos que analizaremos más adelante. Conozcamos en las siguientes líneas los aspectos relativos a estas comparecencias que regula la citada Ley 5/84, que para una mejor comprensión abordaremos como sigue: a) los sujetos obligados a comparecer, b) requisitos formales de la notificación de comparecencia, c) la tutela de los derechos fundamentales de los comparecientes, d) las sanciones por incomparecencias voluntarias.

a) Sujetos obligados a comparecer

De acuerdo con el artículo 1.1 de la Ley 5/84, los sujetos obligados a comparecer a requerimiento de una comisión de investigación son “Todos los ciudadanos españoles y extranjeros residentes en España.” Para los primeros entendemos que aunque no residan en el territorio nacional, y dentro de los segundos todas aquellas situaciones que, respecto de los extranjeros residentes en España, contempla la Ley de Derechos y Libertades de Extranjeros en España.

Es oportuno señalar que durante la tramitación de la citada Ley se presentó una enmienda, del señor López Rodó, que pretendía excluir de este deber a los menores de edad. Esta enmienda fue rechazada y actualmente se han aceptado como válidas las comparecencias de los menores de edad. Incluso la doctrina ha manifestado su acuerdo.⁴⁰⁷

Dicho requerimiento no sólo puede afectar a las personas físicas, sino que también las personas jurídicas de nacionalidad española pueden ser solicitadas para comparecer, a través de su representante, ante una comisión de este tipo (artículo 2.3 de la Ley 5/84).

Finalmente, dentro de este grupo de sujetos, posibles requeridos, se encuentran los funcionarios públicos quienes están obligados a comparecer ante estas comisiones, porque así lo prevé el artículo 44. 2o. del Reglamento del Congreso de los Diputados, al establecer que: “Las comisiones podrán [...] recabar: La presencia ante ellas de los miembros del gobierno, para que

⁴⁰⁶ Cfr. “Dictamen a requerimiento de la comisión de investigación sobre incompatibilidades y tráfico de influencias acerca de sus competencias, procedimientos de actuación y medios legales a su alcance”, *Revista...*, cit., p. 153.

⁴⁰⁷ Cfr. Arévalo Gutiérrez, Alfonso, “Reflexiones sobre las comisiones de investigación o encuesta parlamentaria en el ordenamiento constitucional español”, *Revista de las Cortes Generales...*, cit., p. 178.

informen sobre asuntos relacionados con sus respectivos departamentos”.
3o. “La presencia de autoridades y funcionarios públicos competentes por razón de la materia objeto de debate, a fin de informar a la comisión”.

Esta obligación genérica queda claramente recogida por la Ley 5/84 al hacer referencia expresa a este supuesto, en su artículo 2.4, estableciendo que en el caso de ser citados los funcionarios públicos, se enviará copia del requerimiento a su superior jerárquico, a los solos efectos de su conocimiento, de lo cual se deduce, como no podía ser de otra forma, que no es necesaria su autorización.

b) Requisitos formales de la notificación de comparecencia

Los ordenamientos que establecen los requisitos de validez que debe cumplimentar la notificación de requerimiento para comparecer ante las comisiones de investigación son, de manera genérica, el artículo 52.2 del Reglamento del Congreso, después de la reforma que sufriera en 1994,⁴⁰⁸ y específicamente la Ley 5/84, que venimos comentando.

El artículo 2 de la Ley y el artículo 52.2 inciso a) del citado reglamento, establecen que la notificación de comparecencia deberá efectuarse mediante citación fehaciente, en forma de oficio de la presidencia de la cámara respectiva o del presidente del Congreso, en el caso de comisiones mixtas. En relación con dicha disposición creemos que con el fin de no burocratizar sin sentido al Congreso, bien podía haberse establecido dicha facultad en favor del presidente de la comisión de investigación.⁴⁰⁹ En la citación constarán los datos que el compareciente deba conocer a efecto de dar cumplida cuenta a este deber constitucional, entre otras: el nombre completo del requerido así como las señas de su domicilio, el lugar, día y hora en que deberá comparecer, con apercibimiento de la responsabilidad en que pudiera incurrir en caso de no presentarse, el tema sobre el que deberá informar y los derechos que le amparan ante tal acto.

La propia Ley 5/84 de comparecencias establece, y el propio artículo 52 del citado reglamento lo ratifica, que dicha notificación habrá de hacerse con una antelación de quince días a la fecha de la comparecencia; si existiera urgencia podrá reducirse el plazo, pero nunca será menor a tres días. Aunque

⁴⁰⁸ De 16 de julio de 1994. Publicada en el *Boletín Oficial del Estado* el 18 de junio de 1994. Si quiere conocerse la regulación anterior a esta reforma puede verse nuestro artículo “Las comisiones de investigación en...”, *cit.*, p. 274, que fue redactado con anterioridad a dicha reforma.

⁴⁰⁹ De similar manera lo entiende Santaolalla, Fernando, *Derecho parlamentario...*, *cit.*, p. 422.

la Ley 5/84 y el citado artículo nada dicen sobre quién valorará tal urgencia, parece lógico creer que la competencia recaerá nuevamente sobre el presidente del Congreso. Aunque, insistimos, esta es otra de las facultades que deberían atribuirse al presidente de la comisión de investigación. Finalmente, los requerimientos que soliciten la presencia de una persona jurídica, deberán dirigirse a las personas que ostentan su representación legal y tratándose de los funcionarios públicos, como ya hemos dicho, a los efectos de su conocimiento se enviará copia de la citación a su superior jerárquico.

c) La tutela de los derechos fundamentales de los comparecientes

Como no podía ser de otra forma, el legislador ordinario se ha interesado, por vía de la Ley 5/84, por que los derechos de los comparecientes no se vean afectados. Así, el artículo 1.2, de esta Ley, atribuye a la mesa de las cámaras la obligación de velar por que ante las comisiones de investigación no se vulneren los derechos de los comparecientes.⁴¹⁰

Se trata, como puede verse, de una garantía⁴¹¹ muy amplia para asegurar al compareciente que su integridad no se verá afectada por la información ahí vertida. El declarante tiene así la posibilidad, en caso de ver conculcado algún derecho fundamental, de recurrir dicho acto por vía de amparo ante el Tribunal Constitucional.⁴¹²

Los derechos a la intimidad y al honor. Algunas observaciones

La misma relación y protección que se daba entre el derecho de los parlamentarios a solicitar información y el derecho a la intimidad pueden ser aplicable al supuesto que ahora comentamos.

410 Sin embargo hasta 1984 no existía regulación específica alguna, dejándose de lado la protección de los ciudadanos que comparecían ante estas comisiones. Así lo pone de manifiesto Cardoso Moreno, Alfonso, "La investigación parlamentaria en España", *Actualidad Administrativa*, Madrid, núm. 7, 1989-I.

411 Garantía que, por otro lado, también se desprende del artículo 53.1 constitucional, por virtud del cual los derechos fundamentales vinculan a todos los poderes públicos.

412 Así al menos lo ha señalado la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en su artículo 42 al establecer: las decisiones o actos sin valor de ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las asambleas 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.

Las comisiones deberán ser escrupulosas en el cuidado de los derechos de los comparecientes, que colaboran con la labor de investigación, especialmente con el derecho a la intimidad ya que, como hemos visto, este derecho es el que más comprometido se encuentra. Si por un lado, los requeridos tienen la obligación de comparecer, por otro, las cámaras y sus comisiones deberán respetar sus derechos.

Los miembros de la comisión, en los interrogatorios al compareciente, podrán preguntar todo lo que les parezca pertinente con el fin de obtener mayor información, pero siempre que dichos datos sean relevantes para el objeto de la investigación, así deberán evitar cuestionar sobre aspectos de la vida privada de las personas. En los supuestos en los que, por la naturaleza de la investigación, sea necesario conocer aspectos de la vida privada, los legisladores deberán ser muy cuidadosos y reducir al mínimo indispensable las intromisiones en el ámbito de la privacidad. Parece claro que las intromisiones en la vida privada deberán ser la excepción y no la regla.

Cuando una comisión requiera documentos que puedan afectar al derecho a la intimidad de algunas personas o deba interrogar a algún compareciente sobre este aspecto podrán y deberán declararse secretas las sesiones. Este es un aspecto sobre el que volveremos, más adelante, al abordar el tema de la publicidad de estas comisiones.

Otro derecho que puede verse afectado por la actuación de las comisiones es el derecho al honor. Este derecho, al igual que el derecho a la intimidad, corre el mismo peligro de ser vulnerado por la publicidad de las actuaciones de una comisión de investigación. El alcance de tal derecho, que protege a todas las personas, deberá matizarse si se trata de una persona con relevancia pública o no. Cuando se trate de las primeras habrá que separar —deslinde que muchas veces no es tan nítido— los aspectos que tienen relevancia pública, y por tanto son relevantes para la investigación, de los propiamente privados de la persona.

La protección que asiste a las personas que no tienen relevancia pública es aún mayor y la comisión deberá entenderlo así para proteger más su derecho. Ahora bien, como será a través de la publicidad que estos derechos podrán vulnerarse, son aplicables las reglas que el Tribunal Constitucional ha construido para el conflicto entre el derecho a la libertad de expresión y el derecho a la intimidad, ponderando cuándo debe prevalecer uno y cuándo otro, y en función de ello declarar secretas las sesiones de una comisión cuando sea necesario.

Por último, el derecho al honor no sólo puede predicarse de las personas físicas, sino también de las jurídicas⁴¹³ y como éstas también pueden ser requeridas, a través de sus representantes, por las comisiones de investigación, la mesa de la cámara deberá velar no sólo por los derechos de los representantes legales de aquéllas, sino porque los derechos del ente privado sean también respetados. En relación con las entidades públicas el principio de publicidad deberá regir en aras de la transparencia en el ejercicio de los caudales públicos. Finalmente debemos señalar que éstos no son todos los derechos que asisten al declarante, también le asiste, como parece obvio, el derecho a no declarar contra sí y la presunción de inocencia.

Asistencia al compareciente

La Ley 5/84 de comparecencias ante las comisiones de investigación del Congreso y del Senado o de ambas cámaras, consecuente con la protección de los derechos de los comparecientes, establece la posibilidad de que el ciudadano requerido pueda ir acompañado de la persona que designe para asistirlo, así también lo prevé el artículo 52.2 b) del Reglamento del Congreso de los Diputados. Idéntica previsión se establece para los representantes legales de las personas jurídicas, quienes pueden comparecer acompañados —a efectos de asesoramiento— por aquellas personas que designe el consejo de administración correspondiente.⁴¹⁴

En relación con el tipo de asistencia a la que hace referencia la citada Ley 5/84 no parece quedar claro si se trata en específico de una asistencia letrada, es decir del abogado defensor, o de una asistencia distinta a ésta, como puede ser la de personas relacionadas con el compareciente, de su entorno laboral más próximo o de personas que le asistan en las materias sobre las que tendrá que declarar. En todo caso corresponderá a las normas de procedimiento interno de la comisión determinar el alcance de tal enunciado.

⁴¹³ Así lo ha señalado recientemente el Tribunal Constitucional en las sentencias 139 y 183 de 1995.

⁴¹⁴ Hasta antes de la reforma de 1994, ambas posibilidades se subordinaban a la previa conformidad del presidente de la comisión; cabía inferir que la posibilidad de presentarse con esa persona era, por regla general, concedida, evitando así que el compareciente se sintiera intimidado. La negativa del presidente podía acarrear graves problemas, por ello suponemos que después de esta reforma dicho requisito fue suprimido. Vale la pena dejar constancia de que en la discusión del proyecto de ley en el Senado, el Grupo Popular propuso una enmienda —que fue rechazada—, que excluía la necesidad de la confirmación del presidente de la comisión para que el compareciente pudiera personarse asistido. Lo cual quizá hubiese sido lo más indicado. *Cfr.* Enmienda Número 5, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, serie II, núm. 110 (b) de 28 de marzo de 1984.

No obstante lo anterior, puede entenderse que el asesoramiento que más pudiera servirle al compareciente es el jurídico, a efecto de conocer cuáles son las obligaciones y los derechos que le asisten; más aún: en aquellas investigaciones en las que hay indicios criminales fundados o presunciones delictivas, dicha asesoría en estos casos se asimilaría a la garantía que favorece a los inculpados en un proceso judicial.⁴¹⁵

d) Las sanciones por incomparecencia voluntaria

Hasta la entrada en vigor del nuevo Código Penal, el artículo 4.1 de la Ley 5/84 disponía: “el requerido que dejara voluntariamente de *comparecer para informar* ante una comisión de investigación incurrirá en un delito de desobediencia grave”, y en torno a este delito mucho se especuló.⁴¹⁶

Sin embargo, con la entrada en vigor del nuevo Código Penal⁴¹⁷ ha sido derogado dicho artículo y en sustitución es aplicable el artículo 502 del ordenamiento penal que dispone: “Los que, habiendo sido requeridos de 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 [...]”. Quizá para dotar a estas comisiones de una mayor autoridad, en el ejercicio de sus funciones, el legislador consideró importante introducir esta pena para quienes se nieguen a cumplir sus requerimientos, de tal manera que la sanción aplicable a dicha conducta será la que contempla el artículo 556 de dicho código y que implica pena de prisión de seis meses a un año.

En virtud de la redacción del citado artículo 502 y de la derogación del artículo 4 de la Ley Orgánica 5/84 de comparecencias, que establecía expresamente la obligación de comparecer para informar, parecería que se había reavivado la discusión en torno a la idea de que la obligación del

⁴¹⁵ Sobre esta situación pueden verse los comentarios que hace Recchia, Giorgio, “Información parlamentaria y garantías fundamentales”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, nueva época, núm. 40, 1984, p. 19.

⁴¹⁶ *Vid.* Fernández-Viagas Bartolomé, Plácido, “La comparecencia de los ciudadanos ante las comisiones de investigación de las Asambleas Legislativas”, *Revista de las Cortes Generales*, Madrid, núm. 27, pp. 10-17. También, Arévalo Gutiérrez, Alfonso. “Las comisiones de investigación de las Cortes Generales y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas”, *Revista...*, *cit.*, pp. 184-190.

⁴¹⁷ La entrada en vigor se produjo el 23 de mayo de 1996. Su disposición derogatoria 1 f) suprime el citado artículo 4 de la Ley 5/84.

requerido termina con el solo hecho de comparecer y no de declarar. Como hemos señalado, nosotros creemos que esto no es así, ya que el objetivo principal de las comisiones de investigación, a través de las comparecencias, es obtener información, ese mismo espíritu motivó la incursión en el derogado artículo 4.1 la clara expresión de *comparecer para informar*. Si esto no fuera como sostenemos, resultaría absurdo que la Ley Orgánica 5/84 regulara la asistencia a los requeridos, la salvaguarda de los derechos fundamentales y las demás circunstancias a la que hemos aludido más arriba; cabría pensar que difícilmente se podrán conculcar los derechos de un requerido que no declara.

No obstante lo anterior, no toda incomparecencia desencadena estos efectos, sino sólo, como parece obvio, las que resulten injustificadas, ya que existiendo causas que vindiquen no haber acudido, al llamado de la comisión, podrá hacerse una ulterior citación (artículo 4.2).⁴¹⁸ Dato curioso que merece mención, es que las disposiciones derogatorias del Código Penal suprimen la vigencia del artículo 4 en su totalidad, sin reparar en que, el mismo, no sólo regulaba las incomparecencias voluntarias, respecto de las cuales se aplicará ahora el citado artículo 502, sino que regulaba, asimismo, este segundo aspecto en relación con la ulterior notificación cuando existan causas que justifique la incomparecencia. De ahí que en sentido estricto se deba entender que las ulteriores citaciones deberán realizarse de la misma manera que la primera, es decir, con fundamento en el artículo 52.2 a) del Reglamento del Congreso de los Diputados.

El funcionario contará, evidentemente, con idéntica protección que cualquier otro compareciente, salvo que en caso de incomparecencia, no sólo será castigado como reo del delito de desobediencia, sino que se le impondrá, además, la pena de suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años, de conformidad con el artículo 502 del nuevo Código Penal.

e) La posibilidad de requerir juramento a los comparecientes.

Algunas consideraciones

Por último, nos parece importante hacer mención a un tema que, aunque de "formalidad", no ha dejado de producir sus desacuerdos dentro de la

⁴¹⁸ Asimismo la Ley 5/84 dispone que si la comparecencia causare al ciudadano algunos gastos (transporte, alojamiento, etcétera), le serán restituidos, previa justificación de los mismos.

doctrina española, nos referimos al juramento que debe prestarse en estas comisiones y que no es menester en el caso español. En efecto, en otros ordenamientos, como el francés, se encuentra la obligación de prestar juramento, y su negativa acarrea una pena. En Estados Unidos, ya lo hemos visto, el desacato es la sanción que se impone a la negativa a realizar el juramento.

Pérez Serrano fue el primero en plantear el problema de la posibilidad de obligar a los comparecientes a que juraran ante las comisiones de investigación.⁴¹⁹ Tras la aprobación de la Constitución española de 1978, ninguna norma ha venido a sentar el criterio aplicable en este sentido. Tampoco la citada Ley 5/84 regula nada al respecto, situación que ha llevado a la doctrina a sostener que la obligatoriedad jurídica de los requeridos termina con la mera comparecencia para declarar, en tal sentido el deponente puede mentir, divagar o callar sin sufrir sanción alguna.

Como parece claro, la finalidad del juramento no es otra que asegurar la veracidad de las informaciones, de otra manera como ha sostenido De Esteban, “mientras que no sea obligatorio prestar juramento para testimoniar y no sea tipificado como delito el perjurio cometido ante los representantes del pueblo, esta forma de control tendrá la misma eficacia que un brindis al sol”.⁴²⁰

Es oportuno señalar que durante la tramitación de la Ley 5/84, el señor Pérez Royo, diputado del grupo mixto, presentó una enmienda al proyecto referente al falso testimonio que fue desestimada por la ponencia.⁴²¹ No existió nunca la intención de incorporar el juramento en el articulado de aquélla.

En muchas ocasiones, la práctica política nos ha enseñado que es difícil entender y cumplir los deberes constitucionales; por tanto, no nos debe extrañar que este deber jurídico de comparecer a declarar ante una comisión de investigación en algunas ocasiones pueda llevarnos a la falsedad o a rodeos no deseados, cuando en realidad lo que se persigue es hacer luz en

419 Pérez Serrano, Nicolás, *op. cit.*, p. 815.

420 Esteban, Jorge de, “Comisiones de investigación, ¿para qué?”, *El Mundo*, 8 de diciembre de 1994, artículo después recogido en *El poder y la Noria*, Madrid, Libertarias-Prodhuvi, 1995.

421 La enmienda es la núm. 8, el argumento con el que fue desestimada es el siguiente: “aceptar dicha enmienda supondría dar un carácter jurisdiccional a las comisiones de investigación, en contra, evidentemente, del espíritu y letra de la Constitución”. *Cfr.* “Dictamen a requerimiento de la Comisión de Investigación sobre Incompatibilidades y Tráfico de Influencias acerca de sus competencias, procedimientos de actuación y medios legales a su alcance”, *Revista de las Cortes Generales*, *cit.*, p. 122.

donde no la hay, por ello no estaría de más que se propusiera, para el caso español, un juramento solemne (que encuentre su penalización por negarse a prestarlo o por incurrir en falsedad) que coadyuve al mejor desarrollo de las diligencias de estas comisiones. Así parece entenderlo también Arévalo Gutiérrez al sostener que nada impide que se articule esta obligación, en un futuro, a través de una modificación de la Ley 5/84, pues al incidir en la esfera de los derechos fundamentales y libertades públicas del ciudadano, deberá tener categoría orgánica, conforme al artículo 81 de la Constitución española.⁴²²

El juramento es cada vez más posible en el ordenamiento español. El nuevo Código Penal ha regulado en la fracción tercera del artículo 502, que dice: “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 seis a doce meses.” Parece que la correspondencia con dicha fracción del citado artículo puede ser la inclusión del juramento en la investigación parlamentaria.

6. CONCLUSIONES OBTENIDAS EN LA INVESTIGACIÓN: RESULTADOS DE LA COMISIÓN Y REDACCIÓN DEL INFORME

Por último, debemos señalar que la conclusión de los trabajos de estas comisiones de investigación se recogen como en la gran mayoría de los países del entorno europeo —Italia, Alemania, Francia, Gran Bretaña, Portugal, etcétera— en un dictamen, informe o memoria colectivo redactado por los miembros de la misma.⁴²³ Con este dictamen se abre la última etapa de la investigación parlamentaria.

Este informe, como hemos señalado anteriormente, incluirá las conclusiones a las que haya llegado la comisión de investigación, la depuración de las responsabilidades políticas y, si procede, la solicitud al pleno, cuando haya indicios delictivos, para que ponga a disposición del Ministerio Fiscal dicho dictamen. Es en este momento cuando el plan de trabajo, elaborado por la comisión, habrá sido satisfecho.

El informe implica una diferencia más en relación con la idea de que las comisiones de investigación sean instrumentos de información o de control.

⁴²² Cfr. Arévalo Gutiérrez, Alfonso, “Reflexiones sobre las comisiones de investigación o encuesta parlamentaria en el ordenamiento constitucional español”, *Revista de las Cortes Generales*, cit., p. 185.

⁴²³ Vid. artículos 52, 4o., 5o. y 6o. del *Reglamento del Congreso de los Diputados*.

Si dichas comisiones se constituyeran como medios de información concluirían su trabajo al momento de haber obtenido toda la información que después el pleno utilizará para dar contenido o sustento a un acto parlamentario. Sin embargo, desde la perspectiva de órganos de control parlamentario, el texto del informe de las comisiones de investigación dará cabida no sólo a los resultados obtenidos de la información suministrada, sino a todos los juicios valorativos que sobre el objeto de la investigación quieran hacer los miembros de la comisión; pero esto no es todo, sino que, al mismo tiempo, podrán incluirse propuestas de reforma, soluciones al conflicto planteado, intervenciones del Ejecutivo en materias determinadas, etcétera, todas ellas en coherencia con lo acordado en el plan de trabajo.

De conformidad con el artículo 52.4 del Reglamento del Congreso podemos decir que dicho dictamen constituirá el objeto del debate en el pleno de la cámara. El presidente del Congreso, oída la junta de portavoces, está facultado para ordenar el debate, conceder la palabra y fijar los tiempos de las intervenciones. En el caso del Senado,⁴²⁴ el informe de las comisiones de investigación podrá ser debatido en el pleno con dos turnos a favor y dos en contra y la intervención de los portavoces de los grupos que lo soliciten. Ninguna de estas intervenciones será superior a quince minutos.

Es preciso señalar que la discusión del informe en el pleno no modifica en modo alguno el contenido del mismo, pues éste es el producto de las deliberaciones, acuerdos, valoraciones, etcétera, que obtuvieron los miembros de la comisión durante el tiempo que duró la investigación. Como ha señalado Santaolalla, “dado el carácter político de estas conclusiones, su valor se desprende del simple hecho de su adopción por la comisión de investigación sin que la intervención del pleno añada otra cosa que su ratificación”.⁴²⁵

En este sentido el informe final de las comisiones de investigación tiene una vinculación importante con la creación de las mismas a favor de la oposición ya que no se podrá ocultar, distorsionar e incluso soslayar los resultados de la investigación.

Siguiendo esta línea argumental cabe preguntarse por los efectos inmediatos del dictamen de las comisiones de investigación. Sin duda, su incidencia en la opinión pública accionará los mecanismos de responsabi-

424 Artículo 60 de su reglamento.

425 Santaolalla, Fernando, *Derecho parlamentario...*, cit., p. 423.

lidad política difusa.⁴²⁶ Pero, como ha señalado Pérez Royo, las conclusiones de una comisión de este tipo “son la verdad parlamentaria [...] la verdad de la investigación parlamentaria es una verdad política que tiene que surtir unos efectos, asimismo, políticos [...] precisamente por ello el alcance de las mismas puede ser de carácter mucho más general”.⁴²⁷

Las conclusiones aprobadas por el pleno de la cámara serán publicadas en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* y comunicadas al gobierno, sin perjuicio de que la mesa dé traslado de las mismas al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas. Finalmente también podrán publicarse los votos particulares rechazados, pero sólo cuando así lo solicite el grupo parlamentario proponente. Resultaría más adecuado, creemos, que los votos particulares fueran publicados siempre con el beneplácito o no del grupo proponente. En el Senado las conclusiones de estas comisiones serán publicadas salvo que, en caso necesario, se acuerde lo contrario para la totalidad o parte de las mismas.

El informe de la comisión de investigación es el acopio de los acuerdos y conclusiones a los que los miembros de la misma han llegado; también es una oportunidad importante para que el pleno confronte ideas en torno a un “asunto de interés público” sobre el que los ciudadanos quieren y deben saber.

7. PUBLICIDAD EN (DE) LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN

La publicidad parlamentaria, tal como la entendemos actualmente, no siempre existió en el ámbito de las deliberaciones y publicaciones de los trabajos de las cámaras ya que la publicidad devino con los procesos revolucionarios burgueses. Éstos cambiaron radicalmente la idea del Parlamento, que dejó de ser concebido exclusivamente como un órgano del Estado para ser entendido también —y fundamentalmente— como un órgano de la sociedad⁴²⁸ cuya opinión contrapuesta al Estado se configura en cuanto opinión pública.

⁴²⁶ Estos resultados, incluso, pueden desencadenar la presentación de una moción de censura.

⁴²⁷ Pérez Royo, Javier, *Curso de derecho...*, cit., pp. 512-513.

⁴²⁸ De ahí que Lorenz Von Stein sostuviera que “La Cámara es el órgano mediante el cual la Sociedad domina al Estado”. Cfr. Schmitt, Carl, *La defensa de la Constitución*, Madrid, Tecnos, 1983, p. 130. O como diría Jellinek, “el órgano legislativo es la expresión de las distintas fuerzas que obran en la sociedad”, *op. cit.*, p. 438.

De esta manera, Parlamento y opinión pública son el resultado de tres ideas básicas: el Parlamento es ante todo una institución de la sociedad y no del Estado; el Parlamento en cuanto instancia social no tendrá otra finalidad que la de dar traducción política a la discusión y a la opinión pública forjada por los particulares; y el propio Parlamento servirá de instrumento para patentizar, orientar y seleccionar, en un nivel elevado, la opinión pública social.⁴²⁹

Evidentemente si el Parlamento es entendido como un órgano en donde se expresa la opinión pública, entonces su funcionamiento no debe de ser desconocido para la sociedad, ya que sus actuaciones estarán inexorablemente vinculadas a las reglas de publicidad.⁴³⁰ Así entendido, dirá Schmitt, “el Parlamento [...] es, según la idea que lo informa, un lugar donde se realiza la discusión política. Mayorías y minorías, partidos del gobierno y de la oposición buscan el acuerdo acertado discutiendo argumentos y contrargumentando”.⁴³¹ La publicidad finalmente, viene a garantizar el conocimiento, por parte de la sociedad, de las discusiones y deliberaciones parlamentarias.

Es justamente en este entorno en donde el control parlamentario, que se ejerce a través de las comisiones de investigación, unido a una rigurosa publicidad, encuentra su grado de plenitud o, mejor dicho, la publicidad deja de ser componente del control parlamentario para convertirse en su fin; son las discusiones, sobre cualquier actuación del gobierno, que pueden darse en el seno de dicha comisión, las que producen el desgaste del gobierno y de la mayoría que lo sustenta, activando la responsabilidad política difusa. Dicha publicidad encuentra en la sociedad-electora su agente final, pues hacia ella va dirigida la actuación de la comisión, con objeto de que cuando tenga que mediar entre una y otra postura (la del gobierno y la oposición) sea ella solamente quien emita soberanamente la última palabra.

Hoy ya no sólo son las publicaciones auténticas de las transacciones que se dan en la asamblea, el uso de taquígrafos para los discursos e interroga-

⁴²⁹ Cfr. Vega, Pedro de, “El principio de publicidad parlamentaria y su proyecto constitucional”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, nueva época, núm. 43, 1995, p. 53.

⁴³⁰ Así parecía entenderlo Bentham, al escribir: “Antes de pasar a individualizar las operaciones de una asamblea, pongamos a la cabeza de su reglamento la ley más acomodada para afianzarle la confianza pública, y encaminarla constantemente hacia el fin de su institución. Esta ley es la de publicidad”, *Tácticas parlamentarias*, Madrid, Congreso de los Diputados, Textos Parlamentarios Clásicos, 1991, p. 71.

⁴³¹ Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución...*, cit., p. 365.

torios, la tolerancia de otras publicaciones no auténticas o la admisión de extraños en las sesiones —como ponía de manifiesto Bentham—⁴³² los únicos medios de publicidad parlamentaria, evidentemente éstos no deben ser soslayados; pero en las sociedades actuales, plagadas de un sinnúmero de medios de comunicación,⁴³³ el Parlamento debe abrirse cada vez más y dar a conocer lo que en su seno y en sus órganos se discute, se proyecta, se autoriza, se controla o fiscaliza, contribuyendo a estrechar la brecha, cada vez más grande, entre el Parlamento y la sociedad.

Sin duda, con la publicidad, a través de los diarios de sesiones y de las audiencias públicas, se contribuye a ello, pero no es suficiente; el Parlamento debe abrir sus puertas a una rigurosa y estricta publicidad en los medios de comunicación social, como la prensa, la radio y, por supuesto, la televisión. Desde esta perspectiva los mecanismos de control parlamentario y, entre ellos las comisiones de investigación, son útiles en la medida en que a través de los medios de difusión sirven para transmitir, a la sociedad en su conjunto y al electorado en particular, información, sobre toda la actividad gubernamental o sobre un asunto de interés público, y la valoración que de ésta hace la oposición, información que de otra manera no podría conocerse.

De lo anterior podemos deducir que un tema con el que necesariamente debemos vincular a las comisiones de investigaciones es el de la publicidad; ésta se presenta en dos vertientes, por demás importantes, la primera de ellas se refiere a las sesiones públicas o secretas de los trabajos que desarrolla la comisión y que denominaremos publicidad *en* la comisión. El segundo modo de publicidad es el que vincula a estas comisiones y sus actos a los medios de comunicación, en este sentido se estaría hablando de publicidad *de* la comisión.

La publicidad en los procedimientos parlamentarios es lo que el secreto sumarial en los procedimientos judiciales: una garantía, que en este caso sólo podrá verse disminuida o suprimida para la protección de bienes jurídicos constitucional o legalmente protegidos. Con este símil intentamos destacar la importancia que reviste el que las sesiones de las comisiones de

432 Bentham, Jeremy, *op. cit.*, p. 88.

433 Sobre este asunto puede verse un interesante artículo de Agúndez, Miguel Ángel, en donde estudia la situación de los parlamentos ante las nuevas tecnologías de información; a su juicio, las aplicaciones tecnológicas en el ámbito parlamentario deben discurrir por dos vías: la administración parlamentaria, propiamente dicha, y la actividad parlamentaria en general. "Tecnologías de la información y Parlamento", *Revista de las Cortes Generales*, Madrid, núm. 7, 1986.

investigación sean públicas. Situación que no siempre se ha presentado en el ordenamiento español.

A. *Sesiones no públicas y secretas*

Hasta de la reforma de 1994, el Reglamento del Congreso de los Diputados establecía, en el artículo 64.3: “Serán secretas, en todo caso, las sesiones y los trabajos de la Comisión de Estatuto de los Diputados y de las comisiones de investigación.” Fueron excluidas, mediante dicha reforma, las comisiones que aquí analizamos.

Ahora es aplicable a estas comisiones el inciso primero de este mismo artículo que a la letra señala: “Las sesiones de las comisiones no serán públicas. No obstante podrán asistir los representantes debidamente acreditados de los medios de comunicación social, excepto cuando aquéllas tengan carácter secreto.” Como claramente se puede apreciar de la lectura del inciso anterior, existen *sesiones no públicas y secretas*, veamos cuál es la diferencia que entre ambas ha marcado la doctrina. No sin antes adelantar nuestra opinión.

Las sesiones no públicas son aquellas a las que no pueden asistir personas no autorizadas (público en general); sólo tendrán acceso los medios de comunicación social y no todos sino solamente los acreditados;⁴³⁴ lo que equivale a decir que se trata de sesiones con publicidad. La doctrina ha entendido de manera muy similar esta diferencia, así Murillo Ferrol ha sostenido que en las sesiones no públicas se establece un secreto desvirtuado con la presencia regularizada de los periodistas. El “secreto-secreto” —continúa el autor— se da sólo en los casos en los que la entrada también es negada a los medios de comunicación.⁴³⁵

Por su parte, Alonso de Antonio ha señalado que la diferencia entre sesiones públicas y no públicas, basada en la presencia o no de público, respectivamente, carece de sentido. Por el contrario, la distinción real es la

⁴³⁴ Respecto de dichos medios de comunicación hay que señalar que el artículo 98.1 impone la obligación, a la mesa, para adoptar las medidas adecuadas en cada caso que faciliten a los medios de comunicación social la información sobre las actividades de los distintos órganos del Congreso de los Diputados. La propia mesa regulará la concesión de credenciales a los representantes gráficos y literarios de los distintos medios, con objeto de que puedan acceder a los locales del recinto parlamentario que se les destine y a las sesiones que puedan asistir.

⁴³⁵ Cfr. Murillo Ferrol, Francisco, “Publicidad parlamentaria”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, Madrid, curso 1988-1989, p. 470.

de sesiones con publicidad y sesiones secretas propiamente dichas, o a puerta cerrada, a las que no asiste público, medios de comunicación social ni parlamentarios ajenos al órgano en que se desarrolla la sesión.⁴³⁶

Ahora bien, el principio de publicidad no se agota con permitir a los medios de comunicación asistir a las sesiones, también son importantes las grabaciones de los debates que, más tarde, se publican por escrito en el *Diario de Sesiones*. En este *Diario*, según establece el artículo 96.1 del Reglamento del Congreso, se reproducirán íntegramente, dejando constancia de los incidentes producidos, todas las intervenciones y acuerdos adoptados en sesiones del pleno, en la Diputación Permanente y en las comisiones que no tengan carácter secreto.

Cabe afirmar que en las sesiones secretas no entrarán ni los medios de comunicación social, las deliberaciones serán a puerta cerrada y no se reproducirán íntegramente en el *Diario de Sesiones*, sólo se levantará un acta taquigráfica cuyo único ejemplar se custodiará en la presidencia. Veamos qué circunstancias pueden motivar que las sesiones de una comisión de investigación sean secretas.

B. Excepciones a la regla de la publicidad parlamentaria

El secreto de las sesiones es un recurso que puede utilizarse, como ya hemos dicho, en aquellos casos en los que las deliberaciones puedan afectar la intimidad de una persona, cuando la materia objeto de la investigación pueda perjudicar materias sensibles para la seguridad del Estado, etcétera. También, como ha señalado Arévalo Gutiérrez, “cuando los distintos grupos parlamentarios discuten y debaten sus respectivas propuestas en orden a la elaboración de las conclusiones finales a elevar al pleno, es decir, el momento de la razón en el que tiene lugar la negociación y transacción política”.⁴³⁷

De manera similar lo recogió la propuesta de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados, a la que hemos hecho alusión más arriba, que fue presentada como Proposición de Ley y que de manera general establecía: la publicidad tiene necesariamente sus excepciones: la primera, cuando la comisión así lo acuerde; la segunda, por razones de respeto al

⁴³⁶ Cfr. Alonso de Antonio, José Antonio, “El deber de secreto de los parlamentarios”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, Madrid, núm. 76, 1990, p. 9.

⁴³⁷ “Las comisiones de investigación de las Cortes Generales y de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas”, *Revista...*, cit., p. 415.

derecho a la intimidad y al honor y a las garantías constitucionales; la tercera, cuando el tema sobre el que verse el testimonio afecte a materias que hubieren sido declaradas clasificadas conforme a la ley de secretos oficiales; y, la cuarta, cuando la investigación parlamentaria tenga como objeto una cuestión sobre la que se sigan actuaciones judiciales que hayan sido declaradas secretas, mientras no se levante el secreto de las citadas actuaciones.⁴³⁸ No obstante estos límites razonables, el secreto no puede convertirse en la pauta general a seguir, ya que esto restaría relevancia a estas comisiones. La regla debe ser la publicidad y la excepción el secreto.⁴³⁹ Hoy todavía siguen teniendo actualidad las palabras de Ernest Picard, miembro de la Asamblea Nacional Francesa, cuando en 1870, sostenía: “Creo que la publicidad es la esencia de las encuestas... No comprendo la encuesta sin publicidad.”⁴⁴⁰

C. *Quebrantamiento del deber de guardar secreto*

Cuando las sesiones han sido declaradas secretas, por alguna de las situaciones antes señaladas, recae sobre los miembros de la comisión la obligación de guardar secreto, es decir, de no divulgar lo que en ellas se ha discutido, oído, visto, etcétera; así se desprende del artículo 16 del Reglamento del Congreso, que señala: “Los diputados están obligados a adecuar su conducta al reglamento y a respetar el orden, la cortesía y la disciplina parlamentarias, así como a no divulgar las actuaciones que, según lo dispuesto en aquél pueden tener carácter de secretas”. No hay que perder de vista que estas divulgaciones pueden vulnerar los derechos de terceros (intimidad, honor, etcétera) y dar a conocer documentos (secretos o reservados) cuya información es especialmente importante para la continuidad del Estado.

⁴³⁸ Cfr. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 17 de mayo de 1994, núm. 72, p. 3632. Muy similares son los límites que se plantean en otros ordenamientos del entorno europeo, sobre el particular puede verse el artículo de Desadre, Jacques, “Les commissions d’enquête ou de contrôle: secret ou publicité des travaux”, *Pouvoirs. Revue française d’études constitutionnelles et politiques*, París, núm. 34, 1985.

⁴³⁹ Ya que como ha señalado Pedro de Vega: “en orden práctico el mantenimiento del secreto parlamentario suele resultar imposible”. “El principio de publicidad parlamentaria y su proyecto constitucional”, *Revista de las Cortes Generales...*, cit., p. 61.

⁴⁴⁰ “*Je crois que la publicité est de l’essence des enquêtes... Je ne comprends pas l’enquête sans publicité*”. Cfr. Desandre, Jacques, “Les commissions d’enquête ou de contrôle: secret ou publicité des travaux”, *Pouvoirs...*, cit., p. 66.

Como ya hemos dicho, la publicidad es el alma de las investigaciones parlamentarias y solamente cabe marginarla cuando los derechos de terceros pueden verse afectados, cuando así lo decida la propia comisión, cuando estén de por medio documentos clasificados y cuando la investigación tenga como objeto una cuestión sobre la que se sigan actuaciones judiciales y respecto de las cuales hayan sido declarado el secreto sumarial.

A pesar a lo anterior, es necesario reiterar que las investigaciones realizadas por las comisiones, creadas al amparado del artículo 76 de la Constitución, no son simples actividades tendentes a recabar y acumular datos e información, sino que, por el contrario, son órganos parlamentarios con trascendencia política y guardan una estrecha relación con la actividad de control parlamentario; éste no puede entenderse sin cierta dosis de publicidad necesaria para que lo que se debate en el Parlamento y sus órganos sea del conocimiento público; pero dicho control parlamentario no puede permanecer ajeno a la protección de determinados bienes y valores jurídicos, de ahí el secreto de las sesiones y la obligación de los parlamentarios de no divulgar el contenido de las mismas.

La sanción por el incumplimiento de esta obligación la encontramos en el artículo 99.1.2o. del Reglamento del Congreso, que a la letra señala:

El diputado podrá ser privado, por acuerdo de la mesa, de alguno o de todos los derechos que le conceden los artículos 6 a 9 [...] ⁴⁴¹ en los siguientes supuestos: [...] 2o. Cuando quebrantare el deber de secreto establecido en el artículo 16 [...]. En este supuesto, la mesa del Congreso, en atención a la gravedad de la conducta o al daño causado por afectar a la seguridad del Estado, podrá directamente proponer al pleno la adopción de las medidas previstas en el artículo 101 de este reglamento. ⁴⁴²

⁴⁴¹ De una lectura detenida de estos artículos, podemos afirmar que los derechos concedidos a los diputados se encuentran entre los artículos 6 a 8, ya que el 9 no establece sino la obligación que corre a cargo del presupuesto del Congreso del abono de las cotizaciones a la seguridad social. Los contemplados en los restantes artículos son: el derecho a voto en las sesiones del pleno y a las comisiones de que forme parte; asistir, sin voto, a las sesiones de las comisiones de las que no forme parte. De formar parte, al menos, de una comisión y a ejercer las facultades y desempeñar las funciones que les atribuye el reglamento (artículo 6). El artículo 7 establece la facultad de requerir información a la administración pública. Finalmente, el artículo 8 regula los llamados derechos económicos que se componen de la asignación económica, las ayudas, franquicias e indemnizaciones por gastos que sean indispensables para el cumplimiento de su función.

⁴⁴² Dicho artículo prevé la suspensión temporal en la condición de diputado.

A pesar de esta sanción, con mucha frecuencia en la práctica los parlamentarios suelen contravenir dicha obligación y muy notablemente en aquellas comisiones de investigación que se constituyen a partir de malversaciones de caudales públicos o que crean una especial expectativa. Esto ha sucedido por ejemplo en las comisiones llamadas “Roldán” y “Rubio”.⁴⁴³

Las filtraciones de las sesiones secretas de las comisiones de investigación son una realidad evidente; cabe, en consecuencia, preguntarse: ¿tiene algún sentido decretar el secreto de las sesiones? o ¿dicho secreto se revierte de manera negativa para la comisión porque fomenta que los parlamentarios, una vez concluida la sesión, informen a la prensa sobre los asuntos tratados en la sesión, y además comuniquen sus valoraciones personales desinformando o provocando un caos informativo? O, por otra parte, como ha señalado Pedro de Vega,

pretender conservar como reservadas, secretas y confidenciales actividades en las que participan centenares de personas que componen la asamblea no pasaría de ser una puerilidad y un infantilismo [y] lo verdaderamente extraño y sorprendente es que se siga apelando y justificando el secreto en razón de la finalidad y objetivos que, de antemano se sabe no se van a lograr.⁴⁴⁴

Aún más, como ha señalado otra autora, dichas filtraciones “no constituyen sino el reflejo de la duda que se cierne sobre la eficacia práctica del secreto como norma general en las sesiones y en los trabajos de las comisiones de investigación”.⁴⁴⁵

⁴⁴³ Sobre estos casos pueden verse los comentarios que hace García Mahamut, Rosario, en *Las comisiones parlamentarias de investigación en el derecho...*, cit., p. 211, y que recoge íntegramente en *Publicidad parlamentaria y comisiones de investigación*, Comunicación presentada a las VI Jornadas de Derecho Parlamentario, cit., p. 15. Asimismo el comentario del diputado Solé Tura al respecto, resulta ejemplificativo: “Yo tengo mi despacho justo delante de donde se celebran las sesiones de la Comisión Roldán y Rubio y era impecinable: cuando se reunía la comisión y venía alguien a declarar, a los tres minutos salía un diputado [...] y comunicaba a la prensa lo que acababa de ocurrir [...]”. Cfr. “Mesa redonda tratamiento informativo de la actualidad parlamentaria”, *Parlamento y opinión pública*, Pau Vall, Francesc (coord.), Madrid, Tecnos-Asociación española de letrados de parlamentos, 1995, pp. 91-92.

⁴⁴⁴ Vega, Pedro de, “El principio de publicidad parlamentaria y su proyecto constitucional”, *Revista...*, cit., p. 61.

⁴⁴⁵ Así lo ha destacado, por su parte, García Mahamut, Rosario, *Las comisiones parlamentarias de investigación en el derecho...*, cit., pp. 211-212. Pero se le olvida a esta autora que, después de la reforma de 1994, la regla en las sesiones de la comisión no es el secreto, sino la publicidad.

No parece que resulten nimios ni frívolos los cuatro supuestos que hemos señalado y sobre los que entendemos debe prevalecer el secreto, ya que dentro de estas categorías pueden afectarse considerablemente bienes jurídicos, respecto de los cuales la propia Constitución ha establecido garantías para su protección.⁴⁴⁶ Tampoco creemos que las filtraciones sobre información obtenida en sesiones secretas, sufridas en algunas comisiones, puedan poner en tela de juicio la relevancia e importancia del secreto de los trabajos de la comisión. El establecimiento del secreto responde, en primer lugar, a una exigencia funcional: la de garantizar eficazmente el secreto de las actuaciones parlamentarias en los casos en los que la propia comisión considere necesario. Además, este instrumento aparece como garantía para la protección de determinados bienes que de hacerse del conocimiento público puedan causar daños irreparables a terceros.⁴⁴⁷

De nada sirve desarrollar una sesión o una actuación con el rubro de “secreta” si los miembros que componen la comisión divulgan el contenido de la misma.⁴⁴⁸ La preocupación debe de fijarse en la falta de celo profesional que algunos parlamentarios demuestran con estas actitudes y en la nula aplicación del artículo 99.1.2o. para corregir tal situación. Quienes han creado las leyes no cuentan con “patente de corso” para eludirlas; cabe esperar de ellos una conducta impecable en bien de la institución que representan.

Apoyamos abiertamente la publicidad parlamentaria —porque ésta es la esencia del sistema parlamentario—, pero entendemos la finalidad del secreto y creemos que así como la publicidad debe cumplirse al ciento por ciento, también cuando el secreto es declarado éste deberá cumplirse de la misma manera. Lo que no podemos aceptar es que esté en peor situación un ciudadano ante una comisión de investigación parlamentaria que ante un

⁴⁴⁶ Resulta por demás preocupante que en Estado de derecho aparezcan noticias periodísticas como el siguiente: “Absoluta indefensión. Nunca pude imaginar a qué límite de perversión de la verdad podría conducir el anómalo e ilegal funcionamiento de las comisiones de investigación. Me encuentro, como otros varios ciudadanos en estos momentos, en la obligación de desmentir una información, que es producto de una filtración irregular”. Estas eran las palabras de Gabriel Urralburu tras su declaración ante una comisión de investigación. *Cfr. El País* de 19 de mayo de 1994.

⁴⁴⁷ Incluso en el caso de que pudiera resarcirse el daño a través de indemnización, las secuelas del mismo, no cabe duda, permanecen.

⁴⁴⁸ A los parlamentarios comisionados debe exigírseles conservar el secreto. Lo mismo puede exigirse a quienes por razón de su trabajo conozcan alguna información secreta, a quienes será aplicable el Estatuto de las Cortes Generales, reformado por acuerdo de las mesas de ambas cámaras en reunión conjunta de 7 de febrero y 21 de noviembre de 1985 y 25 de abril de 1988, en especial el artículo 29.d).

juez de instrucción. No podemos dejar de ser rigurosos con las reglas parlamentarias, en aras de la noticia fácil. Este comentario nos conecta con el otro tema que anunciábamos, líneas más arriba, el de la publicidad de las comisiones de investigación, que abordaremos a continuación.

Sin duda alguna los medios de comunicación —radio, televisión, prensa, etcétera— representan el cauce más indicado para informar de las actuaciones sucedidas en el Parlamento a los ciudadanos. Sin embargo, creemos que dicha información debe ser rigurosa y objetiva. En muchas ocasiones las sesiones de las comisiones de investigación han sido marcadamente criticadas por convertirse en unos *reality shows*⁴⁴⁹ (en ocasiones no le faltan sustento a estas críticas). Pero los escándalos siempre los descubren los medios de comunicación,⁴⁵⁰ y no está mal porque finalmente también deben ser conocidos por la sociedad. El problema, radica en que por la falta de rigor de los medios de comunicación el Parlamento deja de ser “el tono y el amplificador de un sistema de comunicación”⁴⁵¹ para convertirse en ocasiones en una máquina productora de escándalos y titulares. “La información relativa al control parlamentario suele hacerse a través de crónicas, como un relato de lo ocurrido, pero rara vez, es objeto de un artículo a fondo o de un editorial”⁴⁵².

De esta situación son en parte responsables los parlamentarios, por permitir que los pasillos sustituyan al hemiciclo como un auténtico foro de debate,⁴⁵³ los periódicos por intentar suplantar la función del *Diario de Debates*.

Si el Parlamento no cumple con una rigurosa función de control parlamentario, que buena expresión encuentra en las comisiones de investigación siempre que estén constituidas por la oposición y dentro de ésta por la minoría, el gobierno no temerá a ninguna otra oposición que no sean los medios de comunicación.⁴⁵⁴ Una revalorización de la institución parlamen-

449 Solé Tura, Jordi, “Mesa redonda tratamiento informativo de la actualidad parlamentaria”, *Parlamento y opinión pública...*, cit., p. 91.

450 Piense por ejemplo en el caso *Watergate*; o en el escándalo reciente sobre el dinero —proveniente de empresas japonesas o del narcotráfico— que presuntamente ha financiado la campaña del presidente estadounidense Bill Clinton. Vid. *El País*, 5 de abril de 1997.

451 Crick, Bernard, *op. cit.*, p. 82.

452 Fernández de Simón Bermejo, Encarna, “El control parlamentario y la opinión pública”, *Parlamento y opinión pública...*, cit., p. 194.

453 Esta es la idea que también sostiene García Morillo en *El control en los tiempos...*, cit., p. 9.

454 Según da cuenta Muñoz Alonso, Alejandro, una opinión, muy generalizada, en sistemas de mayoría absoluta, es que “la única oposición a los gobiernos y la única a que éstos temen verdaderamente

taria, por parte de la sociedad en su conjunto, deberá llevarnos a cumplir escrupulosamente el papel que cada uno tiene encomendado en la consolidación de la democracia.

8. DURACIÓN

Antes de abordar el tema siguiente es oportuno hacer algunos comentarios sobre la duración de estas comisiones. En principio, podríamos decir que todas las comisiones en cualquier ordenamiento, permanentes o no de una u otra cámara, tienen el límite obvio de la duración de la legislatura. Ello sin perjuicio de que el Parlamento renovado pueda estar interesado en continuar la investigación interrumpida al término de la anterior legislatura. De igual manera sucede con las comisiones de investigación; salvo en el caso italiano en el que las comisiones continúan funcionando aun después del término de la legislatura en la que fueron creadas.

El Reglamento del Congreso de los Diputados no regula de manera específica la duración de estas comisiones, sin embargo les es perfectamente aplicable el artículo 51, que establece que las comisiones no permanentes se “crean para un trabajo concreto y se extinguen a la finalización del trabajo encomendado y, en todo caso, al concluir la legislatura”. Al respecto, el Reglamento del Senado consagra: “Serán comisiones de investigación las que se crean a tal fin para un objetivo determinado” (artículo 49.4), y continúa el artículo 50, “Las comisiones permanentes [...] se constituirán para una legislatura y las de investigación o especiales hasta finalizar los trabajos para que fuesen creadas”.

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

Como hemos analizado, por regla general, son los reglamentos parlamentarios los que determinan el tiempo en el que se desarrollará la investigación y generalmente se inclinan por que las comisiones puedan trabajar durante

es la procedente de la prensa, sobre todo porque los gobernantes suelen contrapesar el hostigamiento de la prensa con esa arma absoluta que es la televisión”. *Política y nueva comunicación. El impacto de los medios en la vida política*, Madrid, Fundesco, 1989.

toda la legislatura.⁴⁵⁵ El caso francés que optó por tasar el tiempo (cuatro meses) de trabajo para estas comisiones no fue muy acertado, dado que éste no fue suficiente y tuvo que modificarse para extenderlo dos meses más.

El lapso de una investigación parlamentaria está, o debe estar, en íntima vinculación con el objeto sobre el cual discurrirán las indagaciones, de tal manera que los miembros de la comisión deben contar con términos amplios, a fin de que si es necesario recurrir a peritos, asesores o especialistas, éstos tengan el tiempo necesario para presentar sus resultados; de igual manera, con tiempo suficiente, la comisión podrá desarrollar de una manera más diligente los interrogatorios a los comparecientes, sin que los mismos estén sujetos al apremio del tiempo.

Lo importante, finalmente, en este sentido es que durante el tiempo en el que se desarrolle la investigación se logre un equilibrio entre dos ideas, por un lado, resultados óptimos y por otro, mantener el interés de los ciudadanos sobre los hechos investigados. De nada serviría que una comisión de investigación tuviera tiempo ilimitado, si sus trabajos no son seguidos con interés por los ciudadanos y los medios de comunicación; y, por el contrario, nulos serían los resultados de una comisión, si por mantener la atención ciudadana se sacrificara la rigurosidad de las pesquisas. El equilibrio entre ambos factores dará mejores resultados.

9. LAS RELACIONES DE LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN CON OTROS ÓRGANOS DEL ESTADO. SU PROBLEMÁTICA

Vale la pena destacar bajo este rubro algunos aspectos problemáticos que se presentan en el trabajo de investigación parlamentaria, en especial en relación con otros órganos del Estado con los que, más tarde o más temprano, en el desarrollo de las pesquisas tendrán que interactuar los miembros de la comisión.

⁴⁵⁵ Una situación singular se presenta sobre este particular en Holanda, ya que las facultades de una comisión de investigación no se suspenden por la finalización del periodo de sesiones, ni por la disolución de una o ambas cámaras de los Estados Generales (artículo 28 de la Ley de Investigaciones Parlamentarias de 5 de agosto de 1850. Texto revisado por Ley de 7 de septiembre de 1977).

A. Las relaciones con el Ejecutivo

A la luz de los ordenamientos antes analizados hemos podido observar que las relaciones entre las comisiones de investigación y el Poder Ejecutivo se presentan tensas cuando hay, por medio de documentos clasificados como secretos o reservados, respecto de los cuales el gobierno es contrario a suministrarlos.

En Estados Unidos esas zonas de actuaciones políticas reservadas o secretas, se protegen a través del *executive privilege* (particularmente, como hemos tenido ocasión de ver, en asuntos exteriores y seguridad nacional). Pero a pesar de este privilegio del Ejecutivo, en la práctica, el poder de investigación del Congreso y la jurisprudencia de los tribunales han hecho prevalecer el poder de información del Congreso sobre cualquier materia a través de los *implied power*. De este modo, frente al derecho de citación (*wirts of subpoena*) con que el Congreso y sus comisiones solicitan información y la posibilidad de acusar por desacato (*contempt of Congress*) a cualquier funcionario o autoridad que se niegue a facilitar los datos solicitados e incluso contra el *executive privilege* (como hemos visto que sucedió en el caso Watergate), se ha optado por dar satisfacción a cualquier solicitud, y cuando ésta entrañe materias secretas o reservadas igualmente se facilitarían, sólo que se buscarán los mecanismos necesarios a fin de impedir su difusión indebida.

Similares situaciones se han presentado en Alemania, donde el Tribunal Constitucional Federal ha dejado claramente sentado un criterio que parece dar solución a estos problemas. Con alguna frecuencia las autoridades competentes negaban información a las comisiones de investigación, creadas por el *Bundestag*, con base en los artículos 96 o 54.3 de la Ordenanza de Procedimiento Penal (*Strafprozeßordnung*) argumentando para justificar su negativa “el bien de la Federación o de alguno de sus *Länder*”. Así las cosas, el Tribunal Constitucional alemán ha declarado que dichos preceptos deben interpretarse restrictivamente, y por tanto el gobierno y la administración no podrá argumentar dicha premisa como fórmula para no prestar la información solicitada por una comisión de investigación. Los documentos secretos para el conocimiento del Parlamento sólo serán aquellos que traten de alguna cuestión que pueda poner en peligro la seguridad interior o exterior del Estado o los principios democráticos de la Constitución.⁴⁵⁶

⁴⁵⁶ Sobre dicho tema *vid.* Elvira Perales, Ascensión, *op. cit.*, p. 275.

Como puede deducirse de lo anterior, la información que corresponde suministrar al gobierno forma parte de la característica relación entre gobierno y Parlamento, según la cual, como hemos dicho, el deber de informar tiene como contrapartida la facultad de control por el Parlamento.

Tal es el alcance que le ha dado el Tribunal Constitucional alemán al sostener que: “el derecho a que sean presentadas las actas del gobierno, que responde ante el Parlamento Federal, es parte integral del derecho parlamentario de control”. Más aún, con base en esta misma línea trazada por el constitucional se ha podido afirmar que el derecho a que sean presentadas las actas pertenece al *núcleo esencial* del derecho a investigar.⁴⁵⁷

Esta ha sido la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional alemán. En este sentido, podemos inferir, se encaminarán tarde o temprano los demás ordenamientos que carezcan de regulación expresa. Pues lo contrario, negar los documentos a las comisiones de investigación, restaría importancia no sólo a estas comisiones, sino al propio Parlamento.

B. Relaciones con el Poder Judicial y el Ministerio Fiscal

Las relaciones entre las comisiones de investigación y el Poder Judicial por un lado, y de éstas con el Ministerio Fiscal constituyen un tema de interés, que debe de ser abordado en este trabajo, sobre todo porque, en el transcurso del mismo hemos señalado que generalmente suelen coincidir estas comisiones con procesos radicados ante los tribunales; y también porque en algunos países las mismas cuentan con análogos poderes e idénticas limitaciones que la autoridad judicial. Por lo que hace al Ministerio Fiscal, estas relaciones pueden presentarse en el transcurso de la investigación ya que pueden producirse indicios con consecuencias penales. Abordemos a continuación la relación de estas comisiones con los jueces.

En principio recurriremos al derecho comparado para destacar cuál es la regulación imperante. Atendiendo a esta premisa es posible sostener que en muchos de los ordenamientos estudiados las comisiones de investigación cuentan con idénticos poderes y límites que la autoridad judicial —por ejemplo Italia, Alemania y Portugal—. En el ejercicio de estos poderes, las comisiones pueden: requerir la comparecencia de testigos, disponer de la

⁴⁵⁷ Partsch, Dictamen pericial para el XLII Congreso Alemán de Juristas, deliberación 45, t. I, parte III, pp. 136 y ss., citado en la Sentencia de 17 de julio de 1984.

policía judicial, registrar domicilios, etcétera; se trata por esta vía de dotarlas de las facultades que posee un juez en la fase de instrucción.

Incluso en Italia es factible, de un lado, crear una comisión de investigación y simultáneamente radicarse un proceso penal. Esto sucede si durante el transcurso de la investigación que realiza la comisión de encuesta se encuentran indicios de responsabilidades penales; no se excluye, pues, que el procedimiento judicial se inicie.⁴⁵⁸

El otro extremo, sobre este mismo tema, lo presenta la legislación francesa en el sentido de delimitar claramente los ámbitos de cada una de dichas instancias a través del establecimiento expreso de la incompatibilidad entre ambas. Incompatibilidad en la cual prevalece siempre la existencia de una instrucción judicial frente a la investigación parlamentaria, al menos así se deduce del artículo 6o. párrafo 3o. de la Ordenanza núm. 58-1100 que señala:

No puede ser creada una comisión de investigación sobre hechos que hayan dado lugar a persecuciones judiciales y que esas persecuciones estén en curso desde hace mucho tiempo. Si una comisión ya ha sido creada, su misión finaliza (o acaba) con la apertura de una actuación judicial relativa a los hechos sobre los cuales ella está encargada de investigar.⁴⁵⁹

Más aún, el artículo 141.1 del Reglamento de la Asamblea Nacional impone la obligación de notificar, sobre la creación de una comisión de investigación, al Ministerio de Justicia.

A pesar de esta regulación, en la práctica no ha ocurrido lo deseado, ya que una interpretación demasiado flexible de ambos preceptos ha permitido que las dos investigaciones coexistan, y la obligación por parte del presidente de la cámara, de notificar toda creación de las mismas, se haya convertido en un trámite o acto formal de notificación.

El Tratado de la Unión Europea también prevé que el Parlamento Europeo pueda constituir comisiones de investigación, pero lo impide si “de

⁴⁵⁸ En efecto, la Constitución italiana no impide, en ninguno de sus artículos, la creación de una comisión de encuesta sobre los mismos hechos objeto de procedimiento judicial.

⁴⁵⁹ “Il ne peut être crée de commission d'enquête sur des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours. Si une commission a déjà été crée, sa mission prend fin dès l'ouverture d'une information judiciaire relative aux faits sur lesquels elle est chargée d'enquêter.”

los hechos alegados está conociendo un órgano jurisdiccional, hasta tanto no concluya el procedimiento jurisdiccional”.⁴⁶⁰

El caso español, como ya hemos adelantado páginas atrás, nos parece muy claro al respecto; el Constituyente optó por separarse del modelo, muy común en los países del entorno europeo, de atribuir a estas comisiones los mismos poderes que a la autoridad judicial, y con ello, sin duda, se refuerza la distinción entre comisiones de investigación y Poder Judicial. El propio artículo 76 establece: “Sus conclusiones no serán vinculantes para los tribunales, ni afectarán a las relaciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas.”

Como puede observarse el Constituyente español ha sido muy escrupuloso al momento de establecer la separación entre las comisiones de investigación y la independencia de la judicatura (reconocida, por otro lado, en el artículo 117 de la propia Constitución);⁴⁶¹ como pusiera de manifiesto Loewenstein, “la libertad del juez frente a todo tipo de interferencias [...] constituye la piedra final en el edificio del Estado democrático constitucional de derecho... si el juez no está libre de cualquier influencia o presión exterior, no podrá administrar justicia imparcial según la ley”.⁴⁶²

En este sentido, creemos que esta separación no es voluntariosa; se trata de uno de los principios rectores que dirigen los distintos procedimientos, actuaciones y fines que distinguen a estos poderes. Lo importante de este aspecto es saber distinguir escrupulosamente entre los fines que persiguen los procesos judiciales y las comisiones de investigación, si están bien deslindados pueden y deben ser compatibles, incluso simultáneas, una y otra actuación.⁴⁶³ Estas últimas funcionan, ya hemos dicho, como mecanismos

⁴⁶⁰ Vid. art. 138 de dicho tratado.

⁴⁶¹ El carácter político de las comisiones de investigación excluyen cualquier intromisión en el ejercicio de la función jurisdiccional. Así lo entienden también Torres Bonet, María, *Las relaciones entre las comisiones de investigación y el Poder Judicial*, Comunicación presentada a las VI Jornadas de Derecho Parlamentario..., cit., p. 13. De una manera más general puede verse Rodríguez-Zapata Pérez, Jorge, “El Poder Judicial como límite de las potestades de control de las Cortes”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, año 3, núm. 9, septiembre-diciembre, 1983, pp. 51-69.

⁴⁶² Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución...*, cit., p. 294.

⁴⁶³ En este sentido Aragón Reyes, Manuel, *Control político y Estado...*, cit., Así también parece entenderlo Virgala Foruria, Eduardo, “Las comisiones parlamentarias en las asambleas legislativas autonómicas”, *Cuadernos...*, cit., pp. 79-80. También se ha adherido a esta postura García Morillo, Joaquín, “Principio de autonomía y control parlamentario: el supuesto de las comisiones de investigación”, *Revista Vasca de Administración Pública...*, cit., p. 154. A pesar de lo anterior, voces

de control y fiscalización del gobierno, es decir persiguen la depuración de las responsabilidades políticas y no jurídicas, de tal manera que la finalidad de las comisiones de investigación no pueden aspirar a establecer la verdad judicial, sino sólo a emitir una opinión que siempre será subjetiva y discutible, no equiparable a las resoluciones judiciales.⁴⁶⁴

Por todo ello, es enteramente factible que las resoluciones y fallos de los tribunales sean diferentes, e incluso opuestos, a las conclusiones de una comisión de investigación, pero no sólo eso, sino que los jueces no deben sentirse vinculados ni ligados a dichas conclusiones, ya que deberán dictar sus fallos sólo con apego a la ley. Las conclusiones de estas comisiones son valoraciones de índole política y no el producto de la aplicación a los hechos investigados de un canon normativo.

Mediante las comisiones de investigación las cámaras están en condiciones de ejercitar su función de control político de la actividad gubernamental que, a diferencia del control jurídico, no es con arreglo a parámetros de legalidad sino de oportunidad. Y aunque investiguen a personas físicas o jurídicas, en la medida en que su importancia las convierte en “asunto de interés público”, sus conclusiones no tendrán como fin declarar la culpabilidad jurídica de las personas relacionadas con los hechos materia de la investigación, sino establecer, sobre todo, la responsabilidad política, por acción u omisión, del poder público al que el asunto concierna, por estar relacionado con cualquiera de sus competencias.

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

Dicha facultad se ratifica en la Ley 5/84 que autoriza, en su artículo 3.2, a la comisión, a través de su presidente, para notificar al Ministerio Fiscal

muy autorizadas se muestran partidarios de erradicar esa simultaneidad, tal es el caso de Caamaño, quien considera la posibilidad, e incluso, la oportunidad de instaurar la incompatibilidad vía legislativa. “Las comisiones parlamentarias de Investigación vs. Poder Judicial: paralelismo o convergencia (apuntes para su debate)”, *Anuario...*, cit., p. 38. También “Derechos y juicios paralelos”, *El País*, 16 de febrero de 1995, p. 15.

⁴⁶⁴ Una equiparación así es un poco incompatible con el sistema de división de poderes, con el carácter exclusivo de la función jurisdiccional y con el derecho de todos los ciudadanos a la tutela judicial.

si de las comparecencias se dedujeren indicios racionales de criminalidad. Se ha dicho por la doctrina que en ocasiones esta facultad de las comisiones puede hacer prejuzgar al Ministerio Fiscal, sobre los indicios presentados, y éste no cuente con absoluta libertad para valorar tales situaciones que pueden o no constituir un delito, pero que por el solo hecho de que la comisión de investigación ya lo haya evaluado, al Ministerio Fiscal no le quedará más que ejercitar la acción penal.

Pues bien, la misma libertad con la que los tribunales pueden valorar un acto que ha sido objeto de una comisión de investigación debe predicarse del Ministerio Fiscal; éste tendrá plena libertad para valorar los hechos que una comisión pueda presentarle, porque sólo a él procede ejercer las acciones oportunas.

Otro tema que debe abordarse en relación con el Ministerio Fiscal y las comisiones de investigación, es el momento en el que el presidente de éstas debe dar a conocer a aquél, los indicios de delito. Deberá hacerse una vez que los trabajos de la investigación han terminado y el informe esté redactado, o el único requisito es que existan indicios suficientes de criminalidad, independientemente de que la investigación esté en curso y no haya concluido.

Esta última afirmación es el momento en el que deben llevarse esos indicios ante el Ministerio Fiscal; es evidente, como ya hemos adelantado, que durante el desarrollo de la investigación se van obteniendo determinados resultados, conclusiones, si se quiere parciales, pero al fin y al cabo resultados, y que éstos pueden constituir indicios de delitos, pues bien, estos indicios deben darse a conocer al Ministerio Fiscal cuando hay hechos con suficiente relevancia que lleven a los miembros de la comisión, mediante un estudio serio, a considerar que pueden haber indicios suficientes constitutivos de un delito y no esperar al conocimiento del informe; ya que en estos casos el tiempo es muy importante. Puede suceder que entre el momento en el que estos hechos se conocen y la elaboración final del informe, haya transcurrido tiempo suficiente como para que la justicia ya no pueda actuar.⁴⁶⁵ Lo anterior, por otro lado, encuentra sustento en la obligación que corre a cargo de todos los ciudadanos, más aún de los poderes públicos, de colaborar con la justicia.

⁴⁶⁵ Vale la pena recordar aquí las situaciones que en este sentido se presentaron en Estados Unidos; *vid. supra* capítulo IV, la parte relativa a este país.