



## Universidades Lusíada

Gude Fernández, Ana

### **Las comisiones parlamentarias de investigación como un instrumento de lucha contra la corrupción pública**

<http://hdl.handle.net/11067/4702>

<https://doi.org/10.34628/a04f-pg52>

#### **Metadados**

##### **Data de Publicação**

2018

##### **Resumo**

El Parlamento es el lugar de la publicidad por excelencia y la sede adecuada para examinar las actuaciones del Gobierno y la Administración, sobre todo, de aquellas que pudieran motivar la exigencia de responsabilidades políticas o ser sospechosas de corrupción pública. El artículo 76.1 de la Constitución española establece, de forma expresa, que el Congreso y el Senado o en su caso ambas Cámaras conjuntamente podrán nombrar comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público. ...

Parliament is the quintessential place of publicity and the appropriate setting to examine the actions of the Government and its Administration, especially those which might give rise to demand political responsibilities or be suspected of public corruption. Article 76.1 of the Spanish Constitution expressly states that the Congress and the Senate and, when appropriate, both Houses jointly, may appoint fact-finding committees on any matter of public interest. In this paper we will analyze the r...

##### **Tipo**

bookPart

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-04-26T17:12:37Z com informação proveniente do Repositório

Cândido da Agra • Fernando Torrão  
Coordenação



CRIMINALIDADE  
ORGANIZADA E ECONÓMICA  
PERSPETIVAS JURÍDICA, POLÍTICA E CRIMINOLÓGICA



Universidade Lusíada Editora  
Lisboa • 2018

---

---

# LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS DE INVESTIGACIÓN COMO UN INSTRUMENTO DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN PÚBLICA

ANA GUDE FERNÁNDEZ

*Profesora Titular de la Facultad de Derecho  
Universidad de Santiago de Compostela (España)*

## RESUMEN:

El Parlamento es el lugar de la publicidad por excelencia y la sede adecuada para examinar las actuaciones del Gobierno y la Administración, sobre todo, de aquéllas que pudieran motivar la exigencia de responsabilidades políticas o ser sospechosas de corrupción pública. El artículo 76.1 de la Constitución española establece, de forma expresa, que el Congreso y el Senado o en su caso ambas Cámaras conjuntamente podrán nombrar comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público. En este trabajo hacemos una reflexión acerca de si la regulación de estos mecanismos de control es la más adecuada para el desarrollo de su labor en el Estado democrático.

## PALABRAS CLAVE

Parlamento, control, comisiones de investigación, minoría y mayoría parlamentaria

## ABSTRACT

Parliament is the quintessential place of publicity and the appropriate setting to examine the actions of the Government and its Administration, especially those which might give rise to demand political responsibilities or be suspected of public corruption. Article 76.1 of the Spanish Constitution expressly states that the Congress and the Senate and, when appropriate, both Houses jointly, may appoint fact-finding committees on any matter of public interest. In this paper we will analyze the role developed in practice by these control mechanisms and whether their current regulation is the most appropriate one.

## KEY WORDS

Parliament, control, Congress investigates, minority und parliamentary

Los constantes escándalos y denuncias por corrupción en Europa en los últimos años han dañado la credibilidad de las instituciones creando un sentimiento general de desilusión entre la población y causando tensiones sociales y políticas. Las instituciones han asumido, como consecuencia de ello, un papel más activo, comunicando, explicando y haciendo partícipes a los ciudadanos de las decisiones que estas adoptan.

El Estado constitucional que encuentra uno de sus pilares más importantes en la división de poderes resulta indispensable la existencia de controles recíprocos, de frenos y contrapesos que impidan el ejercicio ilimitado e irresponsable de las actividades públicas. El control de la acción del Gobierno es una de las funciones primordiales de cualquier Parlamento. *Como señala SANTAMARÍA PASTOR, el control parlamentario parece hoy más necesario que nunca. Primero, porque jamás en la historia se ha dado, como en nuestros días, una tan desmesurada concentración de poder en el Estado y, más concretamente, en manos de los Ejecutivos. Y segundo, porque ese freno y ese control sólo pueden y deben ser ejercidos primariamente por instituciones que respondan directamente ante los titulares reales de la soberanía, que somos los ciudadanos. Otorgar esta responsabilidad a instancias que no extraen su legitimidad de la elección popular, ni responden directa y efectivamente ante los ciudadanos, como ocurre con el sistema judicial y el complejo de empresas mercantiles y profesionales de la información no parece conforme con el principio de legitimidad democrática. Estas instancias han de colaborar en la labor de control que al Parlamento corresponde por naturaleza pero nunca sustituirlo<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup>SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, "La actividad del Gobierno y de la Administración pública como objeto del control parlamentario", en *Problemas actuales del control parlamentario, VI Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, p. 464.

Los Legislativos disponen de instrumentos destinados a cumplir con esa labor fiscalizadora y las Comisiones de investigación son uno de ellos. Este trabajo pretende hacer una reflexión acerca de estos importantes instrumentos de control en el derecho español, en concreto, sobre si la regulación de estos órganos de las Cortes generales resulta o no adecuada para el ejercicio de la labor que se les encomienda. Nuestra Norma suprema les concede por primera vez rango constitucional y dedica el artículo 76 de forma exclusiva a establecer su régimen jurídico, los reglamentos del Congreso y del Senado así como la legislación orgánica y ordinaria se encargan de su desarrollo.

Las Comisiones parlamentarias de investigación representan uno de los medios más formales de control parlamentario sobre la política del Gobierno. No son Comisiones permanentes sino comisiones *ad hoc* constituidas para examinar y esclarecer determinados hechos que revisten singular gravedad. La opinión pública considera su creación en el seno de los Parlamentos como el sistema de examinar los grandes escándalos públicos<sup>2</sup>.

### **Materias a investigar**

El artículo 76.1 de la Constitución española dispone que el Congreso y el Senado o en su caso ambas Cámaras conjuntamente podrán nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público, por tanto, que afecten, como ha precisado el Tribunal Constitucional en la STC 88/2012, a los de la comunidad, lo que conlleva excluir de su ámbito los “de estricto interés particular, por más que puedan ser de interés del público, sin trascendencia en cuestiones que puedan ser de interés para la ciudadanía en cuanto tal”. Esto no significa que únicamente ha de investigarse al Estado sino también a aquellos ámbitos que tienen la doble condición de ser privados por su titularidad pero públicos por las funciones ejercidas o intereses defendidos; es decir, por trascender un interés exclusivamente privado hasta ser también un interés público. En ciertos sectores privados residen con frecuencia los auténticos poderes cuyo comportamiento les afecta a los ciudadanos y en los que, aunque sea por la vía de la subsiguiente legislación, al Parlamento también le corresponde poner sus límites.

---

<sup>2</sup> GIL GIL, Luis, “Las comisiones parlamentarias de investigación”, en file:///C:/Users/ANA%20GUDE/Downloads/Dialnet-LasComisionesParlamentariasDeInvestigacion-229765.pdf, .p. 149.

Es importante también señalar que la investigación parlamentaria debe recaer sobre un suceso de especial relevancia para la vida pública que necesariamente tiene que pertenecer al ámbito de actuación material del Legislativo que va a analizar los hechos. No hay que olvidar que en un Estado descentralizado políticamente cada Parlamento autónomo tiene que ejercer competencias propias en su respectivo territorio, no pudiendo una Comisión de investigación examinar materia ajena al ámbito competencial del Legislativo correspondiente, ya sea por razones de índole territorial o por razones de naturaleza objetiva y funcional<sup>3</sup>.

Las Comisiones de investigación, como resulta obvio recordar, nunca dejan de formar parte del Parlamento y por ello están sujetas a los mismos límites que tiene este órgano “en su posición constitucional y que se deducen sobre todo de la necesidad de respetar los ámbitos de competencia de los órganos constitucionales”<sup>4</sup>. Esto supone que para que el Legislativo pueda indagar acerca de un asunto no basta con que sea de interés público sino que, además ha de tener sobre el plena competencia, la cual deberá encuadrarse en el seno de las funciones que le corresponde desarrollar al Parlamento dentro del Estado constitucional<sup>5</sup>.

En el Congreso de los diputados se han creado Comisiones de investigación sobre temas muy variados: en la I Legislatura, sobre Radiotelevisión Española (RTVE) y presuntos malos tratos a detenidos en el País vasco. En la II Legislatura, sobre las catástrofes aéreas, la situación y evolución del Grupo Ruiz Mateos (RUMASA) y la financiación de los partidos políticos. En la III Legislatura, sobre incompatibilidades y tráfico de influencias. En la IV Legislatura, para esclarecer las irregularidades que se produjeron durante el proceso electoral del 29 de octubre de 1989 y sobre la compra de terrenos por parte de la Red Nacional de Ferrocarriles Españoles (RENFE) o de (EQUIDESDA) para financiar determinadas infraestructuras ferroviarias. En la V Legislatura, sobre la gestión de los fondos presupuestarios

---

<sup>3</sup> ARÉVALO GUTIÉRREZ, Alfonso, “Las comisiones de investigación de las Cortes generales y de las Asambleas legislativas de las Comunidades autónomas”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 43, (1995), p. 167.

<sup>4</sup> TORRES MURO, Ignacio, *Las Comisiones parlamentarias de investigación*, Madrid, Centro de estudios constitucionales, 1998, p. 66.

<sup>5</sup> MORA-DONATTO, Cecilia, “Las Comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político”, *México D. F., UNAM*, 1998, p. 182.

asignados a la Dirección General de la Guardia Civil bajo el mandato de Don Luis Roldán; sobre la situación, evolución y gestión del patrimonio de Don Mariano Rubio Giménez, así como el posible uso de información privilegiada y tráfico de influencias en operaciones privadas, durante el período en que ejerció cargos públicos de responsabilidad en el Banco de España; y acerca del proceso de privatización de la empresa pública INTELHORCE. En la VI Legislatura, sobre la tramitación de los expedientes de la Agencia estatal de Administración tributaria y para analizar la política desarrollada mediante ayudas comunitarias al cultivo del lino. En la VII Legislatura, sobre Gescartera. En la VIII Legislatura, sobre el 11 de marzo de 2004. Por último, en la XII Legislatura, acerca de la utilización partidista en el Ministerio del Interior, bajo el mandato del Ministro Fernández Díaz, de los efectivos, medios y recursos del Departamento y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado; sobre la crisis financiera de España y el programa de asistencia; sobre la presunta financiación ilegal del Partido Popular; sobre el accidente del vuelo JK5022 de Spanair; y sobre el accidente ferroviario ocurrido en Santiago el 24 de julio de 2013.

A la vista de los temas examinados por las Comisiones de investigación creadas en el Congreso durante las diferentes Legislaturas podemos afirmar su naturaleza controvertida, en muchos casos se trata de escándalos políticos y casos de corrupción. En el Senado, por el contrario, el número de investigaciones parlamentarias ha sido menor, los asuntos examinados han tenido un carácter diferente, las Comisiones creadas se han constituido sobre temas relevantes desde un punto de vista social pero con un contenido político mucho menor si se comparan con las de la Cámara Baja. A modo ejemplificativo citamos alguna de las nombradas por esta Cámara: la desaparición de súbditos españoles en países de América, los aeropuertos nacionales, la situación de los trabajadores españoles emigrados en Europa, o el tráfico y el consumo de drogas en España. Han proliferado, sin embargo, en la Cámara alta las Comisiones especiales de estudio, como han sido, la constituida sobre los contenidos televisivos, la ordenación del servicio farmacéutico, la problemática de la adopción nacional y otros temas afines; o la creada para analizar las nuevas formas de exclusión social como consecuencia del fuerte incremento del desempleo.

## Iniciativa y constitución

Centrándonos ya en lo referido a la constitución de estas Comisiones, el artículo 52.1 del Reglamento del Congreso, atribuye esta competencia al Pleno, que lo decidirá a propuesta del Gobierno, de la Mesa, de dos Grupos parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara; es decir, setenta diputados. El Reglamento del Senado también reserva al Pleno, en su artículo 59, la decisión de establecer Comisiones de investigación o especiales, a propuesta del Gobierno o de veinticinco senadores que no pertenezcan al mismo Grupo parlamentario. Si se trata de una Comisión mixta del Congreso y del Senado, su creación requerirá la previa aprobación de ambas Cámaras.

Es, por tanto, la mayoría parlamentaria y no la minoría ni tampoco los Grupos que se encuentran en la oposición los que están facultados para solicitar la creación de estas Comisiones, quienes, por otro lado, son en la práctica, los realmente interesados en su formación. La previsión normativa relativa a este extremo en la regulación de estas Comisiones no parece, en consecuencia, muy acertada. Lo adecuado desde un punto de vista funcional, sería, atribuir a la minoría parlamentaria esta prerrogativa. El derecho alemán podría orientarnos en este sentido: el artículo 44 Ley fundamental de Bonn formula como obligación para el *Bundestag* la de constituir necesariamente una Comisión de investigación a instancia de una cuarta parte de sus miembros. O también lo regulado en algún reglamento autonómico como el catalán, el apartado 1 del artículo 58 que sigue la regla general de la mayoría —creación por acuerdo del Pleno—, en su apartado 3 prescribe que “El Parlamento debe crear una comisión de investigación si lo solicitan una tercera parte de los diputados o tres grupos parlamentarios; los proponentes sólo pueden presentar una propuesta vinculante cada año”<sup>6</sup>.

La normal coincidencia de mayorías en las dos Cámaras ha provocado que las iniciativas de creación de estas Comisiones que fueron rechazadas en una de ellas no se intentaran en la otra. Sin embargo, cuando no se ha dado esta circunstancia, se han visto episodios como la constitución, en la última etapa de la V Legislatura, de la Comisión de investigación de las responsabilidades

---

<sup>6</sup> Vid. GARCÍA PECHUÁN, Mariano, “En clave de reforma constitucional: Un modelo alemán para reordenar el derecho español de comisiones parlamentarias de investigación”, en <https://www.uv.es/seminaridret/sesiones2017/comisiones/ponenciaGarciaPechuan.pdf>.



políticas derivadas de la creación y actuación de los GAL, aprobada en el Senado después de su rechazo en el Congreso. También en la XII Legislatura sucedió algo similar, en marzo de 2017, ciento veinte diputados del Grupo parlamentario popular presentaron una solicitud de creación de una Comisión de investigación sobre la financiación de los partidos políticos, y el estudio de medidas sobre transparencia para impedir supuestos de financiación ilegal futuros. Fue rechazada por la Junta de Portavoces la inclusión de dicha solicitud en el orden del día del Pleno del Congreso. Tras ello, en junio de 2017, en el Senado, se constituyó la Comisión de investigación sobre la financiación de los partidos políticos.

### **Normas de funcionamiento**

En cuanto a las normas de funcionamiento de estos órganos, el artículo 52.2 del Reglamento del Congreso dispone que las Comisiones de investigación elaborarán un plan de trabajo y podrán nombrar Ponencias en su seno. De acuerdo con la reforma reglamentaria de 1994, las decisiones de las Comisiones de investigación se adoptarán aplicando el criterio del voto ponderado. Como vemos, vuelve a ser, de nuevo, la mayoría parlamentaria, adoptando la regla de decisión de los Parlamentos democráticos, quien además de acordar si se crea o no la comisión y determinar su objeto, establecerá las reglas de funcionamiento. Es decir las normas que disponen la forma, manera y procedimiento de ejercer las competencias propias de la Comisión: a quién se cita para comparecer, qué documentos se solicitan, a qué órganos públicos se les requiere información, etc. Seguidamente, aprobará un calendario de trabajo que será lo breve o lo extenso que convenga; pudiendo así crearse una Comisión que desde sus orígenes esté imposibilitada para realizar una investigación real.

### **Potestades de estas Comisiones:**

Las potestades de las comisiones de investigación en España, comprenden, primero, la de recabar el envío de documentos de cualquier Administración pública, con los límites derivados del respeto a las materias clasificadas, al secreto del sumario y al derecho al honor, la intimidad personal,

la propia imagen y la protección de datos así como, en segundo lugar, la de requerir la presencia para comparecer de autoridades, funcionarios y ciudadanos; es decir, de cualquier persona, ya sea de nacionalidad española o extranjera residente en España. Nuestra Constitución no llega al extremo de otros textos fundamentales como el portugués, que les otorga las facultades de investigación propias de las autoridades judiciales” (artículo 181.5), o del alemán que permite que para la obtención de pruebas se apliquen por analogía “las normas del procedimiento penal”, (artículo 44.2). Pero sí garantiza las clásicas potestades *power to send for papers and persons* del Derecho inglés.

### **Poder de recabar la presencia de personas**

El artículo 60.2 del Reglamento del Senado y el artículo 52.2 del Reglamento del Congreso, con un mayor grado de detalle, determinan que las Comisiones de investigación podrán requerir la presencia, por conducto de la Presidencia del Congreso, de cualquier persona para ser oída. Tales comparecencias se realizarán conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo, de comparecencia ante las Comisiones de investigación del Congreso y del Senado o de ambas Cámaras y responderán, en todo caso, a los siguientes requisitos:

a) La notificación del requerimiento para comparecer y de los extremos sobre los que se deba informar habrá de hacerse con quince días de antelación, salvo cuando, por concurrir circunstancias de urgente necesidad, se haga con un plazo menor, que en ningún caso será inferior a tres días.

b) En la notificación, el ciudadano requerido será advertido de sus derechos y obligaciones y podrá comparecer acompañado de la persona que designe para asistirlo.

En los artículos 1 a 3 de la Ley Orgánica 5/1984, antes citada, se establece la obligación de todos los ciudadanos, españoles y extranjeros que residan en España, de comparecer personalmente a requerimiento de las Comisiones de investigación, y se encarga a las Mesas de las Cámaras la tarea de velar por que en estas comparecencias queden salvaguardados el respeto a la intimidad y el honor de las personas, el secreto profesional, la cláusula de conciencia y los demás derechos constitucionales.

El artículo 4 de la Ley de comparecencia ante las Comisiones de investigación, que establecía las consecuencias penales de la incomparecencia voluntaria a los requerimientos de una Comisión de investigación, fue derogado por el Código penal en 1995, para equiparar a efectos penales las consecuencias del incumplimiento de la obligación de comparecer ante los Parlamentos autonómicos y ante las Cortes generales. El artículo 502 del texto punitivo castiga como reos del delito de desobediencia a los que “habiéndose sido requeridos en forma legal y bajo apercibimiento dejaren de comparecer ante una Comisión de investigación”. La pena prevista para este delito es de prisión de seis meses a un año y, si se trata de autoridades o funcionarios públicos, se añade, además, la suspensión de empleo por tiempo de seis meses a dos años.

En este mismo precepto del texto punitivo pero ahora en su apartado 3º, se castiga la conducta de quien faltare a la verdad en su testimonio ante Comisión de investigación, imponiéndole una pena de prisión de seis meses a un año o multa de doce a veinticuatro meses. La conducta típica consiste en faltar a la verdad en el testimonio que se presta ante el órgano investigador, estableciendo así un deber penal de veracidad que no tiene correspondencia con ningún otro de los previstos en el texto constitucional, en la Ley Orgánica 5/1984 o en los propios Reglamentos de las Cámaras. Su introducción en el Código penal ha sido criticado por la doctrina por lo que supone de quiebra de los principios de mínima intervención y última *ratio* del Derecho penal y de equiparación con la función jurisdiccional.

La normativa sobre Comisiones de investigación no distingue, a diferencia de lo que ocurre en el procedimiento judicial, entre quienes son citados en calidad de testigos y aquellos que lo son como «imputados», esto es, entre quienes simplemente son citados para aportar información relevante para la investigación y aquellos respecto de los cuales se está valorando una posible responsabilidad política y que en ningún caso pueden ver afectados sus derechos fundamentales reconocidos en el artículo 24.2 CE, esencialmente el derecho a no declarar contra uno mismo. El compareciente no debe hallarse en peor situación que la que tendría ante un órgano judicial, de modo que, si no quiere no responderá a aquellas cuestiones de cuya contestación pudiera derivarse una ulterior responsabilidad penal. Nadie puede ser obligado a declarar contra sí mismo, ni a confesarse culpable, así como tampoco a declarar

sobre su ideología, religión o creencias, y por supuesto, las preguntas que se formulen durante el desarrollo de una investigación parlamentaria deberán mantenerse dentro de esos límites. Si estos no son respetados, el compareciente podría no contestar a la cuestión o cuestiones planteadas sin incurrir en la comisión de un delito, porque la conducta estaría debidamente justificada y, en consecuencia, aunque se entendiera cometido el tipo penal, faltaría el principio de antijuridicidad, con lo que no podría imponerse al compareciente ninguna pena<sup>7</sup>. El caso más evidente en el que la negativa se puede producir es cuando se trate de declarar sobre una materia que tenga el carácter de secreto por disposición legal, como ocurre con el secreto bancario, el secreto tributario o el secreto comercial, así como con todos aquellos aspectos preservados por la legislación vigente en materia de protección de datos de carácter personal.

Desde el punto de vista práctico los tipos penales de incomparecencia y falso testimonio no han tenido ninguna aplicación, no hay jurisprudencia aunque sí hubo ocasiones para hacer uso de ellos, por ejemplo, durante la Comisión de investigación del Parlamento gallego sobre las causas de la catástrofe provocada por el buque Prestige, en donde se produjeron un gran número de incomparecencias<sup>8</sup>. En consecuencia, aunque el Legislador haya querido con la incriminación de estas conductas dar un mayor protagonismo a la función atribuida a las comisiones de investigación, no parece que haya sido la mejor solución. La doctrina ha cuestionado que se haya recurrido al derecho penal para su castigo, especialmente en lo referido al falso testimonio, por lo que supone de equiparación de las funciones judiciales a las realizadas por las Comisiones de investigación. La razón es que no parece conforme con el principio de proporcionalidad que cuando el falso testimonio se produce ante un Juzgado o Tribunal, en un proceso criminal con reo en prisión provisional, de lugar a una pena alternativa de prisión de 3 a 6 meses o multa de 6 a 24 meses, artículo 463.1 del Código penal, mientras que si tiene lugar ante una Comisión de investigación parlamentaria supone una prisión de 6 meses a un año.

---

<sup>7</sup> ARÉVALO GUTIÉRREZ, Alfonso, “Las entidades privadas como sujetos destinatarios del control parlamentario desarrollado por las Comisiones de investigación”, *Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 30, (2014), pág. 167.

<sup>8</sup> CARRASCO ANDRINO, María del Mar., “Tutela penal de las comisiones parlamentarias de investigación y de la actividad de otros órganos constitucionalmente reconocidos”, *Anuario de Derecho penal y ciencias penales*, 67, (2014), pág. 156.

### **Poder de recabar documentos**

Esta facultad se reconoce de manera genérica en el artículo 109 de la Constitución y en los artículos 7.2 y 44.1 del Reglamento del Congreso y primer párrafo del artículo 67 del Reglamento del Senado. De manera específica el Real Decreto-Ley 5/1994, de 29 de abril, regula el deber de comunicación de determinados datos a requerimiento de las Comisiones de investigación. La Administración tributaria y entidades financieras son los sujetos obligados, ellos deberán remitir la documentación y proporcionar los datos requeridos tan solo en aquellos casos en los que los documentos se refieran a personas que desempeñen o hubieren desempeñado, por elección o nombramiento, cargos públicos en todas las Administraciones públicas y siempre que el objeto de la investigación tenga relación con su función. Completan este panorama normativo específico: el artículo 66.1.e) de la Ley General de la Seguridad Social, cuyo texto Refundido fue aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, en la redacción dada por la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social, que deja a salvo del carácter reservado de los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración de la Seguridad Social en el ejercicio de sus funciones, la cesión o comunicación de los mismos, cuando tenga por objeto la colaboración con las Comisiones parlamentarias de investigación en el marco legalmente establecido. En la misma línea, la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria, dispone en su artículo 95.1, que los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración tributaria en el desempeño de sus funciones tienen carácter reservado y solo podrán ser utilizados para la efectiva aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada y para la imposición de las sanciones que procedan, sin que puedan ser comunicados o cedidos a terceros, salvo que este último acto tenga por objeto, entre otras, la colaboración con las Comisiones parlamentarias de investigación en el marco legalmente establecido.

En cualquier lo que resulta llamativo e incoherente a la vista de la regulación de las obligaciones de comparecer y decir la verdad ante una Comisión de investigación parlamentaria es que la negativa a remitirle información o documentación no haya sido objeto de sanción por el legislador penal. El número 2 del artículo 502 del texto punitivo solo castiga

esta conducta cuando el sujeto activo es el Tribunal de Cuentas, Defensor del Pueblo u órganos equivalentes de las Comunidades autónomas<sup>9</sup>.

### Secreto o publicidad de sus trabajos

El régimen secreto o público de las sesiones de las Comisiones de investigación tiene importantes repercusiones en el desarrollo de su labor de control sobre el Ejecutivo.

La regla general que preside el funcionamiento de las Comisiones de investigación es la de la no publicidad de sus sesiones si bien el artículo 64.1 del reglamento de la Cámara baja permite el acceso de los representantes de los medios de comunicación social debidamente acreditados, excepto cuando tengan carácter secreto porque así lo hubieren acordado la mayoría absoluta de los miembros de la Comisión.

Tendrán asimismo carácter secreto, las sesiones preparatorias del plan de trabajo de la Comisión o de las decisiones del Pleno, o de deliberación interna o las reuniones de las Ponencias que se creen en su seno, y, también excepcionalmente las sesiones que tengan por objeto la celebración de comparecencias informativas a) cuando la comparecencia verse sobre materias reservadas o secretas conforme a la legislación vigente, y b) cuando, a juicio de la Comisión, los asuntos a tratar coincidan con actuaciones judiciales que hayan sido declaradas secretas.

En el Senado, la regulación es muy similar, se aplica el régimen general previsto en el artículo 75 de su Reglamento, que también permite la asistencia de los representantes acreditados de los medios de comunicación social, salvo que las sesiones o algunos puntos de ellas tengan por objeto el estudio de incompatibilidades, suplicatorios y cuestiones que afecten a senadores o cuando, sin afectar a estos temas, así se acuerde por mayoría absoluta de los miembros de la Comisión. Podrán tener carácter secreto igualmente, cuando lo disponga una ley o así lo acuerde la propia Comisión, los datos, informes o documentos facilitados a estas Comisiones para el cumplimiento de sus funciones.

---

<sup>9</sup> Vid. VÁZQUEZ-PORTOMEÑE SEIJAS, Fernando, “El falso testimonio ante comisión parlamentaria de investigación (Art. 502.3 CP). Tipo de injusto”, Barcelona, Atelier, 2005.

La publicidad debería presidir el funcionamiento de las sesiones de las Comisiones de investigación para dotarlas de eficacia política y transparencia ante los ciudadanos. En otro caso se corre el peligro de que la información se canalice a través de los parlamentarios que contarán su propia versión partidista de los hechos o de filtraciones a la prensa que solo permiten que el público reciba noticias sesgadas, impidiéndole formarse una propia y auténtica opinión. Si las comisiones de investigación son medios de control parlamentario, resulta indispensable la publicidad de sus trabajos, con miras a obtener, a través del debate y exposición de los mismos, la verdad política que persiguen.

### **Las Comisiones de investigación y el Poder judicial**

En algunos países como, por ejemplo, Francia, no pueden coincidir, por expresa prohibición legal, en el tiempo la investigación parlamentaria y la judicial y se garantiza además que ha de prevalecer siempre esta última. Esta solución evita una gran cantidad de problemas que se podrían producirse en la práctica con la coexistencia de los dos procesos paralelos, sobre todo, en aquellos casos en los que se ha declarado el secreto del sumario o los llamados a comparecer deben hacerlo ante la instancia judicial y parlamentaria.

En nuestro derecho no existe ningún problema para que la investigación parlamentaria y la judicial, por su distinta naturaleza, puedan discurrir en paralelo sobre los mismos hechos. La responsabilidad política de la actuación del Gobierno-Administración no se fiscaliza de acuerdo a unos parámetros de legalidad o de adecuación de su comportamiento a las prescripciones de una norma jurídica, sino a partir de la valoración de la oportunidad de la actuación, su conveniencia y la eficacia de las medidas adoptadas. Una conducta puede no ser jurídicamente sancionable y sí ser políticamente reprobable.

Es evidente, por lo demás, que el desarrollo simultáneo de una investigación parlamentaria y una judicial podría no tener sentido si nuestro ordenamiento hubiera optado por atribuir a las Comisiones parlamentarias los mismos poderes que detentan los órganos jurisdiccionales; pero no es este el caso, como sucede con algún modelo en el Derecho comparado, en el cual

las Comisiones de encuesta funcionan con facultades similares a las puestas a disposición del juez con secuestro de datos, registros domiciliarios, pruebas periciales, etc.

El artículo 76.2 de la Constitución establece que “las conclusiones de las comisiones de investigación no serán vinculantes para los tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas”. En realidad lo contenido en el artículo no añade nada nuevo, lógicamente ni las conclusiones de las Comisiones de investigación pueden influir sobre la actividad judicial que seguirá su propio procedimiento ni tampoco es necesario advertir que si se aprecian indicios de delito por parte de la Comisión existe una obligación por parte de esta de poner esa información en conocimiento del Ministerio fiscal.

### **Informe**

La elaboración del informe constituye el punto final del trabajo realizado por la Comisión. Los textos reglamentarios nada dicen sobre su procedimiento de elaboración únicamente disponen que las conclusiones de las Comisiones deberán plasmarse en un dictamen, salvo que en caso necesario, tal y como dispone el Reglamento del Senado, se acuerde lo contrario para la totalidad o parte de las mismas. Se publicarán en el Boletín Oficial de las Cortes Generales y serán comunicadas al Gobierno. También se darán a conocer, a petición del Grupo Parlamentario proponente, los votos particulares rechazados. Todo ello sin perjuicio de que las respectivas Mesas den traslado de las conclusiones al Ministerio fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas

Generalmente la estructura de estos informes, cuyo contenido fundamental lo representan las conclusiones de la investigación, es en todos ellos muy similar: se compone básicamente de dos partes. Una primera, en donde se detalla el plan de trabajo que ha sido seguido por la Comisión, allí se describen las ponencias que se han nombrado, las comparecencias celebradas, la documentación recabada, etc. Y una segunda, la más importante en la que se recogen las conclusiones a las que ha llegado la Comisión y que posteriormente serán discutidas y aprobadas por el Pleno de la respectiva



Cámara. Dentro de esta segunda parte se incluye en la mayoría de los casos una sección dedicada a las recomendaciones, en la cual se indica aquellas materias que habiendo tenido relación con el objeto de la investigación precisan de una modificación a nivel legislativo o reglamentario.

Se ha planteado la cuestión de si cabe que una Comisión no permanente como puede ser una Comisión de investigación, de encuesta o de estudio pueda concluir sus trabajos antes de haber aprobado unas conclusiones. El Tribunal Constitucional trata el asunto en la STC 226/2004, cuyo fundamento jurídico 4º razona que las Comisiones sólo pueden disolverse en los casos expresamente previstos en el Reglamento.

Lo realmente relevante de las Comisiones de investigación más que sus conclusiones es su puesta en funcionamiento y no tanto el resultado final al que lleguen, porque a través de ellas no se puede condenar a nadie. Una comisión de investigación solo habrá valido la pena si ha contribuido al debate público porque en ello reside la eficacia del control parlamentario.

La Constitución española establece, de forma expresa, que el Congreso y el Senado o en su caso ambas Cámaras conjuntamente podrán nombrar comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público. En este trabajo hacemos una reflexión acerca de si la regulación de estos mecanismos de control es la más adecuada para el desarrollo de su labor en el Estado democrático.