

# **LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS DE INVESTIGACIÓN**

**Luis GIL GIL**

*Universidad de Zaragoza*

SUMARIO: I. Su justificación: la necesidad de depurar responsabilidades políticas. II. La constitución de las comisiones de investigación y las minorías parlamentarias. III. Las comisiones de investigación como medios de control político. Posiciones doctrinales. IV. Crítica y debate con publicidad. V. Sesiones públicas o secretas de las comisiones: sus efectos. VI. Cuestiones concomitantes: los juicios paralelos. La presunción de inocencia. Parlamentos autonómicos. VII. Regímenes presidencialistas y parlamentarios. VIII. Bibliografía.

## **I. SU JUSTIFICACION: LA NECESIDAD DE DEPURAR RESPONSABILIDADES POLÍTICAS**

Las Comisiones de investigación, en nuestro país, adquieren rango constitucional a través de la vigente Constitución de 1.978 que, en su art. 76, reza así:

“1. El Congreso y el Senado, y, en su caso, ambas Cámaras conjuntamente, podrán nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público. Sus conclusiones no serán vinculantes para los Tribunales, ni afectarán a las resolu-

ciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas.

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

Las concordancias legislativas hay que buscarlas, respecto del primer apartado del art. 76, en el Art. 124 de la misma Norma fundamental y los art. 51 a 53 del Reglamento del Congreso de los Diputados y arts. 59 y 60 del Reglamento del Senado. Respecto del 2.º apartado hay que acudir al art. 44 del Reglamento del Congreso y art. 60.2 del Reglamento del Senado, así como a 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.

La inspección parlamentaria se expresa directamente, como indica Andrea Manzella, en las Comisiones de investigación (art. 76 de la Constitución Española –en adelante CE–), en las preguntas e interpelaciones (art. 111 CE), en la petición de información y colaboración a autoridades públicas (art. 109 CE), y en la obligación del Gobierno de pronunciarse sobre el contenido de las peticiones (art. 77, ap. 2).

Las comisiones parlamentarias de investigación son instrumentos de control sobre asuntos de interés público de los que podrían derivarse responsabilidades políticas<sup>1</sup>.

---

## 1. LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA DEL GOBIERNO

La responsabilidad política se diferencia con nitidez de los otros aspectos que puede revestir la responsabilidad ministerial (penal, civil y administrativa). En efecto, la responsabilidad política del Gobierno no es exigible, como las otras responsabilidades, ante los Tribunales, sino ante el Parlamento, que enjuicia la oportunidad y la eficacia de las medidas adoptadas por el Gobierno en el ejercicio de la función que le confía la Constitución. La sanción que tradicionalmente lleva aparejada la responsabilidad política en la práctica occidental es la llamada “privación de oficio”, es decir, la obligación jurídica del Gobierno de dimitir en el caso de que no cuente con la confianza de la Cámara.

Históricamente la responsabilidad penal de los miembros del Gobierno ha derivado en responsabilidad política. En 1376 se admite un procedimiento acusatorio contra ministros o altos funcionarios ingleses, procedimiento denominado *impeachment*, en el que la Cámara de los Comunes acusaba y juzgaba a los Lores. Junto a él, existía otra vía, la del *bill of attainder*, que era una resolución de las dos Cámaras sobre una persona o sobre sus bienes y que podía alcanzar a un ministro.

El Parlamento Largo, en 1641, aprobó una disposición mediante la cual solicitaba del Rey que empleara para cargos públicos únicamente a personas que gozaran de la confianza del Parlamento, confianza que se refería exclusivamente a cuestiones penales. Tras la Gloriosa Revolución se fue consolidando paulatinamente el parlamentarismo con un premier que hacía la función de intermediario entre el Rey y los demás ministros y con un incipiente sistema de responsabilidad política; Walpole, en 1742, logra la suspensión de la acusación penal que sobre él pesaba mediante su dimisión del cargo. Años más tarde la dimisión del Premier era ya acompañada de la de todo el Gabinete, originándose así una práctica constitucional que haría fortuna: la responsabilidad solidaria del Gobierno.

A comienzos del siglo XIX se admite que un Gobierno debe dimitir cuando los Comunes votan una moción de censura expresa contra él y cuando le niegan el apoyo para un proyecto de ley que el Gobierno considere esencial para su acción política y en cuya aprobación compromete su continuidad. Sin em-

Las comisiones de investigación constituyen, en fin, uno de los medios más formales de control parlamentario sobre la política del Gobierno, al menos en aquellos países en que han adquirido arraigo. No son comisiones permanentes, sino comisiones *ad hoc*, creadas para examinar y esclarecer determinados hechos que revisten singular gravedad. En muchos casos, como señala Pérez Serrano, resulta evidente que entrañan escándalo y perturbación, y que, a la postre, como indican Barthelemy y Duez, son de manejo delicado, a veces ilusorio, y a menudo peligroso. La información es capital, es uno de los medios más poderoso con que cuenta el Legislativo para controlar al Ejecutivo. La opinión pública suele calificar la creación de Comisiones informativas en el seno de los Parlamentos, como el sistema de examinar los grandes escándalos públicos. Campion y Lidderdale, citan a las comisiones de encuesta, extendidas por diversos países, de instrumentos utilizados sobre las actividades de los Ministros y las organizaciones públicas. Las informaciones parlamentarias tienen por objeto proporcionar a las Cámaras los datos y elementos necesarios, ya que para formar juicio exacto de los asuntos sobre los que han de decidir y legislar, ya para pedir cuentas de su actuación a los Ministros responsables.

Aunque cabe remontar sus orígenes al Parlamento británico de finales del siglo XVII, son realmente propias del parlamentarismo del último siglo y medio y están previstas en todas las constituciones posteriores a la Segunda Guerra Mundial. En España, es la Constitución vigente la primera que las menciona, si bien anteriormente existieron al amparo de reglamentos parlamentarios (cuestiones relativas a Doña María Cristina de Borbón, alhajas de la Corona, suministros de tabacos, construcción de escuadra, responsabilidades, etc.).

---

bargo, al Gobierno le cabe la alternativa de pedir al Rey la disolución de los Comunes para que sea el cuerpo electoral el que decida el conflicto.

Con ello tenemos los principales mecanismos de la responsabilidad política gubernamental: moción de censura, cuestión de confianza y disolución de las Cámaras. El juego de estos mecanismos se orienta hacia un cierto equilibrio de poderes. Desde entonces para acá el principio de responsabilidad política del Ejecutivo ante el Legislativo se erigió en uno de los soportes esenciales del sistema parlamentario.

Por lo que al régimen constitucional continental se refiere, la doctrina francesa se dividió acerca de la posición relativa del Rey y su Gobierno en el funcionamiento del Estado. Mientras que para el doctrinarismo el Rey ejerce el poder ejecutivo, Thier sostiene que el Rey reina pero no gobierna, principio que ha devenido clásico. Conforme a las tesis doctrinarias, el Gobierno había de gozar de una doble confianza: la del Rey y la del Parlamento; es el sistema de la Monarquía orleanista y el que se impuso en el régimen constitucional español hasta la II República.

Es de señalar el cambio sufrido respecto del contenido de la responsabilidad política en Inglaterra, como señala AREND LIJPHART en su estudio sobre "Las Democracias Contemporáneas". Nos dice que desde 1970 ha habido un significativo incremento de la frecuencia de derrotas parlamentarias de importantes mociones presentadas por ambos gabinetes, mayoritario y minoritario. "Esto ha originado, incluso, un cambio en la costumbre de que siempre que sufren una derrota en un voto parlamentario de censura o en un gran proyecto de ley de crucial importancia para el gabinete, éste debe dimitir o disolver la Cámara de los Comunes y convocar nuevas elecciones. Después de la frecuentes derrotas del gabinete en los años setenta, la nueva regla no escrita es que sólo un explícito voto de censura exige la dimisión de aquél o la convocatoria de nuevas elecciones".

Las Comisiones investigadoras, ya tengan por objeto averiguar situaciones de corrupción o diagnosticar un problema político y sus posibles remedios, son creadas para un objeto concreto, ultimado el cual se disuelven. No son, pues, permanentes sino temporales. El objetivo al que responden es el de investigar cualquier asunto que, por su interés público, deba conocer el Parlamento con información propia, por si de tal conocimiento se derivaran responsabilidades políticas o de otro orden. Se alinean, pues, entre las instituciones de control parlamentario del Gobierno, o, mejor de la Oposición sobre la Mayoría, puesto que comúnmente será aquélla quien inste su creación, dado que el Gobierno no necesita de ellas para investigar cualquier asunto nacional; pero nada obsta jurídicamente a que se creen comisiones no encaminadas en principio a desgastar al Gobierno sino, por ejemplo, a proporcionar al Pleno información con vistas a su trabajo legislativo. Estas son propiamente *Comisiones de estudio*, cuya distinción con las de investigación no se apoya en preceptos jurídicos sino sólo en la práctica parlamentaria.

## II. LA CONSTITUCIÓN DE LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN Y LAS MINORÍAS PARLAMENTARIAS

Dado que la constitución de una Comisión de investigación, así como la aprobación de sus propuestas esta sujeta a la decisión del Pleno de la Cámara, y dada la conexión existente entre la mayoría parlamentaria y el Gobierno, esta claro que solo se crearán aquellas Comisiones que éste tolere, que serán, a buen seguro, las que tengan un objeto menos comprometedor para su política. De ahí, quizás, la importancia de la presión exógena al Parlamento, a través de la opinión pública, para la constitución de estas instituciones.

En este sentido, García Morillo subraya, que las Comisiones de investigación han dejado en la actualidad de ser medios de control propiamente dichos para transmutarse en instrumentos de la mayoría parlamentaria. Todo lo más, sirven para estudiar específicamente un problema e informar de él a la Cámara, sin pretensión de ejercer con ello un estrecho control sobre el Gobierno; antes bien, pueden ser medios de colaboración entre el Gobierno y la Cámara.

Las Comisiones de investigación se distinguen técnicamente de otros medios de control por el carácter colectivo y colegiado del órgano controlante y por la supeditación de su actuación a la voluntad de la mayoría de la Cámara. En efecto, la constitución de una Comisión de investigación no es potestad de la minoría parlamentaria, sino que debe ser aprobada por el Pleno de la Cámara y queda, por ende, al arbitrio de la mayoría. Este mecanismo es usual en la mayoría de los ordenamientos, con alguna excepción como el Bundestag de la República Federal de Alemania, y viene determinado en España por los artículos 52.1 R. Congreso y 59 del R. Senado, que facultan a los respectivos Plenos para decidir la constitución de Comisiones de investigación.

Pero no sólo es la decisión de constituir la Comisión la que presenta dificultades: la simple propuesta de constituirla requiere también del concurso de las voluntades de un determinado número de parlamentarios o de órganos cualificados del sistema. Así, en el Congreso es preciso que la propuesta provenga del Gobierno, de la Mesa de la Cámara, de dos grupos parlamentarios o, por último, de una quinta parte de los diputados (art. 52.1 R. Congreso). De ahí que la minoría, para realizar la propuesta, deba contar al menos con dos grupos parlamentarios o con 70 diputados. En el Senado, por su parte, la propuesta debe partir del Gobierno o de 25 senadores que no pertenezcan al mismo grupo parlamentario, lo que en la práctica significa que debe partir de al menos dos grupos parlamentarios (art. 59 R. Senado). La dificultad de constituir una Comisión de investigación es, pues, notable. De hecho, la propuesta de constitución sólo progresará si no cuenta con la oposición de la mayoría. Por eso se encuentra bastante extendida la opinión de que la eficacia política de las Comisiones de investigación depende de que al menos su constitución pueda ser decidida por una fracción minoritaria de la Cámara: de otra forma, las Comisiones de investigación corren el riesgo de convertirse en instrumentos de la mayoría parlamentaria, aptas sólo para congelar y demorar la solución de los problemas.

En este punto es de señalar las diferencias con el sistema alemán. En efecto, el art. 44 de la Ley fundamental de Bonn de 23 de mayo de 1949 dispone:

“1. El Bundestag tiene el derecho y, a petición de una cuarta parte de sus miembros, la obligación de nombrar una Comisión de encuesta encargada de reunir las pruebas necesarias en audiencia pública. Podrá acordarse la celebración de sesiones cerradas.

2. Las disposiciones sobre procedimientos penal se aplicarán por analogía al procedimiento probatorio. El secreto de la correspondencia, de las comunicaciones postales y de las telecomunicaciones nunca se verá afectado.

3. Los Tribunales de Justicia y las autoridades administrativas vienen obligados a prestar auxilio judicial y administrativo.

4. Las resoluciones de las Comisiones de encuesta están exentas de control judicial. Los Tribunales quedan en libertad para apreciar y juzgar los hechos que fueran objeto de una encuesta”.

La diferencia es, pues, sustancial, mientras que en nuestro sistema, la constitución de la comisión queda en manos de la mayoría parlamentaria, en el sistema alemán se marca la *obligación* por el mero hecho de la petición de la cuarta parte de los miembros de la Cámara.

El funcionamiento real de las Comisiones de investigación depende de los poderes que les sean reconocidos. En cualquier caso la *publicidad* de las Comisiones va a ser uno de sus principales factores de eficacia, extremo sobre el que volveremos más adelante. No obstante, las del Congreso son secretas (art. 64.3 R. Congreso). En el

Senado, el carácter secreto de las reuniones de las Comisiones es potestativo (art. 64, en relación con el 75 del R. Senado).

Los poderes para conseguir la comparecencia y declaración de personas, es lo que se conoce en terminología anglosajona como el “*power to send for persons, papers and records*”. Quierese decir que para la realización de la investigación las Cámaras pueden recabar todo tipo de documentos de las instancias administrativas y de las oficinas públicas en general, así como de instancias no oficiales, y que pueden llamar a declarar a cualquier autoridad, funcionario o agente público o a cualquier particular. Merece resaltarse, sin embargo, el hecho de que la Ley Orgánica 5/84 antes señalada sólo regula los poderes relativos a la comparecencia de personas. Por tanto la obtención de documentación y similares no tiene otros vehículos que los previstos en los artículos 44.1 R.Congreso y 67 R.Senado, relativos solo a documentación de la Administración, y, por otro lado, escasamente eficaces en orden a asegurar la rapidez, veracidad y, sobre todo, totalidad de la entrega de la documentación.

### **III. LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN COMO MEDIOS DE CONTROL POLÍTICO. POSICIONES DOCTRINALES**

Es frecuente en la doctrina el tratamiento conjunto de las investigaciones, las preguntas y las interpelaciones parlamentarias, como medios de control a disposición del Parlamento respecto del Ejecutivo, como medios de inspección parlamentaria. Así lo han entendido autores como Duguit, Barthelemy y Duez, Burdeau, Miceli, Stein, Loewenstein, Friedrich, Andrea Manzella, así como Sánchez Agesta, Fraile Clivilles, Montero Gibert y García Morillo, entre otros. Por otro lado también existen corrientes doctrinales que niegan a los instrumentos indicados el carácter de medios de control.

Desde una perspectiva jurídica, las posiciones que niegan a estos institutos su carácter de medios de control se basan en la consideración de que éstos deben llevar aparejada una medida sancionadora para el sujeto controlado. Sin embargo, siguiendo a García Morillo, la actividad de control no supone más que la confrontación de una conducta determinada con el parámetro al que debe adecuarse y no incluye en sí misma, por tanto, medida sancionadora alguna, aunque, como consecuencia del control, puedan accionarse los mecanismos reparadores o sancionadores existentes. El control parlamentario en nuestro ordenamiento se limita a la verificación, por parte de las Cámaras, de la actividad del ejecutivo, al objeto de comprobar si se ajusta a la orientación señalada o deseada por las Cámaras. La función de los medios de control se agota al proporcionar al sujeto controlante los fundamentos y elementos de juicio precisos para formarse una opinión sobre la actuación del ejecutivo. Su función no es imponer sanciones. La diferencia entre medio de control y las eventuales consecuencias del control queda claramente de manifiesto –siguiendo al mismo autor– si se observa a través del medio concreto de la interpelación. El hecho de que una inter-

pelación pueda dar lugar, según el art. 111.2 de la Constitución, a una moción pone de manifiesto tanto la estructura compleja del fenómeno de la garantía constitucional como la autonomía de los medios de control y sus consecuencias eventuales. En efecto, a través de la interpelación, las Cámaras controlan la actuación del Gobierno; a través de la moción, en su caso, adoptan las medidas pertinentes, ya sean meramente declarativas de su aprobación o rechazo de la gestión controlada, ya incorporen orientaciones, reparaciones o cualesquiera otros elementos. Y entre éstos no cabe eludir el sancionador, pues si bien resulta que en nuestro ordenamiento la única moción que surte efectos jurídicos concretos es la de censura, no es menos cierto que las sanciones parlamentarias guardan, como todas, una gradación, y que una moción desfavorable para el Gobierno tiene un indudable efecto político negativo para el ejecutivo. (Y no hay que olvidar que las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento, aunque están jurídicamente reguladas en su mayor parte, son, ante todo, relaciones de naturaleza política). Interpelación y moción, o control y consecuencia, son, pues, dos momentos diferentes, nítidamente escindidos. La interpelación es un medio –uno de los existentes– de que el Parlamento se sirve para controlar al Gobierno; y de ese control puede seguirse, en un momento diferente y posterior, y con un vínculo jurídico distinto, una consecuencia, sancionadora o no, una medida, en fin, susceptible de adecuar la actividad del ejecutivo a la orientación de la Cámara controlante. Esa misma distinción existe, bien de forma más mediata, en los casos de preguntas y COMISIONES DE INVESTIGACIÓN. Ambas, como la interpelación, no tiene que ser útiles para sancionar; basta con que sean idóneas para controlar.

Otras posiciones niegan el carácter de medios de control a estos institutos basándose en que no influyen en la actividad gubernamental. Esta tesis también resulta discutible ya que, por lo general, el auténtico objeto de quien controla es llamar la atención del ejecutivo sobre algún asunto concreto o dar relevancia pública a alguna actuación gubernamental que se considera incorrecta. Se trata de dar una mayor proyección pública a algún problema, basándose en una información previamente obtenida. Y no cabe duda de que aun el Gobierno menos sensible al juicio de las Cámaras y a la opinión pública reflexiona sobre su actitud y, especialmente sobre el coste político que la *publicidad* de la intervención parlamentaria puede suponerle. Es la *publicidad*, en efecto, la que permite al cuerpo electoral controlar, a través de los medios de control parlamentario, la actuación del Gobierno, y le suministra elementos para formarse un juicio sobre la misma.

#### **IV. CRÍTICA Y DEBATE CON PUBLICIDAD**

Sin control judicial no hay Estado de derecho, pero sin controles políticos no hay Estado democrático. Y uno de los controles fundamentales, aparte del electoral, es el control parlamentario, mediante el cual se fiscaliza, de manera ordinaria y cotidiana, la actuación del poder. Su eficacia, afirma M. Aragón Reyes, no reside primordialmente en derribar al Gobierno, objetivo que hoy, por la disciplina de partido, es im-

probable, aunque no sea imposible, sino en someterlo a la *crítica y al debate con publicidad* que tiene lugar en la Cámara. Por ello, mediante el control parlamentario puede impedirse que haya zonas oscuras en el ejercicio del poder, puede hacerse recificar al Gobierno y puede, sobre todo, alertarse a la opinión pública sobre las razones o sinrazones de las mayorías y las minorías. Cuando se debilita el control parlamentario, lo que se debilita es la democracia misma.

Las comisiones de investigación (a diferencia de las comisiones de estudio) están, pues, directamente conectadas con la función parlamentaria de control y deben concebirse como derechos de las minorías, al modo alemán anteriormente indicado, y de otro, deben limitarse a dilucidar la *responsabilidad política*, directa o indirecta de los Titulares del poder público. Ello no impide que una actuación privada pueda ser objeto de una comisión de investigación, que es claro que lo podrá ser en la medida en que su importancia la haga “asunto de interés público”. El resultado de la investigación, el dictamen de la comisión, no tiene por objeto declarar la culpabilidad jurídica de las personas (públicas o privadas) relacionadas con los hechos que se investigan, sino establecer, sobre todo, la *responsabilidad política*, por acción u omisión, del poder público al que el asunto concierna. Responsabilidades políticas y no jurídicas, de tal modo que no pueden aspirar, estas comisiones, a establecer la verdad judicial, sino sólo a emitir una opinión que siempre será subjetiva y discutible por muy fundada que se la presente.

La eficacia de las comisiones de investigación habrá que verla, pues, en el sentido antes indicado, sin que con ello se pretenda el cambio de Gobierno, pues la disciplina de partido hará que difícilmente el dictamen de la comisión que ha de aprobar el pleno de la Cámara, contengan un pronunciamiento contrario al Gobierno. No por ello, sin embargo, pierde eficacia política la comisión como instrumento de control, siempre que se tenga en cuenta que el control y la responsabilidad pueden jugar tanto de modo directo como indirecto. Lo importante no es sólo el dictamen final de la comisión, sino las actuaciones que en ella han tenido lugar a lo largo de toda su tarea investigadora: la información obtenida, las comprobaciones efectuadas, el debate habido en su seno, etc.. Y ello es importante, es decir, supone un freno o contrapeso efectivo, por la transcendencia ante la opinión pública de todo lo actuado. De ahí que la publicidad deba ser la regla general que acompañe a las comisiones de investigación restringiéndose el secreto a los casos realmente excepcionales.

Dado que el Parlamento, como órgano, al ejercer el control mediante un acto de voluntad no puede más que reflejar el criterio de la mayoría, parece claro que el control que se realiza mediante decisiones de la Cámara está destinado más bien a la autolimitación de la voluntad gobernante que a la limitación externa de la misma. Es decir, el control que tiene en sus manos la oposición opera, no a través de la votación sino de la discusión.

Siguiendo con el profesor Aragón Reyes, el Parlamento es órgano de decisión, pero también Cámara de representación. Es un poder del Estado, pero también una re-



presentación de todos los ciudadanos, es la expresión representativa de toda la comunidad y, en tal sentido, el reflejo de su pluralismo. Si como órgano sólo puede, al adoptar decisiones, emitir una sola voluntad, la de la mayoría, como Cámara de representación popular ha de actuar de manera que en ella se hagan valer no una opinión, sino las opiniones plurales de los grupos que la integran –en el mismo sentido se manifiesta Rubio Llorente–. La mayoría impone la decisión pero no puede imponer ni impedir la opinión, no puede o no debe sustraer ningún asunto al debate de la Cámara. La mayoría puede frenar el control “por el Parlamento” pero no puede frenar el control “en el Parlamento”, control que no opera a través de la votación pero sí de la discusión. En el carácter deliberante de la Cámara y no sólo en el carácter decisorio de la misma radica el control parlamentario.

La calificación como instrumentos de control de las Comisiones de investigación parece evidente en cuanto que recibir información es para el Parlamento un medio y no un fin: lo principal, lo sustantivo, es el control que a través de esas comisiones se realiza y lo auxiliar accesorio y adjetivo obtener la información suficiente para ello. En cualquier caso como ha señalado R. Medina, no resulta muy edificante que en el Estado democrático de Derecho, el Parlamento no investigue ni informe de ciertos problemas o acontecimientos de interés público y sean los medios privados de información los únicos que nutran a la opinión pública.

Ahora bien, lo más importante, a efectos del control, no es la decisión final que la Cámara adopte a resultas de lo actuado por este tipo de comisiones, habida cuenta de que la decisión la impondrá la mayoría, sino el hecho mismo de la investigación, esto es, la actividad fiscalizadora o deliberadora que la comisión realiza. De ahí que *la eficacia política* del control descansa en la posibilidad de que *la comisión se constituya y en la publicidad*. Es patente que la sola posibilidad de emprender una investigación se presenta ya como un instrumento de importancia no desdeñable en manos de las oposiciones (Schneider defiende la idea de que la constitución de esas comisiones debiera ser obligatoria siempre que la pidiese cualquier grupo parlamentario, aunque contase con un número de miembros inferior a la cuarta parte de la Cámara). La postulación de los controles políticos en cuando su condición de derechos no sólo de las mayorías, sino, primordialmente, de las minorías es algo a tener muy presente, como así lo ha puesto de manifiesto nuestro Tribunal Constitucional que ha proclamado este principio con gran claridad, especialmente en la sentencia 32/1985, que nos viene a decir: La inclusión del pluralismo político como valor jurídico fundamental (F.J.2) significa que “las decisiones de la mayoría no pueden ignorar... los derechos de las minorías” (F.J.2), sin que ello signifique desconocer que “pertenece a la esencia de la democracia representativa la distinción entre mayoría y minoría (que es simple proyección de las preferencias manifestadas por la voluntad popular) y la ocupación por la primera de los puestos de dirección política (F.J.3); pero en lo que se refiere a las actividades de deliberación (y control) la minoría debe estar garantizada, pues se trata de “una proporcionalidad constitucionalmente exigible” (F.J.3.).

Además, habrá que buscar *la publicidad* como regla general de dichas comisiones. La ausencia de publicidad resta eficacia política a estos instrumentos de control.

## **V. SESIONES PÚBLICAS O SECRETAS DE LAS COMISIONES: SUS EFECTOS**

La publicidad de las Comisiones de investigación y el debate acerca del carácter público o secreto de las sesiones de estas comisiones no es pacífico. El hecho de saber quienes son los miembros parlamentarios que las integran, si son elegidos en razón de su personalidad, experiencia o profesionalidad o si, por el contrario, son designados en razón de factores partidistas, juega un papel importante.

Como hemos visto el Reglamento del Congreso las establece secretas Art. 64.3, mientras que el del Senado las deja en mano de los miembros de la Comisión la decisión de hacerlas públicas o secretas. Siguiendo a M. Sune D. Johansson, las ventajas del carácter secreto de las reuniones de las comisiones (comisiones parlamentarias en general y entre ellas las de investigación), vendría dado en el hecho de que el público y los medios de comunicación no sean admitidos a seguir las reuniones permite a la discusión desenvolverse en una atmósfera más cordial; un miembro de la comisión puede desdecirse sobre su opinión original si ha sido convencido por el argumento de otro miembro. El procedimiento permite la búsqueda de soluciones consensuadas. Además, las personas invitadas a estas reuniones para dar su opinión o testimonio, en tanto que expertos no titubearán procurando dar respuestas detalladas a los miembros de la comisión, en la medida donde ellos estén seguros que existe confidencialidad. Si se encontrase público, tendrían la tendencia a dar prueba de una mayor prudencia.

Por el contrario los argumentos en favor del carácter público de las reuniones de las comisiones conciernen más al trabajo del Parlamento de una manera general. El público puede ver evolucionar el trabajo realizado, aunque es difícil sostener que el carácter público de las reuniones de las comisiones permita a éstas hacer mejor sus funciones. Por otro lado se afirma que el carácter público de las sesiones estimula el debate político y satisface la necesidad de transparencia que se hace sentir en las democracias. Gracias a este procedimiento, el público estará mejor informado y podrá formarse mejor una opinión propia. El carácter público de las reuniones permitirá conocer mejor el trabajo del Parlamento. Las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno serán mejor comprendidas. Las audiencias públicas de ministros y altos funcionarios permitirán al Parlamento ejercer a tiempo y con efectividad su control sobre el trabajo gubernamental.

La mayor ventaja del procedimiento público resulta sin embargo en el mejor conocimiento que puedan tener los ciudadanos de sus representantes, ya que normalmente solo se conocen a los grandes líderes y a un puñado de miembros influyentes.

El hecho de poder ser informado de los problemas políticos desde el examen de lo visto en comisión permite al público interesarse en todo el proceso de decisión desde el principio. En la medida donde los titubeos o las negativas a responder a ciertas preguntas sean evidentes para todos, la información dispensada desde las reuniones será de un gran valor.

No obstante lo anterior, las reuniones públicas también presentan inconvenientes en la medida en que puedan llegar a ser un nuevo foro para la política partidaria y la retórica táctica. Desde luego que los grupos políticos o los miembros del Parlamento decidirán aprovechar de la publicidad que ofrece esta modalidad de organización de las reuniones corriendo el riesgo, las verdaderas cuestiones, de pasar a un segundo plano. Las reuniones públicas de las comisiones requieren una preparación minuciosa, que deja a los miembros menos tiempo para discutir los problemas sosegadamente. La reticencia de los expertos (o testigos) a facilitar informaciones detalladas en público puede, además acarrear la necesidad de una nueva reunión de la comisión a puerta cerrada. El riesgo de que la calidad de las intervenciones de los parlamentarios sea juzgada en función de sus prestaciones a la televisión es importante, degenerando las reuniones en un puro hacer valer, y actuando de una manera destinada únicamente al provecho de su propio partido.

A nuestro modo de ver, en base a las conclusiones antes indicadas, las sesiones de las Comisiones de investigación deberían ser públicas en su mayor parte, para dotarlas de eficacia política y de transparencia ante el ciudadano. Todavía más a favor cuanto en lo que se ha visto hasta ahora, el sistema actual se traduce en que la información al público llega de manos de ciertos parlamentarios que lo van contando, indudablemente, de una manera partidaria e interesada a favor de su formación política; por otro lado la filtración, también interesada, a la prensa solo permite que el público reciba noticias sesgadas, impidiéndole formarse una auténtica y propia opinión que ayudase a conformar la opinión pública.

## **VI. CUESTIONES CONCOMITANTES: LOS JUICIOS PARALELOS. LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. PARLAMENTOS AUTONÓMICOS**

Las actuaciones de las comisiones parlamentarias de investigación y su inevitable difusión y ampliación en los medios de opinión pública, en los que se realiza un auténtico juicio paralelo que, unido al del propio Parlamento, mal se aviene, seguramente, a las exigencias constitucionales derivadas del derecho a la presunción de inocencia.

Estos aspectos de las investigaciones parlamentarias no se pueden soslayar en modo alguno. No solo en relación al secreto de las deliberaciones: también sobre los derechos de los declarantes; sería paradójico que este paso adelante en la transparencia y control del poder se hiciera a costa de un paso atrás en las garantías de los derechos ciudadanos.

El carácter secreto de las comisiones tiene un efecto negativo que en muchas ocasiones deviene en indefensión. En ocasiones, de las propias personas citadas a declarar; casi siempre, de los terceros que son mencionados en el curso de los interrogatorios. El Parlamento debe arbitrar mecanismos que respeten totalmente el ámbito de garantías creado por la Constitución para todos los ciudadanos, por muchos delitos que hayan podido cometer.

La publicidad ha sido desde siempre una condición de la Administración de justicia que debe tener idéntica aplicación cuando el Parlamento trata de determinar responsabilidades políticas. El carácter secreto de los trabajos y la avidez del público por conocer sus deliberaciones, sobre todo en ciertos casos impregnados de especial escándalo, presentan una combinación de resultados poco convincentes. Especialmente si los comisionados, o algunos de ellos, ven en esa combinación la oportunidad de adquirir notoriedad como suministradores de grandes titulares de prensa. La elección como representantes de algunos parlamentarios más famosos por su histrionismo que por su talento evidencia la idea que de tales comisiones tienen algunos partidos. Esos parlamentarios vulneran cada día su deber de reserva y quedan impunes, aprovechan el ambiente de confusión creado por los escándalos. El Parlamento sólo puede luchar contra este aspecto eliminando el carácter secreto de las comisiones. Al menos así los ciudadanos podrán formarse su propia opinión sin someterse al filtro de esos portavoces no acreditados de turno.

La principal justificación de las comisiones de investigación es la necesidad de depurar las responsabilidades políticas. Es lógico que en el proceso surjan otras cuestiones concomitantes. Pero es obligación de la comisión deslindar lo que constituye su objeto específico de lo que corresponde a los jueces. Cualquier confusión de ambos planos daría la razón a quienes se oponen a ellas aludiendo el riesgo de se conviertan en un juicio paralelo.

La distinción entre responsabilidad penal y responsabilidad política, es presupuesto básico que hay que distinguir y obligado en un Estado que se define como democrático y de derecho (art. 1.1. CE). Cuando la investigación parlamentaria coincide en el mismo tiempo con la de la justicia penal, la realidad se empeña en demostrar la convergencia de dos procesos que la teoría querría paralelos y aislados. Por eso, cuando se produce esa simultaneidad, sostener que de la investigación parlamentaria, en la que se depuran únicamente responsabilidad política, no puede derivarse consecuencias que afecten a los derechos y a las garantías procesales que, como fundamentales, reconocer el art. 24 CE., es solo un deseo o una verdad a medias.

En nuestro país, las comisiones parlamentarias de investigación se pronuncian sobre la existencia de indicios de criminalidad en la conducta de las personas políticamente investigadas, y así lo declaran, si lo estiman conveniente, en sus conclusiones. Una decisión, adoptada por un órgano político, parcial por definición, por completo ajena a la responsabilidad política del investigado, se manifiesta sobre la responsabilidad penal, ajena a su cometido. Ciertamente para tales supuestos, la Cons-

titución ordena que la comisión se limite a poner en conocimiento del ministerio fiscal esa eventual conducta penalmente ilícita de la persona investigada, aportando los materiales y testimonios obtenidos por el órgano parlamentario. Mas no es menos cierto que previamente, y de modo necesario, haya de existir una declaración institucional y pública, mediante la cual el órgano que representa al pueblo español manifiesta o prejuzga que la persona investigada, con independencia de su eventual responsabilidad política, que es a lo que se constriñe constitucionalmente su potestad indagatoria, debe ser además enjuiciada en sede penal por haber detectado la comisión indicios de responsabilidad criminal en su conducta. Más aún, a esta última conclusión llega el órgano parlamentario tras el estudio de unos materiales “construidos” según su libre criterio, obtenidos sin ninguna de las garantías jurisdiccionalmente exigidas, y que siendo válidas para emitir un juicio de oportunidad (político), en modo alguno puede servir de soporte a un juicio jurídico, sin violar el art. 24 de la Constitución. Así, por ejemplo, el imputado declara sin abogado, los testigos no son interrogados por el inculcado o por su defensor, los miembros de la comisión pueden no estar presentes y, sin embargo, votar más adelante las conclusiones ¿Qué validez tienen las pruebas obtenidas si se trasgreden derechos fundamentales? etcétera. Ante esta situación, afirma el Profesor Francisco Caamaño, sería conveniente que el legislador adopte cualquiera de las dos fórmulas que a tal fin se han instaurado ya en otros países de nuestro entorno: o bien incorporar las garantías procesales al ámbito de la investigación parlamentaria, o bien impedir la concurrencia en el tiempo de ambos procesos de indagación. Una y otra alternativa cuentan con sus pros y sus contras. En cualquier caso son mejores que la situación de indefensión que en nuestro sistema se produce. El Presidente del Consejo General del Poder Judicial y del Tribunal Supremo Pascual Sala ha afirmado al respecto que “la legislación española debe ser perfeccionada. En Francia, por ejemplo, no puede superponerse una investigación parlamentaria a una investigación judicial sobre los mismos hechos, desde el momento en que un juzgado abre una investigación debe cesar la investigación parlamentaria. En Bélgica se aboga por esta misma solución. En Alemania son compatibles las dos investigaciones. pero en la práctica la parlamentaria cesa cuando se inicia al judicial. En España para evitar interferencia o fricciones, es necesario que sea el juez quien, en caso de conflicto, determine los límites de la investigación parlamentaria. Un proceso penal es preferente y suspende cualquier otra actividad procedimental no penal”. También el profesor Alzaga Villaamil critica el último inciso del número 1 del art. 76 de CE. considerando que en el fondo consagra una injerencia de las Cámaras en la Administración de Justicia. Piensa que si las Cortes movilizan al Ministerio Fiscal y éste moviliza al Juzgado, difícilmente la actuación del órgano judicial será objetiva o exenta de presión psicológica.

Que en un régimen democrático está fuera de toda duda la necesidad y conveniencia de las comisiones parlamentarias de investigación, y, por ello, podemos encontrarlas en la mayoría de los países, si bien con regulaciones divergentes y eficacia diversa, es incuestionable. Los problemas que estas comisiones plantean, en general,

sobre la determinación de su ámbito de actuación, los medios con que cuentan, sus límites, y las relaciones o interferencias con el poder judicial son comunes en la mayoría de los países, habiéndose dado en cada uno soluciones distintas. El nuestro se caracteriza por la escasa regulación de las mismas y por el planteamiento de problemas añadidos como sería la validez de la investigación, por el Congreso, de los casos ya vistos por las Cámaras Autónomas. ¿Es constitucionalmente posible que el Congreso se constituya en Cámara revisora de hechos conocidos por los Parlamentos autónomos? En caso afirmativo ¿Que sucedería si el Congreso llegase a conclusiones distintas de las que en su día, sobre los mismos hechos, hubieran llegado dichos Parlamentos? ¿Nos encontraríamos ante un gran conflicto constitucional de competencias entre CCAA y el Estado? Es una ardua cuestión jurídica, como dice el profesor M. Jiménez de Parga. No está resuelto, ni resulta fácil resolver, si una investigación llevada a cabo por Parlamento autonómico puede luego revisarse por las Cortes Generales. Es cierto que las Cortes generales representan al pueblo español (art.66.1 CE), pero también los Parlamentos autonómicos representan a sus respectivos pueblos, correspondiéndoles estatutariamente el control de la acción política. Y han accedido al autogobierno en el marco de la Constitución española. Alegar la soberanía como argumento para dar competencia a las Cortes generales, es una tesis que requiere matizaciones siguiendo al mencionado autor. Primero, la idea de soberanía se ha desfigurado por el sometimiento de las leyes, de las decisiones o actos sin valor de ley, emanados de las Cortes a la vigilancia del Tribunal Constitucional, que está facultado para anularlos. En segundo lugar, la presunta soberanía se ejerce conforme a la Constitución y a los Estatutos sin que éstos deban ser menospreciados. Finalmente, las viejas soberanías de los estados europeos han quebrado al integrarse en la Unión supranacional, con instituciones que deciden, enmiendan y sancionan. El Estado de las autonomías, dentro de la Unión Europea, tiene un funcionamiento complicado.

## VII. RÉGIMENES PRESIDENCIALISTAS Y PARLAMENTARIOS

Por último, hay que advertir, también, que el significado de una Comisión de investigación es profundamente distinto en un régimen parlamentario donde puede plantearse la responsabilidad política del Gobierno con ocasión del informe de la Comisión, y en un régimen presidencialista, donde aquel tipo de responsabilidad política no se da y los demás medios de responsabilidad política se muestran más difusos.

Si en principio puede afirmarse que la eficacia de las comisiones depende en gran parte del tipo de división de poderes –en los regímenes de separación (USA), la eficacia aumenta gracias a la gran independencia entre Legislativo y Ejecutivo en la práctica–, los regímenes parlamentarios, en los que, por otra parte, es frecuente que coincida la mayoría parlamentaria con el color del gobierno, y, por tanto, la inde-

pendencia de la comisión es muy relativa, dicha eficacia puede recuperarse haciendo posible la participación de todos los grupos y, especialmente los minoritarios.

Doctrinalmente, el argumento tradicional que intenta justificar la poca eficacia de las comisiones de investigación en el sistema parlamentario, muy al contrario de lo que sucede en el presidencialista, consiste en afirmar que, si en éste la separación de poderes impide instituciones de control y censura de la Asamblea hacia el Ejecutivo, en la parlamentario, la existencia de instituciones como investidura, la cuestión de confianza o la moción de censura, así como las preguntas, interpelaciones y comparecencias, harían innecesarias las comisiones de investigación con los mismos poderes que tiene en USA. Si el argumento es teóricamente válido, en la práctica –y sobre todo, en la práctica parlamentaria española– la escasez de aquellas instituciones, la coincidencia entre Gobierno y mayoría parlamentaria y la desvinculación del pueblo respecto del Parlamento, que parece fomentarse intencionadamente por los propios órganos de los poderes invalidan dicho argumento tradicional y evidencian un verdadero desequilibrio en la relación de fuerzas parlamentarias.

Hay que reconocer que los principios activos de las comisiones de investigación son *CRITICA Y PUBLICIDAD*, debiendo dirigir el resultado de sus investigaciones a la Opinión pública tanto como al Parlamento. Asimismo su poder coercitivo, y dentro de él su eficacia política, consistiría en evidenciar a la luz pública, no sólo los resultados sino también el desarrollo de las investigaciones y de esta manera, sería conveniente que fueran públicas las sesiones y los interrogatorios, así como las comparecencias. Hacer residir su eficacia en el grado de repercusión en la Opinión Pública del asunto de que se trate en la comisión. Serviría para dar mayor transparencia y contribuir a acabar con el alejamiento de los ciudadanos y las instituciones representativas.

## VIII. BIBLIOGRAFÍA

ALZAGA VILLAAMIL, O. (1978): *La Constitución española de 1978* (comentario sistemático). Ediciones del Foro. Madrid.

AMORÓS DORDA, F.J.: *Comisiones de Investigación*. En Rev. de Derecho Público. Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978. Dirigido por Oscar Alzaga Villaamil. Tomo VI, pp. 561 a 593. Edt. Revista de Derecho Privado. Editoriales de Derecho Reunidas. Madrid.

ANDREA MANZELLA: *Las Cortes en el sistema constitucional español*. En La Constitución Española de 1978. Estudio sistemático dirigido por los profesores Alberto Predieri y Eduardo García de Enterría. Edt. Civitas. Madrid.

ARAGÓN REYES, M. (1987): *El control como elemento inseparable del concepto de Constitución*. En Política y Sociedad. Estudios en homenaje a Francisco Murillo Ferrol. Volumen I. Edt. Centro de Investigaciones Sociológicas Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.

ARAGÓN REYES, M. (1986): *El control parlamentario*. En Rev. de Derecho Político. Universidad Nacional de Educación a Distancia. N.º 23, pp. 29 a 39. Madrid.

AREND LIJPHART (1991): *Las democracias contemporáneas. Un estudio comparativo*. Segunda Edición. Edt. Ariel. Barcelona.

CARRETERO PÉREZ, A. (1987): *La aplicación de los Reglamentos de las Cámaras*. En Rev. Cortes Generales. Colección de Estudios Jurídicos. Instituto de Estudios Fiscales. Volumen II. pp. 781 a 785. Madrid.

CILLAN GARCÍA DE ITURROSPE, M. (1987): *Sistema Político y Reglamentos del Congreso*. En Rev. Cortes Generales. Colección de Estudios Jurídicos. Instituto de Estudios Fiscales. Volumen II. pp. 875 a 880. Madrid.

JIMÉNEZ CAMPO, J. (1987): *Sobre el control parlamentario en Comisión*. En Política y Sociedad. Estudios en homenaje a Francisco Murillo Ferrol. Volumen I. Edt. Centro de Investigaciones Sociológicas. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.

MEDINA RUBIO, R. (1994): *La función constitucional de las Comisiones parlamentarias de investigación*. Edt. Civitas. Madrid.

MONTERO GIBERT, J.R. y GARCÍA MORILLO J.: *El control parlamentario*. Edt. Tecnos. Madrid.

PARADA VÁZQUEZ, J.R.: *Código de Derecho Público. Leyes políticas y administrativas*. Edt. Marcial Pons. Madrid.

PÉREZ SERRANO, N. (1984): *Tratado de Derecho Político*. Edt. Civitas. Madrid.

SÁNCHEZ AGESTA, L.: *Sistema Político de la Constitución Española de 1978. Ensaño de un sistema*. Edt. Rev. de Derecho Privado. Madrid.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, S. y MELLADO PRADO, P. (1993): *Fundamentos de Derecho Político*. Madrid.

SUNE K. JOHANSSON, M. (1990): *Le caractère public ou secret des séances des commissions*. En Rev. Informations constitutionnelles et parlementaires. N.º 159 / 1.º semestre. Paris.

TORRES DEL MORAL, A. y otros: *Introducción al Derecho Político*. Edt. Universidad Nacional de Educación a Distancia. Madrid

TORRES DEL MORAL, A. (1991): *Estado de Derecho y Democracia de Partidos*. Edt. Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense. Madrid.

TORRES DEL MORAL, A. (1992): *Principio de Derecho Constitucional Español*. Tercera Edición. Edt. Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense. Madrid.