

**Las entidades privadas como sujetos
destinatarios del control parlamentario
desarrollado por las Comisiones de
Investigación
(*Acercas del alcance de la obligación de
comparecencia y suministro de información
a requerimiento de una
Comisión de Investigación*)**

Sumario: RESUMEN.—I. PRELIMINAR: UNA REFLEXIÓN NECESARIA ACERCA DEL ALCANCE DE LA OBLIGACIÓN DE COMPARECENCIA Y SUMINISTRO DE INFORMACIÓN A REQUERIMIENTO DE UNA COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN.—II. LA FUNCIONALIDAD DEL CONTROL PARLAMENTARIO Y SUS SUJETOS.—III. LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN COMO SUJETOS ACTIVOS DEL CONTROL PARLAMENTARIO—3.1. Cuestiones a considerar.—3.2. ¿Quién investiga?—3.3. ¿Qué se investiga?—3.4. ¿Cómo se investiga: cuáles son los poderes atribuidos a las Comisiones de investigación para el desarrollo de su cometido?—3.4.1. *El deber de comparecer a requerimiento de las Comisiones de investigación.*—3.4.2. *The power to send for papers and records.*—3.4.3. *Conclusión.*—IV. LAS ENTIDADES PRIVADAS COMO SUJETOS DESTINATARIOS DEL CONTROL PARLAMENTARIO DESARROLLADO POR LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN.—4.1. La condición de destinatarios de una investigación parlamentaria.—4.2. La posición de los “sujetos no públicos” ante la actividad de una Comisión de investigación.—4.3. La obligación por parte de una entidad de crédito de atender las solicitudes de información que se le formulen—4.4. El alcance del deber de comparecer ante una Comisión de investigación y la posibilidad de no contestar, en perjuicio propio, aquellas preguntas que versen sobre cuestiones que se encuentren *sub iúdice*.

★ Letrado de la Asamblea de Madrid.

RESUMEN

En el transcurso de los dos últimos años, en el seno de distintas Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas se han constituido Comisiones de investigación con la finalidad de analizar y evaluar, con variadas perspectivas y denominaciones singulares, la dinámica de determinadas entidades privadas del sector económico-financiero.

El desarrollo de la función que es propia de los distintos órganos de encuesta ha tenido como consecuencia, de un lado, el requerimiento de una relación de comparecencias de distintos responsables y gestores, tanto públicos como de dichas entidades, así como de autoridades y organismos financieros de distinta naturaleza, y, de otro, el requerimiento de documentación de distinto volumen y contenido, solicitada, además de a la Administración y de forma directa, a dichas entidades privadas.

Dicha realidad nos conduce a reflexionar acerca: de un lado y presupuesto el deber de comparecer a requerimiento de las Comisiones de investigación, de cuál es el alcance de la obligación que pesa sobre los destinatarios de un comparendo al atender dichas solicitudes; de otro, de qué alcance tienen las solicitudes de información y documentación que puedan ser remitidas a una entidad privada, singularmente las de crédito.

Y respecto de estos últimos requerimientos cabe afirmar que, no existiendo en nuestro ordenamiento una obligación legal de remitir dicha documentación a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y no estando prevista sanción alguna ante la denegación, en el supuesto de que la entidad de crédito considere pertinente proceder a su atención, habrá de ponderar debidamente la documentación a poner a disposición: el suministro de datos, informes y documentos por parte de los responsables de una entidad de crédito podría entrar en colisión tanto con la normativa que protege el secreto bancario, como con la disciplina que está destinada a preservar los datos personales; sin entrar aquí en las determinaciones del Código de Comercio y de la Ley de Sociedades de Capital destinada a proteger los intereses comerciales y financieros.

Por su parte, la obligación de comparecer a requerimiento de una Comisión de investigación, cuyo incumplimiento determinaría incurrir en un delito de desobediencia tipificado por el Código Penal, es un “acto finalista” que comprende el deber de informar a la Comisión, sin incurrir en falso testimonio. Este deber ha de entenderse dentro del marco de la Constitución: la comparecencia no podrá, en ningún caso, vulnerar los derechos fundamentales del compareciente, de donde se colige que lleva implícito el deber de declarar, con tres límites:

- i. *Primero, no declarar sobre cuestiones puntuales que excedan del o sean ajenas al asunto de interés público que motiva la constitución de la Comisión de investigación, que debe ser concretado respecto del compareciente en el comparendo que ha de remitírsele en tiempo y forma: la comparecencia no se desarrolla ante un órgano judicial y no tiene la condición de un interrogatorio.*

- ii. *Segundo, no ver perjudicada el compareciente su propia situación jurídica: en modo alguno puede obligársele a declarar contra sí mismo o a confesarse culpable. Lo contrario significaría que la actuación de la Comisión de investigación podría generar un menoscabo de los derechos fundamentales que la Constitución proclama y, especialmente pero no sólo, del establecido por su artículo 24.2.*
- iii. *Tercero, no declarar sobre aquellos asuntos que se conocen por razón del secreto profesional; lo que legitimaría que el compareciente no diera contestación a aquellas preguntas que pudieran colisionar con el secreto bancario, el secreto comercial y el secreto tributario, o que resultaran contrarias a la normativa en materia de protección de datos personales.*

El compareciente, si no se observaran dichos límites, podrá no contestar a la cuestión o cuestiones planteadas sin incurrir en la comisión de un delito, pues la conducta estaría debidamente justificada y, por ende, aunque se entendiera cometido el tipo penal, faltaría el principio de antijuridicidad, con lo que no podría imponerse al compareciente pena alguna.

PALABRAS CLAVE: Comisiones de investigación; entidades privadas; requerimientos de documentación; secreto bancario; protección de datos personales; obligación de comparecer; deber de informar; derechos fundamentales del compareciente.

I. PRELIMINAR: UNA REFLEXIÓN NECESARIA ACERCA DEL ALCANCE DE LA OBLIGACIÓN DE COMPARECENCIA Y SUMINISTRO DE INFORMACIÓN A REQUERIMIENTO DE UNA COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN

En el transcurso de los dos últimos años, los medios de comunicación social nos han informado de que en el seno de distintas Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas se han constituido Comisiones parlamentarias de investigación con la finalidad de analizar y evaluar, con variadas perspectivas y denominaciones singulares, la dinámica de determinadas entidades privadas del sector económico-financiero. Varios han sido, a título de ejemplo, los Parlamentos autonómicos en los que se ha constituido una Comisión del género para analizar la evolución de una Caja de Ahorros, el proceso que en algún caso llevó a su intervención por el Banco de España, su integración definitiva en otras Cajas de Ahorros o entidades financieras, las posibles responsabilidades derivadas de la actuación de aquellas entidades, o de sus directivos, e, incluso, la eventual vulneración de los derechos de los consumidores.

El desarrollo de la función que les es propia por parte de los distintos órganos de encuesta constituidos al efecto ha tenido como consecuencia el requerimiento de una relación de comparecencias de distintos responsables y

gestores, tanto públicos como de dichas entidades, así como de autoridades y organismos financieros de distinta naturaleza; requerimiento en ocasiones reiterado respecto de la misma persona por las instituciones representativas de diversas Comunidades Autónomas.

No puede ignorarse que dicho requerimiento, al emanar de una Comisión de investigación, no se formaliza como una “invitación” para que cualquier persona comparezca en sede parlamentaria a efectos de informar a la Comisión —previa aceptación de la invitación cursada al efecto—, sino que está cualificado en nuestro vigente Derecho positivo por la tipificación penal del delito de incomparecencia ante las Comisiones parlamentarias de investigación. Dispone el artículo 502 del Código Penal, en efecto, que:

“Los que, habiendo sido requeridos en forma legal y bajo apercibimiento, dejaren de comparecer ante una Comisión de investigación de las Cortes Generales o de una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma, serán castigados como reos del delito de desobediencia”.

De igual modo, en el desarrollo de su función y de conformidad con la facultad de recabar información que le reconocen los respectivos reglamentos internos de las Asambleas Legislativas, los órganos parlamentarios que han asumido la investigación han procedido a formalizar distintos requerimientos de información y documentación, además de a la Administración y de forma directa, a dichas entidades privadas.

A través de dichos requerimientos, en ocasiones comprensivos de un volumen de documentación que exigiría un notable esfuerzo de recopilación y sistematización para atender debidamente la petición parlamentaria, se han solicitado de distintas entidades privadas documentos como las actas de sus Consejos de Administración, las listas de acreedores, el detalle de la financiación a medios de comunicación y otros de diverso alcance y contenido, cuyo suministro por parte de la entidad, de naturaleza estrictamente privada, podría entrar en colisión, singularmente en el caso de las entidades de crédito:

- i. tanto con la normativa que protege el secreto bancario —Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito—;
- ii. como con la disciplina que está destinada a preservar los datos personales —Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal—;
- iii. sin entrar aquí en las determinaciones del Código de Comercio y demás legislación mercantil destinada a proteger los legítimos intereses comerciales y financieros de las entidades privadas.

Es más, de acuerdo con las noticias de prensa, en el curso de las investigaciones desarrolladas sobre la evolución de distintas Cajas de Ahorros se ha recabado, incluso, la remisión de escritos, requerimientos y comunicaciones entre dichas entidades y el Banco de España; comunicaciones éstas que están sometidos a un específico régimen de secreto, dispuesto por el Real Decreto Legislativo 1298/1986, de 28 de junio, sobre adaptación del derecho vigente en materia de Entidades de Crédito al de las Comunidades Europeas —en concreto por su artículo 6—, así como de otras autoridades gubernativas.

Dicha realidad, en el marco de la normativa reglamentaria de pertinente aplicación a las distintas Asambleas Legislativas, nos lleva a la necesidad de reflexionar acerca de las siguientes dos cuestiones:

Primera.- Respecto de las comparecencias personales requeridas por una Comisión de investigación, presupuesto el deber de comparecer a requerimiento de las mismas y la sanción penal establecida para su eventual incumplimiento, debe ponderarse adecuadamente el alcance de la obligación que pesa sobre los destinatarios de un comparendo; es decir, y dicho sea desde la perspectiva del destinatario del requerimiento, la conducta que puede mantener el compareciente durante la celebración de la sesión a la que, necesariamente, debe acudir para informar.

En efecto, afirmada la obligación de comparecer, es oportuno reflexionar sobre la eventual existencia de un derecho del compareciente a no contestar sobre concretas cuestiones que se le formulen y que se encuentren *sub iudice*, especialmente en aquellos supuestos en que, presupuesta la simultaneidad de las actuaciones parlamentaria y judicial, el obligado a deponer ante la Comisión de investigación esté incurso en un procedimiento penal, a efectos de no perjudicar su situación en el mismo.

Segunda.- Respecto de las solicitudes de información y documentación remitidas a las entidades privadas y, singularmente, las que se ya se han reiterado a las entidades de crédito por distintas Comisiones de investigación, con arreglo a las facultades atribuidas por los distintos reglamentos parlamentarios, considero que es también oportuno reflexionar sobre el alcance del deber de atender dichas solicitudes; reflexión que, obvio resulta, se abordará aquí ponderando las facultades atribuidas por los *interna corporis acta* a los órganos parlamentarios que desarrollan la investigación, y al margen de otras determinaciones legales que puedan condicionar la actividad de las entidades privadas —al estar sometidas éstas de igual modo a las mismas—, como las relativas al secreto bancario o a la protección de datos de carácter personal.

II. LA FUNCIONALIDAD DEL CONTROL PARLAMENTARIO Y SUS SUJETOS

1. Precisada la realidad que ha motivado la presente reflexión, y el alcance de la misma, lo primero que debemos ponderar a efectos de la correcta aprehensión de la cuestión que se nos plantea es el exacto alcance de la función de control que desarrollan las instituciones parlamentarias en el marco de un Estado social y democrático de Derecho.

Es éste un punto de partida indefectible, pues es necesario fijar cuál es el marco de actuación que el constituyente y, en su ámbito, el titular de la potestad estatutaria ha querido atribuir a esta función de las instituciones representativas, que llena hoy de sentido el cometido de las Cámaras.

El Estado liberal del Siglo XIX, en el que se forjan y conforman las técnicas y mecanismos parlamentarios tal y como han llegado hasta nosotros, era un “Estado legislador”, en el que el centro de gravedad de la vida política lo ocupaba el Parlamento, cuyo función principal era precisamente la de legislar. En nuestros días, en el marco de un Estado social, que ha recibido aquellas técnicas y mecanismos parlamentarios en ocasiones sin depurarlos o adaptarlos a una nueva realidad dominada por la filosofía de la eficacia, es el Ejecutivo quien ocupa el centro de impulsión de la vida política —y de la función y el procedimiento legislativos—, pues nos encontramos ante un “Estado gestor”, que reclama un manejo continuo y constante de los asuntos públicos, sin solución de continuidad. Frente al “*laissez faire, laissez passer*” propio del abstencionismo liberal, así lo exige el intervencionismo propio del Estado de la sociedad postindustrial, en el que resulta indispensable la estabilidad gubernamental, eje de una acción pública cotidiana.

Entre otras consecuencias de esta nueva configuración del parlamentarismo desde una concepción pragmática, la exigencia de estabilidad gubernamental se tradujo a nivel normativo en la paulatina introducción en los textos constitucionales e *interna corporis* de las Cámaras de los conocidos como mecanismos de parlamentarismo racionalizado —fundamentalmente, pero no sólo, la moción de censura constructiva—, de donde la institución parlamentaria ha pasado a ocupar un nuevo espacio en la vida pública, en cuanto *hic et nunc* es la institución representativa de la soberanía nacional y, en calidad de tal, asume una doble función:

- de un lado, el impulso de la política gubernamental —*l’attività di indirizzo politico o di governo*—; y,
- de otro, la fiscalización y control de la acción del Gobierno y de la Administración —en su doble vertiente de control-fiscalización, desarrollado cotidianamente por las Cámaras, y de control-responsabilidad, de actualización excepcional y como medida de reacción subsiguiente al ejercicio de la fiscalización, pero inherente al control parlamentario,

pues una concepción del mismo circunscrita a sus puras técnicas instrumentales priva a éste de todo contenido sustantivo, cuando no de todo interés—.

2. El objeto del control parlamentario en nuestros días lo constituye, en los términos referidos, la actividad del Gobierno y de la Administración pública —la oportunidad, conveniencia y acierto de la acción gubernamental y administrativa— y, en puridad, debe constatarse que ya no se ejerce por el Parlamento sobre la actividad de los órganos y entes integrantes del complejo Gobierno-Administración, como instituciones formales, sino por la minoría o minorías parlamentarias sobre el continuo formado por el Gobierno y el núcleo parlamentario que lo sostiene.

No es éste el lugar para reflexionar sobre el particular, como tampoco sobre la configuración de las Comisiones de investigación como instrumentos de control parlamentario¹, en el bien entendido sentido de que dicho control, de naturaleza política y ubicado en la dúctil esfera parlamentaria, tiene como destinatario final a la opinión pública, careciendo de fuerza para determinar cambios de gobierno.

En efecto, en el esquema del parlamentarismo racionalizado el control parlamentario es un control indirecto, esto es, difuso y a medio plazo, de tal modo que pensar que los tradicionales mecanismos de control-fiscalización tienen virtualidad *per se* para modificar la orientación política del Gobierno, o que como consecuencia de la mera actuación de los instrumentos de exigencia de responsabilidad se puede determinar su remoción, es un mero eufemismo, ajeno a la realidad de que el Gobierno es expresión de la mayoría con la que jurídica, política y socialmente está imbricado, y que, presupuesta la “disciplina de grupo”, únicamente el fenómeno de las “migraciones parlamentarias” o “transfuguismo”, o una eventual crisis extraparlamentaria en el seno del partido cuyo grupo parlamentario sustenta al ejecutivo o, en su caso, una ruptura en la coalición gubernamental o en el círculo de influencia de lo que se ha convenido en denominar “pacto de gobernabilidad”, pueden determinar semejante evento; y a la propia realidad reciente basta remitirse para fundamentar este aserto.

Ahora bien, evidente resulta que la constatación de la realidad no debe llevar a la conclusión de que el control parlamentario es una función periclitada. Antes al contrario, es posible afirmar, sin ambages, que el control parlamentario es una de las funciones más acordes con la posición actual de los modernos parlamentos, indefectible en el intento de coadyuvar a la ruptura

¹ Me permito remitir, sobre el particular, a otros trabajos anteriores, ya lejanos. Véase ARÉVALO GUTIÉRREZ: “Reflexiones sobre las Comisiones de investigación o encuesta parlamentarias en el ordenamiento constitucional español”, en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 11, 1987, pp. 159 a 192; y “Comisiones de Investigación y de Encuesta”, en la obra colectiva “Las Comisiones Parlamentarias”, Parlamento Vasco, Vitoria, 1994, pp. 361 a 433.

del *hiatus* entre representantes y representados. No se trata sólo de que no haya un gobierno democrático si ese gobierno no tiene un censor que lo controle, sino que, como ya advirtiera el profesor SANTAMARÍA PASTOR², *“el control parlamentario parece hoy más necesario que nunca, por dos razones bien conocidas: primera, porque jamás en la historia se ha dado, como en nuestros días, una tan desmesurada concentración de poder en el Estado y, específicamente, en manos de los ejecutivos; cuando el barón de la Brède escribía aquella lapidaria sentencia de que «es necesario que, por la disposición de las cosas, el poder frene al poder» no podía sospechar, ni lejanamente, las dimensiones e intensidad que ese poder de que hablaba habría de adquirir dos siglos después, ni la cantidad de control que exigiría para mantener un soplo de libertad en los ciudadanos. Y segunda razón, 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: si la titularidad de cualquier poder sólo puede admitirse en la medida en que conlleve una dosis pareja de responsabilidad, constituiría una negación de los fundamentos mismos del sistema democrático de gobierno que el ejercicio del control sobre el ejecutivo quede abandonado, de hecho, a instancias absolutamente respetables y necesarias, pero que ni 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. Tales instancias pueden coadyuvar al ejercicio del control que al Parlamento corresponde por naturaleza; nunca sustituirlo”*.

3. En este marco, y sin perjuicio del *restyling* o nuevo diseño de los instrumentos tradicionales de control parlamentario que la realidad impone —con una necesaria introducción de mecanismos de sanción que aseguren su efectividad frente a la eventual, y reiterada, desatención por parte del Ejecutivo de los requerimientos de información emanados de las Cámaras—, es lo cierto que la comprensión de la funcionalidad del control y, singularmente, del que desarrollan las Comisiones de investigación exige afrontar su consideración desde dos perspectivas:

- 1.º La óptica del sujeto activo del control, en nuestro caso las Comisiones de encuesta o investigación creadas en el seno de las Cámaras, en su condición de órganos constituidos *ad hoc* en las instituciones parlamentarias.
- 2.º La óptica complementaria y necesaria, determinada por el objeto del control parlamentario, del sujeto destinatario de dicho control. Perspectiva ésta que tradicionalmente ha sido menos atendida y que, sin embargo, centrará nuestra atención, pues la singular naturaleza del control político y los poderes especiales que, siendo órganos parlamentarios,

² Cfr., JUAN ALFONSO SANTAMARÍA PASTOR: *“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.

se atribuyen a las Comisiones de investigación determinan que entidades y personas privadas puedan convertirse en sujetos pasivos de la actividad de control, incluso hasta el punto de verse obligados a atender los requerimientos que les formulen dichas Comisiones, no obstante su configuración, estructura y funcionamiento, por completo ajenos a lo público.

III. LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN COMO SUJETOS ACTIVOS DEL CONTROL PARLAMENTARIO

3.1. Cuestiones a considerar

El análisis de las Comisiones de investigación, en cuanto sujeto activo del control parlamentario, compele a considerar:

1.º *Primero*: ¿Quién investiga?; es decir, el órgano parlamentario *ad hoc* encargado de desarrollar la encuesta;

2.º *Segundo*: ¿Qué es lo que se investiga?; esto es, la concreción del objeto propio de las encuestas parlamentarias, delimitando la genérica referencia, uniformemente extendida en la normativa parlamentaria, de “*cualquier asunto de interés público*”; y,

3.º *Tercero*: ¿Cómo se desarrolla la investigación?; a cuyo efecto no nos interesa aquí tanto la dinámica funcional de las Comisiones de encuesta y la eficacia jurídica de sus resultados —en modo alguno vinculantes—, como los poderes atribuidos a las mismas para llenar cumplidamente la función de control que les confiere el ordenamiento.

Este análisis resulta imprescindible para poder dar contestación a las concretas cuestiones que nos hemos planteado. No me detendré, sin embargo, en su análisis de detalle: me remito a un anterior estudio³, limitándome aquí a exponer los conceptos más relevantes.

3.2. ¿Quién investiga?

En primer lugar, a la cuestión de ¿quién investiga?, esto es, el órgano Comisión de investigación o encuesta a quién se encomienda su ejecución, hemos de responder, aunque parezca una obviedad, que la encuesta la desarrolla una

³ Vid., ARÉVALO GUTIÉRREZ: “Las Comisiones de investigación de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 43, 1995, pp. 113 a 205.

comisión parlamentaria; esto es, un órgano funcional o de trabajo de la institución representativa.

Sin perjuicio de precisar ulteriormente lo que acaba de afirmarse, y aunque también pueda parecer una obviedad, es oportuno precisar que las Comisiones de investigación no son un órgano del Ejecutivo o del entramado institucional de la Administración pública, ni forman parte, en modo alguno, del Poder Judicial.

1. Así, como es bien sabido, en el seno de toda organización administrativa existen órganos con una función específicamente de fiscalización y control.

Una organización tan vasta y compleja como lo es la Administración pública de nuestro tiempo requiere, en efecto, de una serie de órganos cuya tarea consiste precisamente en la vigilancia de los demás, a efectos de comprobar su correcto funcionamiento en todos los órdenes de su actividad.

Formalmente, la titularidad de dicha función inspectora corresponde de forma genérica a los órganos superiores respecto de los inferiores, pero es obvio que el desempeño efectivo de tal función no puede ser llevado a cabo directamente por ellos, sino por unidades específicas. De entre dichas unidades, dos tipos de ellas ocupan un papel destacado en nuestro entramado institucional: la Intervención —cuya función básica es la fiscalización previa de todos los ingresos, gastos o pagos— y las Inspecciones Generales de Servicios —que desarrollan una supervisión general del correcto funcionamiento de los distintos servicios y órganos departamentales—.

No hace falta ulterior detalle para comprender que, sin perjuicio del relevante papel que estas unidades asumen y desarrollan en el seno de la organización administrativa, su naturaleza y funcionalidad es otra bien distinta de la que, de naturaleza política, es propia de una comisión parlamentaria y, singularmente, de la que tienen atribuida las Comisiones de investigación.

2. En la misma línea, y de forma especial, ha de destacarse que las Comisiones de investigación no son, en modo alguno, un órgano jurisdiccional.

Esta clase de órganos tienen reservada constitucionalmente —art. 117.1— la función de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, asumiendo un control de legalidad de los hechos enjuiciados; mientras que lo propio de un órgano parlamentario es el desarrollo de un control político.

Esta diferente naturaleza, sobre la que es preciso insistir —pues no son pocas las interconexiones en su respectivo funcionamiento que, de un lado, pueden detectarse desde un plano teórico y, de otro, se han producido en la práctica—, es la que explica las siguientes dos características de la configuración de las Comisiones de investigación en nuestro modelo parlamentario:

- i. El artículo 76.1 de la Constitución prescribe de forma expresa al configurar las Comisiones de investigación que *“Sus conclusiones no serán vinculantes para los Tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales,*

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

Así lo ha reiterado el Tribunal Constitucional, desde su auto 664/1984, de 7 de noviembre, en orden a garantizar la separación de las funciones atribuidas a los distintos poderes del Estado.

- ii. A diferencia de lo que ocurre en otros países de nuestro entorno, se pueden desarrollar de forma simultánea una actuación judicial y una investigación parlamentaria: sencillamente, su naturaleza y funcionalidad en nuestro ordenamiento son distintas y, por ende, pueden coexistir, siempre que cada una se mueva dentro del ámbito que le es propio y no se “contamine” la actividad que paralelamente desarrolla el otro poder público.

Y es que en la responsabilidad política la actuación del continuo Gobierno-Administración no se fiscaliza de conformidad con unos parámetros de legalidad o de adecuación de su comportamiento a las prescripciones de una norma jurídica, sino a partir de la consideración de la oportunidad de la actuación, su conveniencia y la eficacia de las medidas adoptadas. Es, pues, perfectamente posible que una actuación que sea civil, penal o administrativamente ajustada a derecho, sin embargo, lleve aparejada su propia responsabilidad política; dicho con otras palabras: 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 de una investigación 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 éste el caso, a diferencia de algún modelo en el Derecho comparado, donde las Comisiones de encuesta funcionan con facultades similares a las puestas a disposición del juez: secuestro de datos, registros domiciliarios, pruebas periciales, interrogatorios y demás.

En conclusión, en el modelo constitucional español las Comisiones de investigación carecen de poderes directamente sancionadores, así como de poderes ejecutivos, indefectibles ambos en el desarrollo de la función jurisdiccional.

3. Y no es baladí añadir, especialmente considerando el régimen de publicidad que en los últimos años ha marcado el desarrollo de las comparecencias celebradas ante distintas comisiones de investigación —con transmisión en directo, vía televisión o radio, en ya no pocos supuestos—, que tampoco una Comisión de investigación es un medio de comunicación social, integrado en el complejo de empresas mercantiles y profesionales de la información, sean éstas privadas o públicas.

4. Sentado lo anterior, una descripción sumaria de las Comisiones de encuesta, sobre la base de la normativa propia de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, nos permite sintetizarlas como sigue:

1.º Órganos ad hoc.

Constituye un principio general en nuestro ordenamiento su institucionalización como órganos *ad hoc*, es decir, comisiones parlamentarias no permanentes o especiales, que se crean específicamente para una investigación concreta y determinada, de tal forma que no corresponde el desarrollo de esta función a la Cámara considerada en su momento unitario y tampoco, en principio y como regla, a través de un apoderamiento de facultades, a las diversas Comisiones Permanentes constituidas en la misma, cuya competencia objetiva o material está determinada con carácter general.

2.º Órganos constituidos por decisión de la mayoría.

Los reglamentos parlamentarios, de modo uniforme en su redacción originaria y hoy de forma ampliamente mayoritaria —a título de ejemplo, el vigente Reglamento del Parlamento de Extremadura (art. 107)— remiten el acuerdo de creación de una Comisión de investigación a una decisión del Pleno de la Cámara y, por ende, de la mayoría.

Empero, en los últimos años se han introducido algunas reformas, tendentes a modular dicha exigencia, habilitando así la constitución de Comisiones de investigación a petición de la oposición. Es éste el caso, por ejemplo, del Reglamento del Parlamento de Cataluña, donde si bien el apartado 1 del artículo 58 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*”.

La regla se ha invertido por completo en algún otro supuesto, como el de la Asamblea de Madrid. En efecto, su artículo 75, dispone lo que sigue en el apartado 1, remitiendo la constitución de una Comisión de investigación al criterio de una mayoría cualificada:

“1. La Mesa, a propuesta de dos quintas partes de los miembros de la Asamblea, acordará la creación de una Comisión de Investigación sobre cualquier asunto de interés público dentro del ámbito de competencias de la Comunidad de Madrid. En todo caso, la propuesta

deberá contener las reglas básicas sobre la composición, organización y funcionamiento de la Comisión de Investigación, así como el plazo de finalización de sus trabajos, correspondiendo a la Mesa resolver definitivamente sobre tales extremos”.

Y no podemos omitir aquí la interpretación que ha realizado el Tribunal Constitucional de dicha prescripción en su Sentencia 88/2012, de 7 de marzo. Una sentencia que el recurso de amparo 6976/2006, promovido por Don Rafael Simancas Simancas y otros Diputados de la Asamblea de Madrid contra Acuerdos de la Mesa de la Cámara, de 21 de marzo y de 4 de abril de 2006, por los que se denegó la constitución de una Comisión de investigación sobre el “contrato de concesión de obra pública para la redacción del proyecto, ejecución de obra y gestión del servicio público de explotación de la línea ferroviaria de transporte público de viajeros con infraestructura propia, entre Madrid y los municipios de Rivas-Vaciamadrid y Arganda del Rey y el riesgo a que pudieron estar expuestos los usuarios de la misma”.

Afirma la resolución del Alto Tribunal, en relación con las competencias de la Mesa, que ésta ostenta una potestad rigurosamente reglada, toda vez que el artículo 75.1 del Reglamento de la Cámara no otorga a este órgano margen alguno de discrecionalidad para decidir si crea o no la comisión propuesta, sino que únicamente le atribuye la facultad de comprobar si la iniciativa cumple los requisitos exigidos por el mismo.

Al tenor de dicha interpretación del Alto Tribunal ha de estarse, sin que podamos detenernos aquí en la delimitación del exacto alcance de dicha resolución, que, por lo demás, es un único pronunciamiento que, por ende, de un lado, no crea jurisprudencia y, de otro, deja incólume la consolidada doctrina jurisprudencial sobre el alcance de las facultades de calificación y admisión a trámite que son inherentes a las Mesas de las Cámaras, las cuales, conforme acertara a sintetizar el Auto 85/2006, de 15 de marzo (FJ 4 y 5), *“además de verificar el cumplimiento de los requisitos formales reglamentariamente establecidos en cada caso, pueden extenderse a una verificación liminar de la conformidad a Derecho de la pretensión deducida, junto a un juicio de calificación sobre la idoneidad o procedencia del procedimiento parlamentario elegido. (SSTC 89/2005 y 90/2005, de 18 de abril, FJ 3, por todas). Ahora bien, tal verificación liminar de la conformidad a Derecho de la iniciativa parlamentaria la hemos circunscrito a aquellos casos en los que la calificación de la iniciativa y su correspondiente tramitación, se define en atención a criterios de orden material, por lo que dicha calificación solo puede llevarse a cabo analizando el contenido material de la iniciativa por ser este determinante, como así sucede, por ejemplo, con las preguntas, interpellaciones y mociones que como*

instrumentos parlamentarios de control se diferencian entre sí en razón de su contenido; y a aquellos supuestos en los que la iniciativa parlamentaria se encuentra materialmente limitada por estarle constitucional o legalmente vedadas determinadas materias, como acontece con la iniciativa legislativa popular y la iniciativa legislativa municipal (SSTC 95/1994, de 21 de marzo, FJ 4; 124/1995, de 18 de julio, FJ 2; 107/2001, de 23 de abril, FJ 5, por todas)”.

Es relevante, por ello, reproducir aquí el fundamento de derecho 5 de la Sentencia 88/2012, de 7 de marzo:

“5. La siguiente cuestión que debemos examinar para apreciar si las resoluciones impugnadas vulneran el derecho fundamental que consagra el art. 23.2 CE es si la Mesa de la Asamblea de Madrid, al inadmitir la iniciativa presentada por considerar que la creación de la comisión de investigación propuesta carecía del interés público que exige el art. 75.1 RAM, ha efectuado una aplicación de lo dispuesto en este precepto reglamentario contraria al referido derecho fundamental.

Para valorar en términos jurídico-constitucionales las resoluciones de la Mesa de la Asamblea de Madrid impugnadas es condición inexcusable determinar si el art. 75.1 RAM otorga a los Diputados el derecho a crear una comisión de investigación si cumplen los requisitos exigidos en este precepto reglamentario o si, por el contrario, esta norma se limita a regular los requisitos necesarios para que los parlamentarios puedan solicitar la creación de este tipo de comisiones y a otorgar a la Mesa la competencia para que, en atención a consideraciones de oportunidad o, en todo caso, de libre apreciación política, decida o no su constitución.

El art. 75.1 RAM establece expresamente que la Mesa “acordará” la creación de la comisión solicitada, por lo que no parece otorgar a este órgano margen alguno de discrecionalidad para decidir si crea o no la comisión propuesta, sino que únicamente le atribuye la facultad de comprobar si la iniciativa cumple los requisitos exigidos por el mismo. Una interpretación literal del precepto lleva, por tanto, a entender, que la Mesa sólo puede rechazar la creación de la comisión de investigación solicitada en el caso de que la indagación propuesta no recaiga sobre asuntos de interés público sobre los que la Comunidad de Madrid tenga competencia o cuando la iniciativa se hubiera formulado incumpliendo los requisitos formales exigidos. Es la de la Mesa una potestad rigurosamente reglada.

Esta interpretación es, además, la que se deriva del sentido y la finalidad de la institución que regula esta norma —las comisiones de investigación— y de la propia función que desempeña la Mesa como órgano rector de la Cámara. El entendimiento del precepto en el sentido

indicado garantiza a la oposición parlamentaria que pueda valerse de este tipo de iniciativas cuando la petición la hayan suscrito las dos quintas partes de la Cámara; interpretación que es acorde con la naturaleza de este tipo de comisiones como órganos a través de los cuales la oposición parlamentaria puede ejercer su función de control político. Es significativo a estos efectos que el Reglamento exija una minoría tan cualificada para que pueda solicitarse la creación de este tipo de comisiones; exigencia que tiene sentido en el caso de que la norma parlamentaria atribuya a este conjunto de voluntades —no a otro órgano y no específicamente a la Mesa— la determinación de lo que sea objeto de investigación, pues si la decisión le correspondiera a otro órgano no parece lógico exigir un número tan alto de diputados que avale la iniciativa; sentido que, sin embargo, sí tiene cuando la decisión sobre si la investigación debe o no efectuarse no depende más que de que exista una propuesta en tal sentido y de que la misma se formalice debidamente. Requisito, por otra parte, que evita que pueda hacerse un uso abusivo de este tipo de comisiones que pudiera pervertir su propia funcionalidad.

Junto a ello debe tenerse en cuenta que, como hemos señalado en reiteradas ocasiones, “las Mesas de las Cámaras, en tanto que órganos de administración y gobierno interior, han de limitar sus facultades de calificación y admisión a trámite al exclusivo examen de los requisitos reglamentariamente establecidos. De lo contrario, no sólo estarían asumiendo bajo un pretendido juicio técnico una decisión política que sólo al Pleno o a las Comisiones de las Cámaras corresponde, sino, además, y desde la óptica de la representación democrática, estarían obstaculizando la posibilidad de que se celebre un debate público entre las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria, cuyos efectos representativos ante los electores se cumplen con su mera existencia, al margen, claro está, de que la iniciativa, en su caso, prospere”. [SSTC 40/2003, de 27 de febrero, FJ 7, en el mismo sentido y 89/2005, de 18 de abril, FJ 7; 90/2005, de 18 de abril, FJ 7; 78/2006, de 13 de marzo, FJ 3 b); 44/2010, de 26 de julio, FJ 5 y 29/2011, de 14 de marzo, FJ 4]. Resulta, por tanto, que de acuerdo con esta doctrina, no es acorde con la naturaleza de la Mesa adoptar decisiones de carácter discrecional, por lo que no resultaría conforme con las funciones que corresponde a este órgano entender que es competencia de la Mesa decidir si existen o no motivos que justifiquen la creación de una comisión de investigación, al ser ésta una decisión que conlleva un margen de discrecionalidad política.

Las consideraciones anteriores nos llevan a apreciar que cuando el art. 75.1 RAM establece que la comisión de investigación propuesta debe recaer sobre un “asunto de interés público dentro del ámbito de competencias de la Comunidad de Madrid” no está atribuyendo a la Mesa la facultad de realizar un examen liminar sobre si existen o no motivos que

fundamenten la investigación solicitada, sino, simplemente, está estableciendo qué tipo de asuntos pueden ser objeto de estas comisiones y para ello sólo requiere que se trate de asuntos que incidan en cuestiones de interés general y que sobre los mismos tenga competencias la Comunidad de Madrid, con independencia de la valoración que puedan merecer los hechos que pretenden ser investigados. Interpretar de otro modo el referido concepto supondría, como se ha expuesto, no sólo ir en contra del tenor literal del precepto, sino también del sentido y finalidad de las comisiones de investigación, y conllevaría, además, atribuir a la Mesa una decisión de carácter político que este órgano, dada su naturaleza, no puede adoptar.

Por ello, cuando el art. 75.1 RAM establece como presupuesto habilitante para la creación de una comisión de investigación que tenga por objeto “asuntos de interés público” esta exigencia sólo determina que este tipo de comisiones tienen que versar sobre asuntos que afecten a los intereses de la Comunidad, lo que conlleva excluir de su ámbito los asuntos 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.

Por todo cuanto se ha expuesto debemos concluir que, de acuerdo con lo previsto en el art. 75.1 RAM, la Mesa sólo puede rechazar la creación de un comisión de investigación si la iniciativa no cumple manifiestamente los requisitos formales exigidos por este precepto o cuando no recaiga sobre un “un asunto de interés público dentro del ámbito de la Comunidad de Madrid”, entendiendo el concepto de interés público en el sentido que acabamos de indicar.

Y es claro que el “contrato de concesión de obra pública para la redacción del proyecto, ejecución de obra y gestión del servicio público de explotación de la línea ferroviaria de transporte público de viajeros con infraestructura propia, entre Madrid y los municipios de Rivas-Vaciamadrid y Arganda del Rey y el riesgo a que pudieron estar expuestos los usuarios de la misma” es una cuestión de interés general sobre la que tiene competencia la Comunidad de Madrid (art. 26.1.6 del Estatuto de Autonomía de Madrid)”.

3.º Órganos de duración limitada.

Inherente a su carácter de órganos eventuales, es su duración limitada, vinculada a la ejecución de la propia encuesta: concluida la misma, se extinguen y, en todo caso, al finalizar la Legislatura que las constituyó.

4.º Órganos de composición proporcional.

La regla general desde el punto de vista organizativo, bien impuesta por una previsión expresa o bien determinada por la aplicación supletoria a la *especiae* de las disposiciones comunes sobre composición del *genus* Comisión que contienen los respectivos reglamentos, es la distribución proporcional de puestos en las Comisiones entre los distintos grupos parlamentarios, es decir, con arreglo a su importancia numérica en cada Cámara; al margen de que el número de miembros esté determinado reglamentariamente o, lo que constituye la regla, deba concretarse de forma singular a la vista de las concretas circunstancias de cada investigación.

Se observa también, como fórmula alternativa, la composición del órgano sobre la base de un número igual de miembros por grupo, actuando en la adopción de decisiones con voto ponderado, es decir, proporcional a la representación de los grupos parlamentarios en el Pleno; formula ésta que conjuga el respeto a la proporcionalidad de la representación en la Cámara con una composición reducida del órgano, lo que, indudablemente, permite una mayor agilidad en el desarrollo de los trabajos de investigación, sin que ello suponga, antes al contrario, una merma en su capacidad operativa. Lógico parece, en este supuesto, que la regla para la adopción de acuerdos sea la aplicación del criterio del voto ponderado, dado la esencia mayoritaria de la institución⁴.

3.3. ¿Qué se investiga?

Una vez delimitados los rasgos orgánicos de las Comisiones de encuesta, debemos ocuparnos del análisis teleológico del instituto considerado, esto es, de cuál es el objeto propio de estos órganos parlamentarios y los límites dentro de los cuales pueden operar; dicho en otros términos, ¿qué se investiga?, lo que permite concretar el presupuesto habilitante y la competencia material de las Comisiones de investigación.

1. En este sentido, la funcionalidad de las Comisiones de encuesta tiene una respuesta uniforme en la normativa reglamentaria: el objeto de una Comisión del género debe serlo un “asunto de interés público”.

Y la respuesta es uniforme porque así lo impone la propia Constitución, en el primer inciso de su artículo 76.1:

⁴ Así lo prevé, de forma expresa, el Reglamento de la Asamblea de Madrid, en el apartado 5 de su artículo 75, del siguiente tenor: “*Los acuerdos de las Comisiones de Investigación se adoptarán en todo caso en función del criterio del voto ponderado*”.

“El Congreso y el Senado, y, en su caso, ambas Cámaras conjuntamente, podrán nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público”.

En este mismo orden, a título de ejemplo, el Reglamento del Parlamento de Cataluña, en el apartado 1 de su artículo 58, establece:

“El Pleno del Parlamento de Cataluña, [...] puede acordar la creación de una comisión de investigación sobre cualquier asunto de interés público que sea competencia de la Generalidad”.

El artículo 107 del Reglamento del Parlamento de Extremadura, en su apartado 1, dispone:

“El Pleno de la Asamblea, [...] podrá acordar la creación de una comisión de investigación sobre cualquier asunto de interés público dentro del ámbito de las competencias de la comunidad autónoma”.

Y el artículo 75.1 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, en su primer inciso, establece:

“1. La Mesa, a propuesta de dos quintas partes de los miembros de la Asamblea, acordará la creación de una Comisión de Investigación sobre cualquier asunto de interés público dentro del ámbito de competencias de la Comunidad de Madrid [...]”.

Dicho lo anterior, no puede ocultarse que la cláusula considerada goza de un notable grado de ambigüedad, planteando problemas interpretativos de relevancia, pues a lo más que podemos llegar, en su delimitación, es a afirmar que el concepto de “interés público” debe entenderse en el sentido propuesto por HÄBERLE, con el significado “vulgar pero al mismo tiempo profundo” de lo que afecta a la sociedad en general.

Y en este orden de conceptos, resulta conveniente acotar la cláusula procediendo por vía de exclusión, esto es, desechando aquellos ámbitos materiales que no deben comprenderse entre los eventuales objetos de una encuesta parlamentaria:

En primer lugar, por su propia naturaleza y función, deben delimitarse aquellas cuestiones que no constituyen en puridad materia de una investigación parlamentaria sino de una Comisión de seguimiento o de estudio, circunscribiendo el poder de investigación, en todo caso, a

asuntos de interés público que tengan un carácter específico y determinado.

De otra parte, debe lógicamente entenderse que dicha ambigua prescripción —como se colige de la referencia al calificativo “público”—, no ampara en modo alguno indagaciones sobre cuestiones estrictamente privadas, concernientes a la esfera personal de los individuos, toda vez que la protección de los Derechos fundamentales constitucionalmente consagrada es oponible como excepción a las encuestas parlamentarias; con independencia de que ciertamente sea difícil hoy en día trazar los límites entre el ámbito de los sujetos y asuntos públicos y el de la personas y acontecimientos privados. Piénsese, a título de mero ejemplo, en el desarrollo de una encuesta referida a actuaciones personales de un miembro de la Cámara, del Ejecutivo o de la Administración pública cuya gestión “privada” pueda incidir sobre el prestigio de la institución en la que desarrolla su actividad “pública”.

Sobre este particular debe considerarse la acertada precisión efectuada por el Tribunal Constitucional en su, antes referida, Sentencia 88/2012. En la misma, en efecto, al interpretar la disciplina contenida en el artículo 75.1 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, se precisa que, por no tener la condición de *“asunto de interés público de la Comunidad de Madrid”*, quedan excluidos *“tanto los asuntos de interés privado (por más que puedan ser de interés del público) como aquellos asuntos que no sean propias de las competencias estatutariamente asumidas por la Comunidad de Madrid”*. Y es que una cosa es que el asunto pueda ser de interés del público y otra, bien distinta, que se trate de una *“asunto de interés público”*.

2. Con las anteriores matizaciones, la correcta delimitación del objeto de las encuestas parlamentarias compele a ocuparse por separado del supuesto de las Comisiones de investigación que puedan constituirse en las Cortes Generales y el de aquéllas que se desarrollen en las Cámaras autonómicas.

Por lo que respecta a las encuestas del Congreso de los Diputados y del Senado, en principio, debe afirmarse la concurrencia de un poder de investigación genérico con base en su propia función constitucional de órganos de representación de todos los ciudadanos del Estado español y, por ende, representantes de la soberanía nacional. Obviamente, siguiendo la denominada *“Korollar-Theorie”* que propugna la doctrina alemana, el ámbito de las Comisiones de encuesta queda circunscrito al círculo de las funciones constitucionales del Congreso de los Diputados y del Senado, con el límite de aquellos asuntos de interés público que incidan en el ámbito propio del Poder Ejecutivo o de la Administración de una Comunidad Autónoma, cuando ésta tenga atribuida competencia exclusiva sobre la cuestión.

Respecto de las encuestas constituidas en las Comunidades Autónomas la cuestión se plantea en otros términos. Es cierto que la delimitación reglamentaria en la mayoría de los supuestos hace referencia exclusivamente al criterio de los asuntos de interés público, no de los de dicho carácter que incidan en las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas para la “gestión de sus respectivos intereses”; concepto sobre el que en el marco constitucional encuentran su base orgánica y procedimental los poderes públicos de los entes autonómicos. Empero, no menos cierto es que una correcta operación hermenéutica, tomando como base la función que corresponde a las encuestas autonómicas, la propia posición de sus Asambleas Legislativas en el entramado institucional pergeñado por la Constitución y la eficacia normativa de los reglamentos parlamentarios, no deja lugar a dudas sobre la necesidad —como en su momento hizo la *Corte Costituzionale* italiana respecto de las encuestas regionales— de observar un criterio restrictivo, conforme al cual ha de constreñirse el objeto propio de las Comisiones de investigación que puedan constituirse en las Cámaras territoriales al ámbito específico de las competencias atribuidas estatutariamente a cada una de las Comunidades Autónomas; como ocurre, de forma expresa, en los considerados supuestos del Parlamento de Cataluña, que delimita su ámbito a “*cualquier asunto de interés público que sea competencia de la Generalidad*”, y de la Asamblea de Extremadura, que precisa que será objeto de investigación “*cualquier asunto de interés público dentro del ámbito de las competencias de la comunidad autónoma*”.

Evidentemente, lo expuesto no excluye la eventualidad de supuestos en los que, dentro del ámbito de las competencias que respectivamente corresponden a las Cortes Generales y a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, concurren circunstancias que determinen la pertinencia, en su respectiva esfera, de constituir encuestas parlamentarias cuyo objeto tenga como base las mismas actuaciones; así ocurrió en relación con la compra de terrenos por parte de Renfe o de su filial Equidesa para financiar determinadas infraestructuras ferroviarias en los municipios de San Sebastián de los Reyes y de Alcobendas, hechos que desembocaron en la creación y funcionamiento paralelo de una Comisión de investigación en el Congreso de los Diputados y de otra en la Asamblea de Madrid.

3.4. ¿Cómo se investiga: cuáles son los poderes atribuidos a las Comisiones de investigación para el desarrollo de su cometido?

1. Finalmente, ha de ponderarse ¿cómo se investiga?, esto es, el *modus operandi* de las Comisiones de encuesta o, dicho con otras palabras, el procedimiento de investigación parlamentaria, rúbrica bajo la que se comprenden el funcionamiento de dichas Comisiones —con la capital cuestión de la publicidad *versus* secreto de sus sesiones y trabajos—, los poderes y facultades

atribuidos a las mismas para el desarrollo de su cometido y la formalización y ulterior tramitación del resultado de los trabajos desarrollados, así como la eficacia jurídica del dictamen que debe elevarse a la consideración del Pleno de la Cámara.

Ni que decir tiene que, desde la perspectiva del sujeto destinatario del control parlamentario que nos ocupa, es la cuestión relativa a los poderes y facultades de las Comisiones de investigación la que debe centrar nuestra atención. Y nada hemos de decir acerca de la eficacia del dictamen en el que se concretan las conclusiones de la investigación: como en la conocida novela de Gabriel GARCÍA MÁRQUEZ, la virtualidad de las Comisiones de encuesta no radica en su desenlace, que de todos es conocido desde el primer instante, sino en la embriagadora narración de los hechos y en la ulterior reflexión y valoración personal que cada uno de nosotros y la opinión pública en su conjunto puede efectuar. En eso consiste, en sede parlamentaria y de acuerdo con el principio de la mayoría, el control político, y esa es la funcionalidad de una investigación parlamentaria.

2. Centrándonos en dichos “poderes”, lo primero que debe precisarse es que los mismos, conforme ya se ha anticipado, ni son los que nuestro ordenamiento atribuye a un órgano administrativo ni comprenden facultades similares a las que son propias de un órgano jurisdiccional: las Comisiones de investigación no tienen en nuestro modelo ni poderes directamente sancionadores ni facultades ejecutivas.

3. Con dicho presupuesto, debe afirmarse inmediatamente que estos “poderes”, necesariamente, deben tener la oportuna cobertura normativa, máxime en cuanto su despliegue pueda afectar, más allá de los miembros de la Comisión y de la propia Cámara, a destinatarios del control ajenos a las mismas e, incluso, a personas y entidades de naturaleza privada; como ha sucedido con las entidades de crédito en las investigaciones de las que nos han dado cuenta los medios de comunicación social.

Es más, esa cobertura deberá tener el “suficiente” rango, por cuanto los reglamentos parlamentarios, en su condición de *interna corporis acta*, a los que se reserva —pero también se circunscribe su ámbito normativo— la organización y funcionamiento interno de las Cámaras, no pueden en modo alguno imponer obligaciones —y menos aún sanciones— a sujetos ajenos a las mismas; en el sentido de personas que no estén vinculadas específica y singularmente con la institución parlamentaria, ni formen parte del continuo Gobierno-Administración.

Sirva ponderar, en este orden de ideas y sin perjuicio de cuanto ulteriormente se detalla, la inicial tipificación penal en 1984 de la incomparecencia ante las Comisiones de investigación que pudieran constituirse ante las Cortes Generales, y la necesidad —para extender su ámbito de aplicación a la incomparecencia ante los órganos del género de las Asambleas Legislativas de las

Comunidades Autónomas— de proceder a la reforma del tipo penal: sencillamente, en cuanto poder público, los poderes de las Comisiones de investigación, como los poderes de cualquier órgano de las Cámaras, deben estar determinados normativamente; a semejanza, por lo demás, de lo que ocurre con la atribución de las potestades administrativas a los órganos que conforman el entramado institucional de la Administración pública o de la concreción de la función jurisdiccional en el ámbito de los órganos del Poder Judicial, cuya competencia no es prorrogable.

4. Por lo que se refiere a la configuración de estos “poderes”, como quiera que nos encontramos ante una Comisión parlamentaria, siquiera calificadas, las facultades de una Comisión de investigación no son otras que las propias de un órgano del género, que se concretan, básicamente en:

- A. El requerimiento de la comparecencia de distintas personas ante las mismas para informar a la Comisión, ya se trate de autoridades, funcionarios o, en su caso, particulares.
- B. El requerimiento de información y documentación relacionada con el objeto de la investigación en curso: *The power to send for papers and records*.

Ahora bien, y antes de proceder a su consideración singular, debe ponderarse que en el caso de las Comisiones de investigación ambos poderes no tienen la misma extensión en nuestro vigente Derecho positivo. Así es, a diferencia de lo afirmado respecto del requerimiento de comparecencias, que tiene un régimen singular y adicional al que es propio del aplicable a los acuerdos que al respecto puedan adoptar las demás comisiones parlamentarias, la facultad de recabar información y documentación no tiene la misma amplitud, pues, no existiendo un régimen singular y propio en este caso, se aplica el general de los órganos funcionales o de trabajo de cada Cámara.

Anticipando, pues, lo que ulteriormente se concluirá, como principio general y en defecto de prescripción específica, puede concluirse que la extensión de esta segunda facultad de investigación es la misma que la que es propia, como facultad de recabar la información que precisen para el desarrollo de su cometido, de las restantes comisiones parlamentarias.

3.4.1. *El deber de comparecer a requerimiento de las Comisiones de investigación*

a. La Constitución, en primer lugar y en el apartado 2 de su artículo 76, dispone lo siguiente:

“2. Será obligatorio comparecer a requerimiento de las Cámaras. La

ley regulará las sanciones que puedan imponerse por incumplimiento de esta obligación”.

Presupuesta la obligación constitucional, el legislador optó por tipificar penalmente la sanción a imponer, en los términos que actualmente se recogen en la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. En concreto, entre los *“Delitos contra las Instituciones del Estado”*, su artículo 502 dispone:

“1. Los que, habiendo sido requeridos en forma legal y bajo apercibimiento, dejaren de comparecer ante una Comisión de investigación de las Cortes Generales o de una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma, serán castigados como reos del delito de desobediencia. Si el reo fuera autoridad o funcionario público, se le impondrá además la pena de suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años.

2. En las mismas penas incurrirá la autoridad o funcionario que obstaculizare la investigación del Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas u órganos equivalentes de las Comunidades Autónomas, negándose o dilatando indebidamente el envío de los informes que éstos solicitaren o dificultando su acceso a los expedientes o documentación administrativa necesaria para tal investigación.

3. El que convocado ante una comisión parlamentaria de investigación faltare a la verdad en su testimonio será castigado con la pena de prisión de seis meses a un año o multa de 12 a 24 meses”.

Debe dejarse constancia, conforme ya se ha advertido, de que la Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo, de comparecencia ante las Comisiones de investigación del Congreso, del Senado o de ambas Cámaras, conforme a su rúbrica, circunscribió inicialmente el ámbito de aplicación del deber constitucional afirmado por el artículo 76.2 a las comparecencias efectuadas a requerimiento de las Comisiones de investigación constituidas en el seno del Congreso de los Diputados, del Senado o de ambas Cámaras conjuntamente; con la consecuencia de que la incomparecencia ante una Comisión del género constituida en cualquiera de las Asambleas Legislativas, a falta de una ley específica —que debía ser estatal y orgánica si, al igual que en supuesto de las Cortes Generales, se quería tipificar penalmente la desatención de la citación parlamentaria— carecía de consecuencia jurídica. La resultante fue que la escasa operatividad de las encuestas autonómicas, ante la sistemática incomparecencia a requerimiento de las Comisiones de investigación constituidas en su seno, determinó que la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, colmara el vacío legal, incluyendo en el tipo también la incomparecencia ante las Comisiones constituidas en los Parlamentos territoriales.

Por lo demás, el tenor vigente del reproducido apartado 3 responde a la modificación operada por el apartado centésimo cuadrágésimo noveno del

artículo único de la Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, por la que se modificó la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

Y lo que resulta claro de la redacción vigente del Código Penal es que:

- Sujetos obligados a comparecer y, por ende y ante una eventual incomparecencia, sujetos activos del delito pueden serlo tanto particulares como funcionarios públicos, entendida esta locución en sentido genérico; y si se tratara de una autoridad o funcionario se le impondría, además de la pena correspondiente al delito de desobediencia, la pena de suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años.
- El deber de comparecer es un acto finalista, que comprende la obligación de deponer ante la Comisión, pues está regulado en orden a obtener la información del requerido; de ahí que, al margen del delito de desobediencia que puede imponerse ante una incomparecencia, el Código Penal disponga, de forma expresa, que quien faltare a la verdad en su testimonio será castigado con la pena de prisión de seis meses a un año o multa de doce a veinticuatro meses: el falso testimonio ante Comisión parlamentaria de investigación, tipificado por el artículo 502.3 del Código Penal.

Empero, debe destacarse ya desde este momento que, por imperativo constitucional, nadie puede ser obligado a declarar contra sí mismo, ni a confesarse culpable, así como tampoco a declarar sobre su ideología, religión o creencia. Lo que quiere decir que las preguntas que se le formulen deberán respetar dichos límites constitucionalmente garantizados, y, *a contrario*, que respetados los derechos del compareciente éste está obligado a responder a las preguntas que se le realicen durante el desarrollo de la sesión parlamentaria; en caso contrario, su presencia quedaría privada de sentido.

b. Presupuesto el tipo penal aplicable al incumplimiento de la incomparecencia ante las Comisiones de investigación de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas, tomemos tres regulaciones parlamentarias a título de ejemplo.

Por lo que se refiere al establecimiento de la obligación de comparecer en el Parlamento de Cataluña, es el apartado 5 del artículo 58 de su Reglamento el que dispone que *“Las comisiones de investigación pueden requerir, por medio del presidente o presidenta del Parlamento, a cualquier persona para prestar declaración”*. Y dedica el siguiente artículo 59 a la *“Regulación de las comparecencias ante las comisiones de investigación”*; del siguiente tenor:

“1. Las comparecencias ante las comisiones de investigación se rigen por las siguientes normas:

- a) La comparecencia únicamente puede requerirse con relación a cuestiones que son competencia de la Generalidad.*
- b) El presidente o presidenta del Parlamento firma el requerimiento, en el cual ha de constar de forma fehaciente el acuerdo de requerimiento adoptado por la comisión, los datos de identificación personal y el domicilio de la persona requerida, el lugar, el día y la hora en que se celebra la comparecencia y la cuestión sobre la cual debe informar.*
- c) La notificación del requerimiento debe efectuarse quince días antes de la fecha de la comparecencia, salvo que la comisión acuerde su urgencia, en cuyo caso el plazo es de cinco días. En caso de que la comparecencia no se celebre, debe reiterarse la citación para que comparezca al cabo de tres días, o al cabo de un día, si se había acordado su urgencia.*
- d) La persona requerida debe ser advertida, en la notificación, de sus derechos, sus obligaciones y sus eventuales responsabilidades.*
- e) La persona requerida puede comparecer acompañada de quien designe para asistirle.*
- f) La comparecencia se celebra de conformidad con el procedimiento establecido previamente por la mesa de la comisión, de lo que debe informarse a quien comparece antes de iniciar su intervención.*

2. La mesa de la comisión, durante los trabajos de esta, debe velar por la salvaguardia del respeto a la intimidad, el honor de las personas, el secreto profesional, la cláusula de conciencia y los demás derechos constitucionales.

3. Si la persona convocada desatiende, voluntariamente, el requerimiento de comparecer ante una comisión de investigación, la Mesa del Parlamento, debe dar cuenta de ello al ministerio fiscal, a efectos de sustanciar la responsabilidad penal que pueda corresponderle. En la notificación inicial, debe advertírsele de esta posible responsabilidad penal.

4. Las comparecencias, si así lo acuerda explícitamente la comisión de investigación, también pueden sustanciarse por el procedimiento establecido por el artículo 49”.

Por su parte, en el supuesto de la Asamblea de Extremadura es el artículo 108 de su nuevo Reglamento el que disciplina el “*Funcionamiento de las comisiones de investigación*”, estableciendo su apartado 2 que “*Las comisiones de investigación podrán requerir la presencia, por conducto de la Presidencia de la*

Cámara, de cualquier persona para ser oída". Y los siguientes apartados 3, 4 y 5 concretan las exigencias del comparendo, en los siguientes términos:

"3. El requerimiento de comparecencia se efectuará mediante citación fehaciente, en la que constarán:

- a) La fecha del acuerdo y la comisión de investigación ante la que se ha de comparecer.*
- b) El nombre y los apellidos de la persona requerida, así como su domicilio.*
- c) El lugar, el día y la hora de la comparecencia, con apercibimiento expreso de las responsabilidades en que pudiera incurrir en caso de incomparecencia.*
- d) Los extremos sobre los que deba informar la persona requerida.*
- e) La referencia expresa de los derechos reconocidos al compareciente.*

4. La citación habrá de realizarse con diez días de antelación respecto a la fecha de comparecencia.

En caso de urgencia, la comisión podrá acordar que se haga con un plazo menor, que en ningún caso será inferior a tres días.

5. El requerimiento a las personas jurídicas se entenderá dirigido a sus representantes legales, que podrán comparecer acompañados por aquellas personas que designe el órgano de la administración correspondiente.

6. Los gastos debidamente justificados que como consecuencia del requerimiento se deriven para los comparecientes les serán abonados con cargo al Presupuesto de la Cámara".

En el supuesto de la Asamblea de Madrid el artículo 75 de su Reglamento regula la constitución y dinámica de las Comisiones de investigación, estableciendo su apartado 2 que *"Las comisiones de investigación elaborarán un plan de trabajo y requerirán, por conducto de la Presidencia, la comparecencia ante ellas de cualquier persona para ser oída"*. Y el siguiente apartados 3 concreta las exigencias del comparendo, en los siguientes términos:

"4. Los requerimientos de comparecencia se efectuarán mediante citación fehaciente y en forma de oficio, en el que se hará constar:

- a) La fecha del acuerdo y la Comisión de Investigación ante la que se ha de comparecer.*
- b) El nombre y apellidos del compareciente y las señas de su domicilio.*

- c) *El lugar, el día y la hora de la comparecencia, con el apercibimiento de las responsabilidades en que se pudiera incurrir en caso de incomparecencia.*
- d) *Los extremos sobre los que se debe informar.*
- e) *La referencia expresa a los derechos reconocidos al compareciente.*

La notificación habrá de hacerse con, al menos, tres días de antelación respecto de la fecha de la comparecencia.

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

Si, a juicio del Presidente, se pusieran de manifiesto por el requerido causas que justifiquen la incomparecencia, podrá efectuarse una ulterior citación en los mismos términos que la anterior.

El compareciente podrá actuar acompañado de la persona que designe para asistirle.

Los gastos que, como consecuencia del requerimiento, se deriven para el compareciente serán abonados, una vez debidamente justificados, con cargo al Presupuesto de la Asamblea”.

3.4.2. *The power to send for papers and records*

a. La Constitución, de otra parte y para las Comisiones de investigación que puedan constituirse en las dos Cámaras que conforman las Cortes Generales, nada dispone de forma singular acerca de las solicitudes de información y documentación que puedan acordar aquéllas, a diferencia de lo que, como acaba de señalarse, se establece en su artículo 76 en relación con el requerimiento de comparecencias. Y los reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado tampoco prescriben singularidad alguna, lo que obliga a remitirse al régimen general de las Comisiones previsto, a partir del artículo 109 de la Constitución, en cada uno de ellos; que, sustantivamente, es similar.

Debe, no obstante, destacarse el Real Decreto-ley 5/1994, de 29 de abril, por el que se regula la obligación de comunicación de determinados datos a requerimiento de las Comisiones parlamentarias de investigación.

Sin poder detenernos en la singular génesis de la norma, como tampoco en su sentido y alcance⁵, lo relevante a nuestros efectos es que su objeto lo

⁵ Vid., ARÉVALO GUTIÉRREZ: “Poderes de las Comisiones de investigación para recabar información y documentación: el Real Decreto-Ley 5/1994, de 29 de abril”, en “Problemas actuales del Control Parlamentario”, VI Jornadas de Derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, pp. 791 a 804.

constituyó el levantamiento de la prohibición entonces establecida en la Ley General Tributaria de ceder a una Comisión de investigación, para el cumplimiento de sus fines, datos o documentos que obren en poder de la Administración Tributaria. Y por lo que aquí importa, a los efectos de la reflexión que nos hemos planteado, el Real Decreto-ley, en orden a incrementar el grado de colaboración de las entidades financieras con las Comisiones de investigación, habilitó también que éstas puedan acceder a los datos que dichas entidades -tanto del sector bancario o asegurador como bursátil- puedan poseer y sean necesarios para el cumplimiento de las funciones de las Comisiones de Investigación.

Ahora bien, en relación con una de las concretas cuestiones que anteriormente hemos puesto sobre la mesa, debe destacarse, primero, que dichos datos o documentos, ora obrantes en la Administración Tributaria ora en las entidades financieras, pueden cederse, sí y solo sí, concurren las condiciones siguientes que prescribe el artículo único del Real Decreto-ley:

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

E igualmente debe destacarse, en segundo lugar, que la norma considerada fue aprobada para dar cumplimiento a un mandato parlamentario derivado de una Proposición No de Ley aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados, circunscribiendo su ámbito de aplicación, conforme dispone su artículo único, a los *“datos, informes, antecedentes o documentos [que] les sean requeridos por las Comisiones Parlamentarias de Investigación a que se refiere el artículo 76 de la Constitución”*; esto es, las constituidas por el Congreso de los Diputados, por el Senado o por ambas Cámaras de forma conjunta.

A mayor abundamiento, ha de ponderarse que de los artículos 7.2 y 44.1.º del Reglamento del Congreso de los Diputados, así como de los artículos 20.2 y 67 del Reglamento del Senado, se desprende que, no obstante la obligación

de atender los requerimientos de información, el Gobierno puede oponer, en plazo no superior a 30 días, “razones fundadas en derecho” para negarse a suministrar los datos, informes o documentos que obren en poder de las Administraciones Públicas, lo que vale tanto para el Pleno y las Comisiones como para los Grupos Parlamentarios y los Diputados considerados singularmente.

Dichas razones fundadas en Derecho que el Gobierno puede oponer a la petición de un miembro de las Cortes Generales pueden derivar:

1.º De una limitación impuesta por la propia Constitución.

Es oportuno recordar en este sentido que el apartado 1 del artículo 18 del texto constitucional preserva el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, añadiendo su apartado 3 el secreto de las comunicaciones y, en especial, de las postales, telegráficas y telefónicas, salvo resolución judicial.

En la misma línea, el artículo 20.1.d) salvaguarda el secreto profesional.

Por su parte, su artículo 105.b) excluye del derecho de los ciudadanos a acceder a los archivos y registros los supuestos en los que se trate de materias que afecten a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.

2.º De una autolimitación emanada de las propias Cortes Generales.

La misma es susceptible de ser establecida tanto con ocasión de la aprobación de una ley que imponga el deber de secreto como a través de una resolución de la Presidencia de la Cámara.

Al respecto, ha de recordarse que la Ley 9/1968, de 5 de abril, modificada por la Ley 48/1978, de 7 de octubre, de Secretos Oficiales, terminó acogiendo la propuesta del Profesor Lorenzo Martín Retortillo, introduciendo en el texto legal su actual artículo 10.2, según el cual «*La declaración de materias clasificadas no afectará al Congreso de los Diputados 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*».

La aplicación del inmediatamente reproducido artículo 10.2 ha generado determinados conflictos en la práctica; conflictos en los que no podemos aquí detenernos; como tampoco nos corresponde analizar la vigente Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados que regula el acceso a los secretos oficiales, en cuyo tenor se aprecia que, en buena lógica, se ha cedido ante exigencias elementales del Estado, introduciéndose una serie de medidas que modulan, sensiblemente, el círculo de los beneficiarios de la información clasificada.

Sirva recordar, por lo demás, que, de igual modo, la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, establece el secreto de las deliberaciones de los Tribunales, en su artículo 233, y que la Ley 11/1995, de 11 de mayo, regula la utilización y control de los créditos destinados a gastos reservados, cuya fiscalización por las Cortes, hasta su entrada en vigor, se limitaba a la aprobación de la oportuna partida presupuestaria.

b. Presupuesto el régimen aplicable a las investigaciones estatales, puede afirmarse que a la misma conclusión general se llega a partir del análisis de la totalidad de los Estatutos de Autonomía y, en cada Comunidad Autónoma, de sus respectivos Reglamentos parlamentarios: no hay singularidad alguna en la configuración de la facultad de requerir información y documentación para el supuesto de las Comisiones de investigación, resultando de aplicación el régimen que es propio de los restantes órganos funcionales de la Cámara.

Confirman esta conclusión:

Primero: la constatación de que se trata de una facultad carente de la garantía de la sanción penal en caso de incumplimiento: sólo tiene consecuencias penales la no comparecencia, no así la no aportación de los documentos que se soliciten por la Comisión de investigación, como se deduce de la no inclusión de las mismas en el tipo del artículo 502 del Código Penal.

Segundo: la tipificación penal expresa, incurriendo en las mismas penas, de la negativa o dilación indebida por parte de una autoridad o funcionario respecto de las solicitudes de información del Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas y órganos equivalentes de las Comunidades Autónomas.

Tercero: el hecho de que, a diferencia de lo acaecido con el poder de requerir comparecencias —donde la obligación de comparecer y las consecuencias de su incumplimiento se han extendido por el Código Penal al ámbito de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas—, habiendo podido proceder el legislador estatal del mismo modo no lo ha hecho; lo que denota, *a contrario*, la disparidad de tratamiento de un poder, el de requerimiento de comparecencias, respecto de otro, la formulación de solicitudes de información y documentación.

Esta conclusión se ratifica, específicamente, a partir de la normativa propia de los tres supuestos que hemos tomado como ejemplos.

En el Parlamento de Cataluña a los requerimientos de información que se adopten en el seno de una Comisión de investigación se les aplica el régimen general prescrito para los miembros de la Cámara y sus Comisiones. Al

respecto debe ponderarse, a partir del derecho individual que tienen los diputados a obtener información —regulado por los artículos 5, 6 y 7 de su Reglamento⁶—, lo dispuesto respecto de los requerimientos que pueden formular

⁶ Los referidos artículos 5, 6 y 7, en los que se concretan las facultades individuales de los Diputados del Parlamento de Cataluña, son del siguiente tenor:

“Artículo 5. Apoyo técnico y derecho a obtener información

1. Los diputados tienen derecho a recibir, directamente o por medio del grupo parlamentario, la asistencia necesaria para cumplir sus tareas. Los servicios del Parlamento deben facilitárselos, en especial en lo que se refiere a la información y la documentación.

2. Los diputados, en el ejercicio de su función, tienen derecho a obtener información de la Administración de la Generalidad y de sus organismos, empresas y entidades dependientes, y pueden solicitarla directamente, después de comunicarlo al presidente o presidenta, o por medio de este.

3. Las autoridades o la administración requeridas, en un plazo no superior a los quince días, han de facilitar al diputado o diputada, directamente o mediante la presidencia del Parlamento, la información solicitada o bien deben permitirle el acceso libremente para que lo estudie y tome las notas que crea oportunas, si, dada la índole de la documentación o según la normativa vigente, no pueden facilitarle copia de la misma; en su caso, han de manifestar al presidente o presidenta del Parlamento, para que las comunique a quien lo solicita, las razones fundamentadas en derecho que les impiden hacerlo. Una vez transcurrido dicho plazo, el presidente o presidenta del Parlamento, a requerimiento del diputado o diputada que ha solicitado la información, ha de instar a la administración o a las autoridades requeridas a cumplir esta obligación.

4. La administración requerida puede manifestar que pospone la tramitación de las demandas de información cuando tienen por objeto una cuestión o una documentación que se halla afectada por la declaración de secreto de actuaciones en un proceso judicial penal, mientras perdure esta situación.

5. Si se abre un procedimiento penal cuyas actuaciones son declaradas secretas con relación a una cuestión que ha sido objeto de una demanda de información de un diputado o diputada, la administración debe comunicárselo, y queda en suspenso la autorización de acceso a la documentación hasta que se alce el secreto por parte del órgano judicial.

6. Si el Gobierno no cumple lo dispuesto por los apartados 3, 4 y 5, a petición del diputado o diputada que ha presentado la demanda de información, debe incluirse en la primera reunión plenaria una pregunta sobre las razones que han impedido hacerlo. Si, a juicio del grupo parlamentario al cual pertenece quien lo ha solicitado, las razones no están fundamentadas, en el plazo de cinco días puede presentar una propuesta de resolución ante la correspondiente comisión, la cual ha de ser incluida en el orden del día de una sesión a celebrar en el plazo de quince días.”

“Artículo 6. Derecho de acceso a la información

1. Los diputados, de conformidad con la ley, tienen derecho a acceder a todos los datos y la información de las administraciones y las instituciones públicas, con respeto a las limitaciones de la legislación sobre protección de datos de carácter personal. Los datos que hayan sido declarados de carácter secreto, según la legislación vigente, quedan excluidos. El Parlamento ha de suscribir los correspondientes convenios para que esta disposición sea efectiva.

2. Si el diputado o diputada se traslada a las dependencias de la administración en el ejercicio de los derechos regulados por el artículo 5, puede ir acompañado por dos asesores, como máximo, debidamente acreditados.

3. El personal que presta asistencia a un grupo parlamentario o a un miembro del Parlamento en las actuaciones ante la Administración de la Generalidad debe estar debidamente acreditado. Este personal solo puede actuar ante la Administración de la Generalidad acompañando al correspondiente diputado o diputada.”

“Artículo 7. Acceso de los miembros del Parlamento a las materias declaradas secretas y reservadas y a los registros de datos.

1. El acceso a las informaciones secretas y reservadas y a los registros de datos que los contienen corresponde exclusivamente a los representantes de los grupos parlamentarios.

2. Únicamente los miembros de la comisión a la que se refiere el artículo 61 y un miembro más designado por cada grupo parlamentario pueden acceder a los registros y las informaciones a los que se refiere el apartado 1.

3. Los miembros que tengan acceso a los registros y las informaciones a los que se refiere el apartado 1 tienen el deber de mantener reserva permanente, de conformidad con la legislación vigente, respecto a los datos y las informaciones que conozcan por razón de su función parlamentaria.

las Comisiones parlamentarias. Y en este orden de ideas debe retenerse que el apartado 2 del artículo 48 del Reglamento prescribe que los órganos funcionales de la Cámara podrán *“d) Solicitar la presencia de otras personas con esta misma finalidad”*; finalidad que no es otra que la referida en la letra c) anterior, a cuyo tenor las Comisiones pueden *“c) Pedir la información y la documentación a las autoridades del Estado respecto a las competencias atribuidas a la Generalidad cuyos servicios aún no han sido transferidos. Asimismo, pueden requerir la presencia de autoridades y funcionarios públicos que no pertenezcan a la Administración de la Generalidad, para que informen sobre cuestiones que afecten a las funciones del Parlamento y a los intereses de Cataluña. Las autoridades y los funcionarios requeridos deben atender a estos requerimientos de conformidad con la legislación de aplicación”*.

Es decir, que la facultad de recabar información de la que disponen las Comisiones de investigación que se constituyan en el Parlamento de Cataluña, en defecto de prescripción expresa y a tenor del régimen general, está perfectamente delimitada respecto de su contenido: debe versar sobre cuestiones que afecten a las funciones del Parlamento y a los intereses de Cataluña.

A idéntica conclusión se llega en el supuesto de la Asamblea de Extremadura. Es más, en este caso la reforma del Reglamento operada en julio de 2013 así lo ha querido declarar de forma expresa, por remisión. El apartado 7 de su artículo 108, en efecto, dispone:

“7. La comisión de investigación puede pedir toda la documentación que estime necesaria para su trabajo conforme a la legislación vigente.”

Y tras disponer el artículo 18.4 del Reglamento como derecho individual que *“Los diputados tendrán derecho a solicitar información para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias.”*, en la letra a) de artículo 94.1 precisa lo siguiente:

“Artículo 94. Comparecencias y solicitud de información.

1. Las Comisiones, por conducto del presidente de la Cámara, podrán recabar:

a) Información y documentación de la Administración de la Junta de Extremadura, así como de la periférica del Estado en Extremadura y otras administraciones”.

4. El diputado o diputada que haga público alguno de los temas tratados en las reuniones a las que se refiere el artículo 61 o vulnere el deber de reserva que establece el apartado 3 puede ser excluido temporalmente del ejercicio de la función parlamentaria, por el procedimiento establecido por el artículo 193.2.

5. La presidencia debe velar por el cumplimiento de estas disposiciones y debe garantizar el cumplimiento del deber de secreto o reserva.”

Y lo mismo ocurre en el supuesto de la Asamblea de Madrid. A diferencia del requerimiento de la comparecencia de cualquier persona para ser oída, regulado en los apartados 3 y 4 del artículo 75, dicho precepto nada prevé sobre el requerimiento de documentación por parte de las Comisiones de investigación. Hemos de estar, pues, tanto al derecho individual de los Diputados afirmado por el artículo 18 de su Reglamento⁷, como a lo dispuesto como norma general respecto de las Comisiones en el artículo 70.

“Artículo 70.

1. Las Comisiones, por conducto del Presidente de la Asamblea, podrán:

a) Solicitar del Consejo de Gobierno los datos, informes o documentos que obren en poder de éste como consecuencia de actuaciones administrativas realizadas por la Administración Pública de la Comunidad de Madrid.

El Consejo de Gobierno deberá, en plazo no superior a treinta días y para su más conveniente traslado a la Comisión solicitante, facilitar los datos, informes o documentos solicitados o manifestar las razones fundadas en Derecho que lo impidan, siendo de aplicación a estos efectos lo establecido en el artículo 18. 3 y 4 del presente Reglamento.

⁷ “Artículo 18

1. Para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias, los Diputados, con el visto bueno del Portavoz del respectivo Grupo Parlamentario, tendrán derecho a solicitar al Consejo de Gobierno los datos, informes o documentos que obren en poder de éste como consecuencia de actuaciones administrativas realizadas por la Administración Pública de la Comunidad de Madrid. La solicitud se dirigirá en todo caso por conducto del Presidente.

2. El Consejo de Gobierno deberá, en plazo no superior a treinta días y para su más conveniente traslado al Diputado solicitante, facilitar los datos, informes o documentos solicitados o manifestar las razones fundadas en Derecho que lo impidan.

3. Cuando el volumen o la naturaleza de los datos, informes o documentos solicitados lo determinen, la Mesa, a petición motivada del Consejo de Gobierno, podrá disponer el acceso directo a aquéllos por el Diputado solicitante en las propias dependencias administrativas en las que se encuentren depositados o archivados. En tal caso, la autoridad administrativa encargada de facilitarlos exhibirá al Diputado solicitante los datos, informes o documentos solicitados, pudiendo aquél tomar las notas que estime oportunas y obtener copia o reproducción de aquellos que le interesen. El Diputado solicitante podrá actuar a tales efectos acompañado de personas que le asistan.

4. Cuando los datos, informes o documentos solicitados afecten al contenido esencial de derechos fundamentales o libertades públicas constitucionalmente reconocidas, la Mesa, a petición motivada del Consejo de Gobierno, podrá declarar el carácter secreto de las actuaciones a los efectos previstos en el artículo 26.1 del presente Reglamento, así como disponer el acceso directo a aquéllos en los términos establecidos en el apartado anterior, si bien el Diputado podrá tomar notas, mas no obtener copia o reproducción ni actuar acompañado de personas que le asistan.

5. Para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias, los Diputados, con el visto bueno del Portavoz del respectivo Grupo Parlamentario, podrán asimismo solicitar de la Administración del Estado o de la Administración Local los datos, informes o documentos que tengan a bien proporcionar sobre materias que sean de competencia o de interés de la Comunidad de Madrid. La solicitud se dirigirá en todo caso por conducto del Presidente.”

b) Solicitar de la Administración del Estado o de la Administración Local los datos, informes o documentos que tengan a bien proporcionar sobre materias que sean de competencia o de interés de la Comunidad de Madrid.

c) Requerir la comparecencia ante ellas de los miembros del Consejo de Gobierno competentes por razón de la materia para que informen a la Comisión acerca de los extremos sobre los que fueran requeridos, en los términos previstos en el artículo 209.1 b) de este Reglamento.

d) Requerir la comparecencia ante ellas de las autoridades y funcionarios públicos de la Comunidad de Madrid competentes por razón de la materia para que informen a la Comisión acerca de los extremos sobre los que fueran requeridos, en los términos previstos en el artículo 210.1 de este Reglamento.

e) Formular invitación de comparecencia ante ellas de otras entidades o personas a efectos de informe y asesoramiento, según lo dispuesto en el artículo 211.1 de este Reglamento.

2. Las Comisiones podrán delegar en sus respectivas Mesas la competencia para la adopción de los acuerdos a los que se refiere el apartado anterior. La iniciativa para la adopción de los acuerdos de delegación corresponderá a la Mesa de la Comisión correspondiente. Sin perjuicio de ello, las Comisiones podrán, en cualquier momento, revocar la delegación de competencias conferida o avocar para sí el ejercicio en un caso concreto de la función delegada. Los acuerdos de revocación y avocación se adoptarán a iniciativa de un Grupo Parlamentario o de la quinta parte de los miembros de la Comisión”.

3.4.3. Conclusión

En conclusión, del análisis del primero de los “poderes” puesto a disposición de las Comisiones de investigación para el desarrollo de su función se colige que, en el ámbito de las Cortes Generales y en el de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, tanto los particulares como las autoridades y funcionarios públicos pueden ser sujetos obligados a comparecer a requerimiento de una Comisión de investigación; por ende, ante una eventual incomparecencia, pueden ser sujetos activos del delito de desobediencia. Todo ello en el bien entendido sentido de que se trata de un “acto finalista”, que tiene por objeto obtener la información del requerido y, en consecuencia, comprende no sólo la comparecencia física ante la Comisión sino el deber de informar a la misma sin faltar a la verdad —salvaguardados siempre los derechos que la Constitución reconoce a todo ciudadano—.

Un régimen distinto es el que es propio del segundo de los “poderes” puesto a disposición de estos órganos parlamentarios: sencillamente, nada se prevé en la normativa de pertinente aplicación sobre la obligatoriedad de un eventual requerimiento de información o documentación a entidades y personas privadas por parte de las Comisiones del género constituidas en las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Y de esta anomía no puede sino colegirse que, ante una solicitud a una entidad de crédito que no sea atendida por su destinataria —como las ya formalizadas por distintas Comisiones de investigación—, nuestro ordenamiento no prevé sanción o consecuencia jurídica alguna; a diferencia de lo que ocurre cuando el requerimiento de información tiene por destinatario a quien encarna el objeto del control parlamentario en sentido estricto, esto es, cuando se dirige a una autoridad o funcionario público, con la finalidad de conocer y valorar la oportunidad, conveniencia y acierto de la acción gubernamental y administrativa —y aun en este supuesto se admite oponer *“razones fundadas en derecho”* para negarse a suministrar los datos, informes o documentos que obren en poder de las Administraciones Públicas—.

IV. LAS ENTIDADES PRIVADAS COMO SUJETOS DESTINATARIOS DEL CONTROL PARLAMENTARIO DESARROLLADO POR LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN

4.1. La condición de destinatarios de una investigación parlamentaria

Analizados hasta aquí el sujeto que desarrolla la investigación parlamentaria y los poderes puestos a su disposición para el desarrollo de su cometido, conforme a lo anunciado hemos de cambiar ahora de óptica, situándonos en la perspectiva del destinatario del control parlamentario.

En este orden de ideas, es algo más que evidente que la delimitación del destinatario del control debe estar determinada por su propio objeto, que, como hemos considerado anteriormente, no es otro que la actividad desarrollada por los órganos y entes integrantes del complejo Gobierno-Administración, sin limitación alguna, es decir, a partir de la afirmación en un Estado democrático de Derecho de la universalidad del control.

Presupuesta esta regla general, dada la singularidad de los poderes que tienen atribuidos, en el caso de las Comisiones parlamentarias de investigación pueden tener la condición de destinatarios de su actividad, es decir, se puede requerir la participación y colaboración en el desarrollo de una encuesta parlamentaria de:

1.º El Gobierno.

- 2.º La Administración pública, que es hoy el verdadero sujeto destinatario del control desarrollado por las Cámaras.
- 3.º Entidades o personas privadas.

4.2. La posición de los “sujetos no públicos” ante la actividad de una Comisión de investigación

En relación con este tercer grupo de eventuales destinatarios, que es el que ha determinado las presentes reflexiones, deben realizarse una serie de precisiones, a efectos de su correcta delimitación, aplicando las consideraciones generales efectuadas al considerar el sujeto activo del control.

En efecto, no estando, en principio, vinculados de una forma directa con la institución parlamentaria, la concreción de la posición de los que podríamos denominar “sujetos no públicos” ante la actividad de una Comisión de investigación exige una correcta delimitación, ponderando, en este singular supuesto, quién investiga, qué se investiga y cómo se investiga.

1. En primer lugar, en atención a quién investiga ha de recordarse que una Comisión parlamentaria de investigación no es en modo alguno un órgano administrativo de inspección, como tampoco se trata de un órgano jurisdiccional.

Una Comisión de investigación es, en efecto, un órgano parlamentario cuya funcionalidad no es la de depurar conductas concretas, sino, dentro de sus potestades, considerar y analizar problemas de interés público en los que —recogiendo el criterio utilizado por el Tribunal Constitucional de Baviera—, versando sobre una relación de control de un cargo público o sobre el ejercicio de una función en la vida pública, aparezca como justificado inmiscuirse parcialmente en el ámbito privado del afectado sometido a investigación.

Para la depuración de conductas concretas debidas a las entidades de crédito, o de sus responsables, existen en nuestro ordenamiento, en efecto, tanto órganos administrativos específicos como distintos procedimientos ante los órganos competentes en cada caso del Poder Judicial.

Así, en el ámbito económico-financiero, además de las atribuciones de los órganos de fiscalización y de control anteriormente señalados —la Intervención y las Inspecciones— nuestro ordenamiento contempla distintas figuras, con competencias específicas, como el Banco de España desde el Real Decreto 1473/1971, de 9 de julio, o el Ministerio de Economía y Hacienda, en la concreta configuración que en cada estructura departamental adopte. En su respectivo ámbito, cada uno de dichos organismos desarrolla una función singular de depuración de conductas concretas que en modo alguno puede asumir un órgano parlamentario, ni siquiera por vía de sustitución, esto es,

en la hipótesis de que esos órganos no hubieran asumido sus respectivas competencias; en ese hipotético supuesto, lo que el órgano parlamentario podría investigar es por qué los órganos de control no habían actuado debidamente.

Tampoco una Comisión de investigación es un órgano jurisdiccional: no es esa su naturaleza, no tiene atribuidos los poderes precisos al efecto, ni el ejercicio de la función jurisdiccional le corresponde en la distribución de competencias que define el entramado de los poderes públicos. Una Comisión del género, dicho con otras palabras, ni juzga ni ejecuta lo juzgado, y eso explica, como anteriormente se señaló, que sus conclusiones no sean vinculantes para los Tribunales y que, de forma simultánea, se puedan desarrollar una investigación parlamentaria y una investigación judicial.

En conclusión, una Comisión de investigación, en su condición de órgano parlamentario y en desarrollo de su función de control, podrá inmiscuirse parcialmente en el ámbito privado propio de una entidad de crédito sólo en tanto la intromisión esté justificada por el análisis de un asunto de interés público, sin que quepa depurar en sede parlamentaria conductas concretas.

2. Segundo, y conforme se ha destacado, el objeto de la investigación debe serlo un asunto de interés público.

Dicho objeto excluye, de raíz y sin ningún tipo de precisión, cualquier requerimiento que pudiera ser formulado por una Comisión de investigación acerca de asuntos privados, ajenos al interés general. Como debe excluir cualquier intento de, durante el desarrollo de una investigación de interés público, analizar conductas estrictamente privadas.

En conclusión, y dicho con otras palabras: la eventual intromisión parcial en el ámbito privado de una entidad privada sólo estará justificada si la investigación tiene por objeto una relación de control de un cargo público o el ejercicio de una función en la vida pública.

3. En tercer lugar, y por último, la correcta delimitación de las entidades y personas privadas como sujetos destinatarios de una investigación parlamentaria exige ponderar el cómo se investiga. Y, obvio resulta, dicha ponderación debe partir de un inexcusable deber de colaboración con la Comisión parlamentaria por parte de cualquier ciudadano.

Ahora bien, ese genérico deber de colaboración que se asume en el marco del desarrollo de una investigación sobre un asunto de interés público por parte de un órgano parlamentario, cuya funcionalidad no es la de depurar conductas concretas, ¿cómo se ajusta con los singulares poderes puestos a disposición de una Comisión de investigación para el desarrollo de su función? Dicho con otras palabras, pasando de lo general a lo concreto:

- ¿Qué información debe suministrar una entidad privada a requerimiento de una Comisión de investigación constituida en el seno de la Asamblea Legislativa de una Comunidad Autónoma?
- ¿Hasta dónde alcanza la obligación de suministrar la documentación requerida?
- ¿Qué alcance tiene el deber de comparecer en sede parlamentaria?
- ¿A qué preguntas de los miembros de la Comisión está obligado a contestar un compareciente y cuáles, en su caso, podría declinar?
- Y, por último, ¿puede exigirse a un compareciente que, estando abierto paralelamente un proceso penal, conteste a cuestiones que pudieran determinar su imputación o condena; o, dicho coloquialmente, presupuesto el tenor del apartado 3 del artículo 502 del Código Penal, puede exigirse a un particular convocado ante una Comisión parlamentaria de investigación que revele la verdad en su testimonio, aunque la misma pudiera perjudicarle en sede jurisdiccional?

4.3. La obligación por parte de una entidad de crédito de atender las solicitudes de información que se le formulen

1. Cuanto hasta aquí se ha expuesto, singularmente en el apartado III.4.B).- respecto de los poderes atribuidos a las Comisiones de investigación para el desarrollo de su cometido, serviría para dar contestación a las dos primeras cuestiones que inicialmente nos planteamos.

Así es, a diferencia de lo que ocurre cuando el requerimiento de información tiene por destinatario a una autoridad o funcionario público (y sin perjuicio en este caso de la posibilidad de oponer “razones fundadas en derecho” para negarse a suministrar la información), la normativa de pertinente aplicación —singularmente los Reglamentos de los Parlamentos de Cataluña, de Extremadura y de Madrid— no establece en modo alguno que las entidades privadas y, singularmente, las de crédito tengan la obligación de atender cualesquiera requerimientos de información o documentación que les puedan ser realizados por una Comisión de investigación creada en una Asamblea Legislativa.

Dicho de otro modo, ante la eventualidad de que una solicitud del género no sea cumplimentada por una entidad de crédito nuestro ordenamiento no prevé sanción o consecuencia jurídica alguna⁸.

⁸ La opinión la comparte la doctrina especializada en la materia. Sin ánimo exhaustivo: FRANCISCO JAVIER CIRIERO SOLETO: “La no comparecencia y el falso testimonio ante las comisiones de investigación. Análisis del art. 502 del Código Penal”, en *Corts*, Anuario de Derecho Parlamentario, núm. 13, Valencia, 2002; ROSARIO GARCÍA MAHAMUT: “Las Comisiones parlamentarias de investigación en el Derecho constitucional español”, Madrid, 1996; ANA GUDE FERNÁNDEZ: “Las comisiones parlamen-

2. No obstante lo anterior, presupuesto el deber de colaboración con una Comisión parlamentaria que asume cualquier ciudadano, cabe plantearse si las Comisiones de investigación pueden cursar dichas solicitudes y si las entidades privadas deben cumplimentarlas, al margen de la inexistencia de sanción por el incumplimiento.

Sobre este particular hemos de afirmar que, aunque es cierto que las previsiones reglamentarias centran el requerimiento de información y documentación en el complejo Gobierno-Administración, debe entenderse que nada impide la solicitud por parte de una Comisión parlamentaria a una entidad privada de aquellos datos que pueda reputar necesarios para el desarrollo de su labor, en cuanto consecuencia natural del derecho de iniciativa parlamentaria y, por extensión, de las diversas atribuciones reconocidas en el ordenamiento constitucional y estatutario a la institución representativa. Es decir, cabe entender que, siempre que verse sobre un asunto de interés público de su competencia objetiva y territorial, nos hallaríamos ante un *implied power* del Parlamento, que no precisaría —allí donde no la tenga— una específica disciplina normativa.

Otra cosa bien distinta es que dichas solicitudes deban ser atendidas por sus destinatarios: es obvio que sí deben serlo por parte del Ejecutivo, en la línea que el Tribunal Constitucional ha reiterado (por todas, sus Sentencias 181/1989 y 220/1991) y recientemente ha afirmado, de forma enfática, la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo. El Alto Tribunal, en su sentencia de 25 de febrero de 2013 (Recurso de casación núm. 4268/2011), ha extendido la obligación al supuesto de que los documentos solicitados se hubieran incorporado a un procedimiento penal, aun habiéndose declarado el secreto del sumario, si los documentos requeridos son públicos en su configuración, como ocurría en el caso de autos con los contratos administrativos requeridos por los recurrentes: el hecho de que dichos contratos, otorgados tras un procedimiento de licitación pública, se incorporen ulteriormente a una instrucción penal no transforma su naturaleza y, por ende, no los convierte en secretos. Lo contrario, concluye la Sala, sería contrario al *ius in officium* y comportaría menoscabar el derecho fundamental consagrado en el artículo 23.2 de la Constitución, que contempla no sólo el acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad y con los requisitos que señalen las leyes, sino, también, el de permanecer en ellos y desempeñarlos conforme a las previsiones

tarias de investigación”, Universidad de Santiago de Compostela, 2000; FRANCESC PAU I VALL: “Las Comisiones de investigación como instrumento de control del Gobierno en el Parlamento de Cataluña”, en “Parlamento y control del Gobierno. V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentarios”, Pamplona, 2004, pp. 291 a 302; ANDRÉS JIMÉNEZ DÍAZ: “Comisiones de Investigación, intimidad e información tributaria”, en Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 60, 2000; MARÍA TORRES BONET: “Las Comisiones de investigación, instrumentos de control parlamentario del Gobierno”, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998; e IGNACIO TORRES MUÑOZ: “Las comisiones parlamentarias de investigación”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998.

legales, entre las que se comprenden las prescripciones reglamentarias relativas al derecho a obtener información y documentación.

No es éste, sin embargo, el supuesto de las solicitudes de información realizadas a una entidad privada y, singularmente, a las entidades de crédito; al margen, en este momento, de cuál sea su concreto contenido. Respecto de las mismas no hay ninguna norma, por lo que respecta a las investigaciones desarrolladas por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, que imponga el deber de atender las solicitudes que se le formulen. Tan sólo los reglamentos parlamentarios contemplan tímidamente la facultad de las Comisiones parlamentarias de formular solicitudes de documentación; y no se trata sólo de que éstos no establezcan consecuencia jurídica alguna para el supuesto de que el requerimiento no fuera atendido, sino de que no podrían establecerla, pues su contenido normativo se circunscribe a la organización y funcionamiento interno de las Cámaras, por lo que no pueden imponer obligaciones —menos aun sanciones— a sujetos ajenos a la institución parlamentaria.

Y no existe, conforme se ha visto, prescripción alguna que —como sí ha ocurrido respecto de las comparecencias—, haya extendido en este caso el deber legalmente establecido para el supuesto de las Cámaras que conforman las Cortes Generales a las Comisiones de investigación de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

3. La resultante es clara: las entidades privadas y, en concreto, las de crédito no están obligadas a atender las solicitudes de información y documentación que les puedan ser formuladas por los órganos funcionales o de trabajo de la Asambleas Legislativas, aun en el caso de que el requerimiento provenga de una Comisión de investigación.

Y hay más, desde la óptica del destinatario del requerimiento, que es la que aquí nos ocupa, no sólo no es que no exista una obligación de remitir la documentación —como tampoco existe una sanción por su eventual incumplimiento; aunque sea difusa, como en el caso de los sujetos que sí están obligados—, sino que la eventual cortesía con la que se pudiera pretender actuar en orden a atender el requerimiento de un órgano parlamentario habría de ponderarse debidamente, toda vez que el suministro de datos, informes y documentos por parte de los responsables de una entidad podría entrar en colisión tanto con la normativa que protege el secreto bancario —Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito—, como con la disciplina que está destinada a preservar los datos personales —Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal—; sin entrar aquí en las determinaciones del Código de Comercio y demás legislación mercantil destinada a proteger los legítimos intereses comerciales y financieros de las entidades del género.

Los administradores de una sociedad, en efecto y a tenor de lo dispuesto por el Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital, deben desempeñar su cargo con la diligencia de un ordenado empresario —art. 225—, sometidos al deber de lealtad y a actuar en atención exclusiva al interés de la sociedad —art. 226—, y con dicho presupuesto, aun después de cesar en sus funciones, deben guardar secreto de todas las informaciones societarias de carácter confidencial, estando obligados a guardar reserva de las informaciones, datos, informes o antecedentes que conozcan como consecuencia del ejercicio del cargo, sin que las mismas puedan ser comunicadas a terceros o ser objeto de divulgación cuando pudiera tener consecuencias perjudiciales para el interés social —art. 232—; encontrándose sometidos a responsabilidad por los daños que causen a la sociedad por incumplimiento de los deberes de su cargo —art. 236—. Y cabe destacar, conforme al apartado 2 del artículo 232 de la propia Ley, que sólo se exceptúan del deber de secreto los supuestos en los que las leyes permitan su comunicación o divulgación a tercero o que, en su caso, sean requeridos o hayan de remitir a las respectivas autoridades de supervisión, en cuyo caso la cesión de información deberá ajustarse a lo dispuesto por las leyes. No es éste el caso, obvio resulta, de las solicitudes de información que puedan ser remitidas por una Comisión de investigación de una Asamblea Legislativa.

Y es que la misión del Parlamento es controlar la acción del Gobierno y de la Administración, no controlar la actividad de los particulares en la dinámica del mercado en orden a depurar conductas concretas; y cuando una solicitud parlamentaria tiene por objeto cuestiones confidenciales o de estrategia empresarial se plantea una colisión entre la lógica del mercado y la lógica del control e información parlamentarias. En estos supuestos lo deseable es encontrar mecanismos que preserven la lógica empresarial y aseguren la facultad que asiste a los miembros del Parlamento de obtener información, sin que ninguno de ellos padezca. Ahora bien, hay supuestos en los que la conciliación de intereses no es viable, debiendo imponerse un principio, con el consecuente sacrificio del opuesto.

4.4. El alcance del deber de comparecer ante una Comisión de investigación y la posibilidad de no contestar, en perjuicio propio, aquellas preguntas que versen sobre cuestiones que se encuentren *sub iúdice*

1. Presupuesta la obligación de comparecer a requerimiento de una Comisión de investigación —constitucional y reglamentariamente afirmada—, así como la sanción aplicable ante el incumplimiento de dicho deber —tipificada por el Código Penal—, a efectos de concretar el alcance del deber de comparecer en sede parlamentaria hemos de tener presente, conforme ya se ha

analizado, que se trata de un “acto finalista” que comprende el deber de informar a la Comisión: si se separase la comparecencia de la información se dejaría sin contenido la obligación prevista en el artículo 76.2 de la Constitución.

A lo ya precisado sobre el particular en el apartado III.4.A) nos remitimos aquí, en aras de la brevedad.

2. Nos interesa ahora, a efectos de dejar clara nuestra posición respecto de la cuestión inicialmente planteada, precisar la extensión de ese deber de informar que recae sobre el compareciente, toda vez que el artículo 502 del Código Penal, en su apartado 3, ha tipificado como delito el falso testimonio ante una Comisión parlamentaria de investigación.

Pues bien, lo primero que debe afirmarse es que resulta obvio que dicho deber de informar debe entenderse dentro del marco de la Constitución, por lo que el requerido, durante su comparecencia en sede parlamentaria, no podrá sufrir menoscabo alguno de los derechos fundamentales que la Constitución proclama y, especialmente pero no sólo, del derecho a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable, proclamado en el artículo 24.2 de la Constitución⁹.

Un derecho, recordemos, que ha sido desarrollado por la Ley de Enjuiciamiento Criminal —artículos 416 a 418— y en cuya virtud quedan dispensados de la obligación de declarar el cónyuge, hermanos y determinados parientes del procesado, así como su abogado en relación con los hechos que le hubiesen sido confiados en calidad de defensor. De igual modo, no pueden ser obligados a declarar como testigos los eclesiásticos sobre hechos que les hubiesen sido revelados en el ejercicio de sus funciones, los funcionarios públicos cuando no pudieran declarar sin violar el secreto que por razón de sus cargos estuvieran obligados a guardar o cuando, procediendo en virtud de obediencia debida, no fueran autorizados por sus superiores, como tampoco están obligados a declarar como testigos los incapacitados física o moralmente.

Hemos dicho que, especialmente pero no sólo, se debe preservar el derecho afirmado por el artículo 24.2 de la Constitución. Y lo hemos dicho toda vez que la propia Norma fundamental, además:

- i. en su artículo 18.1, garantiza el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen;
- ii. en el apartado 3 de dicho precepto añade la garantía del secreto de las comunicaciones y, en especial, de las postales, telegráficas y telefónicas,

⁹ La opinión es unánime sobre el particular. Por todos, sirva la remisión a los trabajos, ya citados, de CIRIERO SOLETO, GARCÍA MAHAMUT, GUDE FERNÁNDEZ, PAU I VALL, JIMÉNEZ DÍAZ, TORRES BONET y TORRES MUÑO.

salvo resolución judicial (que no es el caso de una Comisión de investigación); y,

- iii. en la misma línea, el artículo 20.1.d) salvaguarda el secreto profesional, de conformidad con el cual no se deduce el tanto de culpa por delito de desobediencia cuando los periodistas llamados a declarar como testigos invocan dicho secreto para negarse a proporcionar “sus fuentes”.

3. En consecuencia, como quiera que nadie puede ser obligado a declarar contra sí mismo, ni a confesarse culpable, así como tampoco a declarar sobre su ideología, religión o creencias, las preguntas que se le formulen a un compareciente durante el desarrollo de una investigación parlamentaria deberán respetar dichos límites. Si los mismos no son observados, estamos seguros que ha de compartirse que el compareciente podría no contestar a la cuestión o cuestiones planteadas sin incurrir en la comisión de un delito, pues la conducta estaría debidamente justificada y, por ende, aunque se entendiera cometido el tipo penal, faltaría el principio de antijuridicidad, con lo que no podría imponerse al compareciente pena alguna.

Y no hace falta decir que 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.

Así se colige del deber que asumen las Mesas de las Cámaras —conforme de forma expresa se establece en el artículo 1.2 de 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 en el artículo 59 del reglamento del Parlamento de Cataluña— en orden a velar porque ante las Comisiones de Investigación queden salvaguardados el respeto a la intimidad y el honor de las personas, el secreto profesional, la cláusula de conciencia y los demás derechos constitucionales, aplicando el artículo 20.7 del Código Penal, a cuyo tenor está exento de responsabilidad criminal el que obre en cumplimiento de un deber o en el ejercicio legítimo de un derecho, oficio o cargo.

A contrario, respetados los derechos del compareciente éste estará obligado a responder a las preguntas que se le realicen por los miembros de la Comisión de investigación durante el desarrollo de la sesión parlamentaria, en el bien entendido sentido de que las mismas se formulen en el marco de la labor propia del órgano parlamentario y, por tanto, no tengan por objeto depurar conductas concretas sino adecuarse al asunto de interés público que es propio de la Comisión.

Y en este supuesto, estando obligado a responder, es evidente que el compareciente sí incurrirá en el tipo penal si falta a la verdad, si omite datos o

hechos que sean relevantes, o si incurre en reticencias o inexactitudes tendentes a generar equívocos; obviamente, siempre que los hechos sobre los que se falte a la verdad sean relevantes, utilizándose como parámetro para determinar la relevancia que hayan servido o no para las conclusiones definitivas de la Comisión de investigación, bien porque se hayan incluido en las mismas o bien porque lo revelado, y no cierto, haya servido de inferencia lógica para llegar a las conclusiones finales de la encuesta.

Por lo demás, no hace falta precisar que un presupuesto para que se dé el tipo penal es que el falso testimonio se produzca ante una Comisión parlamentaria de investigación; de donde se colige que no constituiría una conducta típica la realización de manifestaciones, incurriendo en falsedad, antes los medios de comunicación en los pasillos de la Cámara o en rueda de prensa en la sede de la propia institución, antes o después de la sesión parlamentaria en la que se celebre la comparecencia: el falso testimonio debe producirse ante la Comisión y durante el desarrollo de la sesión.

4. En conclusión, el deber de informar que recae sobre el compareciente ha de entenderse dentro del marco de la Constitución, por lo que el ejercicio del mismo no podrá, en ningún caso, vulnerar los derechos fundamentales de éste, de donde podemos concluir que el deber de comparecer lleva implícito el deber de declarar, con tres límites:

- i. No declarar sobre aquellas cuestiones puntuales que excedan del o sean ajenas al asunto de interés público que motiva la constitución de la Comisión de investigación, las cuales deben ser concretadas respecto del compareciente en el comparendo que formalmente ha de remitírsele¹⁰.

Dicho con otras palabras, el compareciente no puede ser interpelado, con ocasión de su comparecencia sobre cuestiones ajenas al concreto objeto de la Comisión; es éste, que en ningún caso podrá versar sobre la depuración de conductas concretas, el que da cobertura a la entrada en juego del deber de comparecer e informar y de las consecuencias jurídicas afirmadas ante la eventualidad de su incumplimiento: no comparecencia o falso testimonio.

Y tampoco puede el compareciente ser interpelado sobre cuestiones no concretadas en el requerimiento que se le haya formalizado en tiempo y forma: lo que determina la condición de sujeto activo del falso testimonio es, conforme al artículo 502.3, la condición de “*convocado ante una comisión de investigación*” y la comparecencia, que no se desarrolla ante un órgano judicial, no tiene la condición de un interrogatorio.

¹⁰ En este sentido, vid. FERNANDO VÁZQUEZ-PORTOMEÑE SEIJAS: “*El falso testimonio ante comisión parlamentaria de investigación (Art. 502.3 CP). Tipo de injusto*”, Atelier, Barcelona, 2005.

- ii. No ver perjudicada el compareciente su propia situación jurídica, pues en modo alguno puede obligársele a declarar contra sí mismo o a confesarse culpable; lo contrario significaría que la actuación de la Comisión de investigación implicaría un menoscabo de los derechos fundamentales que la Constitución proclama y, especialmente pero no sólo, del proclamado por el artículo 24.2 de la Constitución¹¹.
- iii. No declarar sobre aquellos asuntos que se conocen bajo la condición de secreto profesional, lo que legitimaría, a tenor de lo dispuesto por el artículo 20.7 del Código Penal, que el compareciente no diera contestación a aquellas preguntas que pudieran colisionar con el secreto bancario, el secreto comercial y el secreto tributario, o que resultaran contrarias a la normativa en materia de protección de datos personales¹².

No a otra conclusión puede llegarse, primero porque la conducta típica establecida por el artículo 502.3 del Código Penal es la de faltar a la verdad, debiendo existir, por tanto, constancia acerca de cuál es la verdad para que se pueda admitir la falsedad —lo que excluye del tipo la mera contradicción entre varias declaraciones—. Y, segundo, porque sería absurdo que una persona llamada a comparecer ante una Comisión de investigación pudiera ser obligada, más allá de lo que es propio de un proceso penal, a realizar declaraciones que puedan incriminarla o a revelar datos o noticias conocidos por el ejercicio de su profesión —cuando tiene la obligación legalmente establecida de guardar secreto, asumiendo la responsabilidad de su incumplimiento—, pareciendo que lo lógico es aplicar a los comparecientes los mismos privilegios procesales de los que disfrutaban los testigos judiciales. Reténgase, en este orden de ideas, que su declaración puede ser posteriormente utilizada por el Ministerio Fiscal, o por el Juez, a efectos de iniciar una investigación judicial o para aportarlas como pruebas a un proceso judicial. Es aquí donde la exención de responsabilidad afirmada por el artículo 20.7 del Código Penal cobra todo su sentido.

¹¹ *Vid.*, además de VÁZQUEZ-PORTOMEÑE SEIJAS, pp. 113 a 116 de la obra citada en la nota anterior, GARCÍA MAHAMUT, *op. cit.*, p. 245; GUDE FERNÁNDEZ, *op. cit.*, pp. 245 y ss.; y TORRES MURO, *op. cit.*, p. 91.

¹² Sobre el particular, además de VÁZQUEZ-PORTOMEÑE SEIJAS, *op. cit.*, pp. 101 a 111 de la obra citada en la nota anterior, véase MARCOS FRANCISCO MASSÓ GARROTE: “*Poderes y límites de la investigación parlamentaria en el Derecho constitucional español*”, Madrid, 2001, pp. 192 y 193.