

REFLEXIONES SOBRE LAS COMISIONES DE INVESTIGACION O ENCUESTA PARLAMENTARIAS EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL (*)

ALFONSO ARÉVALO GUTIÉRREZ

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LOS ASPECTOS FUNDAMENTALES DE LA REGULACIÓN VIGENTE EN NUESTRO ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL.—A) *Naturaleza jurídica de las Comisiones de Investigación o Encuesta parlamentarias: medio de control del ejecutivo o procedimiento de información del Parlamento.*—B) *La comparecencia obligatoria ante las Comisiones de Investigación o Encuesta parlamentarias: especial referencia a la Ley Orgánica 5/84 de 26 de mayo.*—1. *Los particulares ante las Comisiones de Investigación.*—1.1. *Las personas jurídicas.*—1.2. *Los funcionarios públicos.*—1.3. *Los extranjeros.*—1.4. *Los menores de edad.*—2. *Requisitos del comparendo.*—3. *Límites de la obligación.*—3.1. *El deber de declarar.*—3.2. *El juramento.*—4. *Los derechos del compareciente.*—5. *El procedimiento del acto de comparecencia.*—6. *The power to send for papers and records.*—7. *Consecuencias del incumplimiento voluntario: la sanción imponible.*—7.1. *El carácter de la norma.*—7.2. *La sanción posible en el ordenamiento actual.*

(*) El presente trabajo, que será completado próximamente en esta misma Revista, recoge los puntos más significativos de la tesis de licenciatura que presenté en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense y que fue dirigida por don Manuel Fraile Clivillés.

I. INTRODUCCIÓN

El reconocimiento constitucional de que ha sido objeto este instituto parlamentario ha supuesto en nuestro ordenamiento jurídico una importante transformación, que podemos calificar de verdadera revolución, habida cuenta de la carencia al respecto de cualquier precedente de este rango. En efecto, el artículo 76 de la Constitución española de 1978 viene a romper una inveterada tradición en nuestro país, donde el silencio constitucional sobre la institución ha sido una constante, pues desde los albores del liberalismo decimonónico no aparece ninguna Carta Magna que recoja este instituto, lo cual, no obstante, no resulta del todo extraño, ya que tradicionalmente la potestad investigadora o de encuesta se había considerado —y no sólo en nuestro país—, como un «implied power» del Parlamento en el ejercicio de sus funciones, cuya regulación se había abandonado a la praxis de las Cámaras. Incluso esta carencia constitucional se prolongó en el nivel legislativo, no encontrando en nuestros anales normativa legal al respecto.

En este sentido el constituyente de 1978, con buen criterio, optó por el modelo imperante en los ordenamientos democráticos occidentales (1), preocupándose por consagrar de modo expreso este

(1) Vid., entre otros, artículo 82 de la Constitución italiana; artículo 44 de la Ley Fundamental de Bonn; artículo 68 de la Constitución de Grecia de 1975; artículo 181 de la Constitución de Portugal de 1976, reformado en 1982 colmando las lagunas presentes en la normativa anterior.

importante medio de fiscalización del ejecutivo con el que cuentan nuestras Cortes Generales.

Sin embargo, pese a la importancia de este novedoso precepto y a su incidencia en la esfera de los particulares, lo cierto es que nuestra doctrina se ha ocupado escasamente y, por lo general, sin demasiado acierto, de esta materia. Por ello es necesario precisar con toda claridad algunos aspectos, particularmente tras la publicación de la Ley Orgánica 5/84 de 26 de mayo; que se ocupa de arbitrar la comparecencia de los particulares ante las Comisiones de Investigación del Congreso y del Senado, o de ambas Cámaras.

Lo primero que se debe apuntar es la diversa terminología al uso. Efectivamente, existe una dualidad en la terminología empleada para referirse a estas Comisiones, las cuales responden en algunos países a la denominación de «Comisiones de Encuesta», y en otros a la de «Comisiones de Investigación». Este último es el nombre que tradicionalmente se ha acogido en nuestro país desde el Reglamento de 1867 (artículo 67), y que se refleja en la Constitución de 1978. En realidad, esta dicotomía no tiene demasiado relieve, ya que bajo cualquiera de las dos denominaciones late una misma idea, y ello pese a las diferencias existentes en su articulación según los diversos ordenamientos. Esta equiparación semántica es tan ostensible que, incluso en nuestro Derecho, el Reglamento provisional del Congreso de los Diputados de 1977 utilizaba de modo indistinto ambas denominaciones (artículo 124).

A nuestro juicio, partiendo de un enfoque terminológico, la denominación de «Comisiones de Encuesta» es la más acertada. Esta opinión es el resultado de la consideración en puridad de los conceptos de «Investigación» y de «Encuesta».

Según la Real Academia el término investigar, que procede del latino «investigare», significa «hacer diligencias para descubrir una cosa» (2).

Por su parte, encuesta, que procede del latín «inquaesita», implica la idea de una «averiguación o pesquisa». Realizar una encuesta supone el «acopio de datos obtenidos mediante consulta o

(2) Real Academia: DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Tomo II, Editorial Espasa Calpe, Vigésima edición, Madrid, 1984, pág. 785.

interrogatorio referentes a estados de opinión, costumbres, nivel económico, o cualquier otro aspecto de la actividad humana» (3).

Bajo estas premisas, dada la realidad de las Comisiones de Investigación o Encuesta en los ordenamientos occidentales, donde no es tan importante la obtención de resultados tendentes a descubrir ciertas irregularidades como la peligrosa publicidad que suponen para la Administración, creemos que es más acertado el término «encuesta», por cuanto la función que realizan no supone tanto llevar a cabo esas diligencias para descubrir la realidad de un suceso, como hacer ciertas averiguaciones sobre cualquier asunto de interés público, acopiando los datos descubiertos tras realizar determinadas pesquisas, para al final elaborar un informe con las noticias obtenidas como resultado de esa encuesta.

En síntesis, y como primera aproximación, puede decirse que las Comisiones de Investigación o Encuesta son órganos técnico-políticos de trabajo de las Cámaras, resultado lógico de la actividad de fiscalización o de control parlamentario ejercida sobre el ejecutivo, cuyo objetivo es recoger la información necesaria sobre cualquier asunto de interés público a través de un instrumento colegiado de carácter temporal integrado por una representación proporcional a la fuerza de los grupos parlamentarios en la Cámara, que implica unas facultades excepcionales para el desarrollo de su función, pudiendo incluso afectar a terceros extraños a las Cámaras, y cuyos resultados pueden servir, en su caso, para una posterior resolución del Parlamento o para exigir responsabilidades. Pueden, pues, conceptuarse como un «procedimiento cualificado» con el que cuentan las Cámaras, que incluso en algunos casos realizan sus funciones fuera de las instalaciones del Parlamento, y cuya competencia se resume en la elaboración de un informe, fruto de los datos obtenidos, el cual carece de fuerza vinculante.

II. LOS ASPECTOS FUNDAMENTALES DE LA REGULACIÓN VIGENTE EN NUESTRO ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL

Partiendo de estas nociones introductorias, cuyo objetivo no es otro que el de servir de marco a la exposición que sigue, la línea

(3) Real Academia: Diccionario..., *op. cit.*, Tomo I, pág. 549.

expositiva que vamos a seguir es doble, ocupándonos de dos aspectos referentes a este instituto parlamentario que, debido a causas de distinta índole, parecen ser hoy por hoy los más sugerentes. A saber:

1. Por un lado, vamos a detener nuestra atención en delimitar cuál es la naturaleza y función de estas Comisiones, precisando la afirmación que se ha efectuado más arriba, en el sentido de considerar que nos hallamos ante un instrumento de control del ejecutivo, desarrollo de las funciones que le han sido atribuidas a nuestras Cortes Generales por el artículo 66-2 C.E. En realidad esta cuestión teórica no tiene una trascendental significación práctica. Sin embargo, vamos a detenernos sobre este aspecto debido al interés que ha suscitado entre nuestros autores y a que, paradójicamente, por contraste con otros temas de Derecho constitucional-parlamentario de mayor relieve, contamos con una abundante literatura jurídica al respecto.

2. Por otra parte, analizaremos los datos más reseñables en torno al deber constitucional de comparecencia que establece el párrafo segundo del artículo 76 en su primer inciso. Este tema sí cuenta con una importante significación práctica, por la especial incidencia que, en el ámbito de la esfera de los particulares, supone la posibilidad con la que cuentan estas Comisiones de compeler a cualquier persona para que comparezca ante las mismas.

A) Naturaleza jurídica de las Comisiones de Investigación o Encuesta parlamentarias: medio de control del ejecutivo o procedimiento de información del Parlamento.

Es curioso que, pese a carecer en nuestra doctrina de un estudio en profundidad sobre estos órganos, diversos autores se hayan preocupado de la delimitación de su naturaleza jurídica. Lo cierto es que, como ya apuntábamos, éste es un aspecto que carece de un especial relieve en cuanto a sus efectos prácticos, pues la realidad es que las Comisiones de Investigación son en nuestro ordenamiento lo que son, con independencia de cuál pueda ser la consideración que se les dé a nivel dogmático, y ello por la propia naturaleza flexible del Derecho Parlamentario.

No obstante, por la abundante literatura jurídica con la que

contamos, vamos a ocuparnos de precisar ciertos criterios que no han sido certeramente interpretados, y que han originado algunas confusiones.

Se plantea la cuestión de cuál es la naturaleza y función que desarrollan estas Comisiones dentro de la estructura parlamentaria. Para enfocar el tema no puede olvidarse que estamos, en última instancia, ante Comisiones de las Cámaras, las cuales, como señala FRAILE CLIVILLÉS, son órganos funcionales o de trabajo del Pleno (4).

Partiendo de esta base, lo que nos interesa es concretar cuál es el verdadero objeto de esa función, de ese trabajo que desarrollan las Comisiones de investigación o encuesta en nuestro Parlamento. Entramos así en la polémica doctrinal en torno a si estos órganos llevan a cabo una función de control sobre la actividad desarrollada por el Gobierno y la Administración (el control sobre el Ejecutivo que atribuye el artículo 66-2 de la Constitución a las Cortes Generales), o bien si, simplemente, la función de estos órganos es la de ser un procedimiento de información del Parlamento.

Como punto de partida, ha de señalarse que es un lugar común considerar el instituto parlamentario de las encuestas entre los medios de control o fiscalización del Gobierno. Así, entre otros, lo hacen BISCARETTI (5), STEIN (6), FINER (7), DUVERGER (8), LOEWENSTEIN (9), y en nuestra doctrina, GIL ROBLES y PÉREZ SERRANO (10),

(4) Véase una interesante recensión sobre esta categoría parlamentaria en su obra, *Introducción al Derecho Constitucional Español*, E. Calpe, Madrid, 1975, pág. 571 y sigs. Asimismo, para una acertada teoría general de las comisiones parlamentarias, véase: FRAILE, M., *La comisión permanente de las Cortes*, Ed. Nacional, Madrid, 1974.

(5) BISCARETTI DI RUFFIA, *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1973, pág. 404 y sigs.

(6) STEIN, *Derecho político*, Aguilar, Madrid, 1973, pág. 75.

(7) FINER, *Teoría y práctica del Gobierno moderno*, Tecnos, Madrid, pág. 646 y sigs.

(8) DUVERGER, *Instituciones políticas y Derecho constitucional*, Ariel, Barcelona, 1970, pág. 342.

(9) LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1979, pág. 255.

(10) GIL ROBLES y PÉREZ SERRANO, *Diccionario de términos electorales y parlamentarios*, Taurus, Madrid, 1977, págs. 54-55.

RUIZ DEL CASTILLO (11), FRAGA (12), SÁNCHEZ AGESTA (13), PECES BARBA (14), ALVAREZ CONDE (15), CALVO GONZÁLEZ (16), RAMÍREZ (17), MONTERO GIBERT y GARCÍA MORILLO (18), etc.

Lo cierto es que, últimamente, una nueva tendencia doctrinal ha cuestionado esta sistemática, principalmente en Italia, e incluso en nuestro país se ha producido una reciente polémica en relación a este tema (19).

En realidad, entrar en profundidad en esta polémica requeriría la previa consideración de algunos puntos rectores, que exceden los objetivos de esta exposición, en base a los cuales, dependiendo de la interpretación que se adopte, llegaríamos a apoyar una tesis u otra. Así, por ejemplo, ocurre con el término «control», respecto

(11) RUIZ DEL CASTILLO, *Manual de Derecho Político*, Instituto editorial Reus, Madrid, 1939, págs. 808-809.

(12) FRAGA, *La reforma del Congreso en los EE.UU.*, Ediciones de Cultura Hispánica, Madrid, 1951, pág. 305 y sigs.

(13) SÁNCHEZ AGESTA, *Constitución española, edición comentada*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, pág. 187; ídem, *Curso de Derecho constitucional comparado*, Universidad de Madrid, 1980, pág. 61 y sigs.; ídem, *Sistema político de la Constitución española de 1978*, Editora Nacional, Madrid, 1984, pág. 355 y sigs.

(14) PECES BARBA, *La Constitución española de 1978*, Fernando Torres editor, Valencia, 1981, págs. 73-74.

(15) ALVAREZ CONDE, *El régimen político español*, Tecnos, Madrid, 1983.

(16) CALVO GONZÁLEZ, *La relación entre el Gobierno y las Cortes*, en «Lecturas sobre la Constitución española I», coordinadas por Tomás Ramón Fernández, Facultad de Derecho de la UNED, pág. 239.

(17) RAMÍREZ (ed.), *El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas (el proceso constitucional español)*, Labor, Barcelona, 1978. En este trabajo se encuentran estudios de diversos autores en este sentido.

(18) MONTERO GIBERT y GARCÍA MORILLO, *El control parlamentario*, Tecnos, Madrid, 1984; GARCÍA MORILLO, *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, Congreso de los Diputados, Monografías 1, Madrid, 1984.

(19) Véase SANTAOLALLA LÓPEZ, en su obra *El Parlamento y sus instrumentos de información (preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación)*, Edersa, Madrid, 1982, pág. 3 a 104 y 149 y sigs.; ídem, *Derecho parlamentario español*, Editora Nacional, Madrid, 1984, pág. 393 y sigs.; también, con menos claridad parece apuntarse esta teoría en RECODER DE CASSO, en su comentario al artículo 76, en «Comentarios a la Constitución» dirigidos por GARRIDO FALLA, Civitas, Madrid, 1985, pág. 1.169 y sigs.

del cual SÁNCHEZ AGESTA ha apuntado la pluralidad de significaciones posibles (20).

Las recientes aportaciones de GARCÍA MORILLO y MONTERO GIBERT, en el sentido de considerar a las Comisiones de investigación como medios de control del Gobierno, y de SANTAOLALLA, que parte de su configuración como instrumentos de información del Parlamento, han avivado la polémica, marcando una dualidad doctrinal al respecto.

A nuestro juicio, las encuestas parlamentarias son claramente un medio de control en sede política, es decir, ajustado a la esencia de la institución parlamentaria, que no es precisamente la de juzgar, sino la de articular el juego democrático a través de los representantes del pueblo, actuando como contrapeso del partido mayoritario. Es, en definitiva, un instrumento de fiscalización indirecta de carácter político. Querer ir más allá es desconocer esa esencia política de la institución parlamentaria.

Son múltiples las razones que conducen a la consideración de que las Comisiones de Investigación son, cuando menos en nuestro ordenamiento constitucional, medios de fiscalización del ejecutivo. Para ello es suficiente partir de la propia realidad jurídica, del Derecho positivo. Así es, cuando el artículo 66-2 de la Constitución se refiere a las funciones del Poder legislativo señala que a éste le corresponde la potestad legislativa del Estado, aprobar sus Presupuestos y controlar la acción del Gobierno. No aparece, como se ve, ninguna referencia a una función genérica de información como tal función individualizada y diferenciada de las demás, porque en realidad no existe. Si lo que se intenta, que por nuestra parte no parece excesivamente acertado, es tipificar, clasificar, o definir la función desarrollada por las encuestas parlamentarias, es obvio que tendremos que hacerlo en base a las categorías que establece la ley, no podemos catalogar en el vacío. Si lo que se pretende es que de *lege ferenda* la Constitución reconozca esta función genérica de información al Parlamento, ése sería otro tema.

En realidad, la actividad de investigación por supuesto que es una actividad instrumental, y que el resultado de las encuestas pue-

(20) Véase SÁNCHEZ AGESTA, *Sistema...*, *op. cit.*, pág. 355 y sigs.

de servir a otros fines es lógico, como también es usual que la labor legislativa, es decir, el debate de las leyes, sirva para informar a la Cámara, e incluso para controlar al Gobierno, pero no por ello debe afirmarse que la actividad legislativa es una función instrumental que sirve a diversos fines y que no pertenece a un tipo concreto. El error, a nuestro juicio, es el de encasillar las funciones del Parlamento, queriendo establecer compartimentos estancos, pero si se hace, como es la pretensión de algún autor (21) es absurdo no reconocer que estamos ante un medio de fiscalización.

Además, abundando en la argumentación, hay un tema que parece de fácil comprensión. En efecto, si afirmáramos hipotéticamente que las Comisiones de Investigación son instrumentos que habilitan a la Cámara para obtener información, afirmación que no carece de veracidad, pronto veríamos que, en el fondo, lo único para lo que a un diputado y/o a un senador le interesa la información obtenida sobre algún asunto de interés público es para controlar al Gobierno.

Hay además un argumento, estrictamente jurídico, que es concluyente.

El error de las concepciones críticas proviene de una confusa interpretación de la teoría general del control, y, como consecuencia, de la equiparación, desde todo punto insostenible, entre el control jurídico y el control parlamentario. Ambos controles responden a realidades completamente dispares, son dos esferas perfectamente individualizadas.

El control jurídico —ejercido por los órganos judiciales—, tiene un carácter objetivo, está basado en razones jurídicas, responde a parámetros normativos en cuanto a las reglas de emisión de sus juicios, y su ejercicio es cogente, no existe voluntariedad en el órgano judicial.

Por el contrario, el control parlamentario —ejercido por el poder legislativo y no por órganos judiciales—, no se basa en razones objetivas, sino que su fuerza deriva de la capacidad inherente de que goza ese control para poder influir en otros medios de

(21) Así SANTAOLALLA, en su obra, *El Parlamento...*, que recoge su tesis doctoral; ídem, *Derecho...*, *op. cit.*, págs. 395-396.

fiscalización política, como puede ser el cuerpo electoral. Además, no está regulado en cuanto a las reglas de razonamiento, es decir, no hay parámetros objetivados que presidan las reglas de emisión de sus juicios. Por otro lado, su ejercicio es, en todo caso, voluntario, nada obliga a las Cortes a llevar a cabo una concreta y determinada investigación.

Junto a ello, está el tema de la sanción que cabe imponer al órgano o persona fiscalizados. Frente a lo que acaece en el ámbito del control jurídico, en el supuesto del control parlamentario no resulta imprescindible la sanción, aquí sólo se prevé de modo excepcional —la responsabilidad política de los regímenes parlamentarios—. Lo que ocurre con el control parlamentario, como control político, es que no lleva aparejada la sanción inmediatamente, sino que promueve otros controles, de naturaleza política, difusos e indirectos, los cuales exceden de la propia naturaleza parlamentaria. Ello no obstante, el Derecho tiene mucho que decir en la materia, pues su función es la regulación, del modo más eficaz posible, de los procedimientos de control que se desarrollan en el Parlamento.

Las Comisiones de Investigación son, por consiguiente, instrumentos de control parlamentario, que lógicamente funcionan, de modo subsidiario, como medios de información. Pero cuál es la pretensión de un parlamentario al acopiar información sobre cualquier asunto de interés público, sino la de fiscalizar la actuación del Gobierno, en definitiva, la crítica de la actividad desarrollada en el poder por el partido mayoritario de la Cámara, que será su oponente en los futuros comicios electorales. Contemplar la función, el trabajo desarrollado por estos órganos, como procedimiento de información del Parlamento es quedarse a mitad de camino, desconociendo la verdadera ratio de la institución.

Si se me permite, expuesta nuestra concepción, creo que debe realizarse una crítica a las dos monografías que, recientemente, nuestra doctrina ha elaborado sobre esta materia. En efecto, no sólo la teoría de SANTAOLALLA parte de unas premisas muy discutibles, sino que la aportación de MONTERO GIBERT y GARCÍA MORILLO, pese a arrancar de una base acertada llega a una conclusión errónea, al carecer su exposición de rigor jurídico.

En este sentido resulta obligado, aunque tópico, señalar que la teoría general del control ha sido escasamente analizada en la doctrina española, y en aquellos supuestos en los que se ha hecho se parte de simplificaciones que originan frecuentemente equívocos.

Es indudable que cuando nuestros autores, especialmente SANTAOLALLA y GARCÍA MORILLO, se ocupan de delimitar el concepto de control parlamentario, sus consideraciones se encuentran excesivamente apegadas a la doctrina italiana, no muy acertada al respecto.

Lo cierto es que estos dos autores parten de un criterio equivocado. En efecto, el control parlamentario es, como hemos señalado, un control político, no como ellos mantienen un control jurídico. Sin embargo, ambos autores intentan dotar de naturaleza jurídica a este control, partiendo de un presupuesto común, la imprecisión del término control, nunca delimitado con exactitud. Esta postura les lleva a la búsqueda de una noción segura de control, y en este intento juridifican el control parlamentario, lo que para ambos constituye la única forma de comprender en la actualidad esta idea.

A partir de aquí, concebido el control parlamentario como un control jurídico, llegan a consecuencias complementemente distintas.

Para SANTAOLALLA, como el control jurídico implica siempre sanción, la encuesta, por deducción lógica, no es un medio de control parlamentario, pues su informe no lleva aparejada ningún tipo de sanción conminatoria, ni siquiera es vinculante para el Pleno.

La tesis de GARCÍA MORILLO, partiendo del mismo presupuesto —juridificación del control parlamentario—, concibe, sin embargo, el control sólo como una constatación de hechos, partiendo de la postura de CHIMENTI (22), en base a la cual diferencia «control» —que sólo implica adecuación de una conducta, con o sin sanción—, y «sanción», medida coercitiva aplicable por un órgano jerárquicamente superior al inferior.

Estas tesis, a nuestro juicio, son erróneas, y ello por una razón. Se afirma que el control parlamentario tiene naturaleza jurídica, y ésa no es su esencia, pues lo único que implica es una responsabi-

(22) Véase CHIMENTI, *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 1974.

lidad política, difusa e indirecta. Sí es cierto que el control parlamentario está regulado positivamente, es decir, de modo jurídico, pero esa regulación no transmuta esa actividad de signo político en otra de carácter jurídico.

La regulación jurídica en nuestro ordenamiento, y en el Estado contemporáneo en general, es amplísima, abarca casi todo, y, sin embargo, no se materializa en otorgar esencia jurídica a cada objeto regulado. Esta equiparación es fruto del equívoco sufrido en torno al concepto de «naturaleza jurídica», observándose en la actualidad en nuestras Facultades de Derecho una tendencia a querer dotar de esta naturaleza prácticamente a todo.

Es cierto que la teoría de SANTAOLALLA parte de un acierto, cual es concebir el control jurídico como algo de lo que forma parte la reparación o sanción, y ello por una razón básica, porque en realidad no cabe entenderlo de otra manera. El parámetro es objetivado, y es, por otra parte, un control necesario por su propia función: si no existiera control y su correlativa sanción, probablemente, se vulneraría de continuo el ordenamiento jurídico, por ello cada vez que el Juez constata la existencia de un delito, la vulneración de una norma, ha de imponer necesariamente la sanción. Por tanto, su punto de partida es acertado, no así el de GARCÍA MORILLO, pues es impensable un control jurídico sin sanción, ya que carecería de operatividad. Pero ambos no aciertan al afirmar que el juicio de los parlamentarios al Gobierno es de naturaleza jurídica. Para apoyar esto GARCÍA MORILLO acude a la consideración de la Constitución, los Reglamentos de las Cámaras y las leyes. Según él, esas son las normas básicas de referencia que marcan la conducta a la que ha de conformar su actuación el Gobierno, es decir, el parámetro objetivado es la adecuación a la Constitución y sus normas de desarrollo, con lo que enlaza con la tesis de MANZELLA —muy discutible—, de la función de «garantía constitucional», que considera a las Comisiones de encuesta como un instrumento parlamentario insustituible, en cuanto que se presenta en ciertos momentos como el único medio de persecución de la verdad que existe en el ordenamiento.

Por tanto, en su concepción, el control parlamentario aparece así como una adecuación de la actividad del Poder Ejecutivo a la Constitución.

Sin embargo, en realidad no existe un parámetro normativo objetivado jurídicamente. Se trata sólo de un control político que, por un lado, no requiere en todo caso de sanción, antes al contrario, sólo se prevé la responsabilidad política de modo excepcional, y, por otro lado, lo propio del control jurídico es terminar en la sanción, una vez dictada la sentencia concluye su influjo. Por el contrario, el control parlamentario goza de una capacidad inherente para poder influir en otros medios de control político, como es el cuerpo electoral.

En definitiva hay algo que está claro. El Derecho Parlamentario es un derecho muy flexible, donde caben muy mal las clasificaciones rígidas, por ello a nuestro juicio no es acertado tipificar o catalogar una u otra institución en una categoría excluyente, pues en realidad todas las actividades que en el Parlamento se desarrollan tienen un carácter instrumental, cual es servir de marco idóneo al foro de debate político que constituye la esencia de la institución, como tan acertadamente se ha mantenido en Gran Bretaña desde BAGEHOT. En efecto, la única función discernible es la legislación —e incluso ésta roza la esfera del control—, todas las demás funciones son polivalentes, lo que ocurre es que hay algunas más genuinas que otras. Y esto se ve manifiestamente en el control político (parlamentario y electoral) que es una actividad no regulada en cuanto a las reglas de razonamiento, decisión o emisión de juicios. Es, pues, un control difuso, indirecto.

En conclusión, la actividad de control, fundamental en todos los parlamentos democráticos, pues en definitiva es la función que les dota de contenido político, y que es, por otra parte, el espejo del pluralismo de las Cámaras —reflejo de la sociedad—, es un control fluido, que no lleva aparejada una sanción directa, sino que su naturaleza es la de promover otros controles. Lo cierto es que, como apuntamos anteriormente, a pesar de esta flexibilidad e indeterminación, el Derecho tiene algo que decir al respecto, así le corresponde regular sus procedimientos para obtener la mayor eficacia posible y reforzar las medidas de actuación, con miras a incrementar los controles jurídicos, para el caso de que se descubrieran responsabilidades de este tipo.

En síntesis, las Comisiones de Investigación o Encuesta son

medios de control político desarrollados en la esfera parlamentaria, en sede política y no jurídica, cuyo contexto revela, inequívocamente, el verdadero significado de la institución. El hecho lógico de que funcionen como medios de información subsidiariamente no desnaturaliza su esencia.

B) La comparecencia obligatoria ante las Comisiones de Investigación o Encuesta parlamentarias: especial referencia a la Ley Orgánica 5/84 de 26 de mayo.

El inciso primero del artículo 76-2 de la Constitución establece: «Será obligatorio comparecer a requerimiento de las Cámaras.»

El juicio técnico que merece la elevación a rango constitucional de la obligación de comparecer es positivo. Se establece una obligación inexcusable con alcance general, que constituye una peculiaridad de las Comisiones de investigación respecto a las demás Comisiones permanentes y no permanentes.

Esta obligación, que vincula a cualquier persona sin excepción —de nacionalidad española o, incluso, extranjera residente en España— se inserta en la tradición parlamentaria normalmente seguida en el Derecho comparado, permitiendo, a nivel teórico (23), como señala RECODER (24), colocar a nuestro Parlamento a la altura del Congreso de los Estados Unidos, abriendo la vía de los famosos «public hearing» (audiencias o vistas públicas) donde se examinan como testigos a personas relacionadas con el tema objeto de la misma. Sin embargo, el Reglamento del Congreso de los Diputados ha cerrado esta posibilidad, al fijar, inexplicablemente, el secreto como norma general de actuación de las Comisiones (artículo 64-3). Por el contrario en el Senado sigue abierta esta posibilidad, aunque no se ha hecho uso de ella (artículo 75).

La consecuencia lógica de ese alcance general, y especialmente de su incidencia sobre la esfera de los particulares, era la necesidad de una ley que arbitrara las sanciones posibles en caso de incum-

(23) A nivel práctico AGUILÓ LUCIA señala que parece difícil que lleguen a asumir este papel. Véase *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, dirigidos por SEVILLA ANDRÉS, Facultad de Derecho, Universidad de Valencia, 1980.

(24) RECODER DE CASSO, *op. cit.*, pág. 1179.

plimiento (según remite expresamente el inciso 2.º de este artículo 76-2 de la Constitución).

Asimismo, este imperativo aparecía recogido expresamente en el propio Reglamento del Senado, cuyo artículo 60-2 establece: «Las Comisiones de Investigación podrán requerir la presencia de cualquier persona para declarar ante las mismas con los efectos previstos en la ley que desarrolle lo dispuesto en el artículo 76-2 de la Constitución.»

Como señalaba a este respecto SANTAOLALLA, «el principio de legalidad de las sanciones proclamado en el artículo 25-1 de la Constitución exige que sea la ley la forma utilizada a tal efecto, impidiendo, por consiguiente, la de los Reglamentos de las Cámaras. No hay que olvidar que una ley formal está rodeada de una serie de garantías para los ciudadanos que no se presentan con la misma intensidad en los Reglamentos parlamentarios» (25).

De este modo, el punto más significativo de las Comisiones de Investigación por cuanto afecta a los particulares, es decir, el poder referente a la consecución de la comparecencia y la declaración de las personas que entienda precisas la Comisión —el conocido «power to send for persons»— ha sido regulado por una Ley Orgánica (26), que se basa en la iniciativa legislativa emprendida por el Grupo Socialista del Congreso durante la I Legislatura (1979-1982), y que se concretó en una proposición de Ley que fue tomada en consideración en el Congreso el día 20 de septiembre de 1979, pero que caducó al concluir la Legislatura sin que el Congreso se hubiera podido manifestar sobre las enmiendas aprobadas en el Senado (27).

El texto final de la Ley Orgánica 5/84 de 24 de mayo sobre comparecencia ante las Comisiones de Investigación del Congreso y

(25) Véase SANTAOLALLA, *Derecho...*, *op. cit.*, pág. 403.

(26) Debe reseñarse la acertada forma de Ley Orgánica que se ha conferido a esta regulación pese a no precisarlo expresamente el artículo 76-2, pues al ocuparse de arbitrar las sanciones que proceden en caso de incumplimiento de esta obligación afecta al ámbito de los derechos fundamentales, el cual en base al artículo 81-2 precisa esta categoría de ley.

(27) Para los distintos textos publicados en relación a dicha proposición de ley, véase B.O.C.G., Congreso, Serie B. núm. 35-I. Para el Senado, véase B.O.C.G., Senado, Serie II, núm. 237.

del Senado o de ambas Cámaras («B.O.E.» número 126, de 26 de mayo) establece en su Preámbulo la finalidad que esta ley viene a cubrir. En efecto, esta Ley Orgánica establece la regulación de un deber constitucional que fija el marco de las garantías en que los supuestos sancionadores han de aplicarse, estableciendo los requisitos de validez en que han de producirse los requerimientos para comparecer, «a fin de que el incumplimiento voluntario de un requerimiento válidamente formulado se tipifique penalmente como desobediencia grave».

El objetivo de esta ley, que se refiere exclusivamente a los poderes relativos a conseguir la comparecencia de personas es triple:

— Por un lado, se pretenden fijar los requisitos del comparendo —requerimiento en el que se manda comparecer—; es decir, aquellos que van a determinar su validez.

— En segundo lugar, se establecen las sanciones aplicables en el supuesto de que se produjera un incumplimiento voluntario de este deber constitucional.

— Además, se resaltan, de modo importante, los derechos que los particulares tienen una vez que se les ha requerido fehacientemente al objeto de informar a la Comisión sobre algún asunto de interés público.

A partir de aquí vamos a ocuparnos de desglosar el contenido de esta ley, en el marco de los dos incisos del apartado segundo del artículo 76 de la Constitución.

1. *Los particulares ante las Comisiones de Investigación*

La especialidad propia de las Comisiones de Investigación o Encuesta vigentes en nuestro ordenamiento es la posibilidad que tienen estos órganos de requerir la presencia de los particulares con carácter obligatorio —elevada al rango de deber constitucional—, al contrario de lo que ocurre respecto a las demás Comisiones permanentes y no permanentes que se constituyan en las Cortes, las cuales están dotadas, exclusivamente, de la posibilidad de solicitar la comparecencia de los particulares a efectos de informar y asesorar a la Comisión (artículo 444 RC y 67 *in fine* RS).

La obligación de comparecer que se ha establecido en nuestro ordenamiento tiene un carácter general —amplísimo—, alcanzando a todos los ciudadanos españoles y extranjeros residentes en España (de éstos nos ocuparemos más adelante), los cuales quedan obligados a comparecer personalmente para informar a requerimiento de las Comisiones de Investigación nombradas por las Cámaras.

Por tanto, cualquier persona, sin excepción, debe acudir a requerimiento de las Cámaras, como se deduce del artículo 76-2 de la Constitución, y ello acudiendo tanto a su letra como a su espíritu. Efectivamente, de la literalidad del precepto se deduce que la comparecencia es obligatoria para cualquier persona, ya que dicha norma no establece limitación alguna. En cuanto a su espíritu, deben señalarse dos datos que refrendan esta opinión. Por un lado, la ubicación del precepto, y, por otro, el propio íter parlamentario de su redacción. Respecto al primer dato, es claro que ésta debe ser la interpretación del texto desde el momento en que el artículo 76 se inserta en el Título III: «De las Cortes Generales», en el Capítulo dedicado a dictar las normas generales del funcionamiento de las Cámaras, y no en el Título V: «De las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales», en cuyo caso podría interpretarse que era sólo extensible a los funcionarios de la Administración. El segundo dato viene constituido por el rechazo de la enmienda presentada por el señor López Rodó al texto del Anteproyecto, que pretendía limitar esta obligación, excluyendo a los extranjeros residentes en España y a los menores de edad (sobre esta enmienda entraremos en detalles más adelante).

En este sentido, los propios Reglamentos de las Cámaras —artículos 52.2 del RC y 60-2 del RS—, vienen a ratificar esta concepción. En efecto, según la normativa del Congreso, las Comisiones de investigación, por conducto del Presidente de la Cámara, pueden requerir la presencia de cualquier persona. Por su parte, el RS establece la misma regla pese a que no se especifica el conducto presidencial para verificarla.

Por último, el artículo 1-1 de la L.O. ha reafirmado este criterio, sentando que el deber constitucional de comparecer afecta a los particulares, sean españoles o extranjeros residentes en el país, y

a toda clase de autoridades y funcionarios. No obstante, SANTAOLALLA, que comparte esta interpretación, señala alguna posible excepción respecto al Rey, que según este autor «quedaría exento de esta obligación en virtud de la declaración de inviolabilidad que hace el artículo 56-3» (28).

Sentada esta premisa general, en los epígrafes que siguen, vamos a intentar deslindar el carácter exacto de esta norma en determinados supuestos que pueden parecer problemáticos.

1.1. *Las personas jurídicas*

Como vimos, la normativa española regula la obligación con carácter general, estableciendo que el compareciente puede ser cualquier persona, categoría jurídica en la cual lógicamente deben englobarse tanto las personas físicas como las jurídicas.

No obstante, la estructura compleja de éstas podría plantear determinados problemas respecto a quien se entendía hecho el comparendo. Para salvarlos, con buena técnica, la L.O. se refiere explícitamente al supuesto en el número 3.º de su artículo 2, estableciendo que el requerimiento se entenderá dirigido a sus representantes legales, los cuales podrán comparecer acompañados —a efectos de asesoramiento— por aquellas personas que designe el órgano social de administración correspondiente.

1.2. *Los funcionarios públicos*

Como es lógico, con mayor razón aún, los funcionarios públicos quedan obligados a comparecer a requerimiento de las Comisiones de investigación nombradas por las Cámaras legislativas.

La L.O. 5/84 hace referencia expresa al supuesto, estableciendo que en el caso de ser citados se enviará copia de la citación a su superior jerárquico, a los solos efectos de su conocimiento (ar-

(28) SANTAOLALLA, *El Parlamento...*, *op. cit.*, pág. 256; *idem*, *Derecho...*, *op. cit.*, pág. 402.

título 2-3), inciso final importante, pues —como no podía ser de otra forma—, no se precisa su autorización.

1.3. *Los extranjeros*

La obligación de comparecer, fijada por esta ley con un ámbito subjetivo muy amplio, alcanza a los ciudadanos extranjeros que residan en España, según se deduce expresamente de su artículo 1-1, y ello sin excepción, pues según este precepto todos los extranjeros están obligados a comparecer personalmente para informar a requerimiento de las Comisiones de investigación.

Respecto a los requisitos precisos para su citación y a los derechos del compareciente, al no establecerse en la ley ninguna salvedad, debe entenderse que serán los mismos que los atribuidos con carácter general a los ciudadanos españoles. No obstante, podría plantearse el tema del idioma en que debiera formularse el oficio si el extranjero no conociese la lengua castellana.

Debe recordarse en este sentido que durante el procedimiento de elaboración de la Constitución, el señor López Rodó presentó una enmienda al Anteproyecto (número 691, de 30 de enero de 1978) tendente a modificar el apartado 2.º del artículo 76 —entonces artículo 67-2.º—, que fue la única enmienda que a lo largo de todo el íter parlamentario se presentó en relación a este apartado del precepto. Según esta enmienda, el señor López Rodó pretendía introducir al comienzo del mismo una mención —de alcance restrictivo—, según la cual dicho inciso debía quedar como sigue: «Los españoles mayores de edad vendrán obligados a comparecer a requerimiento de las Cámaras» (29). La justificación que este diputado alegaba era que la comparecencia no podía ser obligada ni para los extranjeros residentes en España ni para los menores de edad.

Con buen criterio, a nuestro juicio, esta enmienda fue rechazada, y el artículo 76-2 de la Constitución establece de modo genérico que «será obligatorio comparecer», lo que, en el fondo, venía a indicar que podían ser requeridas todas las personas citadas, obviamente

(29) Véase *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, 4 volúmenes, Madrid, 1980, pág. 403.

entendiendo por tales aquéllas sobre las que el Estado tiene jurisdicción, es decir, los ciudadanos españoles y los extranjeros que residen en España. Por tanto, el artículo 1-1 ha venido a reconocer de modo expreso algo que ya estaba implícito en el espíritu y en la propia letra de la Constitución.

1.4. *Los menores de edad*

Por las mismas razones apuntadas en el caso de los extranjeros, y porque lógicamente los menores de edad también son ciudadanos españoles, creemos que debe interpretarse el artículo 76-2 de la Constitución junto al 1-1 de la L.O., en el sentido de entender admisible la comparecencia de menores ante las Comisiones de investigación.

Esta interpretación parece la más acertada en relación a la configuración general de la obligación de comparecer que establece nuestro ordenamiento, no existiendo precepto en contrario. Además, se cuenta con el antecedente citado de la enmienda del señor López Rodó, que no fue aceptada, por lo que parece que el espíritu de la Constitución engloba este supuesto. A ello debemos añadir la literatura del artículo 1-1 de la ley, que se refiere a todos los ciudadanos españoles.

En este supuesto, por lo demás poco previsible, el menor contará, además de con los derechos constitucionales (artículo 1-2 L.O.), con el resto de los elementos de protección que por su incapacidad fija nuestro derecho. Entre ellos, inequívocamente, está el de comparecer acompañado de la persona que designe para asistirlo, conforme al artículo 3-1 *in fine* L.O.

2. *Requisitos del comparendo*

El comparendo debe reunir una serie de requisitos para que sea válido, «a fin de que el incumplimiento voluntario de un requerimiento válidamente formulado se tipifique penalmente como desobediencia grave», según señala el Preámbulo de la propia L.O.

A este efecto, con una regulación somera, la L.O. dedica su ar-

título 2 a fijar los requisitos que necesariamente debe observar todo comparendo.

En este artículo 2 se observan tres partes bien diferenciadas. La primera es la relativa a los propios requisitos que debe contener el requerimiento, es decir, a los datos que deben constar en el mismo; la segunda se ocupa de los plazos oportunos para efectuar la citación; y la tercera abarca dos supuestos especiales que, como tales, serán considerados en otros puntos de este apartado.

En cuanto a las características o requisitos que debe cumplir el comparendo, que lógicamente deberá realizarse mediante citación fehaciente, en forma de oficio, por conducto del Presidente de la Cámara respectiva (o del Presidente del Congreso si la Comisión fuera mixta), en el mismo debe constar, según el número 1 de este artículo, lo siguiente:

a) La fecha del acuerdo en virtud del cual se requiere y la Comisión de investigación ante la que se ha de comparecer.

b) El nombre y los apellidos del requerido y las señas de su domicilio.

c) El lugar, el día y la hora en que haya de comparecer el requerido, con apercibimiento de las responsabilidades en que pudiera incurrir en caso de desobediencia.

d) El tema sobre el que deba versar el testimonio, y

e) La referencia expresa a los derechos reconocidos en esta Ley al requerido.

Como se ve, junto a los datos personales, propios de este tipo de oficios, que individualizan al requerido, aparecen otros de carácter material, tendentes a asegurar que no se produzca la indefensión del compareciente, así se prevé el anuncio de la materia sobre la que se precisa información para que el compareciente pueda acopiar los datos oportunos y esté en disposición de contestar a las cuestiones formuladas. Además, parece muy significativa la necesaria mención de los derechos que amparan al requerido.

Por otra parte, creemos, en el mismo sentido que SANTA-

OLALLA (30), que la referencia que hace este artículo a la comunicación del tema sobre el que debe versar el testimonio no debe entenderse como remisión de las concretas preguntas o cuestiones que se le van a plantear al compareciente en el acto ante la Comisión sino que simplemente se trata de una notificación genérica, en términos globales, sobre el asunto respecto al que se precisa información. Esta interpretación, que se ha seguido en la práctica, es lógica, ya que en otro caso se desnaturalizaría la esencia de la comparecencia, pues como es obvio, si de lo que se tratara fuera de obtener datos concretos y precisos sobre el hecho acaecido, fácilmente se comprende que la contestación por escrito gozaría de mayor funcionalidad. Pero es que en realidad no se trata de eso, no interesan tanto las noticias que el testigo pueda apuntar como la espontaneidad del posible interrogatorio que pueda llevarse a cabo en el seno de la Comisión. En este sentido hubiese sido quizá más acertado seguir la letra del artículo 3 de la proposición de ley, debida al Grupo Socialista durante la I Legislatura, según la cual en el requerimiento debía constar su «objetivo y testimonio que haya de ser prestado».

Muy acertada nos parece la mención relativa a que la iniciativa deberá ir firmada por el Presidente de la Cámara respectiva o por el Presidente del Congreso en las Comisiones mixtas que pudieran crearse. En realidad esta referencia es un imperativo de la propia Constitución, pues según el número 2 del artículo 76 es obligatorio comparecer a requerimiento de las Cámaras, de donde se deduce que el único que puede ejercer tal facultad es su presidente, representante legítimo de la misma. Además, esta mención ya aparecía en el Reglamento de la Cámara Baja, que determina que las Comisiones de Investigación por conducto de la Presidencia del Congreso podrán requerir la presencia de cualquier persona para ser oída (artículo 52-2 RC). Por ello no compartimos la opinión de algún sector de nuestra doctrina que estima que la decisión de requerir la comparecencia no puede corresponder más que al órgano que asume la encuesta, o sea, la propia Comisión (31). Si se consi-

(30) Véase SANTAOLALLA, *Derecho...*, *op. cit.*, págs. 398-399; ídem, *El Parlamento...*, *op. cit.*, pág. 251.

(31) En este sentido SANTAOLALLA, con desacierto, entiende que «parece inadecuado que los requerimientos tengan que hacerse necesariamente por

dera que las Comisiones de Investigación son órganos funcionales de trabajo de la Cámara, que su creación responde a una iniciativa formulada y debatida en el Pleno, y que su función es la de elaborar un informe no vinculante que será elevado al órgano superior, resultaría incoherente que no fuera el Presidente de la Cámara el encargado de realizar estas comunicaciones, entre otras cosas porque no puede entenderse cómo un órgano de trabajo, cuya naturaleza es simplemente interna, a pesar de su relación con terceros ajenos al Parlamento, podría quedar habilitado para requerir comparecencias. Este es, pues, un argumento lógico, producto de las relaciones orgánicas que existen entre el Pleno y las Comisiones de Investigación. Es evidente que el temor a un requerimiento inoportuno no legitima a una Comisión para efectuar el comparendo, pues tan desprestigiada quedaría la Cámara si la realizase el órgano encuestador como el Pleno. Junto a esto, debe considerarse que la imparcialidad inherente a la función presidencial es un freno nada desdeñable a esa posibilidad de requerimientos inoportunos. Abundando en la argumentación, sería ilógico que la propia Comisión de Investigación pudiera requerir por sí misma la presencia de particulares, cuando el régimen general en nuestro Derecho es que las Comisiones pueden recabar la comparecencia de personas, a efectos de obtener información, por conducto del Presidente de la Cámara (artículo 44.4 RC y 67 *in fine* RS). No se entiende, por tanto, por qué en este supuesto el régimen normal de operatividad colegial debería romperse y aplicarse un criterio distinto.

Respecto a los plazos precisos para efectuar la notificación, con buen criterio, el número 2 de este artículo fija el principio general

los Presidentes del Congreso o del Senado, en lugar de por las propias Comisiones de Investigación, como parece ser el sentido del artículo 76 de la Constitución si se interpretan conjuntamente sus dos apartados. En buena lógica, la decisión de requerir la comparecencia no puede corresponder más que al órgano que asume la encuesta, o sea, la propia Comisión. Obligar a un Presidente de la Cámara a presentarse como autor de una decisión que de hecho no es suya puede ser comprometedora para puesto tan significativo, al que conviene preservar de la posible crítica que podría suscitar un requerimiento inoportuno. Por ello y también por razones funcionales, debería ser la Comisión quien tuviese el poder de decisión, correspondiendo a su Presidente o Secretario firmar los oficios respectivos». Véase *Derecho...*, *op. cit.*, pág. 405.

de los quince días de antelación. Se ha rellenado así la previsión general del artículo 52-2 del RC, según el cual «los extremos sobre los que deba informar la persona requerida deberán serle comunicados con una antelación mínima de tres días», ampliándose ese reducido término, que sólo operará en supuestos de urgente necesidad como límite necesario en todo caso. Se consigue así un marco adecuado para el desarrollo de las funciones encomendadas a la Comisión, que cuenta con la posibilidad, en supuestos excepcionales, de acelerar los trámites para evitar dilaciones indebidas, preservándose a la vez los derechos de los requeridos.

3. *Límites de la obligación*

De todo lo visto hasta aquí se deduce fácilmente que las Comisiones de Investigación al carecer de las facultades propias de la autoridad judicial, no pueden en nuestro ordenamiento —como sí es constante en otros países— ordenar la detención de una persona que se negare voluntariamente a comparecer, ni efectuar registros domiciliarios para descubrir pruebas ni intervenir la correspondencia o las comunicaciones, ni adoptar cualesquiera otras medidas que menoscaben los derechos constitucionales reconocidos en nuestro ordenamiento. Sólo cuentan con la posibilidad de obligar a los particulares a comparecer.

Respecto a esta facultad de las Comisiones, en el artículo 76 se ha cifrado con carácter general, extendiéndola incluso a la propia Cámara —lo que es completamente inoportuno—, debiendo interpretarse esta norma no en su sentido literal, sino restringiéndola al ámbito de este artículo relativo a las Comisiones de Investigación, pues sería ilógico llamar a un ciudadano para que compareciese ante el Parlamento en sesión plenaria, ya que una Cámara no es en absoluto un Tribunal de Justicia.

Lo cierto es que el texto del artículo 1-1 de la L.O. se ha cuidado de matizar este tema, reconduciéndolo a sus justos términos, así se fija que la obligación de comparecer para informar debe entenderse para el supuesto de que fueran requeridos por las Comisiones de investigación nombradas en las Cámaras.

En relación a este límite genérico han surgido dos cuestiones

polémicas en la doctrina. Por un lado, la amplitud que debe darse a la obligación de comparecer, en el sentido de si debe entenderse implícita la declaración del compareciente. Por otro lado, la obligatoriedad por parte de los requeridos de prestar promesa o juramento.

3.1. *El deber de declarar*

Publicada la Constitución, un sector de la doctrina consideró que era muy dudoso que los comparecientes pudieran ser obligados a declarar, ya que según esta interpretación, el precepto constitucional lo que venía a establecer era una obligación voluntaria de declarar (32).

Sin embargo, posteriormente, otra serie de autores se han inclinado por considerar que el deber constitucional de comparecer incluye la obligación de declarar, «pues es evidente que no tendría sentido lo primero sin lo segundo, dado que el objeto de la comparecencia es que las Comisiones obtengan, por mediación de la persona citada, los datos que de ella pretendiesen extraer» (33).

En realidad, hubiera sido más oportuno que el artículo 1-1 de esta ley estableciera expresamente, junto a la obligación de comparecer, la de declarar ante las Comisiones de Investigación. No obstante, debe entenderse que el deber de declarar está implícito en el de comparecer, ya que en caso contrario la eficacia de las Comisiones de Investigación sería ilusoria.

Para apoyar esta tesis se puede acudir a diversos argumentos. En primer lugar, al propio tenor literal del artículo 1-1 de la L.O., según el cual todas las personas requeridas están obligadas a comparecer personalmente para informar, es decir, el objeto propio de la comparecencia es el de informar a las Comisiones, de donde se deduce, sin lugar a dudas, que ese deber constitucional se compone de dos elementos: «comparecencia obligatoria» y «necesidad de declarar». En otro caso no puede entenderse esta referencia consti-

(32) Así RECODER, *op. cit.*, pág. 1179.

(33) Véase GARCÍA MORILLO, *op. cit.*, pág. 180. En la misma línea puede verse SANTAOLALLA, *Derecho...*, *op. cit.*, pág. 405.

tucional, pues sería absurdo —además de ir en contra de la economía personal procesal—, exigir a una persona que se presentara ante una Comisión de investigación si luego le fuera posible negarse a informar.

En segundo lugar, por la propia naturaleza del acto. La comparecencia es un acto finalista, es decir, está regulado en función de obtener una finalidad concreta: la información del requerido. Por ello, como todo acto de esta naturaleza, es imprescindible que se den conjuntamente estos dos elementos que integran su objeto.

Abundando en esta argumentación, no puede dejar de hacerse referencia a los reglamentos de las Cámaras, según los cuales el requerido está obligado a declarar. No puede entenderse en otro sentido la mención del artículo 52-2 del RC, que habilita a la Cámara para requerir la presencia de cualquier persona para ser oída. Por su parte, en el RS aparece de modo manifiesto, al disponer su artículo 60-2 que el Senado podrá requerir la presencia de cualquier persona para declarar ante las mismas, lo que supone, inequívocamente, la obligación de declarar como elemento constitutivo del acto finalista de comparecencia recogido en el artículo 76-2 de la Constitución.

Como es lógico, la obligación de informar debe entenderse en los términos fijados en la Constitución, no pudiendo suponer una restricción de los derechos fundamentales reconocidos al compareciente (34).

En conclusión, la propia ratio de la obligación de comparecer implica el deber de declarar, por cuanto éste es un acto finalista que carecería de sentido en caso contrario. Además, sería absurdo requerir con carácter obligatorio la comparecencia si una vez personado el requerido ante la Comisión pudiese negarse a declarar.

(34) Así debe entenderse que nadie podrá ser obligado a declarar su ideología, religión, o creencias (artículo 16-2 de la Constitución); ni a declarar contra sí mismo, así como a no confesarse culpable y a utilizar todos los medios de prueba pertinentes (artículo 24-2 de la Constitución), aplicando analógicamente lo previsto para los procesos judiciales.

3.2. *El juramento*

La doctrina tradicional ya se planteaba el problema de la posibilidad de obligar a los comparecientes a que juraran ante las Comisiones de investigación (35).

Tras la aprobación en 1978 de la Constitución ninguna norma ha venido a sentar el criterio aplicable en este sentido. Por ello, ante el silencio legal, debe acudir a interpretar el conjunto del ordenamiento para ver si cabe en nuestro Derecho exigir a los comparecientes que presten juramento o promesa.

La interpretación correcta en este sentido debe ser contraria a esta posibilidad (36). A ella conducen múltiples razones. En primer lugar, la inexistencia de una ley que articule esta obligación, lo que no impide su establecimiento en el futuro a través de una modificación de la L.O., pues al incidir en la esfera de los derechos fundamentales y libertades públicas del ciudadano, deberá tener categoría orgánica, conforme al artículo 81 de la Constitución. En segundo lugar, por la propia naturaleza de la institución parlamentaria y de las propias encuestas, cuya esencia es política y no judicial. En base a ello no puede exigirse declarar bajo juramento ya que la finalidad propia de esta figura es la de asegurar la veracidad de las informaciones que se desprendan de las declaraciones hechas por los testigos, y para que ese objetivo se alcance plenamente habría que establecer la responsabilidad criminal de quien declara en falso, de la misma manera que para asegurar el cumplimiento de la obligación de comparecer se han previsto unas concretas sanciones.

Pues bien, si consideramos que el delito de falso testimonio sólo puede originarse en el curso de un proceso civil o penal, según los artículos 326 a 333 del Código Penal (ubicados en el Título IV: «Delitos contra la Administración de Justicia», en el capítulo II relativo al falso testimonio), fácilmente se llega a la conclusión de la inexigibilidad de esta obligación en la esfera parlamentaria.

(35) Véase PÉREZ SERRANO, *Tratado de Derecho Político*, Civitas, Madrid, 1976, pág. 815.

(36) En el mismo sentido RECODER, *op. cit.*, pág. 1.179.

Lo que una Comisión de investigación podrá hacer si descubre que uno de los particulares requerido ha faltado a la verdad, en todo caso, y supuesta que la discrepancia fuera relevante, es considerar que no ha cumplido íntegramente con la obligación de comparecer en sus justos términos, es decir, declarando verazmente, de modo que la Cámara pueda obtener la información precisa, y en ese caso aplicar la sanción general que para el incumplimiento de esta obligación se fija en el artículo 4-1 de la L.O. 5/84.

4. *Los derechos del compareciente*

La L.O. 5/84 tiene fundamentalmente tres objetivos. El primero es fijar los requisitos del comparendo, es decir, aquellos que van a determinar la validez del requerimiento. En segundo lugar, se cifran las consecuencias del incumplimiento voluntario de sus previsiones. Por último, esta L.O. intenta poner de manifiesto los derechos reconocidos a la persona requerida para informar.

Esta última finalidad destaca a lo largo del corto articulado de la Ley, así se prevé que sea la propia Mesa de las Cámaras la encargada de velar por el cumplimiento de estas previsiones y el respeto de los derechos reconocidos (artículo 1-2 L.O.). En efecto, el texto deja patente la preocupación del legislador por salvaguardar los derechos de los comparecientes, derechos que pueden englobarse en tres grupos:

— Los derechos constitucionales en general, recalándose el derecho al honor, a la intimidad (personal y familiar, según el artículo 18-1 de la Constitución), al secreto profesional y a la cláusula de conciencia (artículo 1-2 L.O.). Según esta última mención nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias, conforme al artículo 16-2 de la Constitución.

Lo cierto, respecto a esta primera categoría es que, pese a la mención de vigilancia de las Mesas, con independencia de ella, ha de recordarse que en último término el particular cuenta con la posibilidad de acudir ante el Tribunal Constitucional en el supuesto de que se hubiesen violado sus derechos fundamentales y libertades públicas reconocidas en el artículo 53-2 a través de la vía del

recurso de amparo. Además, esta posibilidad ha sido explícitamente arbitrada en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional 2/79, de 3 de octubre. En efecto, según su artículo 42: «Las decisiones o actos sin valor de ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos... o que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, podrán ser recurridos dentro del plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras sean firmes.» En base a este precepto es evidente que si una decisión o un acto de una Comisión de investigación, a la sazón un órgano de la Cámara, viola alguno de los derechos constitucionalmente reconocidos del compareciente podrá accederse a esta vía preferente y sumaria de ejercicio directo (37).

Obviamente debe entenderse que los derechos en base a los cuales puede acudir al amparo no son sólo el derecho al honor, a la intimidad, al secreto profesional y a la cláusula de conciencia, sino todos los que expresamente constituyen su ámbito de protección de acuerdo al artículo 53-2, así se deduce de este artículo, al referirse a «los demás derechos constitucionales».

— El derecho a comparecer acompañado de la persona que designe para asistirlo previa conformidad del Presidente de la Comisión (artículo 3-1 L.O.).

En la discusión del proyecto en el Senado, el Grupo Popular propuso una enmienda —que fue rechazada—, que excluía la necesidad de la conformidad del Presidente de la Comisión para que el compareciente pudiera personarse asistido (38). A nuestro juicio, es acertado el requisito de la conformidad de la presidencia de la Cámara por cuanto se trata de una investigación política y no judicial.

En este sentido, la garantía del particular se cifra en la vigilancia de las Mesas de las Cámaras, por cuanto en este supuesto no es posible acceder a la vía del amparo, pues pese a que el artículo 17-3 *in fine* garantiza la asistencia de abogado al detenido

(37) Así ALVAREZ CONDE señala que este supuesto será en realidad el que con más frecuencia de origen a recursos de amparo contra actos de las Cortes sin valor de ley. Véase *op. cit.*, pág. 375.

(38) Véase Enmienda núm. 5, B.O.C.G., Senado, Serie II, número 110 (b) de 28 de marzo de 1984.

enmarca este derecho respecto a las diligencias policiales y judiciales, y en este supuesto estamos ante una investigación parlamentaria (del poder legislativo, no del ejecutivo ni del judicial), y además en la letra de la ley cabe englobar tanto a los letrados como a cualquier otro tipo de asistentes, mientras que el artículo 17-3 se refiere a abogados exclusivamente.

— El derecho al abono de los gastos derivados del requerimiento, una vez debidamente justificados, con cargo al Presupuesto de la respectiva Cámara (artículo 5 L.O.).

Esta es una previsión acertada, pues sería injusto que aquella persona que la Cámara requiere para informarla tuviera, además de las molestias inherentes al procedimiento de la encuesta, que sufragase los gastos que ésta le produjera.

5. *El procedimiento del acto de comparecencia*

Sentado el criterio de la obligación de comparecer y sus peculiaridades, una vez que se cita válidamente a una persona para que se presente ante una Comisión de investigación, el procedimiento que se debe seguir en el seno de esta Comisión, al objeto de recabar la información precisa del requerido, se ajusta a lo previsto en los *interna corporis* de las Cámaras (artículo 3-1 L.O.), y a las normas que, en su caso, dicte el Presidente de la Cámara oída la Comisión (artículo 52-4 RC).

El carácter de esta última referencia reglamentaria es, inequívocamente, el de aludir a normas especiales para cada supuesto de Comisión de investigación que se cree en atención a la coyuntura de la misma. No puede, en otro caso, entenderse la referencia a que será oída la Comisión, ya que si el Presidente pudiera dictar normas generales al respecto carecería de sentido este requisito. Es evidente que constituida una Comisión de investigación, si ex ante existían estas normas, mal podrá el Presidente oírla para dictar las normas relativas al procedimiento a seguir.

En cuanto al desarrollo de la encuesta, el ciudadano requerido podrá comparecer acompañado de la persona que designe para asistirlo (artículo 3-1).

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

La citada L.O. 5/84 se ocupa exclusivamente de regular los poderes de las Comisiones de investigación en relación a la comparecencia de personas. Por tanto, hemos de remitirnos a la normativa reglamentaria para analizar los poderes que el Parlamento tiene en orden a obtener documentación y similares, dentro del marco general del artículo 109 de la Constitución.

En relación a este tema, el artículo 44-1 del RC establece que las Comisiones, por conducto del Presidente del Congreso, podrán recabar la información y la documentación que precisen del Gobierno y de las Administraciones Públicas, debiendo éstas en plazo no superior a treinta días facilitar esa documentación o exponer las razones fundadas en derecho que lo impidan (artículo 7-2 RC). Por su parte, el RS, en su artículo 67 viene a establecer una norma similar.

Ambos se refieren exclusivamente a la documentación de la Administración. Esto ha provocado la crítica de algunos autores, como GARCÍA MORILLO, según el cual «sería de desear, por tanto, que se arbitrasen cauces para garantizar que las Comisiones puedan obtener, con la debida celeridad, la totalidad de la documentación que requieran, en equiparación a lo que ya sucede en otros ordenamientos» (39). Crítica que parece desconocer el sentido del artículo 109 de la Constitución (40).

7. *Consecuencias del incumplimiento voluntario: la sanción imponible*

7.1. *El carácter de la norma*

En este ámbito externo, el derecho comparado ofrece dos vertientes diferenciadas. Así, en algunos ordenamientos, al concedér-

(39) GARCÍA MORILLO, *op. cit.*, pág. 181.

(40) Véase una acertada interpretación de este precepto en SANTAOLALLA: comentario al artículo 109, en «Comentarios a la Constitución», dirigidos por GARRIDO FALLA, Civitas, Madrid, 1985, págs. 1491 a 1497. Este autor deja de manifiesto al referirse a las «fuentes de información» que «el artículo 109

seles a las Comisiones los mismos poderes que a la autoridad judicial, se declara aplicable la normativa procesal de los Tribunales de Justicia. Por el contrario, en otros se establece la previsión de una legislación especial que se ocupe de la materia.

Esta segunda variante ha sido la recogida en nuestro país, en coherencia con el esquema general de Comisiones de investigación que se fijan en la Constitución, prefijándose al respecto una reserva de ley. Con buen juicio, el legislador constituyente precisó la exigencia de una ley para arbitrar estos temas, pues, como es lógico, los reglamentos —por su carácter de *interna corporis*—, no son el lugar idóneo para articular obligaciones que incidan en la esfera de los particulares, a los que por su calidad de terceros les son inoponibles las previsiones reglamentarias.

En este sentido, el segundo inciso del artículo de referencia aparece como el aspecto más relevante de la regulación constitucional, toda vez que se ocupa de la sanción aplicable a aquellos que desoigan el deber constitucional de comparecencia. Señala este inciso que «la ley regulará las sanciones que puedan imponerse por incumplimiento de esa obligación».

Como se ve, este artículo establecía una norma imperfecta —carente de sanción—, que delegaba la regulación de la sanción imponible a todos aquellos que voluntariamente dejaran de comparecer a una ley posterior, la cual, debido al ámbito de la norma (que afecta a los derechos fundamentales y libertades públicas de los ciudadanos), debía revestir la forma orgánica, conforme al artículo 81 de la Constitución.

En definitiva, siguiendo al profesor PECES BARBA, ésta es una norma de organización, «en cuanto mandaba mandar a la ley el establecimiento de sanciones por el incumplimiento de esa obligación» (41).

Con anterioridad a la aprobación de la L.O. 5/84, ante la in-

permite que las Cámaras, por sí mismas y directamente, se dirijan a cualesquiera autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas. Con ello se ha debido querer superar la dependencia informativa de las Cortes, abriendo nuevas fuentes que amplíen su base de conocimiento».

(41) PECES BARBA, *op. cit.*, pág. 73.

existencia de una norma específica que tipificase el incumplimiento de este deber constitucional, la doctrina especuló respecto a cuál debía ser la sanción aplicable, en un intento de posibilitar la aplicación directa de esta obligación. Al respecto fueron diversos los autores que, con acierto, propugnaron la aplicación del artículo 155 del Código Penal (42). Este precepto, ubicado en la sección relativa a los delitos contra los Altos Organismos de la Nación resultaba aplicable por cuanto en el mismo se establecía la pena de prisión menor para cualquier persona que entorpeciese la labor de las Cortes, en cualquier forma.

7.2. *La sanción posible en el ordenamiento actual*

La L.O. 5/84 ha venido a regular, para una más correcta efectividad de la institución, el desarrollo legal de los supuestos y consecuencias del incumplimiento voluntario de sus previsiones.

Se ha cubierto así el silencio constitucional, convirtiendo el apartado 2.º del artículo 76 en una norma perfecta, de aplicación directa.

Con esta finalidad ha establecido que el incumplimiento voluntario de un requerimiento válidamente formulado se tipifique penalmente como desobediencia grave (artículo 41 L.O.), remitiendo al artículo 237 del Código Penal, según el cual «los que, sin estar comprendidos en el artículo 231 (que cometen atentado) resistieren a la autoridad o a sus agentes, o los desobedecieren gravemente en el ejercicio de las funciones de su cargo, serán castigados con las penas de arresto mayor y multa de 30.000 a 150.000 pesetas».

Esta es una norma general, que afecta, como la propia obligación de comparecer, a todos los ciudadanos españoles y a los extranjeros residentes en España.

Resulta cuestionable la equiparación de las consecuencias del incumplimiento para cualquier persona, pues, sorprendentemente, a pesar de su régimen especial, los funcionarios no resultan más penados que los particulares. Parece que esa sujeción especial con

(42) Véase ALVAREZ CONDE, *op. cit.*, págs. 51 y sigs.; SANTAOLALLA, *Derecho...*, *op. cit.*, pág. 403; ídem, *El Parlamento...*, *op. cit.*, pág. 257.

la Administración y el desarrollar las labores que a ésta le corresponden debería agravar la pena en este supuesto. En este sentido, el legislador ha considerado que el funcionario no se negaría a comparecer, pecando de excesiva buena fe.

No obstante, la propia L.O. ha establecido una norma muy razonable, que exige de esta obligación inexcusable en aquellos supuestos en que por las circunstancias concurrentes parezca, a juicio del Presidente de la Cámara, justificable la incomparecencia, en cuyo caso se citará al requerido para una fecha posterior (artículo 4-2 Ley Orgánica), lo que no supone una derogación parcial del tenor del precepto constitucional sino una acertada racionalización del mismo.