

## DICTAMEN

*a requerimiento de la*

### COMISION DE INVESTIGACION SOBRE INCOMPATIBILIDADES Y TRAFICO DE INFLUENCIAS

*acerca de sus*

### COMPETENCIAS, PROCEDIMIENTO DE ACTUACION Y MEDIOS LEGALES A SU ALCANCE

SUMARIO: ANTECEDENTES.—OBJETO Y PLAN DEL DICTAMEN.—I. EL PODER DE INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA. SOLUCIONES EN EL DERECHO COMPARADO.—II. EL MARCO JURÍDICO DE LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN EN ESPAÑA.—III. COMPETENCIA Y MISIÓN DE LA COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN SOBRE INCOMPATIBILIDADES Y TRÁFICO DE INFLUENCIAS.—IV. PROCEDIMIENTO DE LA COMISIÓN.—V. MEDIOS E INSTRUMENTOS LEGALES AL ALCANCE DE LA COMISIÓN.—CONCLUSIONES.

La Comisión de Investigación sobre Incompatibilidades y Tráfico de Influencias, constituida en el Congreso de los Diputados, ha adoptado en su reunión de 13 de abril de 1988 el acuerdo de requerir de los Letrados que suscriben, adscritos al servicio de la Comisión, su opinión en Derecho acerca de las competencias y procedimiento de actuación de la Comisión y de los medios o instrumentos legales al alcance de la misma, en orden al efectivo cumplimiento de la misión que tiene encomendada. Para la correcta emisión del dictamen han de tenerse en cuenta los siguientes

#### ANTECEDENTES

*PRIMERO.* En el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Serie D, número 132, correspondiente al 11 de diciembre de 1987, se publicó una Proposición no de Ley sobre modificación de la Ley de Incompatibilidades de Altos Cargos, formulada por el Grupo Parlamentario de Coalición Popular.

Por el Grupo Parlamentario Socialista se presentó una enmienda de sustitución, produciéndose el debate correspondiente en la sesión plenaria del día 15 de marzo de 1988, en la que se adoptó el siguiente acuerdo:

«Primero.— Crear una Comisión de investigación sobre incompatibilidades y tráfico de influencias, en el marco de lo previsto en el artículo 52 del Reglamento de la Cámara.

Segundo.— La Comisión estará compuesta por nueve diputados de forma que asegure la presencia en la misma de todos los Grupos Parlamentarios y Agrupaciones de la Cámara, y acordará sus decisiones, cuando sea necesario votar, por el sistema de voto ponderado.

Tercero.— Las tareas de la Comisión se orientarán a:

a) La valoración del cumplimiento de la normativa que regula las incompatibilidades de los parlamentarios y altos cargos de la Administración. A este efecto:

1. analizará la normativa de derecho comparado al respecto;
2. estudiará la experiencia habida en nuestro país desde las primeras elecciones democráticas, particularmente en relación a parlamentarios y altos cargos de la administración;
3. delimitará con precisión el concepto de tráfico de influencias y su incidencia en las incompatibilidades.

b) La determinación, en su caso, de las irregularidades puestas de manifiesto como consecuencia de la investigación.

c) La elaboración de los criterios para la reforma de textos legales o reglamentarios que considere procedentes.

Cuarto.— En el funcionamiento de la Comisión se aplicarán las previsiones legales y reglamentarias sobre Comisiones de investigación, y ésta deberá concluir su dictamen de forma que sea posible su discusión en el Pleno de la Cámara durante el actual período de sesiones.»

La proposición no de ley fue defendida ante el Pleno por el Sr. Calero Rodríguez. En su intervención expuso que «la finali-

dad de fondo de la presente proposición no de ley no es sólo evitar que algunos individuos se instalen a la sombra del poder y que se enriquezcan usando su posibilidad de aproximación a las esferas del poder o su capacidad de inducción y persuasión ante las personas titulares de cargos públicos... Hay una razón más profunda que le da su verdadero sentido a esta proposición no de ley. Al pedir que se evite en el futuro el tráfico de influencias, lo que estamos pretendiendo en el fondo es impedir que se desprestigien las instituciones democráticas, impedir que los ciudadanos desconfíen de los dirigentes políticos e impedir que se rompa ese sutil cristal que es el respeto, la confianza y el prestigio que en toda democracia sana perciben los ciudadanos en relación con las instituciones políticas... La proposición no de ley que defiendo se propone dar un paso más: intentamos adelantarnos en el camino de adoptar técnicas jurídicas y políticas que propicien un avance progresivo en la moralización de la vida pública... el Grupo Popular propone al Congreso de los Diputados que amplíemos el ámbito del Derecho; que convirtamos en norma jurídica lo que ya es una exigencia de la ética social; que tratemos de establecer jurídicamente una especie de incompatibilidades ulteriores al ejercicio de un cargo público; que tratemos de configurar normas con fuerza coactiva de modo que sea posible impedir el tráfico de influencias, configurando, además, un mecanismo político de control, una Comisión de investigación, que haga eficaces, caso por caso, los preceptos jurídicos que al efecto se dicten. En suma, el paso adelante que proponemos consiste en que puedan ser sancionadas jurídicamente conductas de tráfico de influencias que ya lo están ética y socialmente... Jurídicamente, en nuestro Derecho hay, si no indicios, al menos destellos de un cierto reconocimiento de lo que es el tráfico de influencias. Así, en nuestro vigente Derecho, el artículo 404 del Código Penal prohíbe que determinados altos cargos se mezclen, directa o indirectamente, en operaciones de agrario tráfico o granjería, dentro de los límites de su jurisdicción o mando... el Decreto-Ley de 13 de mayo de 1955, que ha estado vigente hasta 1983, en donde se establecían unas incompatibilidades hasta dos años después de haber cesado en un alto cargo... entendemos por tráfico de influencias... aquella actividad de aproximación, inducción o persuasión ejercida ante los poderes pú-

blicos en favor propio o de terceros, por quien ha ostentado en los tres últimos años un cargo público, obteniendo, como consecuencia de la mediación, un beneficio para sí mismo o para personas a él próximas... *No voy a sucumbir a la tentación de referirme aquí a casos concretos. Y no lo voy a hacer, primero, porque esto no es un juzgado de guardia, sino el Congreso de los Diputados.»*

La enmienda de sustitución del Grupo Parlamentario Socialista fue defendida por el señor Zambrana Pineda, que afirmó que «el tema que tenemos hoy entre manos... es importante para cualquier Estado democrático. Va con él la credibilidad del sistema, porque la democracia, por esencia, descansa en la voluntad y la confianza de los ciudadanos... Adelanto, antes de efectuar algunas reflexiones, al espíritu no solamente constructivo de mi Grupo, sino incluso superador de lo que él (se refiere al señor Calero) ha dicho; señor Calero, estamos dispuestos a recoger su proposición y, además, a ampliarla... En primer lugar, estima mi Grupo que los políticos españoles, en la democracia, se están comportando con una honestidad palmaria y ejemplar... La segunda reflexión que quisiera trasladarle es que, si la Constitución parte de la presunción de inocencia para cualquier ciudadano, en esta Cámara tenemos que partir de la presunción de honradez para quienes ejercen la política y, por consiguiente, salvo prueba en contrario, la presunción de honradez es la que debemos admitir... el concepto a aplicar es el de rigor y rigor en un doble sentido: rigor, si hay algún tipo de desliz y de anormalidad, para exigir que ese ciudadano o que ese político apeche con la ley, pero rigor también ante la propagación o la difusión de cualquier tipo de habladuría... La tercera reflexión... es que queremos llegar a donde sea necesario... Por primera vez se han aprobado leyes de incompatibilidades, antes que para los funcionarios, para los diputados y senadores y para altos cargos... las leyes de incompatibilidades han dado lugar a un salto cualitativo de una indudable importancia. Hasta el punto de que cualquier incumplimiento de esas normas de incompatibilidades se convierte en denuncia pública... hemos de ser tan serios en la exigencia como responsables ante cualquier tipo de difama-

ción... la Comisión que se cree debería valorar, en primer lugar, el cumplimiento de las incompatibilidades de los altos cargos y parlamentarios y debería hacerlo desde el inicio de la democracia, con especial hincapié en el período presente. Deberíamos analizar la situación de Derecho comparado... y debemos delimitar también lo que es tráfico de influencias. S. S. ha hecho referencia a una definición del tráfico de influencias. A mí se me queda estrecha... ¿es tráfico de influencias que un Grupo o dos de la Cámara acepten las enmiendas que le someten determinados «consultings» o determinados grupos de presión en la sociedad española, como los ejemplos que conocemos todos de grupos que han incorporado y han asumido esas enmiendas tal cual les han llegado?... En cuanto a incompatibilidades posteriores estamos igualmente abiertos a regular lo que haga falta... Si hay que detectar irregularidades en el transcurso de la investigación, no le quepa duda a S. S. de que, por parte de mi Grupo, estaremos dispuestos a ponerlas de manifiesto. Creo, en cualquier caso, que la Comisión debería concluir elaborando criterios para la reforma de los textos legales, y que sería ya un criterio suficiente que llegáramos antes del verano y pudiéramos presentar a esta Cámara una propuesta...»

En turno de fijación de posiciones, el señor Espasa Oliver manifestó que «el espíritu de la proposición no de ley presentada por parte del Grupo Popular es plenamente compartida por el Grupo de Izquierda Unida-Esquerra Catalana»; el señor Fraile Pujade expuso «estamos totalmente de acuerdo con la proposición no de ley. Creo que también será bueno que el Grupo proponente acepte la enmienda...»; la señora Cuenca Valero declaró que «nos parece más elaborada y mejor la enmienda presentada por el Grupo Socialista, por lo cual manifestamos que, en caso de que Coalición Popular acepte la enmienda del Grupo Socialista, votaríamos a favor»; finalmente, el señor Buil Giral se expresó en los siguientes términos: «cualquier iniciativa que persiga la transparencia de la acción política siempre tendrá nuestro apoyo... la proposición no de ley... contempla aquellos supuestos en los que pueden darse actuaciones irregulares como consecuencia de situaciones de amistad o clientelismo político, deri-

vadas de haberse ostentado cargos políticos de relevancia... nosotros consideramos que la enmienda del Grupo Socialista delimita el marco de actuación, remitiendo a los acuerdos de la Comisión que se cree todos los asuntos referentes a la propia definición del tráfico de influencias, a la normativa aplicable y a la determinación de las conductas irregulares que son, en realidad, las tres líneas fundamentales de esta cuestión.»

Sometida a votación la proposición no de ley, en el texto consecuencia literal de la enmienda de sustitución del Grupo Parlamentario Socialista, aceptada por el Grupo proponente, resultó aprobada por 275 votos a favor, seis en contra y uno nulo.

*SEGUNDO.* La Comisión de investigación sobre incompatibilidades y tráfico de influencias, se constituyó el día 23 de marzo de 1988; constituida la Comisión y elegida su Mesa, se adoptaron, entre otros acuerdos, los siguientes: solicitar al Gobierno informe sobre los resultados de la aplicación de la ley de Incompatibilidades de Altos Cargos; solicitar al Gobierno una lista de todos los altos cargos habidos desde 1977 hasta el día de la fecha; solicitar a ambas Cámaras una lista de diputados y senadores desde 1977; elaborar un cuestionario que deberá ser contestado por los señores diputados y senadores. «Para el cumplimiento de la misión que la Comisión asume, se procederá a realizar entrevistas personales con senadores y diputados en los casos en que se estime conveniente; y convendrá ir preparando un proyecto de normativa que regule en el futuro el control de las incompatibilidades de los altos cargos y evite el tráfico de influencias.»

En la sesión celebrada por la Comisión el día 6 de abril de 1988, el señor Segurado propuso que las sesiones de aquélla sean públicas, «a lo que respondió el señor Presidente que, conforme al artículo 64.3 del Reglamento de la Cámara, las sesiones de las Comisiones de Investigación son secretas, sin perjuicio de lo cual elevará la oportuna consulta». En la misma sesión, la Comisión acordó que «con el fin de evitar malentendidos, al térmi-

no de cada sesión se dé a los medios de comunicación una información previamente acordada, encargándose de ello bien el Presidente de la Comisión u otro Portavoz de la misma». Consta también que «finalmente, en orden al cuestionario a remitir para su contestación por los altos cargos y ex-altos cargos, se produce un amplio debate en el que se van fijando unas líneas generales, a los efectos de que en la próxima reunión de la Comisión, a celebrar el próximo día 12 de los corrientes a las diez horas, se pueda debatir un texto concreto de dicho cuestionario».

*TERCERO.* La Comisión volvió a celebrar sesión el día 12 de abril de 1988, continuando la sesión el siguiente día 13.

En dicha sesión, por el señor Presidente de la Comisión se sometió a ésta un borrador de «Plan de trabajo», dividido, conforme a los términos del acuerdo del Pleno por el que se creó la Comisión, en tres apartados, de los cuales resultaron aprobados el A) y el C), en los siguientes términos:

«A) Valorar el cumplimiento de la normativa que regula las incompatibilidades de los parlamentarios y altos cargos de la Administración. Y en concreto:

1) Analizar el derecho comparado. Para ello la Comisión ha solicitado un informe de la Dirección de Estudios y Documentación de la Cámara. Una vez en posesión del mismo realizará la sesión o sesiones de trabajo necesarias y tomará especial nota de aquellas normas o criterios que se consideren aptos para ser incorporados a nuestro ordenamiento jurídico.

2) Estudiar la experiencia habida desde las primeras elecciones democráticas. En relación a los parlamentarios celebrará una reunión conjunta con la Mesa de la Comisión del Estatuto de los Diputados; en dicha sesión, recabará la documentación que obra en poder de tal Comisión y oirá las reflexiones y experiencias de quienes la presiden. En relación con los altos cargos de la Administración, se ha solicitado del Gobierno un informe sobre la aplicación a aquéllos de las normas sobre incompatibilidades; se

acuerda solicitar la comparecencia del Secretario de Estado para la Administración Pública para que exponga y comente dicho informe.

3) Delimitará el concepto de tráfico de influencias. La Comisión acuerda solicitar informe en Derecho acerca de esta cuestión.

.....

C) Elaboración de criterios para la reforma de los textos legales. Es propósito de la Comisión finalizar sus trabajos proponiendo al Pleno de la Cámara los criterios para que se regule de la manera más rigurosa posible esta materia en nuestro país.»

El apartado B) del borrador del «Plan de Trabajo» quedó sobre la mesa; es el referido a «la determinación en su caso de las irregularidades puestas de manifiesto como consecuencia de la investigación» y a tal fin contempla el borrador actuaciones tales como la celebración de las sesiones de trabajo previstas en el número 2) del apartado A); el envío de un cuestionario a los ex-parlamentarios y ex-altos cargos para conocer en qué circunstancia se desarrolló el ejercicio de su tarea pública; el envío asimismo de un cuestionario declarativo a los actuales parlamentarios y altos cargos a fin de conocer su patrimonio, renta y actividades; y, en cuanto a la investigación de personas o supuestos concretos, tramitar, cumplidas determinadas condiciones en cuanto a la iniciativa, los correspondientes expedientes investigadores.

La Comisión acordó en esta sesión, requerir, de los Letrados que suscriben, el presente dictamen, sobre las competencias, procedimiento de actuación y medios legales al alcance de la Comisión.

#### OBJETO Y PLAN DEL DICTAMEN

1. A la vista de los antecedentes que han quedado expuestos, las cuestiones que han de abordarse en el presente dictamen son las siguientes:

*Primera.* Competencia y misión de la Comisión.

*Segunda.* Procedimiento a seguir por la Comisión.

*Tercera.* Instrumentos o medios legales al alcance de la Comisión.

2. A pesar de la íntima conexión entre las cuestiones enumeradas, resulta aconsejable un tratamiento separado, en lo posible, de las mismas; por otra parte, con carácter previo es conveniente realizar una exposición del Derecho Comparado en esta materia y del marco constitucional y legal, así como de los precedentes parlamentarios españoles en materia de Comisiones de Investigación.

En consecuencia, dividiremos el dictamen en las siguientes partes:

– Derecho Comparado en materia de Comisiones Parlamentarias de Investigación.

– El marco constitucional y legal de las Comisiones de Investigación en el Derecho español; precedentes parlamentarios.

– Misión y competencia de la Comisión de Investigación sobre incompatibilidades y tráfico de influencias.

– Procedimiento a seguir por la Comisión; consideración especial del secreto de sus sesiones y trabajos.

Medios o instrumentos legales al alcance de la Comisión.

## I. EL PODER DE INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA.

### SOLUCIONES EN EL DERECHO COMPARADO

El poder de «investigación parlamentaria» constituye, en los ordenamientos constitucionales modernos, el sistema más orgánico, incisivo y directo a través del cual las asambleas legislativas pueden, por un lado, actuar una forma de control sobre la actividad del órgano titular del poder ejecutivo y, por otro, recoger toda la información necesaria para el desarrollo de sus fun-

ciones, tanto las políticas como la legislativa (C. BOTTARI. *L'inchiesta parlamentare nell'ordinamento costituzionale portoghese*, en la obra colectiva dirigida por G. DE VERGOTTINI, *Le inchieste delle assemblee parlamentari*. Rimini, 1985). Se considera que las encuestas parlamentarias, –que son investigaciones realizadas por el Parlamento sobre determinados hechos y objetos– tienen su encuadramiento en la función de información e inspección de las Cámaras y que su papel es instrumental respecto de las demás funciones parlamentarias (Sentencia de la Corte Constitucional italiana de 22 de octubre de 1975, núm. 231); esta naturaleza de las encuestas parlamentarias permite concluir que el «poder de investigación» se utiliza legítimamente por el Parlamento cuando se encamina –y de ahí su polivalencia– a facilitar el ejercicio de las funciones legislativa y de orientación y control político, que son las típicas de este órgano constitucional.

El papel de los órganos parlamentarios a los que se encomienda realizar una investigación, las Comisiones de Encuesta, debe analizarse sin perder de vista que constituye un elemento de una maquinaria compleja: la separación de poderes y la relación del legislativo con los otros poderes. Sobre esta base el norteamericano HARRIS (*Congress and the Legislative Process*, 1972) afirma que las investigaciones de las Cámaras sirven para fiscalizar defectos de gestión o abusos administrativos, para forzar a los departamentos ejecutivos a adoptar las reformas necesarias, para informar a la opinión pública sobre alguna materia y preparar el camino para una legislación correctiva, para realizar una labor educativa del pueblo en torno a algún problema.

Del ejercicio de este «poder de investigación» –que no es poder de juzgar– no se derivan sanciones, sino que activa mecanismos indirectos de reacción, políticos o de carácter jurídico. Aunque algunos autores dudan de su funcionalidad, su mayor eficacia se manifiesta cuando su objeto de investigación lo constituyen cuestiones de carácter técnico; aunque dada su mayor onerosidad (dadas las facultades especiales que exige) suele limitarse su creación en relación a asuntos de marcado interés

político (RUÍZ DEL CASTILLO relacionaba encuesta parlamentaria y affaire político).

En este encuadramiento del poder de «investigación parlamentaria», como procedimiento cualificado de información del Parlamento, los distintos ordenamientos establecen diferentes formas de actuación y atribuyen poderes de distinto signo a los órganos *ad hoc*, que es el supuesto normal, a los que encomiendan la realización de tal investigación, las Comisiones de Encuesta. El examen de las distintas soluciones que nos ofrece el Derecho comparado nos permitirá obtener determinadas conclusiones respecto de la regulación de aquellos extremos en nuestro sistema. Examinaremos así esencialmente lo tocante a la regulación de los aspectos externos de las Comisiones de investigación pudiendo ya adelantar que existen dos grandes variantes: establecimiento de una legislación especial (Francia, Bélgica, Países Bajos, entre otros países) o declaración de aplicabilidad de la normativa procesal de los Tribunales de Justicia (Italia o Portugal entre otros países). Dado su carácter extraordinario estas Comisiones reciben en el Derecho comparado unos poderes especiales, más penetrantes que los de los demás, lo que resulta lógico dada su misión.

A. *Estados Unidos*. Aunque algunos autores citan la existencia de Comisiones de Investigación en la Cámara de los Comunes, durante la Glorious Revolution, y en la Asamblea revolucionaria francesa, su terreno abonado ha sido el Congreso norteamericano en donde se creó la primera de estas Comisiones el 27 de marzo de 1792, teniendo desde entonces una gran importancia, hasta el punto de que se ha dicho que la historia americana puede estudiarse a través de los informes que éstas han realizado.

A pesar de la falta de reconocimiento expreso del poder de las Cámaras de llevar a cabo investigaciones parlamentarias, se considera una facultad connatural del Parlamento (*implied power*) para el adecuado ejercicio de sus funciones parlamentarias. Según CROUZATIER (*Le rôle des Commissions d'enquête du Congrès des Etats-Unis. Revue du Droit Public et de la Science Poli-*

tique. 1975) la encuesta parlamentaria es el medio con el que cuenta el legislativo para conseguir sus fines y la Comisión de encuesta, el instrumento privilegiado de las Cámaras para «ganar terreno» sobre las competencias de los otros poderes; a través de estas Comisiones el Congreso intenta usurpar las prerrogativas del ejecutivo y en ocasiones del judicial aunque en relación con el judicial la tendencia es más acentuada hacia la influencia que hacia la apropiación de facultades.

El reconocimiento legal del poder de investigación del Congreso es tardío y se realiza a través de la Legislative Reorganization Act de 1946 que establece sus poderes principales: la *audiencia de testigos y el conocimiento de documentos, libros o papeles*. Las audiencias o vistas públicas (public hearings) constituyen el instrumento característico de las Comisiones –no únicamente de las específicas de encuesta ya que las Comisiones permanentes están también dotadas del poder de encuesta– norteamericanas. El procedimiento de estas audiencias públicas varía de Comisión en Comisión, si bien, en líneas generales, puede señalarse que suelen ser *autorizados para presentar un pronunciamiento escrito y a acompañarse de abogado*. Una ley de 1857, todavía vigente, tipificó como delito de desacato la negativa a proporcionar la información requerida, a lo que se añadió en 1862, con las mismas consecuencias la negativa a testificar o presentar documentos. Aunque inicialmente era el propio Congreso el que imponía directamente la sanción, posteriormente se atuvo al procedimiento criminal siendo los tribunales de justicia quienes perseguían y sancionaban estos ilícitos. Por lo demás y conforme a la Omnibus Crime Control Act de 1970, «ningún testimonio u otra declaración obtenida bajo mandamiento (u otra información directa o indirectamente derivada de tal testimonio o declaración) puede ser usada en contra del testigo en un proceso criminal, excepto cuando se trata de un procesamiento por perjurio o por realizar una falsa declaración o cuando de otro modo se deje de cumplir el mandamiento» (inmunidad de los testigos).

Una vez terminada su tarea –nos referimos a las Select Committees– la Comisión elabora un informe que nunca somete a la Cámara. El informe se remite a una de las Comisiones Perma-

nentes (standing Committees), lo que convierte a las Comisiones de Encuesta en auxiliares de éstas para «poner luz sobre los hechos», correspondiéndoles sin embargo preparar reformas legislativas.

B. *Francia*. El embridamiento de los poderes del Parlamento en la Constitución de 1958 se ha dejado sentir hondamente en relación a las Comisiones de investigación que pierden buena parte de sus características atribuciones; esta reducción, que BURDEAU estima excesiva, viciada por los recuerdos históricos de la III y de la IV Repúblicas, en las que la idea de control estaba inextricablemente unida a la de crisis ministerial.

Como describe F. SANTAOLALLA (El Parlamento y sus instrumentos de información. Madrid, 1982) los poderes de las Comisiones de encuesta –institución no prevista en la Constitución, sino en disposiciones de rango inferior (artículos 140 y siguientes del Reglamento de la Asamblea Nacional de 21 de julio de 1959 y Ordenanza 58-1100 de 17 de noviembre de 1959)– han soportado importantes limitaciones durante mucho tiempo, dado que el Gobierno podía alegar el secreto. Ningún poder especial era atribuido a las mismas, con lo cual el Ejecutivo tenía la posibilidad de utilizar una serie de mecanismos legales para obstaculizar las tareas de estas Comisiones parlamentarias. Al mismo tiempo, estas Comisiones no podían obligar a comparecer para declarar, dependiendo de la buena voluntad del destinatario el dar o no cumplimiento al requerimiento correspondiente, siendo la negativa –tanto de particulares como de servidores públicos– lo más frecuente en la práctica.

Esta insatisfactoria situación condujo a la reforma de la Ordenanza de 1958 mediante la ley n.º 77.807 de 19 de julio de 1977 que, entre otras, atribuye a estas Comisiones de encuesta el derecho a conocer las comprobaciones y observaciones del Tribunal de Cuentas y la facultad de solicitar a este órgano la apertura de indagaciones sobre alguna cuestión. Los ponentes de estas Comisiones fueron habilitados para ejercer su misión bien sobre documentos, bien *in situ*. Se estableció la obligación de que les fueran proporcionados los datos necesarios para el desa-

rrollo de sus tareas (incluso los documentos oficiales no secretos) y asimismo la obligación de comparecencia de toda persona para declarar cuando fuese requerida para ello, *sancionándose penalmente los casos de no comparecencia y de negativa a prestar juramento o a declarar*. También se prevén sanciones penales en el supuesto de falso testimonio o de soborno de los testigos, siendo ambos delitos perseguibles a instancia del Presidente de la Comisión o de la Mesa de la Cámara.

C. *Gran Bretaña*. En Gran Bretaña la situación es original pues sin perjuicio de que la Cámara de los Comunes puede constituir un *Select Committee* para investigar cualquier asunto insuficientemente aclarado con vistas a informar a la Cámara, es más frecuente el recurso a una *Royal Commission* cuando se desea hacer una investigación sobre cualquier problema importante de interés público. Nos limitamos a estudiar brevemente los poderes de que se dota a las primeras.

Normalmente, la Cámara de los Comunes otorga a estas Comisiones el poder de requerir la presencia de testigos, la presentación o exhibición de documentos y la realización de registros (power to send for persons, papers and records), lo que se suele hacer en el mismo acto de su aprobación. Si el requerido se niega a comparecer comete un delito de desacato a la Cámara, pudiendo la propia Cámara a través del Speaker, ordenar su detención por el Sargent at Arms, acto compulsivo que se considera idóneo frente a los actos de obstrucción o de desobediencia. El falso testimonio es perseguible como perjurio.

D. *Italia*. La práctica parlamentaria italiana –a mediados del pasado siglo y a pesar del silencio del Estatuto Albertino– conoció ya la creación de las primeras Comisiones de Investigación, considerándose que la función de encuesta política era inherente a la institución parlamentaria. El Reglamento Parlamentario de 1868 disciplinó algunos de sus aspectos esenciales y sobre la base del mismo la doctrina distinguió las encuestas sobre las personas –que tenían por objeto comprobar eventuales responsabilidades– y las encuestas sobre las condiciones de hecho, vinculadas a la exigencia de preparar reformas legislativas.

El artículo 82 de la Constitución italiana de 1947, tras señalar que «cada Cámara podrá disponer encuestas sobre materias de interés público», determina que: «*La Comisión de encuesta averiguará y examinará con análogos poderes e idénticas limitaciones que la autoridad judicial*». Los vigentes Reglamentos de las dos Cámaras se remiten a los principios recogidos en el mencionado precepto constitucional, añadiendo que las propuestas para la constitución de tales Comisiones seguirán el procedimiento previsto para los proyectos de ley. Ahora bien, de la misma forma que en Grecia, no existe una ley de desarrollo del artículo 82 de la Constitución que fije principios uniformes y generales en materia de encuestas parlamentarias (procedimiento, requisitos y límites de las comparecencias, etc...), vacío normativo que se considera –unánimemente– como enormemente insatisfactorio.

El principal escollo que plantea el tantas veces citado artículo 82 de la Constitución italiana es su inciso final que aparentemente equipara las Comisiones de Encuesta a los órganos judiciales. No obstante, la Corte Constitucional en la sentencia de 22 de octubre de 1975 (núm. 231), señaló que no es posible realizar tal identificación ya que tales Comisiones son órganos de inspección movidos por motivaciones políticas y con finalidades políticas; que, aun pudiendo utilizar las Comisiones *modalidades propias de las autoridades judiciales*, no puede confundirse lo que son las funciones políticas de las Comisiones y las funciones judiciales. Como explica G. DE VERGOTTINI (Las encuestas parlamentarias en la Constitución italiana. Revista de Política Comparada núm. 10-11. Primavera-verano 1984) *el recurso a los poderes de la autoridad judicial se explica por el propósito de facilitar las tareas instructoras de las Comisiones, pero esa habilitación constitucional no excluye que las mismas utilicen modalidades diferentes e, incluso, informales cuando lo consideren oportuno*. Así pues, el recurso a los «mismos poderes» de la autoridad judicial ha de interpretarse como recurso a *poderes «iguales» a los de la autoridad judicial*, con las mismas limitaciones, *pero únicamente cuando el propio Parlamento considere que ha de usar esos poderes particularmente penetrantes para superar obstáculos para obtener informaciones útiles para el desarrollo de la encuesta*. La atribución de tales poderes, que pueden ser o no utilizados por la Co-

misión, tiene su razón de ser en que las Comisiones de Investigación representan hoy la modalidad más incisiva –aunque no la única– a través de la cual el Parlamento pueda procurarse las informaciones necesarias para el ejercicio de sus funciones.

Otras cuestiones importantes plantea la práctica de las Comisiones de Investigación en Italia, que demuestra lo insatisfactorio de la regulación actual de las mismas:

– Por un lado, la tendencia a la acentuación de la autonomía política de estas Comisiones que una vez creadas y constituidas se autoorganizan, liberándose de vinculaciones con el Pleno de la Asamblea. «Son libres para organizar sus propios trabajos», dice la Corte Constitucional italiana en la sentencia antes citada, es decir, están dotadas de *autonomía organizativa* –constitucionalmente inatacable que en la práctica convierten en verdadera autonomía política, práctica que recuerda a la que tuvo lugar en la Francia de la III República y que condujo a convertir a las Comisiones de Encuestas en sedes de control político.

– Pueden utilizar las Comisiones de Encuesta los poderes propios de las autoridades judiciales, pero están sujetas a las mismas *limitaciones* que la ley prevé para éstas. La práctica, sin embargo, ha derogado este principio y en consecuencia las garantías ofrecidas a los ciudadanos en el proceso penal, bajo una discutible fundamentación en la «eficiencia» de estas Comisiones. Lenta y difícilmente, sin embargo, se ha impuesto el control jurisdiccional de los actos de estas Comisiones, lo que permite restablecer el crítico y dramático desequilibrio producido entre los poderes de inspección de estas Comisiones y la tutela de los derechos individuales. Como asegura A. MANZELLA (Il Palamento. Bolonia, 1977) ningún ciudadano puede encontrarse ante el poder político inquiriente en peores condiciones –de garantía– que las que tendría ante un juez cualquiera.

– Las Comisiones de Investigación suelen recurrir a los *medios de instrucción propios del Juez penal*, disponiendo inspecciones, registros domiciliarios, secuestros de bienes, convocando testigos e interrogatorios, ordenando la exhibición de documen-

tos, disponiendo de la policía judicial. Ello no excluye formas diferentes de colaboración prestadas por autoridades o por simples ciudadanos a través de audiciones formales –modeladas conforme a las judiciales– o informales.

E. *República Federal de Alemania*. La Ley Fundamental de Bonn, siguiendo el precedente de la Constitución de Weimar, dispone en su artículo 44.2 en relación con las Comisiones de Investigación que «para la obtención de pruebas se aplicarán por analogía las normas de enjuiciamiento criminal, sin perjuicio del secreto de la correspondencia, del correo y de los telégrafos», lo que supone dotar a las mismas de amplísimas facultades e instrumentos de actuación, aunque la práctica de estas Comisiones no ha estado a la altura de las circunstancias. El párrafo 3 del referido precepto añade algo que está implícito en la propia naturaleza del régimen parlamentario: «Los tribunales y las autoridades administrativas estarán obligadas a prestar asistencia judicial y ejecutiva».

F. *Países Bajos*. Aunque raramente se acude en el Derecho parlamentario comparado al ejemplo holandés, la breve referencia de su Norma Fundamental contiene –reducida prácticamente a ser una norma de remisión– se ha completado por una vieja ley de 1850 que regula minuciosamente el deber de comparecencia de todos los ciudadanos, la forma de convocarlos, la posibilidad de exigir que la declaración se haga bajo juramento, la garantía del secreto profesional, la aplicación del Código Penal en caso de incomparecencia. Destacamos sin embargo, por su importancia y novedad otros extremos que la ley de 1850 disciplina: –La declaración de los testigos es transcrita y a continuación sometida a su firma (artículo 7), pero no puede utilizarse como medio de prueba en los tribunales (artículo 24).

– Si el testigo se niega a declarar o a prestar juramento se levanta acta por la Comisión que es remitida al Ministerio Fiscal a los mismos efectos que los previstos en caso de incomparecencia (artículos 15-16).

– Se declaran punibles los casos de falso testimonio y cohecho de testigos (artículo 25).

G. *Bélgica*. Como en los Países Bajos, la Constitución belga de 1831 se limita a constitucionalizar el poder de investigación de las Asambleas Parlamentarias (artículo 40). La Ley de encuestas parlamentarias de 3 de mayo de 1880 atribuye en su artículo 4 a las Comisiones de encuesta «los poderes atribuidos al juez de instrucción por el Código de Instrucción Criminal», si bien en cada caso que la Cámara ordene una encuesta puede restringir estos poderes.

Prevé asimismo que los testigos, intérpretes y los expertos están sometidos a las mismas obligaciones que ante un juez de instrucción y el artículo 9 establece sanciones penales para los culpables de falso testimonio o soborno de testigos.

En lo demás la regulación es semejante a la de la ley holandesa.

H. *Portugal*. La Constitución portuguesa de 1976 se limitó a constitucionalizar la posibilidad de formar Comisiones de Investigación, atribuyendo exclusivamente a los grupos parlamentarios el poder de iniciativa. Las Comisiones de investigación recibieron una completa ordenación en el Reglamento de la Asamblea y en la ley de 18 de junio de 1977 de encuestas parlamentarias, en la que se regulaban los poderes de las Comisiones parlamentarias de investigación, el procedimiento parlamentario de investigación, llegándose incluso a atribuir a aquellas los poderes propios de las autoridades judiciales (artículo 4.1). El Reglamento de la Asamblea completaba esta regulación, entre otros extremos, sancionando el derecho de las Comisiones parlamentarias de investigación a obtener la colaboración de las autoridades judiciales y administrativas y, por otro, el poder de convocar a cualquier ciudadano para que declare.

La normativa de desarrollo constitucional había trasvasado notablemente las limitadas previsiones de la Norma Fundamental, lo que condujo a la doctrina portuguesa (así J. MIRANDA. Un proyecto de revisao constitucional. Coimbra 1980) a requerir la necesaria ampliación del alcance de las disposiciones constitucionales, para incluir algunos de los principios que habían incor-

porado los interna corporis de la Cámara y la Legislación ordinaria.

La reforma constitucional portuguesa de 1982 ha resuelto las dudas planteadas con una regulación precisa y minuciosa, fundada sin duda en la preocupación por articular los principios generales que deben regir toda la actividad de las Comisiones de Investigación. No nos interesan en este momento las cuestiones relativas a la composición, propuesta de creación o las conclusiones de su trabajo, sino los poderes de que están investidas y su *modus operandi*. Desde esta perspectiva lo que representa la mayor novedad en la nueva Constitución portuguesa en relación con estas Comisiones es la atribución a las mismas de «los poderes de investigación propios de la autoridad judicial», principio recogido del artículo 82 in fine de la Constitución italiana de 1974 y en bastantes de los textos constitucionales de los Estados democráticos pluralistas ya que permite atribuir a las Comisiones de Encuesta un papel preciso y un valor significativo y que en el caso concreto de Portugal equivale a la atribución de determinados poderes que sirven, por otra parte, para diferenciar los diversos objetivos de la actividad parlamentaria. Así, afirma C. BOTTARI (*op. cit.*) las Comisiones de Encuesta utilizarán estos poderes propios de las autoridades judiciales especialmente cuando se trate de asegurar la reputación y el prestigio del Parlamento o, con mayor motivo, cuando la investigación tienda al control de las actuaciones y de las irregularidades realizadas por el Gobierno o por la Administración. No obstante, el resultado práctico de la encuesta no puede valorarse sino como un juicio de orden político que derivará de las conclusiones y recomendaciones que las Comisiones formulen. Se considera, por otra parte, que las Comisiones de investigación no pueden incidir en el ámbito de la esfera privada de los ciudadanos ya que «la garantía de los derechos fundamentales constitucionalmente tutelados vale también durante las investigaciones parlamentarias» (J. J. GOMES CANOTILHO. Derecho Constitucional. Coimbra, 1983), si bien respecto de los que participan en el ejercicio de funciones públicas no siempre es fácil distinguir entre la esfera privada y el interés público de sus actuaciones.

I. *Grecia*. La reglamentación de las Comisiones de Investigación en la Constitución griega de 1975 es escasa, limitándose a determinar los quórum exigidos para la propuesta de constitución y su constitución misma, así como a recoger el clásico principio de representación en proporción a la fuerza numérica de cada grupo parlamentario y remitiendo el resto de las cuestiones, y en particular las relativas a los poderes de los que dispone, al Reglamento de la Cámara, lo que, dado el carácter de éste de interna corporis –y por ende de su incapacidad formal para afectar a terceros– plantea notables problemas en la práctica que únicamente podrían ser resueltos por vía legislativa, por lo demás no prevista en la propia Constitución.

## II. EL MARCO JURÍDICO DE LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN EN ESPAÑA

A. Precedentes y Constitución de 1978. La Constitución española de 1978 rompe la conjuración del silencio a la que durante nuestra historia constitucional han estado sometidas las Comisiones de Investigación. Únicamente los Reglamentos parlamentarios, a partir del de 1867 del Congreso de los Diputados (artículo 67), se referían a las facultades de investigación, bien de las Comisiones especiales, bien de las legislativas, fundándose en algunas de las facultades que las distintas Constituciones reconocían a las Cortes. Los Reglamentos republicanos de 1931 y 1934 admitían ya explícitamente el recurso a las Comisiones de Investigación, Comisiones *ad hoc*, de carácter especial.

De la tramitación parlamentaria del que se convirtió en el artículo 76 de la Constitución de 1978, es necesario subrayar como hechos más relevantes, en lo que ahora nos interesa, los siguientes:

– En el *Borrador del texto constitucional* se preveía la posibilidad de otorgar a las Comisiones de Investigación «*Las mismas facultades que a las autoridades judiciales en relación con los parti-*

culares». Esta mención desaparece en el Anteproyecto y no se vuelve a plantear a lo largo de los debates constituyentes.

– Tanto en el Borrador como en el Anteproyecto, figuraba un inciso dentro del apartado primero que disponía que «*el gobierno de todas las autoridades y órganos administrativos deben prestarles ayuda*». Esta referencia se suprimió posteriormente, remitiéndose con carácter general al artículo 109 de la Carta Magna.

La Comisión Constitucional del Senado redactó el artículo 76, tal como quedó definitivamente, en los siguientes términos:

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

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

No se atribuyen por tanto a las Comisiones de investigación los mismos poderes que poseen las autoridades judiciales (a favor de esta equiparación, y entre otros, O. ALZAGA. La Constitución española de 1978. Madrid, 1978), pero se les dota –a diferencia de las restantes Comisiones– del poder de requerir la comparecencia de cualquier persona e imponerla coactivamente, lo que implica configurar el *deber de comparecencia como deber constitucional* (P. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA. Las Comisiones de Investigación de las Cortes. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Marzo de 1986) cuya inobservancia da lugar a la exigencia de responsabilidad criminal.

B. Sin entrar en este momento en la regulación contenida en los Reglamentos de las Cámaras, una proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista y que fue tomada en consideración por el Congreso el 20 de septiembre de 1979, y

que finalmente no fue aprobada, aunque sí tramitada en ambas Cámaras pretendió resolver la laguna existente que llevó a algún autor a mantener –para hacer inmediatamente efectiva la obligación de comparecencia– la aplicabilidad del artículo 155 de Código Penal –que castiga con la pena de prisión menor a quienes «ataquen o entorpezcan de cualquier forma la labor de las Cortes»– al supuesto previsto en el artículo 76.2 de la Constitución.

La referida proposición de la ley preveía en el artículo 1 de las Comisiones de investigación «desarrollarán su actividad con los mismos poderes y las mismas limitaciones que la autoridad judicial», disposición que sin embargo desaparece ya en el informe de la Ponencia. Establecía asimismo en su artículo 5 que «en caso de incomparecencia en la fecha señalada en el segundo de los requerimientos, el Presidente podrá ordenar que la persona requerida sea conducida por la fuerza pública, sin perjuicio de las facultades de poner los hechos en conocimiento del Ministerio Fiscal, con objeto de que ejerza las acciones penales oportunas» y finalmente en el artículo 6 que «El particular que dejare voluntariamente de comparecer ante una Comisión de Investigación a prestar su declaración incurrirá en el delito previsto en el artículo 237 del Código Penal. Si se tratase de funcionario público, el delito será el previsto en el artículo 371, párrafo 2, del Código Penal». La Ponencia propuso a la Comisión la redacción de estos dos preceptos en los siguientes términos:

Artículo 4 (antes 5): «En el caso de la incomparecencia en la fecha señalada, el Presidente de la Cámara correspondiente pondrá los hechos en conocimiento del Ministerio Fiscal con objeto de que ejerza las elecciones penales oportunas».

Artículo 5 (antes 6): «El requerido conforme a lo previsto en el artículo 3 de esta ley que dejare voluntariamente de comparecer ante una Cámara o una Comisión de Investigación incurrirá en la pena de arresto mayor y multa de 10.000 a 50.000 pesetas.

Si se tratase de funcionario público, además se le impondrá la pena de suspensión».

Si el primero de ambos preceptos se mantiene en los mismos términos a lo largo de la tramitación parlamentaria, en el segundo se introduce una importante modificación en el Informe de la Ponencia del Senado, tipificando el delito como de desobediencia –lo que implica la vuelta al texto de la posición– y añadiendo la pena de suspensión –en el caso de que se trate de funcionario público– la de inhabilitación, en lo que constituye un nuevo retorno a la propuesta inicial.

C. 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 se inspira netamente en la proposición referida, aunque ahora se recurre acertadamente a la forma de ley orgánica. La Ley Orgánica de 24 de mayo de 1984 no se refiere a los poderes que se atribuyen a la Comisión, limitándose a regular la forma de las comparecencias ante ella y a establecer sanciones en orden a asegurar el cumplimiento de ese deber así como garantías para evitar que de las investigaciones parlamentarias se deriven perjuicios para los derechos de las personas que sean requeridas a comparecer. *Carecen por tanto de los poderes de instrucción que contempla la ley de Enjuiciamiento Criminal*. No obstante algún autor (P. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, *op. cit.*) considera que ello no quiere decir que no puedan en modo alguno llegar a valerse ellos. Se basa para ello en el artículo 109 de la Constitución que permite que las Cámaras y sus Comisiones puedan recabar el auxilio de las autoridades gubernativas y judiciales, lo que faculta –entre otras– a las Comisiones de Investigación a solicitar tal ayuda en orden a la obtención de los datos que no pueden conseguir por sí mismas.

Del conjunto de las enmiendas presentadas al proyecto, en número de 18, es necesario referirse a algunas de ellas en orden a determinar el alcance de lo previsto en el mismo:

– La enmienda núm. 13 de CP al artículo 3 proponía el siguiente texto: «1.º La persona que hubiera sido requerida para comparecer ante una Comisión de Investigación, podrá, en el término de 5 días desde la notificación del requerimiento, pre-

sentar un escrito dirigido a la Mesa de la Cámara de que se trate, en el que:

a) Solicite el aplazamiento de su comparecencia por causa justificada, sin que dicho aplazamiento pueda exceder nunca de otros 15 días más de los señalados en el requerimiento.

b) Solicite que se le tenga por oído a través de un escrito en el que conteste puntualmente al cuestionario que se le ha dirigido.

c) Manifieste que el cuestionario, o alguna de sus preguntas, afecta a su conciencia, intimidad, secreto profesional, empresarial ó industrial, y solicite en consecuencia su no comparecencia o su negativa a declarar sobre la pregunta que considere afecta a los derechos mencionados.

d) Si el requerido fuera una persona jurídica, podrá notificar en este plazo el nombre o nombres de las personas que se han designado para la comparecencia en sustitución de sus representantes legales.

2.º La Mesa de la Cámara examinará el escrito, y resolverá en el término de cinco días sobre su contenido, comunicándolo a la Comisión de Investigación y al interesado. En el caso de que el interesado haya alegado las objeciones de conciencia o secreto previstas en el apartado c) del punto anterior, la Mesa remitirá el escrito para informe a la Comisión del Defensor del Pueblo, que deberá dictaminar en el plazo de diez días sobre su procedencia, comunicándolo así a la Mesa para que decida a la vista del dictamen.

3.º Los trámites preliminares aquí previstos, interrumpen el cómputo fijado para comparecencia.»

La enmienda, que se justifica por el Grupo Parlamentario proponente en «la línea de equilibrar eficacia parlamentaria y garantía de los ciudadanos», no fue aceptada en su integridad por la Ponencia porque como expresa el Informe de ésta (BOCG, serie A, núm. 54-I-2, de 17 de diciembre de 1982): «el resto de su enmienda (se refiere a la enmienda núm. 13) no acepta-

da por la Ponencia y que, con otras enmiendas del propio Grupo Parlamentario (los números 14, 15, 16 y 17) constituye un texto alternativo de carácter completo, que regula todo el proceso de la comparecencia y que no había sido aceptado por la Ponencia por entender ésta que se entra en un sucesivo (parece que hay que entender excesivo) *casuismo que podrá ser objeto de regulación ulterior en los Reglamentos de las Cámaras o en el Reglamento de las Cortes Generales*».

– La enmienda núm. 6 del Grupo Centrista (Sr. Mardones) que proponía la agravación de la sanción penal en el caso de que el incumplimiento voluntario del requerimiento fuera realizado por persona que reúne la condición de funcionario público, y que asimismo no fue aceptada.

– La enmienda núm. 18 del Grupo Parlamentario Socialista se proponía la supresión del artículo 4 del proyecto –relativo a la conducción por la fuerza pública a la presencia de la Comisión de investigación correspondiente del requerido que no hubiese comparecido– y que fue aceptada por la Ponencia «por entender que *las consecuencias penales de la incomparecencia son garantía suficiente para el cumplimiento de la obligación*».

– La enmienda núm. 8 del Grupo Mixto (señor PÉREZ ROYO) que proponía la introducción de una nueva disposición adicional, referente a la regulación de un posible *falso testimonio* ante la Comisión de Investigación. La negativa de la Ponencia a aceptar dicha enmienda deriva, dice el Informe, «del propio ámbito que para las Comunidades de Investigación establece el artículo 76 de la Constitución. Aceptar dicha enmienda supondría dar un carácter jurisdiccional o cuasi jurisdiccional a las Comisiones de Investigación, en contra, evidentemente, del espíritu y la letra del citado artículo de la Constitución».

D. Aun cuando han sido frecuentes los juicios globales sobre el papel de las Comisiones de Investigación, es necesario –a nuestro juicio– huir de cualquier maximalismo fruto, normalmente, de conclusiones precipitadas o del intento de trasladar sin más experiencias propias de un Parlamento a otro. Refirién-

dose a la práctica en nuestra breve historia constitucional, LUCAS MURILLO DE LA CUEVA (*op. cit.*) afirma que ésta ha puesto de manifiesto que pueden ser útiles instrumentos para acopiar información que ha podido incluso servir para una mejor elaboración de las leyes, o simplemente para un mejor conocimiento de determinados temas, aunque en general –concluye– no han estado a la altura de lo que en principio cabía esperar de ellas.

El breve examen del marco constitucional y legal de las Comisiones de Investigación en España nos ha mostrado lo avanzado del mismo, aunque no se dote a estas Comisiones de los mismos poderes que en gran parte de los países de nuestro entorno, pero también nos ha permitido esbozar las numerosas dudas e interrogantes que se plantean esencialmente en cuanto a las facultades y medios de instrucción, y que trataremos de solventar en las páginas que siguen.

### III. COMPETENCIA Y MISIÓN DE LA COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN SOBRE INCOMPATIBILIDADES Y TRÁFICO DE INFLUENCIAS

1. De forma congruente con lo dispuesto en el artículo 76.1 de la Constitución –posibilidad de nombrar Comisiones de Investigación sobre cualquier asunto de carácter público– el artículo 51 del vigente Reglamento define a las Comisiones no Permanentes, entre las que se cuentan las de Investigación, como «las que se crean para un trabajo concreto»; y el artículo 52.1 recoge la posibilidad de acordar –y la forma de adoptar el acuerdo– «la creación de una Comisión de Investigación sobre cualquier asunto de interés público».

Es claro, pues, que, frente a las Comisiones Permanentes, que tienen una competencia objetiva determinada con carácter general, las Comisiones de Investigación tienen su competencia delimitada por el «trabajo concreto», el «asunto de interés público», que justifican su creación.

Por consiguiente, la misión o competencia (empleamos esta expresión en sentido objetivo o material, no en el sentido formal

relativo a las potestades o poderes de la Comisión, cuestión a la que dedicamos el capítulo acerca de los medios o instrumentos legales de que dispone la Comisión) de la Comisión de Investigación sobre Incompatibilidades y Tráfico de Influencias ha de venir dada por las tareas y objetivos que le encomienda el acuerdo plenario de su creación; la exégesis de este acuerdo es, por tanto, la primera cuestión que debemos abordar.

2. La determinación del alcance del acuerdo de 15 de marzo de 1988 por el que se crea la Comisión, no es cuestión que suscite dificultades que una lectura meditada del propio acuerdo no permita resolver.

El apartado tercero del acuerdo, que es el que enuncia los fines u objetivos a los que se orientarán las tareas de la Comisión, parece colocar a igual nivel de importancia o rango tres cometidos principales: valoración del cumplimiento de la normativa sobre incompatibilidades; determinación, en su caso, de irregularidades detectadas, y elaboración de criterios para reforma normativa; y, como instrumento para el adecuado cumplimiento del primero de los objetivos, aparecería la necesidad de analizar el Derecho Comparado en la materia, de estudiar la experiencia habida en nuestro país desde las primeras elecciones democráticas y de delimitar el concepto de tráfico de influencias.

A nuestro juicio, sin embargo, un análisis minucioso del acuerdo permite entender que aquellos tres objetivos aparentemente principales y de igual rango están en realidad diferenciados lógicamente e incluso jerárquicamente, en el seno del acuerdo.

En efecto, para los asuntos de este dictamen, el acuerdo plenario viene a ordenar los distintos cometidos de la Comisión de la siguiente forma:

a) Hay ante todo un *objetivo principal y básico*, que es la formulación del dictamen sobre los *criterios para la reforma normativa* que permita impedir, y, en su caso, reprimir el tráfico de influencias.

b) Para la fundada formulación de estos criterios, se encomienda a la Comisión una *actividad instrumental, auxiliar y preparatoria*, consistente en una *investigación* –así denomina la letra b) del punto 3.º del acuerdo a las actividades contempladas en la letra a)– que permite *valorar el cumplimiento de la normativa sobre incompatibilidades* de altos cargos y de parlamentarios, a través del análisis del Derecho comparado, del estudio de la reciente experiencia española y de la delimitación del concepto de tráfico de influencias.

c) Existe un tercer *objetivo, de carácter eventual* («en su caso») y, por así decir, *no directo, aunque sí principal* si el caso se produce, que es la *determinación, en su caso, de las irregularidades detectadas*. La *naturaleza eventual* de este cometido nos parece clara, pues con la expresión «en su caso» se está aludiendo evidentemente a una mera posibilidad compatible con la de que la investigación no pusiera de manifiesto ninguna irregularidad. Sin embargo, para el supuesto de que se detectaran irregularidades, la determinación de las mismas constituye *actividad principal, objetivo básico*, ya que, con independencia de que la índole de las irregularidades pudiera contribuir a la formulación de los criterios para la reforma normativa procedente, esa determinación se contempla con sustantividad, como objetivo final, en orden al cumplimiento de lo previsto al respecto en el ordenamiento jurídico (por ejemplo, traslado al Ministerio Fiscal conforme al artículo 52.5 del Reglamento). Al aludir al *carácter no directo* de este objetivo nos referimos a que no se trata de que el acuerdo plenario encomiende a la Comisión una investigación directa para buscar o perseguir irregularidades, sino que, al contrario, se le encarga determinar «las irregularidades puestas de manifiesto como consecuencia de la investigación», es decir, a través de la investigación contemplada en la letra a). Las intervenciones producidas en el debate plenario confirman a nuestro juicio esta tesis. Sin necesidad de reproducir de nuevo pasajes ya recogidos en los antecedentes, basta recordar las palabras del señor Calero, al decir que «esto no es un juzgado de Guardia, sino el Congreso de los Diputados»; tampoco esta consideración impide que si la Comisión lo estima necesario a la vista de la investigación prevista en la letra a), acuerde la realización de otras activi-

dades de investigación directa y exclusivamente encaminadas a la efectividad del objetivo previsto en la letra b).

3. El carácter instrumental de la investigación que la letra a) del punto tercero del acuerdo plenario encomienda a la Comisión se traduce en la necesidad jurídica de que las actuaciones que la Comisión acuerde realizar en el marco de esa investigación estén justificadas por la exigencia de formular y de fundamentar adecuadamente los criterios para la reforma normativa que la Comisión considere procedente y por la de determinar las irregularidades que la investigación misma pusiera de manifiesto.

Ahora bien, por una parte, entendemos que, dentro de las previsiones legales y reglamentarias, es competencia de la misma Comisión elaborar su propio plan de trabajo en el que se contemplen esas actuaciones (sobre la elaboración y aprobación del plan de trabajo volveremos más adelante); y, además, el carácter instrumental, eventual o directo o, en fin, principal y básico, de cada uno de los objetivos o cometidos de la Comisión no condiciona necesariamente el énfasis, dedicación o minuciosidad con que la Comisión acuerde cumplir cada una de sus tareas.

#### IV. PROCEDIMIENTO DE LA COMISIÓN

1. El acuerdo de 15 de marzo de 1988 se refiere al procedimiento a seguir por la Comisión, en distintos momentos:

- a) En el punto primero, se especifica que la Comisión se crea «en el marco de lo previsto en el artículo 52 del Reglamento de la Cámara».
- b) En el apartado segundo, tras determinar la composición de la Comisión, se dispone que ésta «acordará sus decisiones, cuando sea necesario votar, por el sistema de voto ponderado».
- c) Finalmente, en el punto cuarto, se somete el funcionamiento de la Comisión a «las previsiones legales y regla-

mentarias sobre Comisión de Investigación» y se fija el período en que la Comisión debe concluir sus trabajos.

A la vista de estas previsiones, las cuestiones que hemos de examinar ahora son las siguientes:

Primera. Reglas de procedimiento que resultan de las citadas previsiones expresas.

Segunda. Aprobación del plan de trabajo de la Comisión.

Tercera. Necesidad, en su caso, de la aprobación de normas complementarias de procedimiento.

Cuarta. Oralidad o escritura en el procedimiento de la Comisión; secreto de sus sesiones y trabajos.

A continuación procedemos al examen sucesivo de estas cuestiones.

2. Del acuerdo de 15 de marzo de 1988 resulta ya directamente una regla de procedimiento de actuación de la Comisión: ésta, cuando sea necesario votar, adopta sus decisiones por el sistema de voto ponderado.

Pero se imponen, además, otras dos reglas: sujeción al marco de lo previsto en el artículo 52 del Reglamento de la Cámara y sometimiento a las previsiones legales y reglamentarias acerca de las Comisiones de Investigación, reglas que, en realidad, se reducen a una sola, puesto que el artículo 52 del Reglamento no es sino la disposición reglamentaria básica en materia de Comisiones de Investigación.

Por consiguiente, aparte de la exigencia de que, cuando se haya de votar, se hará por el sistema de voto ponderado, en definitiva el procedimiento de actuación de la Comisión se regula por lo dispuesto reglamentaria y legalmente en relación con las Comisiones de Investigación, como, por otra parte, no podía ser menos.

a) Centrándonos, pues, en primer lugar, en el artículo 52 del Reglamento de la Cámara, se desprenden de él las siguientes reglas de procedimiento.

Primera. La Comisión ha de elaborar un plan de trabajo; aunque más adelante estudiaremos la aprobación de este plan de trabajo, conviene dejar sentado desde ahora que su elaboración por la Comisión es preceptiva o imperativa, como se deduce de los propios términos literales del artículo 52.2 del Reglamento.

Segunda. La Comisión puede nombrar Ponencias en su seno. No se impone en este caso la imperatividad de la constitución de Ponencias, sino que se contempla como mera posibilidad o potestad al alcance de la Comisión.

Tercera. La Comisión, por conducto de la Presidencia del Congreso, puede requerir la presencia de cualquier persona para ser oída; sobre este aspecto volveremos más adelante, cuando estudiemos la Ley Orgánica 5/1984, de comparecencia ante las Comisiones de Investigación.

Cuarta. Cabe la posibilidad de que por la Presidencia de la Cámara, oída la Comisión, se dicten normas de procedimiento, cuestión que examinaremos después con más detenimiento.

Quinta. Las conclusiones de la Comisión habrán de plasmarse en un dictamen que será discutido en el Pleno de la Cámara. Aunque lo que exponemos a continuación no se refiere ya a la actuación de la Comisión en sí misma sino a la tramitación ulterior de su dictamen y a los efectos de éste, no está de más recordar que las conclusiones de la Comisión no son vinculantes para los Tribunales ni afectan a las resoluciones judiciales; que el Presidente del Congreso está facultado, oída la Junta de Portavoces, para ordenar el debate en el Pleno, conceder la palabra y fijar los tiempos de las intervenciones; que las conclusiones aprobadas por el Pleno son publicadas en el Boletín Oficial de las Cortes Generales y comunicadas al Gobierno, sin perjuicio de que la Mesa dé traslado de aquéllas al Ministerio Fiscal, cuando proceda; y que, a petición del Grupo Parlamentario proponente, se

publicarán también en el Boletín Oficial de las Cortes Generales los votos particulares rechazados.

b) Pero las Comisiones de Investigación están sujetas además a las normas generales, comunes a toda clase de Comisiones, sean Permanentes o no Permanentes, contenidas en los artículos 40 y siguientes del Reglamento de la Cámara, de los que resulta:

1.º Posibilidad de sustitución por los Grupos Parlamentarios de sus miembros adscritos a la Comisión, en los términos previstos en el artículo 40.2 del Reglamento.

2.º Convocatoria de la Comisión por su Presidente, de acuerdo con el del Congreso, por iniciativa propia o a petición de dos Grupos Parlamentarios o de una quinta parte de los miembros de la Comisión (artículo 42.1).

3.º Posibilidad de que el Presidente del Congreso convoque y presida la Comisión, aunque sin tener voto en ella (artículo 42.2).

4.º Posibilidad de que la Mesa del Congreso, por propia iniciativa o a petición de la Comisión, acuerde que sobre una cuestión de la competencia de la Comisión informe previamente otra u otras Comisiones (artículo 43.2).

5.º Posibilidad de ampliación o reducción del plazo fijado a la Comisión para concluir sus trabajos, por acuerdo de la Mesa de la Cámara, en los términos del artículo 43.3.

6.º Posibilidad de recabar, por conducto del Presidente del Congreso:

– Información y documentación que la Comisión precise del Gobierno y de las Administraciones Públicas (artículo 44.1).

– La presencia ante ella de los miembros del Gobierno para informar sobre asuntos relacionados con sus Departamentos (artículo 44.2).

– La presencia de autoridades y funcionarios públicos por razón de la materia objeto del debate, a fin de informar a la Comisión (artículo 44.3).

– La comparecencia de otras personas competentes en la materia, para informar y asesorar a la Comisión (artículo 44.4).

7.º Prestación por los Letrados adscritos a la Comisión, en los términos del artículo 45 del Reglamento y de las Normas de 17 de febrero de 1985, de las Mesas del Congreso y del Senado en reunión conjunta, del asesoramiento técnico-jurídico necesario para el cumplimiento de las tareas encomendadas a la Comisión, asesoramiento que comprende, entre otros aspectos, la realización de los trabajos que la Comisión encomiende a los Letrados adscritos a ella (núm. 2.º de la Norma segunda) y la redacción de «los correspondientes textos, actas, informes y dictámenes» acordados por la Comisión. Este asesoramiento se presta tanto a la Comisión en pleno, como a su Mesa y, en su caso, a la Ponencia o Ponencias que pudieran constituirse.

c) Son, por otra parte, de aplicación a la Comisión las normas generales del Reglamento acerca de las sesiones y, en particular, el artículo 64.3, a cuyo tenor «serán secretas, en todo caso, las sesiones y los trabajos... de las Comisiones de Investigación «hemos de señalar que, a tenor del artículo 63.2, tampoco son públicas las sesiones del Pleno «cuando se debatan propuestas, dictámenes, informes o conclusiones... formuladas por las Comisiones de Investigación»; pero sobre esta cuestión volveremos in extenso más adelante.

d) El acuerdo de 15 de marzo de 1988 no somete la actuación de la Comisión solamente a las previsiones reglamentarias sino también a las previsiones legales. Con independencia de que ello implique una llamada al ordenamiento jurídico general, en la medida de su aplicabilidad a las actuaciones parlamentarias, entendemos que, en el fondo, las previsiones legales básicas en la materia son las 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. Con el alcance y en la forma que más adelante estudiaremos, la Ley, en el marco del artículo 76.2 de la Constitución, impone la obligación de comparecencia personal antes las Comisiones de Investigación, de todos los ciudadanos españoles y los extranjeros que residan en

España, previo requerimiento mediante citación fehaciente, de la Presidencia de la Cámara.

3. Expuestas las reglas básicas del procedimiento de actuación de la Comisión, que resultan de las expresas previsiones legales y reglamentarias vigentes, en el marco del acuerdo de 15 de marzo de 1988, podemos pasar al examen de la aprobación del plan de trabajo de la Comisión.

El artículo 52.2 del Reglamento se limita, en su inciso inicial, a declarar que «las Comisiones de Investigación elaborarán un plan de trabajo», pero ni se determina el contenido de ese plan de trabajo ni se resuelve la cuestión de la competencia para la aprobación del plan.

Por lo que se refiere al contenido del plan de trabajo, parece claro que deben inscribirse en él la totalidad de las actuaciones que la Comisión acuerde o haya acordado realizar, con la mención de las circunstancias de lugar, tiempo y forma de su realización, sin perjuicio de la posible revisión ulterior del plan a la vista del desarrollo de las propias actuaciones.

El Reglamento contempla la «elaboración» del plan, pero no alude en absoluto a la aprobación del mismo. Entendemos que no cabe entender equivalente «elaboración» y «aprobación» y, sin más, reconocer a la Comisión la competencia para aprobar el plan; pero tampoco pensamos que se trate de una laguna o de un olvido del Reglamento; por el contrario, en el artículo 31.1.1 del Reglamento se atribuye a la Mesa del Congreso la función de «adoptar cuantas decisiones y medidas requieran la organización del trabajo y el régimen y gobierno interiores de la Cámara»; ¿quiere esto decir que el plan de trabajo de la Comisión debe ser aprobado por la Mesa de Congreso?: lo quiere decir en tanto en cuanto las actuaciones que la Comisión decida realizar requieran la adopción de «decisiones y medidas (para)... la organización del trabajo» y, en tal caso, sólo en relación con las concretas actuaciones que requieran tales decisiones y medidas; no lo quiere decir –y, por tanto, es competente la Comisión misma para la aprobación del plan– cuando las actuaciones previstas

en el plan de trabajo pertenecen todas ellas a los tipos de actuaciones que legal y reglamentariamente puede desarrollar la Comisión y que se proyecte realizar con arreglo a las previsiones legales y reglamentarias respectivas o sin que exista previsión legal o reglamentaria que prohíba o impida su realización.

Entendemos que ésta es la solución a la que lleva el silencio del artículo 52 del Reglamento, silencio, a nuestro juicio deliberado, porque lo que no quiere el Reglamento es prejuzgar la competencia para la aprobación, dada la variedad de actuaciones que una Comisión de Investigación puede acordar, en función del objeto asignado a la Comisión.

Es de señalar que existe algún precedente parlamentario que avala la tesis que se sostiene en el presente dictamen, tesis que se resume, en definitiva, en la competencia en principio de la Comisión para aprobar su propio plan de actuación, salvo que circunstancias especiales requieran la adopción de decisiones y medidas para la organización del trabajo. Así, la Comisión de Investigación sobre catástrofes aéreas aprobó por sí su propio plan de trabajo.

Todo ello sin perjuicio de que, supuesta la competencia de la Comisión para la aprobación se ponga el plan de actuación una vez aprobado en conocimiento de la Mesa, a través de la Presidencia del Congreso, a dichos efectos de conocimiento.

4. Algo similar podemos afirmar en relación con la eventual necesidad de aprobación de normas complementarias de procedimiento. El artículo 52.3 del Reglamento dispone de «La Presidencia de la Cámara, oída la Comisión, podrá, en su caso, dictar las oportunas normas de procedimiento».

No se prejuzga, pues, que sea necesario dictar tales normas; y, antes bien, de lo que sin exhaustividad se ha expuesto más arriba se desprende la existencia de numerosas y, en principio, suficientes pautas reglamentarias y legales de procedimiento, que harían innecesaria la aprobación de normas complementarias; y por esa vía parece orientarse el propio acuerdo plenario

de 15 de marzo de 1988, al contentarse con declarar la sujeción a las previsiones legales y reglamentarias.

Por consiguiente, en principio, hay que pensar que sólo serán necesarias normas complementarias de procedimiento en el caso de que el plan de trabajo incluya actuaciones que no tengan previsto legal o reglamentariamente el cauce procedimental para su ejecución. Si ocurriere tal necesidad, el procedimiento para dictar las normas se reduce a la aprobación por la Presidencia de la Cámara, oída la Comisión, audiencia que, a nuestro juicio, puede producirse por iniciativa de la propia Comisión, si fuese ésta la que, por considerar necesarias esas normas, se dirigiera a la Presidencia solicitando su aprobación.

En este sentido, la Comisión de Investigación sobre la evolución y actuación del Grupo RUMASA solicitó la aprobación de normas reguladoras del debate de su dictamen en el Pleno así como la aprobación de normas reguladoras de la actuación de la propia Comisión; la Presidencia de la Cámara acusó recibo y sometió el asunto a la Comisión de Reglamento, sin que llegara a aprobarse ninguna clase de norma.

5. Pasamos ya a estudiar la forma oral o escrita en el procedimiento de actuación de la Comisión, especialmente, en relación con la declaración de secreto de sus sesiones y trabajos.

a) De entrada, es claro que hay actuaciones que son orales por su propia naturaleza, por definición, como son las deliberaciones y debates en el seno de la Comisión, sin perjuicio de la constancia en acta escrita.

Hay otras actuaciones que pueden desarrollarse tanto oralmente como por escrito. Así, conforme al artículo 44, si la Comisión acuerda recabar, a través de la Presidencia del Congreso, información del Gobierno y de las Administraciones Públicas, puede libremente decidir si recaba información y documentación escrita (artículo 44.1) o bien la presencia del Gobierno o de autoridades y funcionarios públicos (artículo 44.2 y 3) o, en fin, puede acordar, si lo estima oportuno, ambas formas de información.

En definitiva, la oralidad o la escritura en el procedimiento de actuación de la Comisión no constituyen ninguna de ellas principio general, sino que cada tipo de actuación habrá de desarrollarse en la forma prevista reglamentariamente o, en su defecto, en la que corresponda a su naturaleza.

b) El problema se plantea, en el fondo y en función de los pasos dados inicialmente por la Comisión, en relación con la posibilidad de que se someta a los altos cargos, parlamentarios, ex-altos cargos y ex-parlamentarios o a alguno o algunos de estos grupos o parte de ellos, un cuestionario escrito para su contestación también por escrito.

A este respecto, el artículo 76 de la Constitución, tras referirse a las Comisiones de Investigación, establece que «será obligatorio comparecer a requerimiento de las Cámaras. La ley regulará las sanciones que puedan imponerse por incumplimiento de esta obligación».

El Reglamento del Congreso contiene ya un cierto desarrollo de esta previsión constitucional, al disponer (artículo 52.2) que «las Comisiones de Investigación... podrán requerir la presencia, por conducto de la Presidencia del Congreso, de cualquier persona para ser oída. Los extremos sobre los que deba informar la persona requerida deberán serle comunicados con una antelación mínima de...». A nuestro juicio, esta norma es constitucionalmente legítima puesto que, por una parte, la obligatoriedad de la comparecencia se impone directamente por la Constitución y de otro lado, lo que el artículo 76.2 de la Norma Fundamental reserva a la Ley es sólo la regulación de las sanciones por incumplimiento de la obligación, materia que no contempla el precepto reglamentario.

Y la Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo, viene a cumplir el mandato constitucional, al «establecer los requisitos de validez en que han de producirse los requerimientos para comparecer ante las Comisiones de Investigación, a fin de que el incumplimiento voluntario de un requerimiento válidamente formulado se tipifique penalmente como desobediencia grave» (párrafo fi-

nal del preámbulo de la Ley), «sin perjuicio de las especialidades procedimentales establecidas en los respectivos Reglamentos de las Cámaras» (párrafo segundo del preámbulo).

Más adelante estudiaremos in extenso el deber de comparecer y el deber de declarar, sus limitaciones y las garantías de los ciudadanos.

En este momento, conviene referirse a que la obligación que la Ley Orgánica 5/1984 impone a todos los ciudadanos españoles y a los extranjeros residentes en España es la de «comparecer *personalmente* para informar».

La expresión subrayada plantea problemas jurídicos que no cabe soslayar.

Como hemos visto más arriba, el artículo 76.2 de la Constitución declara la obligatoriedad de la comparecencia –sin más, esto es, en principio, de cualquier clase de comparecencia que se requiera– a requerimiento de las Cámaras; ahora bien, si la Ley regula sólo la comparecencia personal ¿quiere esto decir que sigue pendiente de regulación legal cualquier otra forma de comparecencia? ¿debe, por el contrario entenderse la Ley en el sentido de que sólo se considera obligatoria –y sancionable su incumplimiento– la comparecencia personal?; ¿cabe, en fin, interpretar que, puesto que la Constitución obliga a cualquier forma de comparecencia, esta obligación subsiste si bien solamente es sancionable el incumplimiento de la obligación de comparecencia personal?

Por otra parte, ¿qué hemos de entender por comparecencia personal? El Diccionario de la Real Academia (no olvidemos que «el sentido propio de las palabras» es el primer criterio interpretativo de las normas, según el artículo 3.º del Código civil) define comparecencia como «acto de comparecer personalmente, por medio de representante o por escrito, ante el juez o un superior»; y comparecer, como «presentarse uno ante otro personalmente o por poder para un acto formal, en virtud del llamamiento o intimación que se le ha hecho, o mostrándose parte

en algún negocio». Así, de la definición de «comparecencia» parece desprenderse que la Academia distingue tres clases: la comparecencia personal, la comparecencia por medio de representante y la comparecencia por escrito; y sin embargo, de la definición de «comparecer» se deduce que la Academia distingue sólo dos formas de comparecer: la que se realiza personalmente y la que se efectúa por poder. ¿Cuál de estas dos definiciones; la de «comparecencia» o la de «comparecer» es la más exacta jurídicamente? Indudablemente, la definición de comparecencia no es jurídicamente exacta pues es evidente que el representante puede hacer la comparecencia en nombre de su representado tanto por escrito como mediante su presencia física directa ante quien se deba comparecer; y lo mismo ocurre si quien comparece, sin representante, es el propio sujeto interesado. ¿Quiere esto decir que la definición jurídicamente más exacta de las que da la Academia es la del término «comparecer», que implicaría que la comparecencia es personal cuando la hace el propio sujeto afectado, sea mediante su presencia física o bien por escrito, y no lo es cuando se hace por poder?

La interpretación basada en el sentido propio de las palabras no permite llegar a resultados definitivos.

Si acudimos al contexto, representado a estos efectos por el resto del ordenamiento jurídico, tampoco encontramos una respuesta satisfactoria. Así, la Ley de Enjuiciamiento Civil, tras establecer en su artículo 3.º la regla general de la comparecencia en juicio por medio de procurador, se refiere en el artículo 4.º a los casos en que «podrán los interesados comparecer por sí mismos», sin aclararnos si en estos casos la comparecencia es personal aunque se produzca por escrito; del mismo modo, el artículo 27 del Decreto de 21 de noviembre de 1952, sobre Justicia Municipal, establece que «las partes podrán comparecer por sí mismas, siendo facultativa la representación mediante Procurador legalmente habilitado»; e idéntica expresión «por sí mismos» emplea el artículo 33 de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa, en relación con la posibilidad de que los funcionarios públicos actúen sin abogado y procurador en el procedimiento especial en materia personal.

Por consiguiente, la legislación procesal no nos aclara si comparecencia personal es la que se realiza sin Procurador, sino directamente por el interesado, o si es la que, sea el interesado o el procurador, se hace mediante la presentación física inmediata en la sede del órgano jurisdiccional.

La realidad es que, cualquiera que sea el sentido jurídico usual de la expresión «comparecencia personal», es la propia Ley Orgánica 5/1984 la que resuelve el problema que tenemos planteado: en efecto, tras imponer en su artículo 1.º la obligación de comparecer personalmente, el artículo 2.1.c), incluye entre las menciones que han de constar en el oficio en que se formaliza el requerimiento «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 de desobediencia».

Por consiguiente, para la Ley Orgánica 5/1984, comparecencia personal, es sinónimo de personación directa del requerido en el lugar, día y hora señalados.

A la misma conclusión lleva el artículo 52.2 del Reglamento, al habilitar a las Comisiones de Investigación para «requerir la *presencia*, por conducto de la Presidencia del Congreso, de cualquier persona para ser oída».

Pero con esto seguimos sin resolver el problema inicial, esto es, si una vez reguladas en Ley Orgánica 5/84 las condiciones para la sanción penal del incumplimiento de la obligación de comparecer, subsiste, nacida directamente del artículo 76.2 de la Constitución, una obligación de comparecer en cualquier forma distinta de la contemplada en la Ley, obligación cuyo incumplimiento no llevaría aparejada sanción penal.

La tesis favorable a esta postura estaría avalada por el párrafo final del preámbulo de la Ley Orgánica, que declara, como ya se ha expuesto más arriba, que lo que la Ley viene a establecer son «los requisitos de validez en que han de producirse los requerimientos para comparecer ante las Comisiones de Investiga-

ción, *a fin de que el incumplimiento voluntario de un requerimiento válidamente formulado se tipifique penalmente como desobediencia grave*», de donde cabría deducir que un requerimiento para informar a la Comisión de forma distinta de la prevista en la Ley Orgánica no dejaría de ser obligatorio sino que, simplemente, el incumplimiento de la obligación no llevaría aparejada sanción de orden penal; en la misma línea valga recordar que lo único que el artículo 76.2 de la Constitución encomienda a la ley es la regulación de «las sanciones que puedan imponerse por incumplimiento de esta obligación», sin que haya, pues, mandato constitucional expreso de regulación por ley de la obligación sino sólo de la determinación de las posibles sanciones a que en su caso hubiere lugar, siendo, por otra parte, evidente que una obligación tiene jurídicamente carácter de tal aunque su incumplimiento no acarree sanciones penales (en último extremo, recuérdese la doctrina de las llamadas obligaciones naturales frente a las obligaciones civiles).

La disquisición en que estamos inmersos no deja de tener a la postre, desde el punto de vista de funcionamiento de la Comisión, un carácter un tanto bizantino.

El artículo 2.1 de la Ley Orgánica, en consonancia con la declaración contenida en el párrafo segundo del preámbulo («sin perjuicio de las especialidades procedimentales establecidas en los respectivos Reglamentos de las Cámaras») establece que los requerimientos para comparecer se formularán «en los términos establecidos en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado»; por consiguiente, aunque el vigente Reglamento del Congreso sea anterior a la Ley Orgánica 5/84, las previsiones reglamentarias en cuanto a «los términos» del requerimiento para comparecer o comparendo no sólo no pueden considerarse derogadas, sino que han de entenderse expresamente asumidas por la propia Ley Orgánica, lo cual, por lo demás, permite a ésta mantener un tenor sucinto, esquemático o de líneas maestras. (En esta línea, cabe recordar que el Grupo Parlamentario de Coalición Popular formuló una enmienda orientada a la expresa

admisión de la posible instrumentación escrita de la comparecencia y contestación o declaración, enmienda a la que la Potencia, en su informe, vino a contestar que se trataba de materia que por su excesivo casuismo, resultaba más propia de las normas reglamentarias de cada Cámara).

Entre esos «términos» del Reglamento del Congreso se encuentra –viniendo así a desarrollar o explicitar la necesaria mención en el requerimiento, conforme al artículo 2.1.d) de la Ley, del «tema sobre el que ha de versar el testimonio»– el precepto contenido en el inciso final del artículo 52.2, a cuyo tenor «*los extremos* sobre todo los que deba informar la persona requerida deberán serle comunicados con una antelación mínima de...».

Ahora bien, dado que el Reglamento no prejuzga la concreción de esa comunicación de los «extremos» –si bien habrá de ser lo suficientemente detallada para que el destinatario esté en condiciones de contestar adecuadamente–, ¿existe obstáculo legal o reglamentario que impida que esa comunicación escrita de los extremos sobre los que se deba informar se plasme en un cierto número de cuestiones a responder?; supuesto que no exista tal obstáculo, ¿no cabe legal y reglamentariamente exonerar al destinatario de la obligación de presencia física ante la Comisión, si voluntariamente el requerido contesta por escrito, antes de la fecha fijada para la comparecencia, a las cuestiones en que se plasmen los extremos o temas de la información requerida, evitando así al requerido los inconvenientes del desplazamiento al Palacio del Congreso en un día y hora determinados, y evitando también al presupuesto de la Cámara (artículo 5.º de la Ley Orgánica) el abono de los gastos justificados que como consecuencia del requerimiento se deriven para el requerido? Todo ello sin olvidar la mayor operatividad que supondría este procedimiento para el ágil funcionamiento de la Comisión y el cumplimiento de su misión dentro del plazo fijado.

A juicio de los Letrados que suscriben, no existe el obstáculo legal impeditivo por el que nos preguntábamos, ni encontramos tampoco precepto legal o reglamentario por el que no pueda la

Comisión exonerar de la presencia física ante ella de quien voluntariamente conteste por escrito a «los extremos sobre los que deba informar».

Tampoco, en nuestra opinión en Derecho sometida a otra mejor fundada, resulta el cuestionario obstáculo legal o reglamentario, del carácter secreto de las sesiones y trabajos de la Comisión, impuesto por el artículo 64.3 del Reglamento de la Cámara.

Pero esta cuestión debe examinarse con el detenimiento adecuado.

6. Antes de entrar en la regulación española nos interesa exponer las distintas soluciones que ofrece el Derecho comparado en cuanto a la publicidad de las sesiones y trabajos de las Comisiones de Encuesta.

A. *Estados Unidos*. En principio, las audiencias son públicas y son «cubiertas» por los medios audiovisuales y la prensa escrita. Además un acta-resumen (compte-rendu) de éstas se pone a disposición del público. No obstante pueden celebrarse en sesión secreta si se trata de informaciones que afecten la seguridad nacional, al buen nombre de una persona o a revelar la identidad de un informador.

B. *Gran Bretaña*. También son, en principio, públicas las audiencias, si bien en ciertos casos (defensa nacional, secreto oficial...) la Comisión puede decidir que se celebren a puerta cerrada. En ambos casos se publica asimismo un acta-resumen (compte-rendu). El resto de las sesiones de estas Comisiones son secretas si bien normalmente publican comunicados de prensa relativos a los trabajos realizados y acuerdos adoptados, pero no a las discusiones internas. Como en Estados Unidos —señala J. DESANDRE (Les commissions d'enquête ou de contrôle: secret ou publicité des travaux. Pouvoirs núm. 34.1985)— el secreto de las deliberaciones es vulnerado, a través de «indiscreciones repetidas» que conducen al descrédito y son fuentes de crecientes dificultades.

C. *República Federal de Alemania*. Las Comisiones de encuesta proceden a celebrar las audiciones en presencia del

público y de la prensa, si bien se prohíben las grabaciones o filmaciones. La mayoría de la Comisión puede –lo que no es habitual– acordar la celebración a puerta cerrada cuando los intereses públicos o privados lo exigen o cuando se estima necesario para garantizar la autenticidad de las declaraciones. En lo demás, las deliberaciones de las Comisiones no son públicas y de las mismas se ofrecen un acta-resumen (compte-rendu).

D. *Francia.* Conforme a las disposiciones actualmente en vigor «todos los miembros de las Comisiones de encuesta o de control así como los que, por cualquier título, asistan o participen en sus trabajos deben guardar el secreto. Toda infracción de esta disposición será castigada con las penas previstas en el artículo 378 del Código Penal. Con las mismas penas serán castigados quienes publiquen una información relativa a los trabajos, deliberaciones, actas o informes no publicados de las Comisiones de encuesta o de control».

Esta disposición que establece la regla del secreto carece de precedente en Francia en donde la publicidad ha sido el criterio general. La regla se contiene en la ordenanza de 17 de diciembre de 1958 relativa al funcionamiento de las Asambleas Parlamentarias.

La justificación del secreto de los trabajos de estas Comisiones se encuentra, para Minjoz, en que «de la misma forma que en materia judicial el secreto de la instrucción es la regla, en materias tan delicadas como las que se atribuyen a las Comisiones de encuesta el secreto de sus trabajos y deliberaciones debe ser asegurado».

Ahora bien el secreto –afirma J. DESANDRE (*op. cit.*)– no siempre es bien guardado y las sanciones son inoperantes porque nunca han sido aplicadas.

E. *Italia.* También en Italia el problema de la publicidad de los trabajos de las Comisiones de Investigación tiene especial relieve. La Constitución prevé con carácter general en su artículo 64, el principio de publicidad de los trabajos de las Asambleas salvo la facultad de reunión de sesión secreta, y remitiendo a los

Reglamentos parlamentarios la disciplina de la publicidad de los trabajos de las Comisiones legislativas, los cuales no establecen normas específicas en cuanto a las Comisiones de encuesta. Son las propias leyes de creación de éstas las que deben afrontar el tema, si bien lo habitual es que guarde silencio sobre el particular, de manera que queda totalmente a la discrecionalidad de las propias Comisiones.

La Corte Constitucional italiana en la sentencia núm. 231 de 1975 ya citada reconoció que las Comisiones, en cuanto sustituyen al plenum de las Cámaras, «son libres para organizar sus propios trabajos, incluso estableciendo, en todo o en parte, el secreto de las actividades directamente realizadas y el de la documentación de las investigaciones desarrolladas» (el que G. DE VERGOTTINI llama «secreto funcional»). El secreto puede cubrir tanto el desenvolvimiento de los trabajos de la Comisión como el resultado de sus actividades. Además, el secreto puede ser opuesto, incluso, a la autoridad judicial que proceda por hechos que son objeto de la investigación de las Comisiones, aun si, en este supuesto, la tutela a través del secreto de un interés constitucionalmente relevante —que se atribuye a la Comisión— pueda terminar por prevalecer sobre el interés de las partes de la defensa en un proceso garantizado por la propia Constitución.

No hay una práctica consolidada, aun cuando el secreto sea impuesto por algunas de las Comisiones de Investigación de reciente creación —y entre ellas la Comisión de Investigación sobre la logia masónica p-2—, si bien la doctrina y el informe de la Comisión sobre el asunto Sindona han estimado deseable aplicar la regla y garantía de la publicidad, con la salvedad de las actuaciones que conciernan a hechos que sea necesario cubrir con el secreto en la medida en que interesen a situaciones afectadas, por ejemplo, por el secreto de Estado.

F. *Bélgica*. En Bélgica, conforme al artículo 3.º párrafo tercero de la Ley de 3 de mayo de 1880, sobre encuestas parlamentarias «las sesiones en las que comparezcan testigos o expertos son públicas, salvo que la Comisión decida lo contrario».

G. Este rápido examen de las soluciones diversas que ofrece el Derecho comparado nos muestra la opción genérica por la publicidad de las audiencias o vistas que celebran estas Comisiones de encuesta, aun cuando no de las otras sesiones de la misma, si bien respecto de éstas se reconocen las dificultades de mantener el secreto. Como se verá enseguida esta opción no ha sido recogida por el Reglamento del Congreso (artículo 64.3) que de este modo «no sintoniza con la tradición parlamentaria y con la orientación más común del Derecho Comparado» (P. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA. *op. cit.*), tampoco por el Reglamento del Senado en el que se aplica el régimen general de publicidad de las Comisiones a través de los medios de comunicación social. La doctrina ha juzgado negativamente la solución de imponer con carácter general y sin excepción alguna la regla del secreto, estimando que debería establecer la regla general de la publicidad dada la función esencial de publicidad que corresponde al Parlamento, facultando a la Comisión para declarar el secreto cuando pudiera perjudicar la investigación.

7. Expuestas las consideraciones generales que anteceden, estamos en condiciones de entrar a fondo en el estudio de la cuestión en relación con la Comisión de Investigación que nos requiere el presente dictamen.

Para empezar, hay un dato que no es ocioso recordar y es que la Comisión, en su sesión de 6 de abril de 1988 acordó que «al término de cada sesión se dé a los medios de comunicación una información previamente acordada, encargándose de ello bien el Presidente de la Comisión u otro Portavoz de la misma»; y, de hecho, al término de la misma sesión de 6 de abril e igualmente al finalizar las posteriores reuniones de la Comisión, su Presidente ha suministrado a los medios de comunicación, normalmente en presencia de los restantes miembros de la Comisión asistentes a la reunión, la información que previamente se había acordado; pensamos que éste es un hecho notorio que no ha suscitado ninguna objeción reglamentaria desde el punto de vista del secreto de las sesiones y trabajos de la Comisión.

Por otra parte, las solicitudes o requerimientos de información y documentación que la Comisión ha acordado dirigir a la

Administración no dejan de ser documentos en los que se plasman por escrito los trabajos de la Comisión y que inevitablemente han de llegar, para su cumplimiento, a autoridades y funcionarios de la Administración, en definitiva, a ámbitos al margen de la disciplina parlamentaria.

En fin, recuérdese el precedente parlamentario que supuso el Pleno de 28 de febrero de 1985, en el que, *en sesión pública* y a pesar de la expresa previsión del artículo 63.2 del Reglamento de la Cámara, se procedió al examen y votación de las conclusiones de una determinada Comisión de Investigación; a tal fin, por la Presidencia de la Cámara, con la conformidad de los Portavoces de los Grupos Parlamentarios, se sometió al Pleno la propuesta de celebrar tal sesión pública, produciéndose el asentimiento del Pleno.

¿A qué es lo que apunta todo ello? La respuesta nos parece obvia: *el principio general de publicidad de las actividades parlamentarias, en conexión con el derecho fundamental «a comunicar o recibir libremente información veraz, tiene tal fuerza expansiva, que las restricciones al mismo sólo pueden entenderse y aplicarse en función de la finalidad perseguida por tales restricciones, o, dicho de otro modo, en la medida en que del alzamiento de la restricción se derive una lesión del bien jurídico o de los bienes jurídicos protegidos por la propia restricción.*

Y los bienes jurídicos protegidos por el secreto de las sesiones y trabajos de las Comisiones de Investigación están claramente aludidos en el artículo 1.2 de la propia Ley Orgánica 5/1984, al disponer que «las Mesas de las Cámaras velarán porque entre 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».

Son, pues esos derechos –y, básicamente el derecho a la intimidad y al honor, el secreto profesional y la cláusula de conciencia– los que no pueden ser lesionados por la funcionalización del secreto, por su interpretación finalista.

Ahora bien, por una parte, ¿en qué consiste la violación de esos derechos por la remisión escrita a un ciudadano de unas determinadas cuestiones, de los extremos sobre los que se le requiere información? Los derechos citados podrán resultar violados si se divulga la información suministrada por el requerido, la respuesta del ciudadano informante; pero es evidente que la formulación de unas preguntas comunes para los distintos grupos de destinatarios –con lo que por definición no cabe entrar en ámbitos personales protegidos por los derechos citados, entrada que sólo se produciría, en su caso, en las respuestas– no lesiona derecho alguno, aunque fueren divulgadas las preguntas, si se preserva el secreto de las respuestas.

Desde otro punto de vista, ¿es que la forma escrita u oral de las cuestiones o extremos de la información requerida altera jurídicamente la virtualidad del secreto? Prácticamente tan realizable es la divulgación de las cuestiones y de las mismas respuestas por el destinatario o por cualquier legítimo conocedor de unas y otras si se formulan por escrito como si lo son en forma oral.

Y, en un plano jurídico escrito, hay que tener presente que, aparte del deber de sigilo de los funcionarios, cuya violación puede constituir infracción disciplinaria, la protección penal del secreto se refleja en los siguientes preceptos del Código Penal:

– *Artículo 122.6*: Castiga al «español que revelare secretos políticos, militares o de otro género que interesen a la seguridad del Estado, y el que se procure dichos secretos u obtuviere su revelación», tipo penal que no parece guardar relación con las misiones y actuaciones de esta Comisión.

– *Artículos 364 a 366*: Contemplan las modalidades del delito de infidelidad en la custodia de documentos, tipificando las siguientes conductas: «el funcionario público que sustrajere, destruyere u ocultare documentos o papeles que le estuvieren confiados por razón de su cargo» (artículo 364); «el funcionario público que, teniendo a su cargo la custodia de papeles o efectos sellados por la autoridad, quebrantare los sellos o consintiere su quebrantamiento» (artículo 365); y finalmente, «el funcionario pú-

blico que, no estando comprendido en el artículo anterior, abriere o consintiere abrir sin la autorización competente papeles o documentos cerrados cuya custodia le estuviere confiada» (artículo 366). Es de señalar que, conforme al párrafo segundo del artículo 366, «las penas señaladas en los tres artículos anteriores son aplicables a los eclesiásticos y a los particulares encargados accidentalmente del despacho o custodia de documentos o papeles por comisión del Gobierno o de funcionarios a quienes hubieren sido confiados aquéllos por razón de su cargo».

– *Artículos 367 y 368*: Tipifican el delito de violación de secretos, las dos siguientes modalidades: «el funcionario público que revelare los secretos de que tenga conocimiento por razón de su oficio, o entregare indebidamente papeles o copia de papeles que tenga a su cargo y no deban ser publicados» (artículo 367); y «el funcionario público que sabiendo, por razón de su cargo, los secretos de un particular, los descubriere» (artículo 368).

– *Artículos 497 a 499*: Contemplan supuestos que no parecen aplicables en relación con las actuaciones de la Comisión.

– No parece necesario, finalmente, referirse a los tipos penales introducidos en el Código por la Ley Orgánica 7/1984, sobre tipificación penal de la colocación ilegal de escuchas telefónicas.

Dejando por el momento la materia penal, hay que tener en cuenta, desde el punto de vista de disciplina parlamentaria, que (artículo 99.1.2 del Reglamento) «el Diputado podrá ser privado, por acuerdo de la Mesa, de alguno o de todos los derechos que le concedan los artículos 6.º a 9.º... cuando quebrante el deber de secreto establecido en el artículo 16 de este Reglamento», precepto este último en el que se establece que «los Diputados están obligados... a no divulgar las actuaciones que, según lo dispuesto en aquél (se refiere al Reglamento) puedan tener excepcionalmente el carácter de secretas».

Con independencia de que este artículo 16 del Reglamento viene a confirmar de modo expreso y terminante nuestra tesis acerca del carácter de principio general de la publicidad de las actividades parlamentarias, de la fuerza expansiva de este prin-

cipio y de la excepcionalidad –y consiguiente interpretación restrictiva– del secreto, de los preceptos penales y reglamentarios expuestos se desprende lo siguiente:

1.º Sin perjuicio de la específica contemplación, en determinados tipos penales, de conductas recayentes sobre documentos, papeles o copias, la protección penal del secreto se extiende a cualquier forma de violación o revelancia de los secretos, estén éstos documentados o manifestados oralmente.

2.º Los sujetos activos de los tipos penales aplicables correspondientes son siempre funcionarios (con el concepto que de éstos fija el artículo 119 del propio Código Penal), sin que, por tanto, la revelación de secretos por particulares esté penalmente tipificada, ya que el párrafo segundo del artículo 366, que se refiere a eclesiásticos y particulares, no parece que pudiera ser de aplicación en este caso. Por consiguiente, tanto los funcionarios por un lado, como los particulares por otro, se encuentran, cada grupo, en la misma situación de estar (funcionarios) o no estar (particulares) sujetos a la protección penal de los secretos, sean orales o escritos; lo mismo ocurre con las consecuencias disciplinarias, en cuanto a los funcionarios públicos.

3.º También respecto de los Diputados, la protección del secreto, desde el punto de vista de la disciplina parlamentaria, es la misma ya se trate de escritos o de informaciones orales.

Por consiguiente, desde el punto de vista del secreto de las sesiones y trabajo de la Comisión, poca diferencia sustancial resulta de la forma oral o escrita de las actuaciones amparadas por el secreto.

Pero es que, además, hay que reiterar que el artículo 52.3 del Reglamento faculta a la Presidencia de la Cámara para dictar normas de procedimiento, oída la Comisión. Si se considerara necesario, se podría hacer uso de esa potestad, al objeto de que estuviese dotado de las debidas garantías del secreto, el mecanismo de entrega o de remisión de las contestaciones formuladas por quien voluntariamente y con el fin de evitarse los trastornos de un desplazamiento para comparecer físicamente ante

la Comisión, decidiese contestar por escrito a los extremos de la información requerida.

Volviendo a la comunicación de los extremos sobre los que se deba informar, ya hemos adelantado nuestra opinión de que esa comunicación no tiene porqué afectar al secreto de las sesiones y trabajos de la Comisión, opinión que se confirma, a nuestro juicio, definitivamente, ante el hecho de que es la misma disposición —el Reglamento del Congreso— la que impone el secreto y la que obliga a comunicar los extremos; es evidente que si el Reglamento entendiera que con la comunicación de los extremos se quebranta el secreto y que éste ha de primar sobre cualquier otra consideración, no habría impuesto ambas exigencias: secreto y comunicación de los extremos.

Y hemos adelantado también que, a nuestro juicio, es la Comisión quien tiene competencia para acordar —si así lo estima— que esos extremos se fomulen en forma de cuestiones y para determinar la concreción y el detalle de las cuestiones.

¿Qué ocurre si en la formulación de las cuestiones se llegase a tal minuciosidad o concreción que directamente pudiesen lesionarse derechos constitucionalmente protegidos?

Para empezar, nos parece difícil que esto pudiera llegar a ocurrir, pues la violación de tales derechos podría producirse por la divulgación de las respuestas, pero difícilmente a través de las preguntas en sí mismas.

Y, sobre todo, es que legal y reglamentariamente existen los mecanismos adecuados para que tales lesiones no pudieran llegar a producirse. En efecto, tanto a tenor del artículo 52.2 del Reglamento como el artículo 2.1 de la Ley Orgánica 5/1984, el requerimiento para comparecer ante la Comisión ha de hacerse por conducto del Presidente del Congreso; y conforme al artículo 1.2 de la Ley Orgánica 5/1984, corresponde a la Mesa del Congreso 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»; por tanto, en el supuesto –que nos parece difícil de que las cuestiones en que se concretaren los extremos sobre los que deba versar la información se formularen de tal manera que por sí las mismas cuestiones atentaran contra los derechos constitucionales, la Presidencia, por cuyo conducto habría de tramitarse el requerimiento, debería someter la cuestión a la Mesa del Congreso para que ésta cumpliera su misión de salvaguarda de los derechos constitucionales; el hipotético riesgo que nos planteábamos también resulta, pues, descartable.

8. Concluyendo, pues, sobre la posibilidad de contestación por escrito a las cuestiones que la Comisión acuerda someter a determinados grupos de personas, podemos afirmar:

1.º De la Ley Orgánica 5/84, en conexión con el artículo 52.2 del Reglamento parece desprenderse que la comparecencia *obligatoria* de ciudadanos españoles y extranjeros residentes es la que se produce mediante la presencia física ante la Comisión, en el lugar, día y hora señalados.

2.º Eso no impide que la Comisión, si acuerda la comparecencia de determinadas personas o grupos de personas, pueda expresar en el requerimiento que se exonera de la presencia física ante la Comisión a quien, con anterioridad a la fecha de la comparecencia, conteste por escrito a las cuestiones en que, en el requerimiento con los requisitos legales, se concreten los extremos sobre los que ha de versar la información requerida.

3.º Es competencia de la Comisión acordar las comparecencias que estime pertinentes y concretar, si así lo estima, en determinadas cuestiones, los extremos sobre los que haya de versar la información.

4.º En el supuesto de que, en la formulación por la Comisión de las cuestiones en que se concretaren los extremos de la información pudiese producirse lesión de derechos constitucionales, es competencia de la Mesa de la Cámara –cuyo Presidente es quien ha de firmar la citación fehaciente para comparecer– velar por la salvaguarda de tales derechos.

5.º En el supuesto de que considerase necesario u oportuno

dictar normas de procedimiento complementarias, en orden a garantizar el secreto de las posibles contestaciones escritas, esas normas habrían de ser dictadas por la Presidencia de la Cámara, oída la Comisión, pudiendo producirse tal audiencia por iniciativa de la propia Comisión.

#### V. MEDIOS O INSTRUMENTOS LEGALES AL ALCANCE DE LA COMISIÓN

1. A lo largo del estudio de las cuestiones anteriores, hemos ido adelantando una serie de posibilidades de actuación, un conjunto de potestades de la Comisión, todo lo cual sería innecesario repetir ahora.

En síntesis, podríamos resumir que la Comisión tiene todos los poderes que a las Comisiones de Investigación y a las Comisiones en general se reconocen en el Reglamento de la Cámara y las que se atribuyen a las Comisiones de Investigación en la Ley Orgánica 5/84; pero, además, el Pleno encomienda a la Comisión el cumplimiento de unas determinadas tareas y, por su parte, el Reglamento, en su artículo 52.3, faculta al Presidente de la Cámara, en la forma ya estudiada, para dictar normas de procedimiento; ¿por qué esta especial habilitación competencial cuando ya el Reglamento, con carácter general, faculta al Presidente para suplir el Reglamento en los casos de omisión? A nuestro juicio, la explicación está en que una Comisión de Investigación, en tanto en cuanto recibe del Pleno un cometido peculiar que ha de cumplir, ha de estar dotada de las posibilidades de actuación que le permitan cumplir efectivamente la misión encomendada y de ahí que, en la medida en que pueda considerarse necesario realizar actuaciones no expresamente previstas en el Reglamento y en la Ley Orgánica 5/84, pueda presentarse la oportunidad de dictar las normas del procedimiento también peculiares y específicas de actuación de cada una de esas Comisiones; en definitiva, desde ese punto de vista, la Comisión podría considerarse habilitada para realizar cuantas actuaciones, objetivamente necesarias para el cumplimiento de su misión, no atenten contra los derechos constitucionales, no invadan las atribuciones expresas de las leyes o del Reglamento de la Cámara.

Especialmente hemos de examinar dos cuestiones: por una parte, desde el punto de vista de la no invasión del campo de otros poderes, la falta de atribución de poderes jurisdiccionales a las Comisiones de Investigación; y, en segundo lugar, dada la singular significación que se ha dado a la investigación en relación con determinados grupos de personas, el alcance del deber de declarar y los límites constitucionales del mismo.

2. Aun cuando en el borrador del texto constitucional se prevenía la atribución a las Comisiones de Investigación de los poderes propios de las autoridades judiciales en relación con los particulares, el Anteproyecto remitido al Congreso no lo contempla y desaparece en el resto del debate constituyente toda referencia a esta cuestión. La proposición de ley presentada por el Grupo Socialista y tomada en consideración por el Pleno del Congreso de los Diputados el 20 de septiembre de 1979 lo recoge nuevamente, si bien en el Informe de la Ponencia no figura tal atribución, y tampoco en la Ley Orgánica 5/1984, a diferencia de lo que ocurre en algunos de los países de nuestro entorno y entre ellos en Italia (artículo 82 de la Constitución).

Al carecer las Comisiones de Investigación en nuestro país de las facultades propias de la autoridad judicial no pueden en nuestro ordenamiento disponer 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.

3. Entrando ahora en el alcance del deber de declarar, lo primero que hay que cuestionarse es la existencia misma de este deber.

Sobre la base de que la Constitución sólo impone expresamente el deber de comparecer, LUCAS MURILLO DE LA CUEVA (*op. cit.*), afirma que la obligación «no se limita... a la mera comparecencia, sino que implica algo más: informar a la Comisión. No parece, pues, que se pueda separar la comparecencia de la información, pues sí así se hiciera se dejaría prácticamente sin contenido la obligación prevista por el artículo 76.2 de la Constitución: ¿para

qué exigir la presencia de una persona ante la Comisión si luego le es posible rehusarse a informar?»

En la misma línea ARÉVALO GUTIERREZ (Reflexiones sobre las Comisiones de Investigación o encuestas parlamentarias en el ordenamiento constitucional español, Revista de las Cortes Generales, núm. 11, 1987), sostiene la existencia del deber de declarar apoyándose, en primer lugar, en el propio tenor literal del artículo 1.1 de la Ley Orgánica 5/84 (obligación de comparecer «para informar»), lo que le lleva a entender que, siendo el objeto propio de la comparecencia el de informar a la Comisión, el deber constitucional se compone de dos elementos: comparecencia obligatoria y necesidad de declarar «pues sería absurdo —además de ir en contra de la economía personal procesal— exigir a una persona que se presentare 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».

A nuestro juicio, no puede ponerse en duda la existencia del deber de declarar.

Ciertamente, no se le puede apoyar en el artículo 44.4 del Reglamento del Congreso, pues «la comparecencia de otras personas *competentes* en la materia, a efectos de informar y asesorar a la Comisión», que, por conducto del Presidente del Congreso pueden recabar *todas las Comisiones*, es cosa distinta de la específica comparecencia ante Comisiones de Investigación regulada en el artículo 76.2 de la Constitución y en la Ley Orgánica 5/84; mientras que aquella comparecencia general que pueden recabar todas las Comisiones está referida a personas *competentes*, es decir, a expertos en la materia de que se trate, la comparecencia regulada en la Ley Orgánica 5/1984 es de cualesquiera personas y no en función de información asesora sino de «testimonio» —artículo 2.1.d) de la Ley Orgánica— expresión sobre cuyo alcance volveremos más adelante.

Aunque no resulte del artículo 44.4 del Reglamento del Congreso, sí que está recogido el deber de declarar en el artículo 52.2, que se refiere a «los extremos sobre los que *deba informar* la persona requerida», con lo que, aunque no sea de modo directo, el deber está reconocido.

Y, sin entrar en la cuestión de la naturaleza de los reglamentos parlamentarios –en orden a la posibilidad de, a través de los Reglamentos imponer obligaciones a los ciudadanos–, del propio artículo 76.2 de la Constitución y del artículo 1.1 de la Ley Orgánica se deduce el deber, pues, ciertamente, como señalan los autores más arriba citados, el «comparecer para informar» (artículo 1.1 de la Ley) sólo puede entenderse en el sentido finalista al que aludía ARÉVALO; y el deber de comparecer del artículo 76 de la Constitución no tendría sentido si no comportara el de declarar, pues, de no ser así, resultaría frustrado el espíritu del precepto constitucional.

Deber de declarar, de informar, pero ¿sobre qué tipo de hechos?

Esta cuestión ha de ser respondida desde dos puntos de vista.

En primer lugar, al artículo 2.1.d) de la Ley Orgánica se refiere al tema del «testimonio». Sin embargo, no creemos que esta expresión esté utilizada en sentido técnico sino que al requerido se le puede preguntar no sólo sobre hechos de terceros sino también sobre hechos personales del declarante; todo ello, sin perjuicio de lo que exponemos a continuación.

En segundo lugar, el deber de declarar, en cuanto tal deber, no es jurídicamente ilimitado, sino que el declarante está investido de los derechos que le reconoce la Constitución y la Ley.

A ello se refiere la Ley Orgánica en su artículo 1.2, al encomendar a las Mesas de las Cámaras velar por la salvaguarda del «respeto a la intimidad y el honor de las personas, el secreto profesional, la cláusula de conciencia y los demás derechos constitucionales»; en el artículo 2.1.e) se exige que en el requeri-

miento se contenga «la referencia expresa a los derechos reconocidos en esa Ley al requerido»; y en el artículo 3.1, se reconoce al declarante el derecho, previa conformidad del Presidente de la Comisión, a «comparecer acompañado de la persona que designe para asistirlo».

En conclusión, el requerido tiene el deber de declarar y la declaración puede versar sobre hechos personales del declarante o sobre hechos de terceros; pero, en todo caso, con sujeción a los derechos constitucionales, porque, entre otras razones, el declarante no puede encontrarse ante la Comisión en condiciones más desfavorables que si comparece ante un Juez.

De entre estos derechos, el artículo 1.2 de la Ley Orgánica alude nominatim al derecho a la intimidad y al honor de las personas, el secreto profesional y la cláusula de conciencia; pero también, genéricamente, a «los demás derechos constitucionales».

Dentro de esta alusión genérica, hay que mencionar particularmente, por su proyección sobre la materia que nos ocupa, el derecho de todos a *no declarar contra sí mismos y a no confesarse culpables*, sobre los que la doctrina reiterada del Tribunal Constitucional nos exime de un más detenido análisis.

Y, por otra parte, especialmente hemos de estudiar el derecho a la intimidad y el secreto profesional.

4. En relación con el derecho a la intimidad, lo primero que se ha de examinar es si las cuestiones económico-profesionales a que básicamente parece que se referirían las cuestiones o extremos de la información están amparadas por el derecho a la intimidad.

A este respecto, la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, no define expresamente ninguno de estos derechos, pero en su artículo 7.º, en el que se enumeran las intromisiones ilegítimas en su ámbito de protección, se contiene una serie de alusiones a «la vida íntima de las personas», a «car-

tas, memorias u otros escritos personales de carácter íntimo»; a la «vida privada», que permiten alcanzar una idea aproximada del ámbito objetivo del derecho.

En realidad, a los efectos que aquí interesan, la cuestión está resuelta por el Tribunal Constitucional en su sentencia 110/1984, de 26 de noviembre (Sala Primera), dictada en el recurso de amparo número 575/1983; y en auto de 23 de julio de 1986.

La sentencia, en su fundamento jurídico 3, expone lo siguiente:

«El reconocimiento explícito en un texto constitucional del derecho a la intimidad es muy reciente y se encuentra en muy pocas Constituciones, entre ellas la española. Pero su idea originaria, que es el respeto a la vida privada, aparece ya en algunas de las libertades tradicionales. La inviolabilidad de domicilio y de la correspondencia, que son algunas de esas libertades tradicionales, tienen como finalidad principal el respeto a un ámbito de vida privada personal y familiar, que debe quedar excluido del conocimiento ajeno y de las intromisiones de los demás, salvo autorización del interesado. Lo ocurrido es que el avance de la tecnología actual y del desarrollo de los medios de comunicación de masas ha obligado a extender esa protección más allá del aseguramiento del domicilio como espacio físico en que normalmente se desenvuelve la intimidad y del respeto a la correspondencia, que es o puede ser medio de conocer de aspectos de la vida privada. De aquí el reconocimiento global de un derecho a la intimidad o a la vida privada que abarque las intromisiones que por cualquier medio puedan realizarse en ese ámbito reservado de vida. No siempre es fácil, sin embargo, acortar con nitidez el contenido de la intimidad. El primer problema que se plantea en el presente caso es determinar en qué medida entran dentro de la intimidad constitucionalmente protegida los datos relativos a la situación económica de una persona y a sus vicisitudes».

A continuación, la sentencia abandona esta cuestión, pero en el fundamento jurídico 8, vuelve a ella en los siguientes términos:

«No existen, pues, esas facultades ilimitadas de la Administración en materia fiscal que denuncia el recurrente ni puede decirse que el contenido esencial del derecho a la intimidad quede anulado o afectado por la LRF. Es posible que la actuación inspectora pueda en alguna ocasión, a través de la investigación de documentos o antecedentes relativos a los movimientos de las cuentas bancarias, interferirse en aspectos concretos del derecho a la intimidad. Pero, como ya se ha advertido, este derecho, al igual que los demás, tiene sus límites que, en este caso, vienen marcados por el deber de todos de contribuir al sostenimiento de las cargas públicas de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo, como dispone el ya citado artículo 31.1 de la Constitución, deber para cuyo efectivo cumplimiento es evidentemente necesaria la inspección fiscal. La injerencia que para exigir el cumplimiento de ese deber pudiera producirse en el derecho a la intimidad no podría calificarse de «arbitraria». Y el artículo 18.1 de la Constitución hay que entender que impide las injerencias en la intimidad «arbitrarias o ilegales», como dice claramente el artículo 17.1 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos (Pacto de Nueva York) ratificado por España y con arreglo al cual, de acuerdo con el artículo 10.3 de la Constitución, hay que interpretar las normas relativas a los derechos fundamentales que la Constitución reconoce y entre ellos el derecho a la intimidad personal y familiar. Es de señalar que con arreglo a estos criterios de la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de Protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, que no se refiere expresamente a las cuestiones planteadas en presente recurso, establece que no se considerarán con carácter general intromisiones ilegítimas las actuaciones autorizadas o acordadas por la autoridad competente de acuerdo con la Ley (artículo 8.1). Entiéndase que la Ley sólo puede autorizar esas intromisiones por «imperativos de interés público», circunstancia que se da en los supuestos aquí contemplados».

Por consiguiente, aunque de una forma no rotundamente decisiva, se desprende de la sentencia que este tipo de cuestiones económico-personales entran en el ámbito del derecho a la intimidad, si bien en el caso enjuiciado, por el carácter no ilimitado de todo derecho y por las demás razones expuestas por el Tribunal, no cabía hablar de intromisión o injerencia ilegítima o arbitraria.

El propio Tribunal ha venido a aclarar y reafirmar su doctrina en el citado auto de 23 de julio de 1986, de la Sección 4.<sup>a</sup> de la Sala 2.<sup>a</sup>, que en su fundamento jurídico 3 declara que «no hay duda de que, en principio, los datos relativos a la situación económica de una persona y, entre ellos, los que tienen su reflejo en las distintas operaciones bancarias en las que figura como titular entran dentro de la intimidad constitucionalmente protegida»; y expresamente se manifiesta que, con esa declaración, se reitera la doctrina de la Sentencia 110/84.

Debemos, pues, situar la cuestión en el marco de la citada Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo.

A tenor de su artículo 1.º, el derecho a la intimidad, que es irrenunciable, inalienable e imprescriptible, «será protegido civilmente frente a todo género de intromisiones ilegítimas, de acuerdo con lo establecido en la presente Ley Orgánica».

Pero el artículo 2.2 dispone:

«No se apreciará la existencia de intromisión ilegítima en el ámbito protegido cuando estuviese expresamente autorizado por Ley o cuando el titular del derecho hubiese otorgado al efecto su consentimiento expreso».

Así, pues, son dos las vías de legitimación de las intromisiones en el derecho a la intimidad: expresa autorización por ley y consentimiento expreso por parte del titular del derecho.

La mención de la autorización por ley nos obliga a examinar las disposiciones de ese rango –adviértase que el artículo 2.2 no

exige que se trate de Ley Orgánica, lo que podría plantear cuestiones que, de iure condito, no hemos de abordar ahora— que, en relación con cada uno de los grupos de personas que pudieran ser destinatarias de las actividades de la Comisión, legitimasen las intromisiones en la intimidad y, por ende, implicaren el deber no sólo de comparecer y, en general, de declarar, sino, específicamente, de contestar a las cuestiones que entraran en el ámbito de protección del derecho a la intimidad.

El consentimiento expreso del titular del derecho a la intimidad plantea dos problemas: el primero es que la Comisión puede preguntar acerca de cuestiones que estén amparadas por la intimidad personal y familiar, por si el declarante consiente en divulgar los hechos afectantes a tal intimidad, pero no puede exigir respuesta sobre esas cuestiones si el declarante no consiente la intromisión, sin perjuicio del parecer político que la Comisión pudiera emitir a la vista de tal negativa de consentimiento. El segundo es que el consentimiento ha de proceder del «titular del derecho», de forma que, sin perjuicio de lo que en el artículo 3.º de la Ley se dispone acerca del consentimiento de menores e incapaces en orden a posibles preguntas que, eventualmente, incidieren en la intimidad protegida de familiares o de otras personas relacionadas con el declarante, serán esas personas las que habrían de prestar el consentimiento previsto en la Ley.

5. Procede ya analizar las leyes que, en relación con cada grupo de posibles destinatarios de las actividades de la Comisión, legitiman específicamente la intromisión en el ámbito económico-profesional protegido por la intimidad.

Pero antes de distinguir entre unos y otros grupos, conviene hacer una referencia general acerca de las declaraciones, informaciones e inspecciones tributarias.

El artículo 111.6 de la Ley General Tributaria (redactado de nuevo por ley 10/1985, de 26 de abril) establece lo siguiente»:

«Los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración Tributaria, en virtud de lo dispuesto en

este artículo, sólo podrán utilizarse para los fines tributarios encomendados al Ministerio de Economía y Hacienda y, en su caso, para la denuncia de hechos que puedan ser constitutivos de delitos monetarios, de contrabando, contra la Hacienda Pública y, en general, de cualesquiera delitos políticos. Cuantas autoridades y funcionarios tengan conocimiento de estos datos, informes o antecedentes estarán obligados al más estricto y completo sigilo respecto de ellos, salvo en los casos de los delitos citados, en los que se limitarán a deducir el tanto de culpa o remitir al Ministerio Fiscal relación circunstancial de los hechos que se estimen constitutivos de delitos, sin perjuicio de que la Hacienda Pública pueda iniciar directamente el procedimiento mediante querrela, en su caso. Con independencia de las responsabilidades penales o civiles que pudieran corresponder, la infracción de este particular deber de sigilo se considerará siempre falta disciplinaria muy grave».

Dado que la salvedad de la denuncia de hechos delictivos, que se contiene en el párrafo primero del precepto, se refiere, a nuestro juicio a la deducción del tanto de culpa, remisión al Ministerio Fiscal o presentación directa de querrela, entendemos que no podría el Ministerio de Economía y Hacienda remitir a la Comisión, si ésta se lo requiriese, los datos, informes o antecedentes aludidos en el precepto.

Esta regla es de aplicación a todos los grupos de personas que puedan ser destinatarias de la actividad de la Comisión, sin perjuicio de que, en cualquier caso, la Comisión pueda pedir los datos a los propios interesados o incluso copia de sus declaraciones, bajo el principio de su voluntaria aportación por los interesados.

6. La ley legitimadora de intromisión, en lo que se refiere a los altos cargos de la Administración, es la Ley 25/1983, de 26 de diciembre, sobre incompatibilidades de altos cargos.

Tras delimitar su propio ámbito de aplicación en el artículo 1.º, el artículo 2.º declara la incompatibilidad del ejercicio de un

alto cargo «con el desempeño por sí o mediante sustitución de cualquier otro puesto, profesión o actividad, públicos o privados, por cuenta propia o ajena, retribuidos mediante sueldo, arancel, honorarios o cualquier otra forma, incluidos los cargos de representación popular, así como los electivos en Cámaras o Entidades y los retribuidos de Colegios Profesionales, que tengan atribuidas funciones públicas o coadyuven a éstas, salvo los autorizados en esta Ley»; y establece también la prohibición de percibir «más de una remuneración con cargo a los presupuestos de las Administraciones públicas y de los Organismos y Empresas de ellos dependientes o con cargo a los de los órganos constitucionales, ni optar por percepciones correspondientes a puestos incompatibles, sin perjuicio de las dietas, indemnizaciones y asistencias que correspondan por las compatibles.»

A continuación, el artículo 3.º se refiere a la incompatibilidad en el ejercicio de la función pública y con el desempeño de cualquier otro puesto público o de cualquier actividad por cuenta directa o indirecta de Organos o entes del sector público y a la prohibición de percepción de pensiones de derechos pasivos o de cualquier régimen de Seguridad Social público y obligatorio; el artículo 4.º declara la compatibilidad de la condición de miembro del Gobierno o Secretario de Estado con el cargo de diputado o senador de las Cortes Generales; el artículo 5.º exceptúa de lo dispuesto en el artículo 1.º «el desempeño de cargos o actividades en Organismos internacionales en representación o por encargo del Estado español, y de misiones diplomáticas de carácter ocasional»; el artículo 6.º enumera algunas actividades que pueden ejercitarse por los titulares de altos cargos, determinándose los conceptos que por razón de tales actividades se pueden percibir, así como el destino de las cantidades devengadas y que no deban ser percibidas; el artículo 7.º contempla expresamente determinadas actividades privadas incompatibles; el artículo 8.º dispone que «las actividades derivadas de la mera administración del patrimonio personal o familiar no están sujetas a lo dispuesto en el artículo 2.º, salvo el supuesto de participación superior al 10 por 100, entre el interesado, su cónyuge e hijos menores en empresas que tengan conciertos de otras, servicios o suministros, cualquiera que sea su naturaleza,

con la entidad pública en la que desempeñe su cargo»; el artículo 9.º obliga a los altos cargos a inhibirse del conocimiento de determinados asuntos; y, en declaración sobre posibles causas de incompatibilidad, dentro de los tres meses siguientes al de toma de posesión, al de modificación de las circunstancias de hecho o al de entrada en vigor de esta ley.

A la vista de todo ello, entendemos que la Comisión está legitimada, por la vía del artículo 44.1 del Reglamento, para requerir del Gobierno y de la Administración las declaraciones acabadas de aludir o copias de ellas; y puede también preguntar a los interesados y requerir respuesta, con la sola salvedad de derecho a no declarar contra sí mismos y a no declararse culpables, en relación con cuantas cuestiones se refieran a las actividades contempladas en la ley como compatibles e incompatibles y a las retribuciones o rendimientos derivados de ellas; y puede también, a nuestro juicio, requerir respuesta sobre las actividades en que hubo de cesar el alto cargo o quedar en la situación legal correspondiente, como consecuencia del acceso al alto cargo o de la entrada en vigor de la Ley 25/83, así como sobre los asuntos, en los que, por virtud del artículo 9.º de la ley, hubiere debido inhibirse.

7. En cuanto a los parlamentarios, se plantea la misma cuestión de la ley legitimadora de la intromisión en su intimidad, pero también la específica de las posibilidades de actuación de una Comisión constituida en el Congreso de los Diputados en relación con los senadores, dada la autonomía constitucionalmente reconocida a cada Cámara.

En cuanto a la primera cuestión, la normativa a tener en cuenta es la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, junto con el correspondiente Reglamento parlamentario.

El fondo de la regulación de las incompatibilidades (artículo 155 y siguientes de la ley) no parece necesario examinarlo ahora. Basta por ello afirmar que, en relación con las actividades, puestos y percepciones que la ley declara compatibles o incompati-

bles, la Comisión puede formular preguntas y requerir respuestas en relación con tales actividades, puestos y percepciones, en similares términos a los expuestos acerca de los altos cargos.

Y puede también pedir copia de las declaraciones de actividades formuladas en cumplimiento de la Ley Electoral y del Reglamento y de los dictámenes emitidos, en su caso, por la Comisión del Estatuto de los Diputados y acuerdos del Pleno; y, a través de la misma Comisión citada y por el cauce reglamentario adecuado, entendemos que podría recabar la copia autorizada de la declaración notarial de bienes y actividades a que se refiere el artículo 18 del Reglamento del Congreso; entendemos que, en orden al requerimiento de las declaraciones de actividades y bienes, la salvedad de que el Registro de intereses no es público en lo referente a bienes patrimoniales, no limita la potestad de la Comisión de recabar tales datos, sin perjuicio de la subsistencia de la prohibición de publicidad, en cuanto a su divulgación.

Por lo que se refiere a la extensión de la investigación en relación a los miembros de la Cámara Alta hay que tener en cuenta los siguiente:

1.º Conforme al acuerdo de creación de la Comisión de Investigación sobre incompatibilidades y tráfico de influencias corresponde a ésta, entre otras tareas, la de: «a) La valoración del cumplimiento de la normativa que regula las incompatibilidades de los parlamentarios y altos cargos de la Administración». A este efecto, y entre otros cometidos: «2. Estudiará la experiencia habida en nuestro país desde las primeras elecciones democráticas, particularmente en relación a parlamentarios y altos cargos de la Administración.»

El acuerdo de creación de la Comisión utiliza por dos veces el concepto «parlamentarios», concepto más propio de la doctrina que del derecho positivo y que se usa para referirse a todos aquellos que participan en el ejercicio de la función parlamentaria, con independencia de la Asamblea Parlamentaria en la que se integran.

2.º Las Comisiones de Investigación no son órganos de control parlamentario –si por tal entendemos con GALEOTTI el juicio político de oportunidad sobre la conducta del Gobierno o de sus miembros, que da lugar a una decisión que puede afectar a su situación– sino que las mismas son instrumentos de información y conocimiento del Parlamento sin perjuicio de que sus actuación puede permitir la activación de diversos mecanismos de control del Gobierno. Al servicio como están de la función de información parlamentaria, ésta puede recabarse no sólo del Gobierno sino de cualesquiera entidades públicas, sin previa exclusión, o de particulares con los límites que ya se han expresado más arriba. Cabe por tanto, a nuestro juicio, que, por el cauce reglamentariamente establecido, la Comisión de Investigación sobre incompatibilidades y tráfico de influencias recabe del Senado la información necesaria para el cumplimiento de su tarea, lo que no sería posible si entendiéramos que aquélla es un órgano de control parlamentario, pues el destinatario natural de éste es el ejecutivo. Aun cuando no está el Senado constitucionalmente obligado a ello, ya que las normas internas del Congreso de los Diputados no obligan, no vinculan, al Senado que –en virtud del artículo 72 de la Constitución– se rige por sus propios interna corporis, aquélla parece necesaria consecuencia del principio de cooperación funcional intercameral, característicos del régimen bicameral, al menos tal como contemporáneamente se entiende.

3.º A la Comisión de Investigación sobre incompatibilidades y tráfico de influencias se encomienda llevar a cabo una función informativa –para cuyo ejercicio cuenta con una serie de medios e instrumentos de investigación e inspección– pero también de estudio y propuesta que deberá concretarse en «elaborar los criterios para la reforma de los textos legales y reglamentarios que considere procedentes». Esta misión o cometido último de esta Comisión de encuesta, tiende a reforzar la conclusión expresada en el párrafo anterior por cuanto tales propuestas de reforma pueden referirse a normas legales o reglamentarias afectantes a los miembros de la Cámara Alta, excepción hecha de las normas internas de la misma, pues –conforme al artículo 72.1 de la Constitución– cada Cámara dispone de la autonomía reglamentaria, organizativa y financiera, pero sí a la Ley Orgáni-

ca del Régimen Electoral General que regula las incompatibilidades de los senadores.

4.º No obstante y derivada de la autonomía de cada Cámara, constituye norma de corrección constitucional el principio de que una Cámara no entra en ningún caso a enjuiciar o valorar lo realizado por la otra. Esta regla –no expresa, pero necesaria para el correcto funcionamiento institucional en un sistema parlamentario– debe valorarse adecuadamente a la hora de adoptar una decisión sobre la investigación de datos referidos al Estatuto de los senadores.

El Reglamento del Senado establece en los artículos 5.º y siguientes las reglas relativas al examen de las incompatibilidades de sus miembros en el artículo 26 dispone que: «los senadores, una vez proclamados oficialmente, estarán obligados a efectuar, en los cuatro meses siguientes a la constitución definitiva de la Cámara, declaración notarial de sus bienes patrimoniales, de su profesión, de los cargos públicos y privados que desempeñen y de aquellas actividades que les proporcionen o puedan proporcionar ingresos económicos. Los senadores vendrán obligados a poner a disposición de una Comisión de Encuesta, siempre que ésta lo considere necesario para sus trabajos, copia autorizada de aquella declaración».

Sin perjuicio de entender –como consecuencia de lo que hemos expresado más arriba– que el Senado no está obligado a proporcionar los datos relativos a actividades y bienes de los senadores en cuanto al requerimiento –basado en las normas internas del Congreso de los Diputados– no vincula a aquella Cámara, puede considerarse que, en el marco de las necesarias relaciones de cooperación institucional en nuestro régimen bicameral, *por el conducto de la Presidencia del Congreso se puede solicitar la colaboración necesaria para el cumplimiento de la misión que se atribuye a la Comisión de Investigación en el acuerdo de creación de la misma*, bien entendido –reiteramos– que para ello es necesaria la propia conformidad del Senado.

Y todo ello asimismo sin perjuicio de que, conforme al artículo 76.1, se pueda crear una Comisión de Investigación con tal cometido en el Senado o una Comisión conjunta.

8. Nos queda la referencia a los ex-parlamentarios y ex-altos cargos.

A nuestro juicio, por lo que se refiere al período en que ostentaron la correspondiente condición, la Comisión puede preguntar y requerir respuesta en los mismos términos que para los titulares en activo.

En cuanto a las actividades asumidas con posterioridad, entendemos que es exigible la respuesta a la cuestión de si, al cesar, reasumieron –o se dedicaron ex-novo– a alguna actividad que, de haber continuado en el cargo, fuese incompatible o se relacionare con las competencias del cargo desempeñado.

9. Pasamos al estudio del secreto profesional.

El secreto profesional está aludido por la Constitución en el artículo 20.1.d), en relación con el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en dicho artículo 20.1 (libertad de expresión; de producción y creación literaria, artística, científica y técnica; de cátedra y de información), así como en el artículo 24.2 en orden a la regulación por ley de los casos en que, por razón del secreto profesional, «no se estará obligado a declarar sobre hechos presuntamente delictivos».

¿Cuál es el significado del secreto profesional?

a) Procede comenzar por su fundamento sociológico y jurídico.

El secreto profesional, dice JEAN LOUIS BAUDOIN («Secret Professionnel et droit au secret dan le droit de la preuve») es uno de los últimos refugios de la personalidad del individuo contra un Estado todopoderoso, es la piedra de toque de nuestras democracias modernas en las que una larga tradición «desea el respe-

to de la libertad individual y la salvaguardia de ciertas confidencias de orden profesional».

Y RAYMOND FARHAT («Le secret bancaire») afirma que «dada la necesidad de comunicación íntima entre cliente y profesional, es totalmente normal proteger el intercambio de confidencias sin el que ciertas actividades no se pueden ejercer libremente. La confianza es indispensable. Constituye una condición fundamental para alcanzar un resultado. Para que se pueda establecer es necesario protegerla y sancionar severamente toda violación. Ciertamente que algunas profesiones están más señaladas que otras por esta necesidad de comunicación —así sucede con los sacerdotes, los médicos y los abogados—. Y parece normal que la ley comenzara por conceder su protección a los secretos que se refieren a intereses morales (ministros del culto o sociales (médicos, abogados, etc.) y que de todas formas son extrapatrimoniales...».

La imprescindible confianza, traducida en confidencialidad, en la relación entre el cliente y el profesional, confianza en cuya virtud el cliente revela al profesional datos que no revelaría a otros, constituye, desde el punto de vista sociológico, el fundamento esencial del secreto profesional.

Desde el punto de vista jurídico, el fundamento constitucional se encuentra en los preceptos a que aludíamos más arriba, cuyo concreto alcance se examinará más adelante.

Pero sí conviene ya recordar que, en los «Comentarios a la Constitución» dirigidos por GARRIDO FALLA, Ed. Cortes (2.<sup>a</sup> edic., Madrid, 1985), GALVEZ MONTES afirma que el «secreto profesional es el que se impone para evitar la revelación de aquellos datos o conocimientos adquiridos por razón del ejercicio de un cargo, oficio o profesión».

Y especial interés tiene el hecho de que la alusión al secreto profesional en el artículo 24.2 de la Constitución no se encuentra en el texto inicialmente aprobado por el Congreso, sino que fue introducido por la Comisión Constitucional del Senado y aceptada, con leves modificaciones, por la Comisión Mixta Con-

greso-Senado, que le dio la redacción definitiva. En este sentido, resulta ilustrativo conocer las razones que movieron al Senado y que resume SERRANO ALBERCA en los citados «Comentarios a la Constitución». «En cuanto a la limitación en razón del Secreto profesional también se alegó que si bien la Ley de Enjuiciamiento Criminal preveía algunos supuestos en los artículos 416 y 417 y la propia Constitución reconocía el secreto profesional a los periodistas, quedaban fuera otros casos que la Ley habrá de modular conforme a las circunstancias y para ello se propugnaba que a nivel constitucional exista una declaración de principio general que sea la salvaguarda de actividades profesionales en algunos casos o supuestos de actividades que nos atreveríamos a calificar como consustanciales con la propia problemática inherente a la naturaleza humana, con profesiones tan viejas prácticamente como el hombre».

Con ello queremos decir que las dos referencias de la Constitución al secreto profesional suponen la constitucionalización de dicha institución pero no exclusivamente en relación con la libertad de información sino con carácter general para todas las profesiones liberales, por vía del artículo 24.

Resulta entonces que la llamada del artículo 20 al secreto profesional supone una norma singular y concreta que viene motivada por el deseo de los constituyentes de modular el derecho a comunicar y recibir información libremente.

En realidad, en este caso como en otros, la Constitución no tiene porqué definir la institución del secreto profesional. Se limita a recogerla en aquellos dos supuestos en los que se quiere delimitar o matizar otras dos instituciones jurídicas, como el derecho a la libre información y a la tutela efectiva de los Tribunales.

Pero, como veremos in extenso más adelante –ya lo apuntábamos al exponer el fundamento sociológico del secreto profesional– en el derecho del profesional al secreto confluyen los derechos e intereses de un tercero, el cliente, que, en su relación de confianza con el profesional, le revela datos propios de su in-

timidad personal y, en cuanto tales, amparados por el derecho reconocido en el *artículo 18 de la Constitución*.

En definitiva, debemos recalcar:

1.º Que el secreto profesional tiene su fundamento último y genérico en el artículo 18 de la Constitución.

2.º Que un fundamento constitucional específico se encuentra en el artículo 24 de la Constitución.

3.º Que la invocación en el artículo 20 al secreto profesional, no debe entenderse limitada al «derecho a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión», sino que ha de entenderse referida a todos los supuestos de las letras a), b), c) y d) del citado artículo, ya que en otro caso no tendría sentido la expresión «... en el ejercicio de *estas libertades*» con que finaliza la letra d) del número 1.

4.º Claro está que podría arguirse que las referencias de los artículos 20 y 24 de la Constitución no están configurando un derecho fundamental. Podría discutirse, pero es que entendemos que el secreto profesional tiene su base en el derecho a la intimidad; y, además, es que por tres veces la Constitución obliga a regular la materia por ley:

1.ª En la referencia del artículo 20, y no se olvide que el artículo dice expresamente que «la ley regulará el derecho... al secreto profesional» y evidentemente, este derecho lo es tanto del profesional, como del ciudadano que tiene «derecho» a conservar su intimidad.

2.ª En el artículo 24 que establece que «la ley regulará...».

3.ª El artículo 36 según el cual «la ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas». No cabe ninguna duda de que entre esas «peculiaridades propias» y ese «ejercicio de las profesiones» debe encontrarse el secreto profesional.

b) El secreto profesional como derecho y deber.

Si hasta ahora nos hemos venido refiriendo al secreto profesional como un derecho, debemos matizar su naturaleza.

Porque efectivamente, lo que se trata de amparar y proteger es la intimidad de un tercero, quien deposita su confianza y parte de su intimidad en la profesional. Este, al oponerse frente al poder público o a otros interesados, a facilitar determinados datos de la esfera privada, no hace más que proteger una noticia, dato o confidencia de su cliente.

Aparece claramente esa esfera ajena a todo conocimiento, base de toda estructura política democrática y de libertad, a que se refiere el secreto profesional.

Pero frente a ese aspecto negativo e íntimo, el Estado o poder público, puede actuar de dos formas muy distintas: o bien pretendiendo conocer datos que el profesional, por lo dicho anteriormente no puede revelar, o bien protegiendo ese bien jurídico de intimidad y sancionando al profesional que transmita informaciones reservadas que han llegado a su conocimiento por razones profesionales. En definitiva, el Estado actúa aquí tutelando el derecho a la intimidad de sus ciudadanos, y ello confirma una vez más la tesis que venimos sosteniendo de fundamentar el secreto profesional en el derecho a la intimidad, si bien no del profesional sino de un tercero, que es el cliente.

c) Recepción del secreto profesional en la legislación española.

El deber de secreto profesional tiene una acogida legislativa infraconstitucional en el deber de sigilo de los funcionarios y en algunos de los tipos penales más arriba aludidos.

En el orden tributario, el artículo 111 de la Ley General Tributaria, tras imponer a toda persona natural o jurídica, pública o privada, la obligación de «proporcionar a la Administración Tributaria toda clase de datos, informes o antecedentes con trascendencia tributaria, deducidos de sus relaciones económicas, profesionales o financieras con otras personas» (apartado 1), se refiere separadamente a los funcionarios públicos y a los profesionales en los siguientes términos:

«4. Los funcionarios públicos, incluidos los profesionales y oficiales, están obligados a colaborar con la Administración de la Hacienda Pública para suministrar toda clase de información con trascendencia tributaria de que dispongan, salvo que sea aplicable: a) El secreto del contenido de la correspondencia. b) El secreto de los datos que se hayan suministrado a la Administración para una finalidad exclusivamente estadística. El secreto del protocolo notarial abarcará...».

«5. La obligación de los demás profesionales de facilitar información con trascendencia tributaria a la Administración de la Hacienda Pública no alcanzará a los datos privados no patrimoniales que conozcan por razón del ejercicio de su actividad, cuya revelación atente al honor o a la intimidad personal y familiar de las personas. Tampoco alcanzará aquellos datos confidenciales de sus clientes de los que tengan conocimiento como consecuencia de la prestación de servicios profesionales de asesoramiento o defensa. Los profesionales no podrán invocar el secreto profesional a efectos de impedir la comprobación de su propia situación tributaria...»

En todo caso, hay que recordar la limitación en cuanto al destino de los datos con trascendencia tributaria, que se recoge en el apartado 6 del mismo artículo 111 de la Ley General Tributaria, en los términos que ya hemos expuesto más arriba.

En el orden procesal, a tenor del artículo 416.2 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, está dispensado de declarar como testigo «el abogado del procesado respecto a los hechos que éste le hubiese confiado en su calidad de defensor»; y, conforme al artículo 417 «no podrán ser obligados a declarar como testigos: 1.º) los eclesiásticos y ministros de los cultos disidentes (sic), sobre los hechos que les fueren revelados en el ejercicio de las funciones de su Ministerio. 2.º) Los funcionarios públicos, tanto civiles como militares, de cualquier clase que sean, cuando no pudieren declarar sin violar el secreto que por razón de sus cargos estuviesen obligados a guardar, o cuando, procediendo en

virtud de obediencia debida, no fueren autorizados por su superior jerárquico para prestar la declaración que se les pida...»

Es de señalar que en lo relativo al Abogado (extendiéndose también el mismo criterio a los Procuradores) la concreta disposición citada se eleva a la categoría de principio en el artículo 437.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, a cuyo tenor «los Abogados *deberán* guardar secreto de todos los hechos o noticias de que conozcan por razón de cualquiera de las modalidades de su actuación profesional, no pudiendo ser obligados a declarar sobre los mismos»; y el artículo 438.2 añade: «será aplicable a los Procuradores lo dispuesto en el párrafo 2.º del artículo anterior».

Como se ve, nos encontramos en todo caso con reconocimientos parciales, sólo en relación con profesionales determinados y con no excesiva protección expresa.

De ahí que debamos concluir que, en nuestra realidad legislativa actual, el más eficaz reconocimiento y protección legal del secreto profesional se produce por la vía de la *protección del bien jurídico ajeno* que constituye el fundamento del deber de secreto profesional, esto es, a través de la protección del derecho del cliente a su intimidad personal y familiar y, en el caso de Abogados y Procuradores, del derecho –también del cliente– a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable; en el primer aspecto, recuérdese que constituye intromisión ilegítima, conforme al artículo 7.4 de la Ley Orgánica 1/1982, «La revelación de datos privados de una persona o familia conocidos a través de la actividad profesional u oficial de quien los revela».

Por consiguiente, la Comisión no podrá requerir respuesta relativa a esos datos a los profesionales que pudieran ser requeridos a comparecer; si el profesional los revelara voluntariamente estaría expuesto a las acciones reconocidas en la citada Ley Orgánica, cuyo artículo 9.1 contempla la tutela judicial de los derechos regulados en dicha ley.

10. No conviene terminar el presente dictamen sin aludir a las competencias finales de la actividad de la Comisión.

a) La básica y principal es la elevación al Pleno del dictamen en que se plasmen las conclusiones de la Comisión (artículo 52.4 del Reglamento), comprensivas de «los criterios para la reforma de textos legales o reglamentarios que considere procedentes». La ulterior tramitación en el Pleno y las iniciativas legislativas que pudieran ser consecuencia del trabajo de la Comisión, son cuestiones que exceden del objeto de este dictamen.

b) Si se determinan «irregularidades puestas de manifiesto como consecuencia de la investigación», que llegaren a tener el carácter de «indicios racionales de criminalidad para alguna persona, la Comisión lo notificará así a la Mesa de la Cámara para que ésta, en su caso, a través de la Presidencia, lo ponga en conocimiento del Ministerio Fiscal» (artículo 3.2 de la Ley Orgánica 5/1984; en parecidos términos el artículo 52.5 del Reglamento).

c) La tarea que a la Comisión encomienda la letra a) del punto 3.º del acuerdo de 15 de marzo de 1988 no requerirá tratamiento sustantivo imprescindible en el dictamen o conclusiones de la Comisión, dado el carácter instrumental de dicha actividad, en orden al cumplimiento de los cometidos contemplados en las letras b) y c).

## CONCLUSIONES

*PRIMERA.* El poder de investigación parlamentaria «constituye, en los ordenamientos constitucionales modernos, el sistema más orgánico, incisivo y directo a través del cual el Parlamento puede recoger la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones, tanto la legislativa, como la de control y orientación política. De ahí el carácter instrumental de este poder de «encuesta parlamentaria», y también su polivalencia».

El Derecho Comparado ofrece soluciones diversas en cuanto a los poderes y facultades, procedimientos y medios e instru-

mentos de actuación de los órganos a los que encomienda la realización de una «investigación parlamentaria», las Comisiones de Encuesta. En todo los países se otorga a las mismas poderes especiales, más penetrantes que los de las demás Comisiones, bien mediante la declaración de aplicabilidad de la normativa procesal de los Tribunales de Justicia (por ejemplo Italia, República Federal de Alemania o Portugal), bien a través de una legislación especial (por ejemplo Francia, Bélgica o Países Bajos). La atribución a las Comisiones de Encuesta de los mismos poderes, y también por supuesto de la sujeción a las mismas limitaciones (pues nadie puede encontrarse en peor situación ante una de estas Comisiones que ante un Juez), que las autoridades judiciales no permiten un identificación pura y simple pues aun pudiendo utilizar modalidades propias de las autoridades judiciales –al objeto de facilitar sus tareas instructoras (registros domiciliarios, inspecciones, secuestros de bienes, orden de exhibición de documentos)– pueden también utilizar modalidades diferentes (incluso informales), no pudiendo confundirse lo que son las funciones políticas de las Comisiones y las funciones judiciales.

En los demás países la legislación especial reconoce a las Comisiones de Investigación, entre otras facultades, el poder de requerir la comparecencia de cualquier persona (public hearing) y el poder requerir la presentación de cualquier libro o documento (the power to send for papers and records), estando los poderes públicos obligados a prestar la ayuda, asistencia e información, los datos y documentos que aquéllos precisen para el cumplimiento de la misión que les ha sido encomendada. Se establecen asimismo sanciones penales para los casos de incumplimiento de los deberes de comparecencia y declaración o de negativa a presentar la documentación requerida. Se prevén también sanciones penales en los supuestos de falsos testimonios o de soborno de testigos (Gran Bretaña, Francia, Bélgica, Holanda).

En todos los ordenamientos se establecen mecanismos adecuados para garantizar los derechos constitucionalmente reconocidos.

*SEGUNDA.* Con escasa tradición en nuestro país, la Constitución española de 1978 ha roto la conjuración del silencio a la que nuestra historia constitucional había sometido a las Comisiones de Investigación. Aun cuando el borrador del texto constitucional lo preveía, finalmente el artículo 76 de nuestra Carta Magna no atribuye a tales Comisiones los poderes que poseen las autoridades judiciales, pero las dota –a diferencia de las restantes Comisiones– del poder de requerir la comparecencia de cualquier persona e imponerle coactivamente, lo que implica configurar el deber de comparecencia como deber constitucional, cuya inobservancia da lugar a la exigencia de responsabilidad criminal.

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, no se refiere a los poderes que se atribuyen a tales comisiones, limitándose a regular la forma de las comparecencias ante ellas y a establecer sanciones en orden a asegurar el cumplimiento de ese deber, así como garantías para evitar que de las investigaciones parlamentarias se deriven perjuicios para los derechos de las personas que sean requeridas a comparecer. Aunque pueden solicitar la información y ayuda que precisen del Gobierno y de cualquier autoridad pública (conforme al artículo 109 de la Constitución), carecen de los poderes de instrucción que contempla la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

*TERCERA.* La Comisión de Investigación sobre incompatibilidades y Tráfico de Influencias tiene asignado un *objetivo principal y básico* consistente en la elaboración de los *criterios para una reforma normativa*.

Para el cumplimiento de esa misión básica se encomienda a la Comisión una *actividad instrumental, auxiliar y preparatoria, consistente en una investigación*, en los términos de la letra a) del punto tercero del acuerdo plenario de 15 de marzo de 1988.

La Comisión tiene asignado otro *objetivo principal*, consistente en la *determinación de irregularidades detectadas*; pero *eventual*

*o indirecto*, puesto que sólo ha lugar a tal determinación en el caso de que la investigación aludida en el párrafo anterior ponga de manifiesto dichas irregularidades.

El carácter o calificación que asignamos a cada una de esas actividades o cometidos, no condiciona necesariamente la dedicación o minuciosidad con que la Comisión acuerde cumplir cada una de sus tareas o fases de ellas.

*CUARTA.* La Comisión está sujeta, en su procedimiento de actuación, a las previsiones reglamentarias específicas sobre Comisiones de Investigación; a las prescripciones reglamentarias comunes a toda clase de Comisiones; a las normas reglamentarias generales sobre sesiones, en particular a la declaración de secreto de sesiones y trabajos, a tenor del artículo 64.3 del Reglamento; y a las previsiones legales contenidas básicamente en la Ley Orgánica 5/1984.

*QUINTA.* La Comisión ha de elaborar necesariamente su propio plan de trabajo, en el que se inscriban, sin perjuicio de ulteriores modificaciones que resultaren necesarias, la totalidad de actuaciones que la Comisión acuerde realizar.

La aprobación de ese plan corresponde a la propia Comisión, si todas las actuaciones incluidas en el plan pertenecen a los tipos de actuaciones que por previsión legal o reglamentaria expresa pueden desarrollar la Comisión y que se proyecte realizar con arreglo a las previsiones legales o reglamentarias respectivas o sin que exista previsión legal o reglamentaria que prohíba o impida su realización.

En otro caso, esto es, si la Comisión proyecta la realización de actuaciones que requieren la adopción de decisiones y medidas singulares o específicas para la organización del trabajo de la Comisión, la aprobación del plan elaborado por ésta corresponderá a la Mesa de la Cámara.

*SEXTA.* La Presidencia de la Cámara puede, oída la Comisión, dictar normas complementarias de procedimiento de la Comisión.

Esa audiencia de la Comisión podría producirse por iniciativa de esta misma, si acordase instar la aprobación de tales normas.

Esas normas sólo serán necesarias en el caso de que el plan de trabajo incluya actuaciones que no tengan previsto legal o reglamentariamente el cauce procedimental para su ejecución.

*SEPTIMA.* La comparecencia personal *obligatoria* ante las Comisiones de Investigación, regulada en la Ley Orgánica 5/1984 con sanción penal para el caso de incumplimiento consiste en la presencia física del requerido ante la Comisión, en el lugar, día y hora señalados, para informar oralmente.

*OCTAVA.* En el requerimiento escrito para comparecer en los términos de la conclusión anterior han de constar «los extremos sobre los que deba informar la persona requerida».

Nada impide que la Comisión pueda acordar que esos extremos se plasmen en unas cuestiones formuladas por la Comisión, con el detalle que ésta juzgue adecuado, sin perjuicio de lo que se expone en la conclusión novena.

Nada impide que la Comisión pueda acordar hacer constar en el requerimiento la posibilidad de que resulte exonerado de la obligación de presencia física ante la Comisión quien *voluntariamente* conteste por escrito, antes de la fecha señalada para la comparecencia personal, a las cuestiones en que se concreten los extremos sobre los que se deba informar.

*NOVENA.* El carácter reglamentariamente *secreto* de las sesiones y trabajos de la Comisión *no es obstáculo* para las posibili-

dades contempladas en la conclusión anterior, por cuanto el *principio general de publicidad* de las actividades parlamentarias en conexión con el *derecho fundamental a comunicar o recibir libremente información veraz* obliga a una *interpretación finalista o funcional del secreto*, en consideración a los *bienes jurídicos que con él se protegen*.

Esos bienes jurídicos son el derecho a la intimidad y el honor, el secreto profesional, la cláusula de conciencia y los demás derechos constitucionales.

No nos parece posible la violación de esos derechos mediante la remisión escrita a grupos de personas, de las cuestiones sobre las que esas personas deban informar. Tal violación podría producirse si se divulgaran las respuestas, sean orales o escritas.

En todo caso, en orden a la necesidad de garantizar el secreto de las respuestas escritas, cabría hacer uso por la Presidencia de la Cámara, oída la Comisión, de la potestad de dictar normas complementarias de procedimiento, en las que se instrumentaran las necesarias garantías para asegurar el secreto, en el mecanismo de entrega o remisión de las respuestas escritas por quien o quienes voluntariamente se acogieren a esta posibilidad.

Y, en orden al respeto en las cuestiones formuladas, en su caso, por escrito, a los derechos constitucionales, la Presidencia de la Cámara, si entendiere que el requerimiento comprensivo de los extremos o cuestiones vulnera por sí tales derechos, habría de someter el requerimiento a la Mesa de la Cámara, para que ésta ejercite su función de salvaguarda de los derechos.

*DECIMA.* La Comisión dispone de todos los medios o instrumentos previstos en el Reglamento y en la Ley Orgánica 5/1984; en la medida en que tiene encomendado el ineludible cumplimiento de una misión, debe considerársela habilitada para acordar cuantas actuaciones objetivamente necesarias para el cumplimiento de su misión, no atenten contra los derechos constitucionales, no invadan las atribuciones de otros poderes del Esta-

do ni contradigan prohibiciones expresas de las leyes o del Reglamento de las Cámaras.

Carece la Comisión de poderes jurisdiccionales.

*UNDECIMA.* Las personas requeridas para comparecer ante la Comisión tienen el deber de declarar e informar tanto sobre hechos personales del declarante como sobre hechos que conozcan de terceros, sin perjuicio de lo siguiente:

El compareciente para declarar ante la Comisión está investido de los derechos constitucionales, especialmente de los derechos a no declarar contra sí mismos, a no confesarse culpables, a la intimidad, el secreto profesional y la cláusula de conciencia.

*DUODECIMA.* Las cuestiones económico-profesionales a las que básicamente parece que se referirían las cuestiones o extremos de la información están amparadas por el derecho a la intimidad, según la doctrina del Tribunal Constitucional.

Como consecuencia de ello, para la legitimación de la intrusión en ese ámbito protegido por el derecho a la intimidad, es preciso que exista autorización por ley o consentimiento expreso del titular del derecho.

La posibilidad de ese consentimiento permite a la Comisión preguntar por cualesquiera cuestiones, pero el declarante podrá no consentir en contestar a cuanto afecte al ámbito protegido de su intimidad, si bien podrá contestar voluntariamente.

El consentimiento ha de proceder del titular del derecho, por lo que el declarante no podrá contestar a cuestiones que afecten al ámbito protegido de la intimidad de otra persona, sin el consentimiento expreso de ésta.

*DECIMOTERCERA.* La Comisión no puede requerir, ni la Administración Tributaria remitir, los datos, informes o antecedentes de índole tributaria obrantes en dicha Administración, sin perjuicio de que si la comisión pide a cualquier declarante copia

de sus declaraciones tributarias pueda aportarlas voluntariamente el declarante.

*DECIMOCUARTA.* La Comisión puede *requerir* a los titulares de *altos cargos* definidos en la Ley 25/83, de 26 de diciembre, a los que decida hacer comparecer, *respuesta* sobre cuantas cuestiones se refieran a las actividades contempladas en dicha ley como compatibles o incompatibles y a las retribuciones o rendimientos derivados de ellas; y puede también requerir respuesta sobre las actividades en que hubiera debido cesar el titular del alto cargo o quedar en la situación legal correspondiente, como consecuencia del acceso al alto cargo o de la entrada en vigor de la Ley 25/83, así como también sobre los asuntos en los que, por virtud del artículo 9.º de dicha ley, hubiese debido inhibirse.

Sólo el derecho a no declararse culpable y a no confesar contra sí mismo constituye límite oponible a esa potestad de la Comisión y por consiguiente deber de responder del declarante.

*DECIMOQUINTA.* En los mismos términos y sin perjuicio de lo que en el cuerpo de este dictamen se expone en cuanto a los Senadores, la Comisión puede requerir respuesta a los parlamentarios en cuanto a las actividades, puestos y percepciones declarados compatibles o incompatibles en la Ley Orgánica Electoral.

Puede también pedir copia de las declaraciones de actividades formuladas en cumplimiento de la Ley Electoral y del Reglamento y de los dictámenes emitidos, en su caso, por la Comisión competente y acuerdos del Pleno; puede pedir también, a través de la Comisión competente y por el cauce reglamentario adecuado, copia autorizada de la declaración notarial de bienes y actividades.

En orden a la petición de datos del Registro de intereses, la prohibición de publicidad de lo referente a bienes patrimoniales no impide que la Comisión pueda recabar tales datos, sin perjuicio de la subsistencia de la prohibición de publicidad, en cuanto a su divulgación.

*DECIMOSEXTA.* En relación con los ex-parlamentarios y ex-altos cargos a los que puede acordar requerir la Comisión, entendemos que, en relación con el período en que ostentaron la correspondiente condición, están obligados a responder en los mismos términos que los actuales titulares.

También entendemos que estarían obligados a responder a la cuestión de si al cesar, reasumieron —o se dedicaron ex-novo—a alguna actividad que, de haber continuado en el cargo o escaño, fuese incompatible o se relacionase con las competencias del cargo desempeñado.

*DECIMOSEPTIMA.* La Comisión no puede requerir a los profesionales respuesta sobre datos privados de una persona o familia conocidos a través de la actividad profesional; si el profesional voluntariamente los revelara, estaría sujeto a las acciones que constituyen la tutela judicial efectiva del derecho a la intimidad.

*DECIMOCTAVA.* La Comisión debe terminar elevando al Pleno dictamen comprensivo de sus criterios para la reforma normativa aludida por el acuerdo plenario de 15 de marzo de 1988 y de las demás conclusiones a que llegue.

Si en la determinación, en su caso, de irregularidades, éstas presentaren indicios racionales de criminalidad, la Comisión lo pondrá en conocimiento de la Mesa de la Cámara, para que ésta, en su caso, a través de la Presidencia, lo ponga en conocimiento del Ministerio Fiscal.

Este es nuestro dictamen, que con gusto sometemos a otro mejor fundado en Derecho.

Palacio del Congreso de los Diputados  
Abril de 1988