Revista de las Cortes Generales. ISSN: 0213-0130
Nº 100-101-102, Primer, Segundo y Tercer Cuatrimestre (2017): pp. 101-129

NUEVA MIRADA SOBRE ANTIGUAS CUESTIONES ACERCA DE LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIAS. EL DEBER DE COMPARECER DE LAS AUTORIDADES Y FUNCIONARIOS DEL ESTADO EN LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS AUTONÓMICAS, LA OBLIGACIÓN DE DECIR LA VERDAD Y EL ROL DE LAS MINORÍAS EN LAS COMISIONES CREADAS PRECEPTIVAMENTE A SU INSTANCIA

Dr. Joan Ridao Martín
Profesor Titular Acreditado de Derecho Constitucional
Profesor Asociado del Departamento de
Ciencia Política y de la Administración,
Derecho Constitucional y Filosofía del Derecho
Letrado del Parlamento de Cataluña
Universidad de Barcelona

RESUMEN

La recepción del instituto de las Comisiones de investigación parlamentarias en el derecho español, a partir de su introducción por la Constitución de 1978, ha suscitado tradicionalmente un vivo y recurrente debate, no solo en la esfera política sino también en la doctrinal, acerca de su alcance y virtualidad. En particular este trabajo aborda tres aspectos concretos: la controversia doctrinal suscitada por el alcance de la obligación de comparecer a requerimiento de las cámaras legislativas autonómicas, en particular cuando ésta se cursa en relación a servidores públicos estatales; la prestación de falso testimonio por parte de los comparecientes; y la delicada convivencia de la regla de la mayoría parlamentaria con el conveniente privilegio de las minorías en la creación de las encuestas en las cámaras legislativas, tanto en la creación como en su desarrollo y desenlace.

ABSTRACT

The reception of the institute of parliamentary inquiry commissions in Spanish law, since its introduction by the 1978 Constitution, has traditionally sparked a lively and recurrent debate, not only in the political but also in the doctrinal sphere, about its scope and virtuality. In particular, this work addresses three specific aspects: the doctrinal controversy aroused by the scope of the obligation to appear at the request of the regional legislative chambers, particularly when it is held in relation to state public servants; the provision of false testimony by the respondents and the delicate coexistence of the rule of the parliamentary majority with the convenient privilege of the minorities in the creation of the surveys in the legislative chambers, both in creation and in its development and outcome.

Palabras clave: Comisión de investigación parlamentaria, deber de comparecencia, falso testimonio ante el Parlamento, derechos de las minorías parlamentarias.

Keywords: Parliamentary inquiry commission, duty of appearance, false testimony in Parliament, rights of parliamentary minorities

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LOS REQUERIMIENTOS DE COMPARECENCIA ANTE LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA DE LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS AUTONÓMICAS: *2.1. El régimen general. 2.2. La naturaleza plural de la función de las Comisiones de investigación. 2.3. Las competencias territoriales como perímetro del alcance material de las Comisiones de investigación autonómicas*. III. EL RÉGIMEN DE LA PRESTACIÓN DE FALSO TESTIMONIO EN LAS COMPARECENCIAS ANTE LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN. IV. EL ROL DE LA MAYORÍA Y DE LAS MINORÍAS EN LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN: EL CASO ESPECÍFICO DE LA CREACIÓN PRECEPTIVA DE COMISIONES DE INVESTIGACIÓN A INSTANCIA DE LAS MINORÍAS. V. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

I. Introducción

En abril de 2015, con motivo de algunas de las comparecencias celebradas en la «Comisión de investigación sobre el fraude y la evasión fiscales y las prácticas de corrupción política»[1] del Parlamento de Cataluña, se suscitó un vivo debate político y doctrinal sobre los efectos que, eventualmente, deberían tener los indicios de falso testimonio que algunos grupos encontraron en su declaración ante la citada Comisión[2]. Con posterioridad, la cámara catalana acordó la constitución de la «Comisión de investigación sobre las actuaciones del gobierno para preparar la secesión de Cataluña del resto de España»[3], a instancias de diversos grupos minoritarios en los términos preceptuados en el reglamento parlamentario. No obstante, después, los dos Grupos parlamentarios que ostentaban la mayoría (*Junts pel* Sí y la CUP) rechazaron todas las propuestas de plan de trabajo, y retiraron las propias, impidiendo así la continuación de los trabajos de la misma y obstruyendo *de facto* una facultad reglamentariamente atribuida a las minorías. Aún de forma más reciente, el Pleno del Parlamento de Cataluña, acordó la creación de la denominada «Comisión de investigación sobre la Operación Catalunya»[4], en cuyo primer plan de trabajo se incluía la solicitud de diversas comparecencias de distintos altos cargos y funcionarios de la Administración del Estado en activo y otros ya cesantes. Algunas de estas personas comunicaron que no tenían obligación de comparecer, invocando para ello un dictamen del Consejo de Estado.

Estos tres ejemplos, que encuentran abundantes paralelos en la práctica de otras asambleas legislativas regionales, ponen de manifiesto algunas de las dificultades, de orden funcional y operativo, que todavía hoy subsisten en la recepción en el ámbito autonómico del instituto que el artículo 76 de la Constitución Española (CE) estableció para las Cortes Generales y que no son, por otro lado, privativas del nivel autonómico en

---

[1] Creada por la Resolución 795/X [*Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* (BOPC), X Legislatura, núm. 401].

[2] *Vid. Diari de Sessions del Parlament de Catalunya-Ple* (DSPC-P), X Legislatura, núm. 689. Con anterioridad, la misma diputada había sido objeto de una reprobación del Parlamento por negarse a atender la citación de comparecencia en la Comisión de Asuntos Institucionales de la cámara, *vid.* Resolución 681/X (BOPC, X Legislatura, núm. 337).

[3] Resolución 496/XI (BOPC, XI Legislatura, núm. 349).

[4] Resolución 529/XI (BOPC, XI Legislatura, núm. 355).

todos los supuestos, además de proyectar cuestiones de fondo trascendentes en el debate doctrinal sobre la naturaleza y la funcionalidad propias de las comisiones de investigación.

Lo anterior no neglige, sin embargo, la atención que la materia ha concitado entre la doctrina constitucionalista, concretada en una extensa y relevante literatura, referida tanto al ámbito general de la institución parlamentaria (por todas, ARÉVALO GUTIÉRREZ, 1987; GARCÍA MAHAMUD, 1996; ASTARLOA HUARTE-MENDICOA Y CAVERO GÓMEZ, 1998; TORRES BONET, 1998; TORRES MURO, 1998; GUDE FERNÁNDEZ, 2000; MASSÓ GARROTE, 2001; AUZMENDI DEL SOLAR, 2010, y AZAUSTRE RUIZ, 2013) como al específico de las cámaras autonómicas (entre otras, VIRGALA FORURIA, 1993; ARÉVALO GUTIÉRREZ, 1995, y ARCE JANÁRIZ, 1997). Antes bien, su existencia dispensa a este trabajo de abordar con detalle los aspectos más generales de la naturaleza jurídica de esta modalidad de comisión parlamentaria y permite que centremos nuestro análisis particularmente en las tres problemáticas que hemos ejemplificado en el párrafo con el que abríamos este artículo.

Así, en el epígrafe segundo abordaremos las cuestiones que suscita la incomparecencia de altos cargos del Estado, de acuerdo con la doctrina del Consejo de Estado, en base a una concepción de las comisiones de investigación como instrumento exclusivo de control de los Ejecutivos autonómicos, así como el régimen sancionador derivado de esas conductas y, en especial su eventual relieve jurídico penal y, en su caso, las posibles vías de exigencia de ese tipo de responsabilidades. Un análisis similar se practica en el epígrafe tercero en relación al ilícito penal de la prestación de falso testimonio ante las Comisiones de investigación. Por último, antes de las sucintas conclusiones que cierran el trabajo, en el epígrafe cuarto se analizan los problemas de orden práctico y jurídico provocados por determinadas decisiones de la mayoría en el Parlamento de Cataluña, en orden a la continuidad de los trabajos de las Comisiones de investigación no creadas por acuerdo del Pleno de la Cámara sino, con carácter automático y preceptivo, a instancia de las minorías legitimadas para ello.

Como se hará evidente en el desarrollo del texto, nuestro análisis toma como referencia el Parlamento de Cataluña por ser el que el autor conoce en mayor medida, si bien las problemáticas se intentan incardinar

en el marco general y las reglamentaciones particulares de las diversas asambleas legislativas, y tanto las consideraciones y soluciones propuestas se pretenden extensivas al resto de cámaras parlamentarias autonómicas.

II. Los requerimientos de comparecencia ante las Comisiones de investigación parlamentaria de las Asambleas Legislativas Autonómicas

2.1. El régimen general

En la arquitectura constitucional, la gran diferencia, probablemente la única, entre las Comisiones de investigación y las Comisiones permanentes legislativas o no legislativas son los poderes excepcionales que la Constitución otorga a las primeras para recabar la información precisa para su cometido, en particular la capacidad de intimar la comparecencia de cualquier persona (art. 76.2 CE). Si bien ese mismo anclaje constitucional no se extiende a las de ámbito autonómico, puesto que la Norma Fundamental no las menciona, provocando una cuestión «que había sido amargamente debatida por la doctrina científica hasta la promulgación del vigente Código Penal» (Azaustre Ruiz, 2013: p. 211).

Efectivamente, aunque en los inicios del sistema autonómico se barajaron diferentes posibilidades para configurar instrumentos coercitivos específicamente orientados a garantizar las comparecencias en las encuestas parlamentarias regionales[5], las dificultades de extensión del régimen sancionador penal a las asambleas autonómicas impidieron el efectivo traslado del mismo[6]. Y ello, aunque la mayor parte de la doctrina se mostraba favorable

[5] Entre otras, se contempló la posibilidad de establecer un régimen de sanciones administrativas de orden autonómico. Con todo, es evidente que las sanciones administrativas presentan serias dificultades por lo que a la designación de la autoridad sancionadora se refiere, puesto que, por un lado, la potestad del presidente de la Cámara se contrae a aspectos de régimen y gobierno interior y, por otro lado, el Ejecutivo autonómico no puede entrar en juego debido a la separación de poderes inherente a la forma de gobierno parlamentaria. Se consideró, también, una ley orgánica que regulase las comparecencias en el ámbito autonómico, para la cual Embid (1987: p. 247) sugirió, pretendiendo evitar las lógicas críticas a la injerencia estatal en un ámbito auto organizativo autonómico, la posibilidad de que por varias Comunidades autónomas de ejerciera de forma simultánea la iniciativa legislativa *ex* artículo 87.2 CE.

[6] Dejando de lado el ejercicio de esta capacidad sancionadora directa, los reglamentos parlamentarios autonómicos empezaron a prever la facultad de comunicar la circunstancia

a admitir que la capacidad de investigación de un Parlamento, cualquiera que sea su ámbito territorial, es algo inherente a su condición democrática, de forma que la obligación de comparecer de las autoridades y funcionarios no presentaba demasiadas dudas en lo que se refiere a su carácter vinculante y preceptivo (SANTAOLALLA, 1982: p. 256).

En cualquier caso, esta situación cambió con la introducción en el Código Penal (CP), mediante la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, de los diversos apercibimientos y sanciones ordenados en el artículo 502.1, en relación con el artículo 556, que calificaba como delito de desobediencia la conducta de aquellos «que, habiendo sido requeridos en forma legal y bajo apercibimiento, dejaren de comparecer ante una Comisión de investigación de las Cortes Generales o de una asamblea legislativa de comunidad autónoma», considerando penas agravadas para los que, en esa circunstancia, detentasen la condición de autoridad o funcionario público. El elemento del tipo penal establecido en el artículo 502.1 CP consiste, pues, en la existencia de una orden concreta con apercibimiento expreso para el caso de su incumplimiento, dirigida al sujeto activo del delito. La acción castigada es obstaculizar la investigación que determinadas instituciones del Estado y análogas de las Comunidades Autónomas pueden llevar a cabo, cuando la dilación sea manifiestamente indebida. Con este anclaje, buena parte de los reglamentos parlamentarios autonómicos prevén la expresión en la citación de comparecencia del apercibimiento de las sanciones derivadas del CP y la facultad de comunicar la circunstancia de la incomparecencia o de la no-declaración al Ministerio Fiscal[7].

A pesar de estas progresivas concreciones normativas, la materia dista mucho de ser doctrinalmente pacífica. Nos referimos aquí, de forma concreta, a la cuestión de la competencia territorial que se plantea cuando

---

de la incomparecencia o de la no-declaración al Ministerio Fiscal, por si resultase procedente la acusación, en virtud del antiguo artículo 160 bis del CP anterior a la reforma de 1995 en conexión con el artículo 155, por entorpecer la labor de una Asamblea Legislativa de una Comunidad Autónoma, castigada con pena de prisión menor.

[7] Así, por ejemplo, el artículo 84.4 del Reglamento de las Cortes de Aragón, o el art. 74.3 del Reglamento de la Junta General de Asturias, complementado por la resolución general 2/IV, de 20 de octubre de 1998, de la Presidencia de la Junta General del Principado de Asturias, sobre comparecencias ante las Comisiones de investigación (Boletín Oficial de la Junta General del Principado de Asturias /IV/B/483). En el caso de Cataluña, este supuesto se contempla en el artículo 67.3 RPC.

una Comisión de investigación de una cámara autonómica requiere la comparecencia de autoridades o funcionarios de la Administración del Estado (CIRIELO SOLETO, 2002: pp. 31-32). En la introducción de este trabajo hemos mencionado un caso reciente substanciado en el Parlamento de Cataluña[8], pero son múltiples los casos en las cámaras regionales. En la mayoría de ellos, a falta de un pronunciamiento del Tribunal Constitucional (TC) sobre la materia, se ha aplicado la consistente doctrina consultiva destilada por el Consejo de Estado (CdE) en diversos Dictámenes (DCE)[9]

[8] La «Comisión de investigación sobre la Operación Cataluña» tuvo su origen en la difusión pública de la grabación en audio de una conversación mantenida entre los entonces Ministro del Interior y Director de la Oficina Antifraude de Cataluña, registrada de forma ilícita en el despacho oficial del primero, sobre la posibilidad de incoar causas penales contra políticos catalanes que defendían posiciones independentistas a partir de presuntos indicios de conductas de corrupción, contando para ello con la participación activa de miembros de los cuerpos de seguridad y de los órganos jurídicos del Estado. El conocimiento de dichas grabaciones motivó, en primer lugar, la destitución del Director de la Oficina Antifraude por parte del Parlamento de Cataluña. La Comisión posteriormente creada adoptó un plan de trabajo (tramo. 394-00012/11) en el que se acordaba, entre otras cuestiones, requerir la comparecencia de una relación de testigos y expertos bastante heterogénea: miembros y antiguos miembros del Gobierno del Estado, altos cargos y ex altos cargos de la Administración General del Estado, miembros en activo o en otras situaciones administrativas de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, detectives privados, periodistas, diplomáticos, diputados, ex banqueros, etc. La mayor parte de las personas en alguna de dichas situaciones a las que se había convocado no comparecieron ante la Comisión, sin perjuicio de que otras sí hayan atendido el requerimiento. Entre las ausencias, una parte justificó su negativa aportando una copia del Dictamen del Consejo de Estado 406/2017, que se analiza con detalle más adelante, y otra simplemente ni contestó la convocatoria de la Presidenta del Parlamento.

[9] Sin ánimo de exhaustividad, pero sí de citar los pronunciamientos más significativos y recientes del Consejo de Estado, así como de exponer la generalidad territorial de la problemática doctrinal expuesta, cabe citar el DCE 34/2003, relativo a la «Comisión no permanente de investigación de las causas de la catástrofe del petrolero Prestige», constituida en el Parlamento de Galicia; los DDCE 852/2012, 643/2012 y 194/2013, relativos a los requerimientos de comparecencias y documentación del Banco de España, el FROB y la CNMV en la «Comisión no permanente especial de Investigación sobre el proceso que ha llevado a la intervención por parte del Banco de España, el pasado 21 de julio, de la Caja de Ahorros del Mediterráneo (CAM), con la destitución de todos los gestores, en un proceso de reestructuración dirigido a un nuevo intento de privatización que incluso podría desembocar en la desaparición de la sociedad», constituida en las Cortes Valencianas; el DCE 992/2013, sobre la solicitud de comparecencias y documentación dirigidas al Banco de España y al Ministerio de Economía por parte de la «Comisión de investigación para analizar y evaluar la evolución económico-financiera de las antiguas cajas de ahorros y las causas y responsabilidades de su actual situación, incluyendo las indemnizaciones millonarias de sus exdirectivos», constituida en el Parlamento de Galicia, por la «Comisión de investigación sobre las posibles responsabilidades derivadas de la actuación y la gestión de las entidades

que, en lo substancial, han venido a consolidar y perfeccionar la doctrina de su dictamen 47.997, de 29 de julio de 1986, relativo a la comparecencia de los Directores de los Medios de Comunicación del Estado en la Comunidad Autónoma de Canarias ante la «Comisión de investigación sobre los Medios de Comunicación del Estado en Canarias», donde se circunscribió el control parlamentario de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas a la actuación de los órganos y autoridades de la propia Comunidad Autónoma, sin que pueda alcanzar a órganos y autoridades ajenos a su ámbito de competencia, como son los de la Administración del Estado[10].

2.2. La naturaleza plural de la función de las Comisiones de investigación

En el caso que hemos mencionado en la introducción, la doctrina del CdE se expresó en el DCE 406/2017, de 25 de mayo, en relación a la petición de la Vicepresidenta del Gobierno y Ministra de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, sobre la solicitud de su comparecencia en la «Comisión de investigación sobre la "Operación Catalunya"». En ella, el CdE concluyó, como viene siendo habitual, la ausencia de obligación de atender los requerimientos que pudiese formular dicha Comisión tanto de «comparecencia que pudiera dirigirse al Presidente y la Vicepresidenta del Gobierno de la Nación, Ministros y Exministros del Gobierno, altos cargos y ex altos cargos de la Administración General del Estado y miembros en activo o en otras situaciones administrativas de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado», como «de remisión de documentación que pudiere

financieras y la posible vulneración de los derechos de los consumidores», constituida en el parlamento de Catalunya, y por la «Comisión no permanente de investigación parar el esclarecimiento del proceso de integración de Monte de Piedad y Caja General de Ahorros de Badajoz y sobre la situación en la que se encuentra actualmente la entidad Caja de Badajoz», constituida en el Parlamento de Extremadura; y el DCE 193/2016, relativo a la consulta formulada acerca de si «la Ministra de Empleo y Seguridad Social está obligada o no a comparecer ante la Comisión de Investigación del Parlamento de Andalucía relativa a las concesiones de subvenciones otorgadas por la Junta de Andalucía en materia de formación profesional para el empleo, desde 2002 hasta la actualidad, incluida su gestión, evaluación y justificación».

[10] Cabe reconocer, no obstante, que en algunos casos las personas que detentaban la condición de miembros o exmiembros de la función pública estatal citadas a comparecencia, de forma contraria a la indicación de la doctrina consultiva, las han atendido de forma voluntaria.

obrar en los archivos de los departamentos ministeriales y organismos públicos de la Administración General del Estado».

El núcleo argumental expuesto por el DCE 406/2017 viene a reiterar la doctrina consultiva (por todos, DCE 194/2013) sobre la exclusiva función de control sobre el Gobierno que orienta la creación de comisiones de investigación y que, en el caso de una cámara regional debe, necesariamente, limitarse «al ejercicio del control parlamentario sobre la acción de la Administración situada bajo la autoridad del Gobierno sometido al control de la Cámara Legislativa en que se constituyen aquellas» (DCE 406/2017, IV), sin que pueda alcanzar a órganos y autoridades ajenos a su ámbito de competencia como son los de la Administración del Estado, lo cual incluye tanto a las comparecencias como a las solicitudes de documentación. Además, como luego desarrollaremos, el alto órgano consultivo ha rechazado que la constitución de dichas Comisiones pueda vincularse a la existencia de un genérico interés público, habitual presupuesto habilitante para su creación, de modo que el interés público ha de estar conectado con el ámbito competencial propio de la Comunidad Autónoma.

Ahora bien, en el ámbito del derecho parlamentario, la doctrina distingue entre la función de información y la función de control. La función de información supone simplemente pedir un conjunto de datos y opiniones que sean de interés, en el caso que nos ocupa, para la comisión de investigación o para poder legislar o para poder mejorar determinados procedimientos, sin que pueda implicar la exigencia de la responsabilidad política que resultaría propia de la función de control. De forma congruente con lo expuesto por el Consejo de Estado, está claro que el Parlamento de Cataluña, por razones institucionales, no puede controlar los miembros del Gobierno del Estado o de las instituciones que dependen, porque no tiene ninguna intervención en su elección, y que debe limitar su ejercicio de esta función parlamentaria al ámbito del *Govern* y las demás instituciones de la Generalitat. Sin embargo, ello no debería impedir que la cámara catalana pueda pedir y obtener información de instituciones de otros ámbitos territoriales, como es propio de las comisiones de investigación[11]. El propio DCE

[11] Por analogía, cabe recordar que en la Comisión de Investigación del 11-M del Congreso de los Diputados comparecieron magistrados, fiscales, cargos institucionales de la Unión Europea y expertos internacionales diversos, a quien obviamente no se pretendía

406/2017 (V) alude a esta dualidad funcional cuando expone la distinción, presente en algunos reglamentos de las asambleas legislativas autonómicas, entre «requerimientos» y «solicitudes» de comparecencia[12].

Cabe recordar, no obstante, que esta limitación en la función de control para las encuestas en la sede del Parlamento de Catalunya, pero a la vez compatible con la función informativa, ya había quedado suficientemente clara, para la interpretación estatutaria, con anterioridad. En este sentido, hay que recuperar el informe de la Abogacía General del Estado del 31 de octubre de 2006, complementado por otro del 22 de diciembre de 2006 (con referencia AG Servicios Jurídicos Periféricos, 12/06 y 15/06), sobre el artículo 59.5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), en el cual la Abogacía concreta que «la presencia en el Parlamento catalán de los cargos públicos y del personal al servicio de la Administración del Estado, titulares de órgano de dicha Administración o integrados en los mismos cuya competencia *ratione loci* queda limitada al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Cataluña, no puede ser otro que el meramente informativo, sin que, por consiguiente, dichos cargos y personal puedan ser sometidos a control de carácter político alguno por parte de los miembros del Parlamento autonómico».

Ciertamente, el debate doctrinal sobre la naturaleza de las comisiones de encuesta parlamentaria, como instrumentos de control o como mecanismos de información, dista mucho de tener una conclusión pacífica. Es más, la praxis parlamentaria y la elaboración científica, ha añadido una tercera acepción que vendría a considerar el carácter «polivalente» de este tipo de instrumentos, en la que se incluiría, por supuesto, una función de publicitar posicionamientos políticos, de cada uno de los grupos, ante determinados hechos, conductas o cuestiones que se consideran de especial interés público (Astarloa y Cavero, 1998: pp. 129-130). En este último enfoque, pues, la concepción primigenia

---

controlar, sino que se buscaba únicamente que aportaran información. En el Parlamento catalán, por ejemplo, en la «Comisión de investigación sobre el Fraude y la Evasión Fiscal», citada al principio de este trabajo, comparecieron diversas personas, como un ex Presidente de la Generalitat, su esposa y varios hijos, ninguno de ellos en ejercicio de la actividad política, por lo que no cabía exigir este tipo de responsabilidad.

[12] En el caso del Reglamento del Parlamento de Cataluña (RPC), esta distinción se encuentra en las letras *c* y *d* del artículo 56.2, si bien en la regulación específica de las comisiones de investigación (art. 66 y 67 RPC) sólo se refieren de forma expresa a los requerimientos.

de las comisiones como mecanismo destinado exclusivamente al control o inspección del Ejecutivo ha cedido ante la condición, más amplia, de vehículo al servicio de la información de la Cámara sobre cualquier asunto de interés público. Lo relevante aquí es que, a pesar de que esta evolución pone de manifiesto la dificultad, en términos dogmáticos y pragmáticos, de encuadrar restrictivamente las comisiones de investigación dentro de la categoría clásica de los instrumentos de control, la doctrina del Alto órgano consultivo se remite a ella de forma única para enmarcar su argumentación sobre la comparecencia en las comisiones de investigación de los parlamentos autonómicos de los altos cargos, las autoridades y los funcionarios del Estado (entre otros, DDCE 643/2012, 194/2013, 992/2013 y 157/2015).

Adicionalmente al argumento teleológico anterior, la exégesis sistemática de los preceptos constitucionales que regulan las Comisiones de investigación permite inferir que si la intención del constituyente hubiese sido agotar la funcionalidad de dichos instrumentos parlamentarios en la de control al Gobierno, los habría ubicado en el Título V de la Norma Fundamental, relativo a las relaciones entre el Gobierno y las Cortes, y no en su actual emplazamiento dentro del Título III (de las Cortes Generales), más concretamente en su Capítulo I, que es el general sobre el Congreso y el Senado[13]. Es decir, no parece que se pueda poner en cuestión que, entre las funciones de las encuestas parlamentarias, quepa una función plenamente autónoma de información. De hecho, en la práctica de las asambleas legislativas no es insólito que la creación de una Comisión de esta naturaleza tenga como finalidad exclusiva reunir elementos de juicio sobre una determinada cuestión, con independencia de la valoración crítica que ésta merezca, bien sea para servir de base a una ulterior acción legislativa, para coadyuvar al ejercicio de la función presupuestaria del parlamento, para emprender acciones de naturaleza jurisdiccional o, simplemente, convertirse en una vía de expresión de las fuerzas políticas y los grupos parlamentarios que las representan. Cabe recordar, así mismo, que esta modalidad de comisión se caracteriza por su singularidad, debido a que, a diferencia de los medios de control ordinarios sobre el Ejecutivo, se concibieron para un uso esporádico y su implementación debe realizarse de forma colegiada.

[13] En el mismo sentido parece operar el RCP cuando ubica su artículo 52 dentro de su Título III, dedicado a la organización del Congreso, y no en los Títulos específicamente dedicados a instrumentos de control y seguimiento de la actividad del Ejecutivo, como el IX o el XI.

Volviendo a nuestro caso de referencia, la «Comisión de investigación sobre la Operación Cataluña» del Parlamento de Cataluña, ni en la propuesta de resolución de su creación[14], ni en el tenor de las intervenciones de los representantes de los grupos promotores durante la sustanciación del debate que dio lugar a su creación[15], se encuentra explicita ninguna referencia a que el objeto de creación de la misma fuese la de depurar ningún tipo de responsabilidad política y sí, en cambio, la voluntad de aclarar unos hechos de indudable trascendencia política que afectaron a un amplio espectro de sujetos, sin prejuzgar las actuaciones concretas que se pudiesen derivar.

2.3. Las competencias territoriales como perímetro del alcance material de las Comisiones de investigación autonómicas

Como se recordará, el artículo 76.1 CE habilita a las cámaras que integran las Cortes Generales para nombrar, por separado o de forma conjunta, Comisiones de investigación sobre «cualquier asunto de interés público»; en similar sentido, el artículo 59.6 EAC hace referencia a que el objeto de las Comisiones de investigación en el Parlamento de Cataluña debe estar relacionado con cualquier «asunto de relevancia pública que sea de interés de la Generalitat». Por su parte, a la hora de considerar la pertinencia y la obligatoriedad de que las autoridades y funcionarios estatales atiendan los requerimientos de comparecencia en Comisión de investigación formulados por el Parlamento de Cataluña, la doctrina consultiva ha expresado que ambas sólo podrán apreciarse en el caso de que tanto el asunto sobre el que se haya constituido la Comisión como la cuestión sobre la que se requiera a comparecencia sean, concurrentemente, competencia de la Generalitat (DCE 406/2017, VI). El Consejo de Estado dispone su argumentación sobre la literalidad de dos preceptos del Reglamento del Parlamento de Cataluña (RPC) que regulan este tipo de Comisiones (actualmente art. 67.1. y 68.1a RPC, tras la aprobación del Texto refundido de 20 de febrero de 2018, BOPC núm. 25, de 27 de febrero de 2018).

Aunque, efectivamente, el artículo estatutario citado define el propósito y el ámbito funcional de las comisiones de investigación en términos más

[14] *Vid.* BOPC, XI Legislatura, núm. 345.
[15] *Vid.* DSPC-P, XI Legislatura, núm. 56.

amplios que los vigentes preceptos del reglamento[16]. La explicación más directa de la aparente antinomia entre lo previsto en el texto estatutario y el Reglamento parlamentario es que el redactado de ambos artículos reglamentarios es anterior al EAC vigente. Pero, además, es necesario tener en cuenta que, desde la perspectiva de las fuentes del derecho parlamentario, los reglamentos de las cámaras legislativas son normas primarias, en el sentido que desarrollan directamente la Constitución y el Estatuto. Desde el punto de vista de su valor normativo son, pues, asimilables a las leyes ordinarias ya otras disposiciones normativas con fuerza de ley, lo que permite su impugnación directa y completa y un control pleno de su constitucionalidad mediante el correspondiente recurso, tal y como recoge el artículo 27.2.d Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (STC 118/1988, FJ 3; y 101/2008, FJ 2). En suma, se trata de disposiciones que quedan sometidas a lo establecido en la Constitución y, en el caso de los parlamentos autonómicos, a lo previsto en los respectivos estatutos de autonomía (STC 179/1989). De todo ello, cabe deducir que un correcto entendimiento del artículo 67.1.*a* RPC, en que el dictamen del Consejo de Estado se fundamenta para establecer que el objeto de la comisión de investigación no vincula, en razón de su materia competencial, la comparecencia de los cargos y funcionarios estatales, exige una interpretación sistemática, en conexión con el artículo 59.6 del EAC y con el artículo 502 del CP.

Establecido lo anterior, en una ordenación lógica del análisis, es necesario referirse a continuación a la distinción entre «intereses» de la Comunidades Autónomas y sus respectivas «competencias». En primer lugar, es preciso recordar que la Constitución española no incorpora formalmente ninguna definición del concepto de «competencia» y se limita a hacer referencia al de «materia». En concreto, el artículo 148.1 CE (relativo a las competencias que pueden ser asumidas por las comunidades autónomas en virtud del principio dispositivo) contiene, en puridad, una lista de materias

[16] El artículo 66.1 RPC establece la capacidad de la Cámara, a solicitud de diferentes sujetos legitimados, para acordar la creación de una Comisión de investigación «sobre cualquier asunto de interés público que sea competencia de la Generalitat»; por su parte, el artículo 67.1.a RPC dispone que, en relación a dichas comisiones, «[l]a comparecencia únicamente puede requerirse con relación a cuestiones que son competencia de la Generalidad». Ambos redactados fueron establecidos por la reforma aprobada en la sesión del Pleno de 22 de diciembre de 2005 y se han mantenido intactos en la ultima refundición del texto vigente del RPC de 2015 (BOPC, X Legislatura, núm. 664).

y no de competencias propiamente dichas; y el artículo 149.1 CE (relativo a las competencias del Estado) contiene ambas cosas.

En relación al caso específicamente catalán, el vigente EAC realiza una profusa utilización del término «interés»[17], entroncando con el concepto primigeniamente establecido por el artículo 137 CE, como ámbito funcional para la gestión de las autonomías (STC 76/1983), y no fue objetada por el Tribunal Constitucional en su pronunciamiento de la STC 31/2010, como desarrollamos a continuación, por lo que cabe considerarla pacífica. Pero, además, la utilización del vocablo tampoco es extraña en el ordenamiento y al derecho público del Estado, siendo temprana la admisión por parte de la

[17] El término «interés» es utilizado reiteradamente en relación a un diverso conjunto de materias. Así, por ejemplo, en relación a los entes locales (vgr. los arts. 86.3 y 90 EAC hacen mención al autonomía de los municipios y veguerías para regular, gestionar y satisfacer los "intereses" de los ciudadanos y de los propios entes locales), o en lo que hace referencia a la Generalitat, los títulos IV y V EAC prevén, junto con las competencias exclusivas, las compartidas y las ejecutivas (capítulo segundo del Título IV), lo que la doctrina *iuspublicista* catalana ha denominado «competencias de participación», definidas por la defensa de intereses específicos que no son objeto de la competencia material estricta. En efecto, aparte del detalle de las materias y submaterias del título IV EAC (arts. 116 a 173), producto del reparto competencial entre la Generalitat y el Estado, se prevé la intervención de la Generalitat incluso en materias de competencia estatal cuando están en juego los intereses de la Generalitat, en sentido amplio, a través de la emisión de informes preceptivos o potestativos, los acuerdos de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado o, incluso de la participación en la gestión o en los procesos de toma de decisiones del Estado. El título V sobre las relaciones de la Generalitat con el Estado, la Unión Europea y la Acción exterior de la Generalitat prevé distintas vías de participación de la Generalitat en los órganos constitucionales, generales y no centrales del Estado, para trasladar su posición a la hora de la formación de la voluntad del Estado en la esfera internacional o ante las instituciones de la Unión Europea. A modo de ejemplo, cabe señalar que el artículo 174.1 EAC determina que «[l] a Generalitat y el Estado se prestan ayuda mutua y colaboran cuando es necesario para el ejercicio eficaz de las competencias respectivas y para la defensa de los *intereses* respectivos ». Por su parte, el artículo 183 EAC, que regula las funciones y composición de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado la define como marco general y permanente que debe permitir la participación de la Generalitat en el ejercicio de las competencias del Estado que afecten tanto las competencias como los «intereses» de Cataluña. El art. 184 EAC recoge el principio general de participación efectiva de la Generalitat en los asuntos europeos que afecten a sus competencias o «intereses», a través de instar al Estado a iniciar acciones ante el Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea en torno a los sus «*intereses* legítimos» (art. 191.2 EAC); el art. 193 EAC prevé el impulso de la proyección y la promoción de los «intereses» de la Generalitat en el exterior, a través, por ejemplo, del establecimiento de Oficinas o de la suscripción de acuerdos de colaboración «para la promoción de los *intereses* de Cataluña» (arts. 194 y 195 EAC).

doctrina constitucional que la autonomía de las comunidades autónomas se encuentra íntimamente vinculada a la gestión de sus respectivos intereses y que éstos no quedan ni pueden restar ajenos al interés general Estado (STC 25/1981).

De forma destacada, la STC 31/2010 reconoció que «el Estatuto de Autonomía, como norma institucional básica, no es su normativa inadecuada, con una perspectiva constitucional, para contemplar con la generalidad del precepto, mecanismos o fórmulas cooperativas como las que se enuncian en asuntos en los que claramente resultan implicadas las competencias e *intereses* de la Comunidad Autónoma» (FJ 65); que la facultad que el Estatuto reconoce a la Generalitat para suscribir acuerdos de colaboración con proyección exterior «se circunscribe –de acuerdo con la literalidad del precepto estatutario– siempre al ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma y por la promoción de sus *intereses*»; y que el hecho de que el Gobierno de la Generalitat y el Parlamento puedan «dirigir al Gobierno del Estado y a las Cortes Generales las observaciones que estimen pertinentes [en cuanto a las posiciones del Estado ante las instituciones de la UE]» (art. 185.1 EAC) constituye una manifestación del principio de cooperación entre el Estado y la comunidad autónoma en asuntos como los europeos, en los que resultan especialmente afectadas las competencias y los *intereses* autonómicos (FJ 119) (todos los subrayados de las citas son nuestros).

Como ya hemos referido, uno de los aspectos principales escrutados por la «Comisión de investigación de la "Operación Cataluña"» es la presunta actuación irregular de determinadas autoridades y funcionarios del Estado contra políticos catalanes que defienden posiciones independentistas, cuyos indicios se derivan de la difusión pública de la grabación de una conversación mantenida entre los entonces Ministro del Interior y el Director de la Oficina Antifraude de Cataluña. Fruto de los elementos que proporcionó aquella información, la Generalitat y específicamente el Parlamento, que era quien lo había nombrado, acordó la destitución del Director de la Oficina Antifraude de Cataluña. Sin embargo, parece evidente que la relevancia pública del asunto y el interés de la Generalitat y de los representantes escogidos en la cámara legislativa no se agota en dicha actuación, sino que el Parlamento de Cataluña está legitimado para recabar información adicional sobre unas presuntas actuaciones que podían haberse concretado en la persecución, por motivos ideológicos, de

determinadas personas políticamente relevantes. Y también que, para ello, esté capacitado para intimar la colaboración, mediante la comparecencia en la Comisión parlamentaria a la que se ha encargado dicha encuesta, de aquellas autoridades y funcionarios estatales que considere necesarias, como es consubstancial al deber de colaboración y lealtad institucional que la doctrina más temprana del TC vino a considerar esencial en el modelo de organización territorial del Estado implantado por la Constitución (entre otras, SSTC 18/1982 y 80/1985).

Por otro lado, una interpretación distinta dejaría gravemente limitado el sentido y contenido de las comisiones de investigación en sede del *Parlament*, pues se afectaría la capacidad de la cámara y sus representantes electos para indagar la presuntas actuaciones realizadas por autoridades designadas por el Parlamento o el Gobierno de la Generalitat en detrimento del derecho de libertad de pensamiento y expresión, cuya defensa no constituye una competencia de específica atribución estatutaria a la Generalitat, pero que cabe considerar institucionalmente implícita.

Pero es que, además, la interpretación restrictiva que sostiene la doctrina consultiva respecto a las facultades de requerimiento de comparecencia de servidores públicos estatales, por parte de las Comisiones de investigación promovidas por las cámaras legislativas regionales, entra en colisión con el derecho al *ius in officium* de los representantes parlamentarios *ex* artículo 23.2 CE. En efecto, los diputados disponen un conjunto de facultades que les otorga el ordenamiento jurídico para el ejercicio de su cargo, precisamente porque representan a los ciudadanos (art. 23.1 CE). Privar a los representantes del ejercicio de determinadas facultades conferidas por el ordenamiento jurídico, como la de investigar un asunto en el marco de una Comisión de investigación parlamentaria creada de acuerdo con la legislación que las regula, vulneraría el derecho de participación de los representados. En este sentido, la doctrina constitucional consolidada conviene en apreciar que «el derecho que garantiza el art. 23.2 CE, así como, indirectamente, el que el art. 23.1 CE reconoce a los ciudadanos, quedaría vacío de contenido, o sería ineficaz, si el representante político se viese privado del mismo o perturbado en su ejercicio», incluso mediante actos del poder público que lo constriñan o ignoren de forma ilegítima (STC 88/2012, FJ 2).

III. El régimen de la prestación de falso testimonio en las comparecencias ante las Comisiones de investigación

Como se ha puesto de relieve en el anterior epígrafe, gran parte de la problemática que presentan las Comisiones de investigación en los parlamentos autonómicos se derivan de la falta de concreción de sus poderes en determinados supuestos, especialmente en los relacionados con el estatuto jurídico de los comparecientes. En particular, en los siguientes párrafos desarrollaremos el alcance concreto de las previsiones tipificadas en el artículo 502.3 del CP para quien «convocado ante una Comisión Parlamentaria de investigación, faltase a la verdad en su testimonio».

Es oportuno destacar, en primer lugar, que se trata de un tipo penal relativamente reciente, introducido por la modificación del CP operada por la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, cuyo accidentado debate parlamentario (Arce Janáriz, 1997: pp. 79-85) indujo a la doctrina a reputar el nuevo precepto de carecer de la necesaria reflexión jurídica previa. Efectivamente, es general la coincidencia en la crítica a la disposición en lo que podría suponer de fractura de los principios de mínima intervención y de ultima ratio del Derecho penal e, incluso, de equiparación entre la función jurisdiccional y la parlamentaria, pues su concepción deriva de la ampliación del delito de falso testimonio, incluido dentro del grupo de los delitos contra la Administración de Justicia. Precisamente, esta dialéctica entre procedimientos jurídico-penales e instrumentos de naturaleza estrictamente política *ex* artículo 76.1 CE es la que ha suscitado numerosos interrogantes en la doctrina (Arce Janáriz, 1997: p. 81), no siendo el menor el hecho de que la encuesta parlamentaria tiene como objetivo alumbrar la «verdad política» de su objeto de investigación, con unos efectos, también, primordialmente políticos y no jurisdiccionales (Pérez Royo, 1996: p. 575). Conviene recordar que la doctrina del TC ha subrayado, en diversas ocasiones, que «las Comisiones parlamentarias cuando actúan en el ejercicio de sus facultades de investigación y estudio, emiten, como les es propio, juicios de oportunidad política que, por muy sólidos y fundados que resulten, carecen jurídicamente de idoneidad para suplir la convicción de certeza que sólo el proceso judicial garantiza» (por todas, STC 46/2001, FJ 12).

En este contexto, cabe señalar que el ordenamiento jurídico catalán no contempla ninguna norma específica que indique las consecuencias

jurídicas de la conducta mencionada, con la excepción del artículo 67.2 RPC que alude, sin mayor concreción, al hecho de que «[l]a mesa de la comisión, durante los trabajos de esta, debe velar por la salvaguardia del respeto a la intimidad, el honor de las personas, el secreto profesional, la cláusula de conciencia y los demás derechos constitucionales». No obstante, la ordenación interna del artículo 502 CP, con su explícita referencia, en su primer apartado, tanto a las comisiones de investigación de las Cortes Generales como a las autonómicas, hace inequívoca su aplicación a las encuestas parlamentarias realizadas en el marco de la cámara catalana.

Situado con más precisión, el tipo de injusto al que se refiere el artículo 502.3 CP, de forma similar al delito de incomparecencia ante comisión de investigación, pretende tutelar la facultad de estos instrumentos parlamentarios para recabar información, a través de medios personales, con el fin de poder desarrollar las funciones de control e inspección del ejecutivo. La conducta típica consiste en la infracción de una norma prescriptiva o un mandato: el de ser veraz en la declaración. En otras palabras, el delito se comete porque se silencia algo relevante con el resultado de distorsionar gravemente la realidad o porque se manifiesta algo que no concuerda con esta. La concepción objetiva de la falsedad, ampliamente dominante en la doctrina, se concreta en la exigencia de una contradicción entre lo declarado por el sujeto activo, «el convocado ante una Comisión parlamentaria de investigación», y la realidad. Se establece, así, un deber penal de veracidad que no tiene parangón con ningún otro de los establecidos ni en la Constitución ni en los Reglamentos de las Cámaras. Cabe constatar, además, la ausencia de jurisprudencia ordinaria o constitucional al respecto.

No obstante, este nuevo tipo no puede considerarse singular en el panorama del derecho comparado (Astarloa y Cavero, 1998: p. 156). De hecho, tanto la ley holandesa de 1850 sobre poderes de las Comisiones de investigación como la británica *Parliamentary Witnesses Oath Act* de 1871, contemplan la posibilidad de exigir juramento a los comparecientes con efectos penales, en su caso, análogos al falso testimonio o perjurio. Estos ejemplos de normativa específica coexisten con la equiparación de los poderes de las Comisiones de encuesta a las facultades de los jueces de instrucción y sus procedimientos, como sucede en los ordenamientos de Italia, Bélgica, Alemania o Grecia (Santaolalla, 1982).

Con todo, ciertamente, el paralelismo que guarda este tipo penal, en el derecho español, con el del falso testimonio judicial (art. 458 CP) no es ajeno a ciertos inconvenientes de su aplicación. Algunos sectores doctrinales han optado por hacer una interpretación restrictiva del delito, en el sentido de exigir para apreciar la antijuridicidad algo más que mera reticencias o inexactitudes: debe tratarse de alteraciones sustanciales de la verdad, afirmaciones que incidan sobre hechos determinantes de la apertura de la investigación parlamentaria, además de la vinculación del afectación con ellos, ya sea porque son inexistentes o porque fueron protagonizados por otra persona. Por otro lado, hay amplia coincidencia en exigir que se trate de un delito doloso, en el que el sujeto debe ser plenamente consciente de la falsedad de su declaración (delito de expresión). De esta forma, si el compareciente estima que lo que está manifestando se corresponde con la verdad material, cuando no es así, no habrá falso testimonio por ausencia de dolo. Se produciría en este caso un error de tipo, por errónea percepción de la realidad.

Así las cosas, la mayoría de la doctrina opta por apreciar una causa de justificación muy cualificada cuando el sujeto miente para no autoinculparse (Torres Bonet, 1998: p. 10), en base al derecho constitucional a no declarar contra uno mismo (art. 24 CE). No obstante, si se considera que en paralelo a la obligación de comparecer se encuentra implícita la obligación de declarar (Massó Garrote, 2001; Torres Muro, 1998: p. 158), entraría en juego la necesidad de ponderar en cada caso, y fuera de los expresamente autorizados por la ley, cuál es el interés preponderante y el daño menor: si el de informar a la Cámara para que ésta desarrolle su función de control al ejecutivo o el de la intimidad personal o honor del sujeto. Es relevante señalar aquí que, en lo que respecta a la forma de aparición del delito, nos encontramos ante un tipo de mera actividad, que se consuma con la declaración falsa del compareciente, sin necesidad de ulteriores consecuencias (influencia en el dictamen final, en las conclusiones de la comisión, etc.). No hay que esperar, por tanto, que la comisión de investigación termine su tarea o se disuelva para estimar consumado el delito.

Una vez hechas estas constataciones, y a la vista también de las consideraciones jurídicas hechas anteriormente, debemos señalar que cuando se habla de un delito de falso testimonio en comisión de investigación del artículo 502.3 CP nos estamos refiriendo necesariamente a una figura concebida para quien no dice la verdad en su condición de compareciente

en una comisión de investigación parlamentaria. En otras palabras, el presupuesto para la comisión de delito se contrae a la manifestación de algo que no concuerda expresamente con la realidad, aparte de que se exija un dolo específico a apreciar en su caso por la autoridad judicial. Estas consideraciones interpretativas, por supuesto, no excluyen la virtualidad de una eventual revisión de los concretos y algo accidentales términos en los que se ha tipificado el delito de falso testimonio ante las Comisiones de investigación (ASTARLOA Y CAVERO, 1998: p. 168).

IV. EL ROL DE LA MAYORÍA Y DE LAS MINORÍAS EN LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN: EL CASO ESPECÍFICO DE LA CREACIÓN PRECEPTIVA DE COMISIONES DE INVESTIGACIÓN A INSTANCIA DE LAS MINORÍAS.

Como se sabe, las previsiones de la CE relativas a las Comisiones de investigación, a diferencia de otros ordenamientos, como por ejemplo el alemán[18], el portugués[19] o el griego[20], no incorporan el reconocimiento de los derechos de las minorías parlamentarias para impulsar la creación y funcionamiento de dichos instrumentos parlamentarios. No obstante, los reglamentos de las cámaras de las Cortes [art. 52.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD) y 59.1 del Reglamento del Senado (RS)] adoptaron fórmulas que legitiman a fracciones minoritarias de los representantes de la cámara y a otros sujetos para instar la creación, mediante decisión del Pleno, de estas Comisiones no permanentes[21]. Admitiendo dicha

[18] El art. 44 de la Ley fundamental de Bonn declara la obligatoriedad de crear comisiones de investigación si lo solicita una cuarta parte de los miembros del *Bundestag*, inspirándose en la Constitución de Weimar que lo permitía contando con una quinta parte de los representantes del *Reichstag*.

[19] El artículo 181, apartados 4 y 5, de la Constitución de la República Portuguesa, tras la reforma de 1982, dispone la constitución obligatoria de la comisión siempre que sea solicitada por una quinta parte de sus miembros, con el límite de una por diputado y por periodo de sesiones legislativas.

[20] El artículo 68 de la Constitución griega exige mayoría de dos quintos con carácter general, aunque reserva a la mayoría absoluta la constitución de Comisiones de investigación sobre cuestiones relativas a política exterior o a la defensa nacional.

[21] En el ámbito doctrinal, no ha sido completamente pacífica la relación de sujetos legitimados para instar la creación de estas comisiones que contienen los reglamentos de las cámaras de las Cortes. En particular, la presencia del Gobierno entre ellos ha sido considerada especialmente discutible dadas las vías alternativas de que dispone, por su propia naturaleza o por su inherente posibilidad de concitar una mayoría parlamentaria en nuestro sistema, para inducir la creación de las mismas (GARCIA MAHAMUD, 2002: pp. 35-36).

facultad de iniciativa, ambas reglamentaciones parlamentarias han adoptado una opción intermedia entre los modelos que condicionan la creación de las Comisiones de investigación a la disposición de una mayoría absoluta, en términos similares a lo que establece el ordenamiento italiano, y los modelos que adoptan dicha creación como un derecho de la minoría, como el alemán.

En la mayor parte del ámbito autonómico ha prosperado el modelo reglamentario del RCD, esto es, someter necesariamente la creación de una comisión de investigación a la aprobación por mayoría del Pleno (o la Mesa, como prevé el art. 75 del Reglamento de la Asamblea de Madrid), admitiendo la iniciativa de distintos sujetos legitimados para ello[22]. En estas condiciones, el vehículo parlamentario apropiado para ello es la moción o resolución (SANTAOLALLA, 1982: pp. 175, 193-4 y 198; RECODER DE CASSO, 1985: p. 1173).

No obstante, en algunas Comunidades Autónomas han optado por procedimientos algo más singulares. Este es el caso, por ejemplo, de las asambleas legislativas andaluza, asturiana, castellano-leonesa y riojana, en cuyos reglamentos se prevé la automaticidad en la creación de las Comisiones de investigación, sin ulterior intervención del Pleno en el supuesto de que transcurrido un determinado plazo, que oscila entre los siete y los quince días, ningún Grupo parlamentario manifieste su oposición, en cuyo caso corresponde al Pleno pronunciarse[23].

Pero, sin duda, en el ámbito español la norma que más ha avanzado en el reconocimiento de capacidad de iniciativa a las minorías en relación a las Comisiones de investigación es el Reglamento del *Parlament* de Cataluña

---

[22] En este sentido se pronuncian el art. 84 del Reglamento de las Cortes de Aragón; el art. 55.1 del Reglamento del Parlament de les Illes Balears; el art. 53.1 del Reglamento del Parlamento de Canarias; el art. 54.1 del Reglamento de Cantabria; el art. 62.2 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha; el art. 106.1 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura; el art. 52.1 del Reglamento del Parlamento de Galicia; el art. 72.1 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia; el art. 62.1 del Reglamento del Parlamento Foral de Navarra; el art. 62.1 del Reglamento del Parlamento Vasco, y el art. 53.1 del Reglamento de les Corts Valencianes.

[23] *Vid.* art. 52.1 del Reglamento del Parlamento de Andalucía; art. 74 del Reglamento de la Junta General de Asturias; art. 50 del Reglamento de las Cortes de Castilla-León; y art. 48.3 del Reglamento del Parlamento de La Rioja.

(RPC). Efectivamente, su artículo 66[24] detalla dos formas distintas de creación de las comisiones de investigación: por acuerdo del Pleno, a propuesta de dos grupos parlamentarios, de la quinta parte de los miembros del Parlamento, de la Mesa del Parlamento, una vez oída la Junta de Portavoces, o del Gobierno; o bien, y ello es relevante, si es solicitada por una tercera parte de los diputados o por tres grupos parlamentarios, con carácter vinculante, con el límite de que los proponentes sólo pueden presentar una propuesta al año.

Ni qué decir tiene que la fórmula catalana se aleja de la tendencia característica del parlamentarismo racionalizado del constitucionalismo de la segunda mitad del siglo XX, concebido para asegurar la estabilidad de los ejecutivos. Sin embargo, la renuncia a exigir la mayoría parlamentaria para la creación de una Comisión de investigación, convierte dicho mecanismo en un instrumento *pro minoría*, actuable por la oposición, que así no ve reducido a la inoperancia su derecho a acceder a determinados datos e informaciones políticas, y de paso evita, por inconveniente, trasladar a otras esferas unas tareas que competen a las Cámaras, por ejemplo, sobredimensionando el papel de los medios de comunicación en la tarea de investigar y/o controlar a los poderes públicos. En efecto, en un sistema como el vigente en las Cortes Generales, con la estrecha relación entre formación de gobierno y disponibilidad de una mayoría parlamentaria, la exigencia de aprobación en el Pleno de las cámaras para la creación de Comisiones de investigación condiciona la probabilidad de éxito de las iniciativas de las minorías en este sentido a la aceptación por parte del gobierno o, en caso contrario, al grado de precariedad de la mayoría que da soporte al gobierno, convirtiendo estas herramientas parlamentarias de control en un «*strumento di goberno de la maggioranza*» (PACE, 1979: p. 316), de acuerdo con una clásica expresión de la doctrina italiana.

Con todo, y como ejemplifica el segundo de los casos mencionados en la introducción[25], la capacidad de iniciativa vinculante de las minorías

[24] Incorporado en el Reglamento aprobado por el Pleno del Parlamento en la sesión del 22 de diciembre de 2005, y que se mantuvo en los mismos términos en el texto refundido aprobado por la Mesa de dicha Cámara de 28 de julio de 2015, tras las sucesivas reformas experimentadas por esta norma, a la espera del texto refundido de 27 de febrero de 2018.

[25] La «Comisión de investigación sobre las actuaciones del Gobierno para preparar la secesión de Cataluña del resto de España», más conocida como «Comisión del caso Vidal», se creó en el Parlamento de Cataluña en la XI legislatura (Resolución de Mesa núm.

para la creación de las Comisiones de investigación no debe entenderse como un derecho que se agota en si mismo, sino como un instrumento para hacer efectivo su derecho de información y de participación política, la utilización del cual debería ampararse frente a determinadas maniobras de las mayorías que puedan comportar la afectación del *ius in officium* de los diputados de la minoría. En el caso citado, paradójicamente la aplicación de la excepcionalidad prevista al artículo 66.3 RPC indujo el incumplimiento de todo el resto de normas relativas a las comisiones de investigación una vez creadas (arts. 66.4 a.7 RPC), esto es: necesidad de aprobación de un plan de trabajo, celebración de comparecencias, conclusiones y dictamen final que debe ser debatido y aprobado por el Pleno. Todo ello con la finalidad última de neutralizar el pleno desarrollo del derecho de la minoría y el decaimiento de la Comisión de investigación al finalizar la legislatura (art. 202 RPC).

Sin embargo, aunque el proceder de la mayoría en el caso expuesto pone de manifiesto su intención de bloquear, de forma algo torticera, un derecho que el reglamento de la cámara pone a disposición de las minorías, lo cierto es que el comportamiento de los miembros de la mayoría, criticable pero legítimo, se fundamenta en el principio de la regla de la mayoría, nuclear para la democracia parlamentaria. En este sentido, la estrategia de hacer inviable los trabajos de la Comisión no es sino la escenificación de la disconformidad de la mayoría con el propósito de la minoría de creación de la Comisión, algo que la doctrina del TC, en relación a un caso análogo, considera consustancial a la vida parlamentaria, dado que «los Parlamentos son, ante todo, escenarios privilegiados del debate público, también articulado legítimamente por medio de la desavenencia y de la política de gestos, incluida la negativa misma a

496/XI, de 28 de febrero), mediante proposición vinculante (art. 66.3 RPC) de tres grupos parlamentarios minoritarios (Socialista, Ciudadanos y Popular), a raíz de las declaraciones del entonces senador Santiago Vidal sobre presuntas actuaciones irregulares del Gobierno en la preparación de la independencia de Cataluña, las cuales suscitaron una intensa polémica en los medios y en la opinión pública. Los grupos mayoritarios (*Junts pel* Sí y CUP) votaron en contra de la aprobación del plan de trabajo propuesto por los grupos minoritarios y renunciaron a presentar, en su lugar, uno propio. En consecuencia, la Comisión quedó desnaturalizada desde su segunda sesión –la primera sirvió para constituirse formalmente y escoger presidente– y se instaló en el limbo jurídico, en una situación nunca vivida al Parlamento: no estaba formalmente disuelta, pero era inoperante, sin poder celebrar comparecencias ni elaborar un dictamen final. Circunstancias que provocaron su agonía, con la renuncia de su presidente y el abandono de uno de los grupos proponentes (el socialista), hasta su extinción por conclusión de la legislatura.

debatir» (STC 226/2004, FJ 6). Buena parte de la doctrina, aún aceptando que existe un amplio margen de mejora, en los reglamentos de las cámaras de las Cortes, en lo que respecta a los instrumentos de control parlamentario sobre el Gobierno a disposición de las minorías, considera a la vez que «lo que resultaría completamente inaceptable es que la mayoría tuviese que estar sometida a los dictados de la minoría no representativa del sector mayoritario de la sociedad» (GARCIA MAHAMUD, 2002: p. 31).

En el caso de la capacidad de iniciativa vinculante que el artículo 66.3 RPC confiere a las minorías, no puede imputarse quebranto de la regla de la mayoría, dado que además de tratarse de una cláusula suficientemente acogida en el derecho comparado, el mismo Reglamento prescribe momentos procedimentales clave en el devenir de todas las Comisiones de investigación, distintos de su creación, en las que resulta de estricta aplicación la decisión mayoritaria, incluido, claro está, el debate de las conclusiones de la Comisión en el Pleno (art. 66.6 RPC).

En el ejemplo concreto que nos ocupa, no obstante, es dudoso que la parálisis funcional que impuso la mayoría parlamentaria sobre la Comisión de investigación fuese el resultado de un mecanismo deliberadamente establecido por el legislador autonómico en el Reglamento para que operase la regla de la mayoría, sino de una inadecuada articulación de la voluntad legislativa de propiciar el ejercicio del control del Gobierno por parte de las minorías, hábilmente detectada y aprovechada por los grupos parlamentarios que sustentaban el ejecutivo en aquel momento. No obstante, es discutible imputar a la argucia reglamentaria utilizada en este caso una lesión del derecho de participación política de los representantes parlamentarios en defensa del ejercicio de sus funciones *ex* artículo 23.2 de la Constitución. Conviene recordar que éste es un derecho de configuración legal, cuya fijación y ordenación se encomienda a los reglamentos parlamentarios. La doctrina constitucional consolidada, en este sentido, advierte que no todo acto que infringe la legalidad del *ius in officium* lesiona el derecho fundamental, ya que sólo tienen relieve constitucional a estos efectos los derechos o facultades que pertenecen al núcleo de su función representativa parlamentaria, como son el ejercicio de la función legislativa o de control al gobierno. Pero, además, el TC señala que el artículo 23.2 CE sólo se vulnera si son los mismos órganos de las cámaras, por ejemplo la Mesa, los que impiden o coartan la práctica o adoptan decisiones contrarias a la naturaleza de la representación o la igualdad de los representantes, con vistas a la constitución

de grupos parlamentarios, a la presentación de iniciativas o de enmiendas, o la formulación de preguntas, por ejemplo (por todas, SSTC 64/2002 y 208/2003).

La reflexión jurídica que suscita el caso expuesto apunta a la necesidad de que, para garantizar su efectividad, el derecho de las minorías en lo que respecta a la iniciativa de propuesta de creación de las Comisiones de investigación parlamentaria debería proyectarse más allá de los elementos seminales de la constitución de la Comisión, esto es, la legitimación exigida para su creación y el órgano encargado de realizarla. En suma, como ha interpretado la doctrina, «el problema no se cifra tanto en la capacidad inmediata de que a la minoría parlamentaria se le conceda el derecho a crear este tipo de Comisiones si, una vez creadas, durante el *iter* investigador, la minoría no puede ejercitar un efectivo control parlamentario» (García Mahamud, 2002: p. 33). En la articulación concreta que este derecho presenta en el RPC parece que la capacidad de iniciativa vinculante de las minorías debería extenderse, en primera instancia, a la aprobación del plan de trabajo que tenga que ejecutarse o, subsidiariamente, a la delimitación de los trabajos principales, posiblemente incluyendo un máximo de comparecencias, en suma, a la fijación de los parámetros fundamentales del objeto de la investigación parlamentaria[26].

García Mahamud (2002: pp. 43-44) propone adicionalmente que, para mejorar la eficacia del control ejercido por las Comisiones de investigación parlamentarias, las solicitudes y los acuerdos de creación de éstas deberían estipular una duración concreta de sus trabajos, adoptando las salvaguardas convenientes para la necesaria flexibilidad de dicho plazo. Esta propuesta se apoya en la constatación empírica del elevado número de Comisiones de este tipo que decaen por finalización de la legislatura sin haber conseguido, después de un periodo razonable, formular o aprobar conclusión alguna. Aunque, en parte, esto puede interpretarse como una consecuencia de que la funcionalidad de este tipo de instrumentos parlamentarios «se concreta en el mero hecho de que la encuesta se desarrolle, es decir, que la propia Comisión exista desplegando su rol de "palanca crítica de la oposición"» (Arévalo Gutiérrez, 1995: p. 124), desarrollando un discurso que tiene un destinatario extramuros de la cámara: el cuerpo electoral. Pero

[26] En el texto refundido del RPC (febrero de 2018) ya aparece [art. 67.1] que la creación de la comisión investigación "ha de delimitar el objetivo y alcance, y también los contenidos básicos del plan de trabajo".

lo cierto es que la ausencia de unas conclusiones políticas resultantes del escrutinio impide el perfeccionamiento del cometido constitucionalmente asignado a las Comisiones de encuesta *ex* artículo 76.1 CE.

V. Conclusiones

El artículo 502 del CP modificado por la Ley Orgánica 10/1995 introdujo como delito de desobediencia la inasistencia voluntaria a la convocatoria de las comisiones de investigación de los parlamentos autonómicos. Es indudable que la ratio de este artículo es dotar a las comisiones de investigación parlamentarias, tanto en el ámbito de las Cortes Generales como en el ámbito de los parlamentos autonómicos, potestades que puedan obligar a comparecer las personas a quienes convoquen. No obstante, a falta de un pronunciamiento específico del Tribunal Constitucional, la Administración estatal se ha a amparado reiteradamente en la doctrina consultiva del Consejo de Estado que sostiene, por un lado, que el control parlamentario de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas debe circunscribirse a la actuación de los órganos y autoridades de la propia Comunidad, sin que pueda alcanzar a órganos y autoridades ajenos a su ámbito de competencia como son los de la Administración del Estado. Y, por otro lado, la misma doctrina niega que la constitución de dichas Comisiones pueda vincularse a la existencia de un genérico interés público, habitual presupuesto habilitante para la creación de esta modalidad de Comisión de encuesta, sino sólo cuando el objeto de interés esté conectado con el ámbito competencial propio de la Comunidad Autónoma.

Ahora bien, en relación al ámbito catalán, la interpretación sistemática del artículo 502 del CP de dicho precepto, junto a las disposiciones concordantes del Estatuto de autonomía (art. 59.5 y 6) y del Reglamento del Parlamento de Cataluña (art. 68 y actual 69), no deja lugar a dudas respecto a la obligatoriedad de comparecer ante una Comisión de investigación del Parlamento de Cataluña, sin que quepa establecer exclusiones para los altos cargos estatales ni los funcionarios del Estado, si bien en relación a ellos las facultades de las encuestas parlamentarias quedan restringidas a la función informativa que, junto a la de control del ejecutivo, les es propia. En este sentido, la doctrina que el Consejo del Consejo de Estado sobre la comparecencia de servidores públicos estatales en las Comisiones de investigación

de las cámaras autonómicas, expresada en los diversos dictámenes citados en el texto, puede considerarse inadecuadamente restrictiva.

El estado de derecho conlleva la subordinación de todos los poderes públicos y de los ciudadanos al derecho. Si se pudieran desatender libremente las convocatorias de las Comisiones de investigación parlamentaria, se estaría vulnerando el ordenamiento jurídico y se dejaría vacío de contenido el clásico *power to send for papers and persons* inherente a este tipo de instrumentos parlamentarios, en patente contradicción con las facultades que el ordenamiento jurídico confiere a los diputados y diputadas, y en particular, del derecho fundamental de representación política *ex* artículo 23.2 CE, que, eventualmente, sería exigible directamente ante el mismo Tribunal Constitucional.

Cuestión distinta, es la relativa a la problemática derivada del falso testimonio ante las Comisiones de investigación, igualmente tipificado en el Código Penal (Art. 502.3), pero cuya dificultad deriva de yuxtaponer elementos de naturaleza estrictamente jurídico-procesal, que además están amparados por derechos constitucionales, con herramientas de naturaleza estrictamente política, como son las encuestas parlamentarias, deslinde que la CE estableció de manera nítida (Art. 76). Aquí convendría revisar la tipificación concreta del delito en el Código Penal para abocarla a una manifiesta y dolosa expresión de hechos, relevantes para el objeto de la Comisión, que falten a la realidad.

Finalmente, es necesario revisar en todos los niveles los mecanismos que, sin colisionar en lo fundamental con la regla de la mayoría, empoderen las minorías parlamentarias para sustraerse a las maniobras de bloqueo en la creación y efectiva puesta en marcha de las Comisiones de investigación. Sólo así será posible naturalizar de forma correcta un instituto parlamentario cuyas funciones, esencialmente, se articulan sobre derechos de las minorías y permiten el *ius in officium* de sus diputados. En el trabajo se formulan algunas propuestas concretas a partir de la experiencia del Parlamento de Cataluña.

Los aspectos aquí tratados no agotan, por supuesto, los espacios de mejora del régimen de funcionamiento de las Comisiones de investigación que ofrecen las actuales normativas, tanto en el caso de las Cortes como de las asambleas regionales, pero creemos que podrían proporcionar signifi-

cativos avances en el ejercicio de la funcionalidad que estos instrumentos tienen constitucionalmente asignada.

Bibliografía

Arce Janáriz, Alberto (1997): «Las comisiones de investigación en las Asambleas autonómicas tras la aprobación del nuevo código penal», *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, Valencia: Corts Valencianes, núm. 3, p. 63-94.

Arévalo Gutiérrez, Alfonso (1987): «Reflexiones sobre las comisiones de investigación o encuesta parlamentarias en el ordenamiento constitucional español», *Revista de las Cortes Generales*, Madrid: Cortes Generales, núm. 11, 2º cuatrimestre, p. 159-192.

Arévalo Gutiérrez, Alfonso (1995): «Las comisiones de investigación de las Cortes Generales y de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas», *Revista Española de Derecho constitucional*, Madrid: CEPC, núm. 43, enero-abril, p. 113-205.

Astarloa Huarte-Mendicoa, Ignacio; Cavero Gómez, Manuel (1998): «Cuestiones resueltas y cuestiones pendientes en el régimen jurídico de las comisiones de investigación», *Teoría y realidad constitucional*, Madrid: UNED, núm. 1, 1er. Semestre, p. 123-181.

Auzmendi del Solar, Montserrat (2010): «El control parlamentario a través de las comisiones de investigación», en: *Treinta años de Constitución*, Valencia: Tirant lo Blanch, p. 953-971.

Azaustre Ruiz, Pablo (2013): «El control por parte de las comisiones parlamentarias de investigación», en: *La gestión de los fondos públicos: control y responsabilidades. Los derechos de los ciudadanos, las garantías y las vías de actuación para su efectividad*, Pamplona: Cizur Menor -Aranzadi, 2013. p. 203-232

Cirielo Soleto, Francisco Javier (2002): «La no comparecencia y el falso testimonio ante las comisiones de investigación: análisis del art. 502 del Código penal», *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, Valencia: Corts Valencianes, núm. 13, p. 15-41.

Embid Irujo, Antonio (1987): *Los Parlamentos territoriales*, Madrid: Tecnos

García Mahamud, Rosario (1996): *Las comisiones parlamentarias de investigación en el derecho constitucional español*, Madrid: McGraw-Hill.

García Mahamud, Rosario (2002): «¿El reconocimiento del derecho de la minoría a crear Comisiones de investigación resultaría suficiente para un ejercicio eficaz del control parlamentario?», *Cuadernos de Derecho Público*, Madrid: INAP, núm. 17, septiembre-diciembre, p. 27-48.

GUDE FERNÁNDEZ, ANA (2000): *Las comisiones parlamentarias de investigación*, Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela.

MASSÓ GARROTE, MARCOS FRANCISCO (2001): *Poderes y límites de la investigación parlamentaria en el derecho constitucional español*, Madrid: Congreso de los Diputados.

PACE, ALESSANDRO (1979): «Art. 82», en BRANCA, GIUSEPPE (dir.): *Comentario della Costituzione*, Bologna: Soc. Ed. del Foro Italiano, 1979.

PÉREZ ROYO, JAVIER (1996): *Curso de Derecho Constitucional*, Madrid: Marcial Pons.

RECODER DE CASSO, EMILIO (1985): «Artículo 76», en GARRIDO FALLA, FERNANDO (dir.), *Comentarios a la Constitución*, Madrid: Civitas.

SANTAOLALLA LÓPEZ, FERNANDO (1982): «Comisiones de investigación», en: *El Parlamento y sus instrumentos de información: preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación*. Madrid: Edersa, pp. 151-263.

TORRES BONET, MARÍA (1998): *Las comisiones de investigación: instrumentos de control parlamentario del gobierno*, Madrid: Congreso de los Diputados.

TORRES MURO, IGNACIO (1998): *Las comisiones parlamentarias de investigación*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

VÍRGALA FORURIA, EDUARDO (1993): «Las Comisiones parlamentarias en las Asambleas Legislativas autonómicas», *Cuadernos de la cátedra Fadrique Furió Ceriol*, Valencia, núm. 3, p. 73-95.