

**CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL**  
**Revista del Poder Judicial nº 60. Cuarto trimestre 2000**

**Navas Castillo, Florentina**

Profesora Dra. de Derecho constitucional. Universidad Rey Juan Carlos

**LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN Y EL PODER JUDICIAL**

Estudios

Serie: *Constitucional*

**VOCES:** COMISIONES DE INVESTIGACION.

**ÍNDICE**

I. Introducción

II. Previsiones constitucionales: significado y alcance

III. Desarrollo normativo de las previsiones constitucionales en el ámbito de las Cortes Generales

IV. Previsiones reglamentarias en el ámbito autonómico

V. Investigación parlamentaria y actividad judicial: ¿compatibilidad o incompatibilidad?

**TEXTO**

I. introducción

La Constitución española de 1978, encomienda a las Cortes Generales, como competencia propia, a tenor de su artículo 66.2, la función de control sobre la acción del Gobierno; función ésta, que adquiere hoy un especial protagonismo, hasta el punto, de que es posible afirmar, que «se ha pasado del Parlamento Legislador al Parlamento controlador y que todo lo que

consista en fortalecer el control redunda favorablemente en la centralidad de las Cortes Generales» (1).

El proceso de diversificación orgánica producido en el seno de los Parlamentos modernos, que no es, ni más ni menos, que la respuesta funcional al incremento de las competencias que deberán ser asumidas por las Asambleas Representativas actuales, nos obliga, a efectuar una interpretación sistemática de los artículos 66.2 y 75.1 de las Constitución.

Pues bien, la generalidad del enunciado del artículo 75.1 C, al establecer que: «Las Cámaras funcionarán en Pleno y por Comisiones», evidencia la siguiente conclusión: a través de las Comisiones Parlamentarias, pueden realizarse, hoy, todas las funciones competenciales asignadas a las Cámaras, siempre,

claro está, que ello sea compatible con las demás previsiones constitucionales. De lo que cabe deducir, por tanto, que la función de control de la acción del Gobierno, que corresponde a las Cortes Generales ex artículo 66.2 de la Constitución, no debe ser entendida en el sentido de que su ejercicio se agota en el Pleno, sino más bien, al contrario, que puede ser llevada a cabo en Comisión Parlamentaria, en los términos que las normas de autoorganización interna de las Cámaras establezcan (2). Y es que, «es más, el Pleno es foro adecuado para el control político general, más las Comisiones, en cuanto órganos especializados, son las más adecuadas para llevar a cabo el control diario

y detallado de la ingente actividad ordinaria del Estado contemporáneo» (3).

Siguiendo con esta línea argumental, parece obvio, que la función de control podrá ser ejercitada en Comisión Parlamentaria, a través de los diferentes instrumentos previstos tanto constitucional como legislativamente; es decir, mediante, por ejemplo, el ejercicio de preguntas orales o la presencia en sus sesiones de los miembros del Gobierno. Sin embargo, por configurarse en sí misma como un mecanismo de control parlamentario, la mayor innovación producida, en este sentido, es la posibilidad de crear en el seno de las Cámaras un tipo de Comisión concreta, nos estamos refiriendo lógicamente, a las Comisiones de Investigación.

En efecto, el constituyente de 1978, ha elevado al máximo rango de reconocimiento a un tipo específico de Comisión Parlamentaria, la Comisión de Investigación, rompiendo, con ello, con el silencio que sobre tal institución, ha existido, en nuestra historia constitucional, desde los albores del liberalismo decimonónico (4). Nuestra Norma Fundamental, en la línea de los ordenamientos democráticos occidentales (5), con el precedente de la Constitución de Weimar (6), incorpora, entre su articulado, la regulación expresa de las «Comisiones de Investigación» (art. 76), consagrando, de este modo, a nivel constitucional, un instrumento específico de fiscalización del Ejecutivo en manos de las Cortes Generales.

El reconocimiento constitucional singularizado de las Comisiones de Investigación, se configura, por tanto, en el hecho distintivo de su naturaleza jurídica, pues, la misma, se encuentra claramente determinada por las funciones que constitucionalmente les han sido atribuidas.

Partiendo de tales planteamientos, lo cierto, es que, sin duda alguna, ha sido, precisamente, la delimitación de su naturaleza jurídica y su deslinde con la función judicial, uno de los temas que, sobre la institución, ha preocupado tradicionalmente a la doctrina.

in La vida política de los últimos años, y, muy especialmente, durante la V Legislatura, ha provocado que hayan sido muy frecuentes los debates sobre la compatibilidad o incompatibilidad de una investigación parlamentaria y un proceso judicial, generalmente penal, en relación con una misma cuestión, poniendo sobre la mesa, cuando menos, la duda acerca de la conveniencia de su simultaneidad.

Las incertidumbres suscitadas, son, quizás, debidas, a dos ordenes de razones fundamentalmente: en primer lugar, al carácter difuso e indeterminado, que es posible predicar del modelo que, de Comisiones de Investigación, reconoce nuestra Norma Fundamental; y, en segundo lugar, porque, a pesar de que en el ámbito teórico se reconoce la distinción entre responsabilidad política y responsabilidad jurídica -y más concretamente penal-, lo cierto, es que, la misma, cae en el magma de la indiferenciación ante la opinión pública.

## II. PREVISIONES CONSTITUCIONALES: SIGNIFICADO Y ALCANCE

A tenor del artículo 76 de la Constitución:

«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».

Lo cierto, es que nos basta con estar al tenor literal del artículo 76.1 *in fine* de nuestra Norma Fundamental, para afirmar la configuración de dos ámbitos distintos de actuación: el judicial y el parlamentario.

Debe señalarse como, sin embargo, la fórmula de conexión a través del Ministerio Fiscal, ha sido criticada y cuestionada por ALZAGA VILLAAMIL (7), al considerar que, la misma, podría ser motivo de «abusos y atentar contra la independencia de criterio que la misma Constitución, en su artículo 117.1, garantiza a jueces y magistrados», pues, «es más que realista pensar que, cuando las Cámaras les den traslado de hechos que hayan apreciado en el curso de una investigación, al fiscal no le queda otra opción que formular (...) la acusación ante el juez competente, el cual, a su vez, se verá sometido a una presión (...) que le dificultará instruir el sumario con entera libertad», por lo que considera que hubiera sido preferible una redacción similar a la contenida en el artículo 44.4 de la Ley Fundamental de Bonn (8), en la que los tribunales quedan en libertad para apreciar y calificar los hechos que son objeto de investigación.

A mi juicio, el artículo 76.1 C, lejos de atentar contra la independencia judicial sancionada en el artículo 117 de nuestra Carta Magna, no hace más que garantizar la misma, al atribuir al Ministerio Fiscal -integrado con autonomía funcional en el Poder Judicial- la facultad de interponer, libremente, las acciones penales pertinentes (9). Entre otras razones, porque cuando el precepto constitucional dispone: «sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal», no hace más que concretar «la obligación de denunciar hechos posiblemente delictivos que corresponde a todos los ciudadanos y más a los poderes públicos» (10).

Además, la posibilidad de comunicar al Ministerio Fiscal el resultado de una investigación cuando, de la misma, se derive el conocimiento de algún dato de relevancia penal, existiría, aun cuando la Constitución no lo hubiese establecido de forma expresa en su artículo 76.1, como consecuencia de la aplicación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (art. 262). De cualquier modo, no es de extrañar que se encomiende al Ministerio Fiscal tal facultad, pues a tenor del artículo 3.5 EOMF, corresponde al mismo «ejercitar las acciones penales y civiles dimanantes de delitos y faltas u oponerse a las ejercitadas por otros, cuando proceda».

Por todo ello, y porque en última instancia corresponde a los Jueces y Magistrados, sometidos únicamente al imperio de la ley, adoptar la decisión definitiva, es por lo que estimamos que el «sentido general del artículo 76.1 es recordar y garantizar la independencia del poder judicial, impidiendo que pueda ser condicionado de alguna forma» (11), como es propio de un Estado de Derecho como es el nuestro.

Ahora bien, lo cierto, es que el hecho de que el artículo 76.1 *in fine* de la Constitución determine, en primer lugar, que «las conclusiones de las Comisiones de Investigación no serán vinculantes para los Tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales»; y en segundo lugar, que «el resultado de la investigación podrá ser comunicado al Ministerio Fiscal, para el ejercicio cuando proceda, de las acciones oportunas»; no resuelve la problemática planteada en torno a la delimitación de la investigación parlamentaria y su deslinde con la potestad jurisdiccional. La regulación constitucional se presenta, por tanto, a estos efectos, insuficiente, precisando, sin duda, de una normativa de desarrollo que solvante las incertidumbres que el modelo descrito plantea.

En este orden de ideas, la regulación constitucional, no resuelve temas tan importantes, como pudieran ser, entre otros, la concreción de la naturaleza jurídica y finalidad de las Comisiones de Investigación, o el establecimiento del procedimiento investigador. Además, aun cuando no equipara las facultades de este tipo de Comisiones con las de la autoridad judicial (12), a diferencia de la regulación contenida en los

ordenamientos de algunos países de nuestro entorno (13), sí, en cambio, aproxima la actuación parlamentaria a la judicial, mediante la previsión punitiva contenida en su artículo 76.2. Finalmente, guarda absoluto silencio acerca de las Comisiones de Investigación que pudieran crearse en el seno de los Parlamentos autonómicos. En conclusión, la suma de indeterminaciones enumeradas exigen, como ya se señaló anteriormente, una normativa de desarrollo que, en cuanto a la delimitación de la investigación parlamentaria -efectuada por tan importante y novedoso instituto- con la actividad judicial, permita preservar dos principios fundamentales, como son, el de independencia y el de colaboración.

### III. DESARROLLO NORMATIVO DE LAS PREVISIONES CONSTITUCIONALES EN EL ÁMBITO DE LAS CORTES GENERALES

El desarrollo reglamentario del artículo 76.1 C se contiene en los artículos 52.4 y 5 RC y 60.3 y 5 RS, en los siguientes términos:

«Las conclusiones de estas Comisiones, que no serán vinculantes para los Tribunales ni afectarán a las resoluciones judiciales, deberán plasmarse en un dictamen que será discutido en el Pleno de la Cámara (...)» (art. 52.4.RC).

«Las conclusiones aprobadas por el Pleno de la Cámara serán publicadas en el “Boletín Oficial de las Cortes Generales” y comunicadas al Gobierno, sin perjuicio de que la Mesa del Congreso dé traslado de las mismas al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas» (art. 52.5 RC).

«Las conclusiones de estas Comisiones serán publicadas salvo que, en caso necesario, se acuerde lo contrario para la totalidad o parte de las mismas. No serán vinculantes para los Tribunales ni afectarán a las resoluciones judiciales» ( a rt. 60.3 RS).

«El resultado de las investigaciones será comunicado, en su caso, al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones que correspondan» (art. 60.5 RS).

Los preceptos transcritos nos permiten hacer las siguientes observaciones:

1. Los hechos sobre los que se deducen indicios racionales de criminalidad deberán constar en las conclusiones aprobadas por el Pleno de cada Cámara respectivamente. De lo que se deduce, que es, precisamente, al Pleno de cada Cámara a quien corresponderá adoptar la decisión de trasladar al Ministerio Fiscal el resultado de las investigaciones para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones que correspondan.

2. Aun cuando la decisión ha de ser adoptada por el Pleno de la Cámara, el Reglamento del Congreso encomienda a su Mesa la facultad de trasladar las conclusiones de la investigación al Ministerio Fiscal, si bien, por ser el Presidente el representante de la misma, parece que, en última instancia, será éste quien efectúe dicho traslado.

El Reglamento del Senado no dispone nada a este respecto, aunque entendemos que, también en este caso, deberá ser la Mesa de la Cámara, a través de su Presidente, quien lo ponga en conocimiento del Ministerio Fiscal.

Por su parte, y en esta misma línea argumental, el artículo 3.2 de la Ley Orgánica 5/1984, de 24 de

mayo, de comparecencia ante las Comisiones de Investigación del Congreso y del Senado, o de ambas Cámaras, dispone que:

«Si de las manifestaciones del compareciente se dedujeren 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 respectiva, lo ponga en conocimiento del Ministerio Fiscal.»

Como podemos observar, el precepto citado incluye un importante matiz, pues, permite poner en conocimiento del Ministerio Fiscal, no sólo ya, los indicios racionales de criminalidad que se dedujeren del resultado de la investigación efectuada por la Comisión de Encuesta, sino incluso de los que pudieran derivarse de las manifestaciones del compareciente.

En este supuesto, entendemos, que si la Comisión de Encuesta apreciara que pudieran existir indicios racionales de criminalidad, deberá ponerlo en conocimiento de la Mesa de la Cámara, siendo a ésta última a quien corresponderá valorar la existencia o no de los mismos, por ello, «en su caso», es decir, cuando según su criterio, pudieran existir indicios racionales de criminalidad, lo pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal, a través de la Presidencia respectiva.

#### IV. PREVISIONES REGLAMENTARIAS EN EL ÁMBITO AUTONÓMICO

En el ámbito autonómico, no todos los Estatutos de Autonomía prevén, entre su articulado, a estos órganos colegiados. En efecto, sólo los Estatutos de Autonomía del Principado de Asturias (art. 29.2), Cantabria (art. 12.5), Murcia (art. 28), Valencia (art. 11.b), Aragón (art. 14.4), Castilla-La Mancha (art. 11.6), e Islas Baleares (art. 24.3), contemplan, explícitamente, a las denominadas Comisiones de Investigación. Este silencio estatutario, no ha impedido, sin embargo, el reconocimiento generalizado del instituto por los Reglamentos Parlamentarios de las Asambleas representativas de las diferentes Comunidades Autónomas.

Al igual que los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado, los Reglamentos Parlamentarios autonómicos han querido configurar también, dos ámbitos diferenciados de actuación: el judicial y el parlamentario (14).

Así, se determina expresamente que:

a) Las conclusiones de las Comisiones de Investigación, no serán vinculantes para los Tribunales ni afectarán a las resoluciones judiciales en los Reglamentos: del Parlamento de Andalucía (art. 53.4), del Parlamento de Cantabria (art. 50.5), del Parlamento de la Rioja (art. 41.3), de las Cortes de Aragón (art. 65.1), de las Cortes de Castilla-La Mancha (art. 62.4), del Parlamento de Canarias (art. 49.4), del Parlamento de Navarra (art. 61.5), de la Asamblea de Extremadura (art. 50.4), del Parlamento de las Islas Baleares (art. 51.4), y de las Cortes de Castilla y León (art. 50.6).

b) Las conclusiones de las Comisiones de Investigación aprobadas por el Pleno del Parlamento, serán trasladadas por su Mesa al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas, en los Reglamentos: del Parlamento de Galicia (art. 52.5), de Andalucía (art. 53.5), del Principado de Asturias (art. 74.6), del Parlamento de Cantabria (art. 50.5), de las Cortes Valencianas (art. 50.5), de las Cortes de Aragón (art. 64.2), del Parlamento de Canarias (art. 49.5), del Parlamento de Navarra (art. 61.6), de la Asamblea de Extremadura (art. 50.5), del Parlamento de las Islas Baleares (art. 51.5), y de las Cortes de Castilla y León (art. 50.7).

Encontramos, en cambio, algunos matices en su regulación en los siguientes Reglamentos Parlamentarios autonómicos:

1. El Reglamento del Parlamento Vasco determina en su artículo 45 que:

5. «Las conclusiones de estas Comisiones, que no interferirán ni serán vinculantes para los Tribunales, ni afectarán al valor de la cosa juzgada (...)».

6. « Si en el curso de sus trabajos las Comisiones de Investigación o Encuesta apreciaran indicios de delito lo comunicarán a la autoridad judicial».

De tal redacción, es posible destacar las siguientes circunstancias:

a) Parece que se quiere afirmar con mayor rotundidad la independencia y autonomía de los Tribunales, pues las conclusiones de las Comisiones de Investigación, no sólo no serán vinculantes para los Tribunales, ni afectarán al valor de cosa juzgada, sino que, además, no deberán interferir los procesos judiciales. Por lo que ¿cabría suspender la labor de una Comisión de Investigación cuando sus trabajos interfieran un proceso judicial en curso?

b) El deber de denunciar los hechos posiblemente delictivos que corresponde a las Comisiones de Investigación, no se activa exclusivamente, en este caso, al finalizar sus conclusiones, pues, «si en el curso de sus trabajos las Comisiones de Encuesta apreciaran indicios de delito lo comunicarán a la autoridad judicial».

c) El apartado sexto del artículo 45 RPV no establece, de forma expresa, ni a qué órgano del Parlamento Autonómico corresponde adoptar la decisión de comunicar a la autoridad judicial los indicios racionales de criminalidad; ni a quién corresponde efectuar el traslado de dicha decisión a la misma.

En nuestra opinión, la respuesta a tales interrogantes, variará en función de cuál sea el momento en el que se active el deber de comunicar a la autoridad judicial los hechos presuntamente delictivos. De tal manera que:

1.º Si la apreciación de los hechos sobre los que presuntamente pueden derivarse responsabilidades de carácter penal constan en las conclusiones de las Comisiones de Investigación aprobadas por el Pleno del Parlamento, parece que debería ser a éste último, al que, en última instancia, corresponda adoptar la decisión de comunicar dicha apreciación a la autoridad judicial competente. Obviamente, en este caso, debería ser la Mesa del Parlamento, a través de su Presidente, por ostentar la representación de la misma, quien efectuase el traslado de dicha decisión.

2.º Si las Comisiones de Investigación apreciaran indicios de delito en el curso de sus trabajos, parece que, a tenor del artículo 45.6 RPV, es, precisamente, a ellas mismas a quienes corresponderá adoptar la decisión de comunicar dicha apreciación a la autoridad judicial, activándose, con ello, de manera inmediata, la obligación de denunciar hechos posiblemente delictivos, obligación que, por otro lado, corresponde a todos los poderes públicos.

En este supuesto, entendemos, que debería ser la Mesa de la propia Comisión, a través de su Presidente, por ostentar la representación de la misma, quien debiera efectuar el traslado de dicha decisión.

d) Separándose no sólo de la Constitución, sino también de todos los Reglamentos Parlamentarios, el artículo 45.6 RPV no establece una vía de conexión entre las Comisiones de Investigación y el Poder Judicial, a través del Ministerio Fiscal, por lo que los indicios de delito deberán ser comunicados directamente a la «autoridad judicial».

2. También merece una atención especial la regulación contenida en los Reglamentos del Parlamento de Cataluña, del Parlamento de la Rioja y de la Asamblea de Madrid.

Artículo 48.4 RPC:

«Las conclusiones aprobadas por el Pleno del Parlamento serán comunicadas al Consejo Ejecutivo, sin perjuicio de que la Mesa del Parlamento, si lo estima conveniente, las comunique asimismo al Ministerio Fiscal.»

Artículo 41.3 RDGR:

«Las conclusiones de estas Comisiones de Investigación, que no serán vinculantes para los Tribunales ni afectarán a resoluciones judiciales, deberán plasmarse en un Dictamen que será discutido por el Pleno. Las conclusiones aprobadas serán comunicadas al Consejo de Gobierno, sin perjuicio de que la Mesa, si lo estima procedente, las traslade al Ministerio Fiscal.»

Artículo 75.7 RAMa:

«Las conclusiones aprobadas por el Pleno serán publicadas en el “Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid”, sin perjuicio de que la Mesa decida su traslado al Ministerio Fiscal para el ejercicio, si procede, de las acciones oportunas. A petición del Grupo Parlamentario proponente, se publicarán también en el “Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid” los votos particulares rechazados.»

Las expresiones: «si lo estima conveniente», utilizada por el Reglamento del Parlamento Catalán; «decida su traslado», contenida en el Reglamento de la Asamblea de Madrid; así como «si lo estima procedente», empleada por el Reglamento del Parlamento de la Rioja, parecen querer indicar que concurren en la Mesa de los Parlamentos Autonómicos citados, dos facultades diferenciadas: por un lado, decidir si se deduce la existencia o no de indicios racionales de criminalidad; y por otro, dar traslado de tal decisión al Ministerio Fiscal.

3. En tercer lugar, ni el Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, ni el de las Cortes de Castilla-La Mancha, establecen, de forma expresa, el órgano del Parlamento autonómico a quien corresponde dar traslado de las conclusiones al Ministerio Fiscal.

Artículo 44.2 RARM:

«Cuando se trate de una Comisión de Investigación y Encuesta, o cuando la naturaleza de su objeto así lo recomiende, el dictamen de la misma será elevado al Pleno de la Cámara para su discusión y adopción de las conclusiones que procedan. Las conclusiones aprobadas serán publicadas en el Boletín Oficial de la Asamblea Regional y comunicadas al Consejo de Gobierno y a la Administración afectada, así como al Ministerio Fiscal cuando proceda.»

Artículo 62.4 RCCLM:

«Las conclusiones de estas Comisiones, que no serán vinculantes para los Tribunales de Justicia, ni afectarán a las resoluciones judiciales, deberán plasmarse en un dictamen que debatido y, en su caso,

aprobado por el Pleno de la Cámara, será publicado en el Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha y comunicado al Consejo de Gobierno y a quien proceda, sin perjuicio de que se de traslado, en su caso, al Ministerio Fiscal.»

En ambos casos parece que los hechos sobre los que se deducen indicios racionales de criminalidad y, por tanto, sobre los que se adopta la decisión de su traslado al Ministerio Fiscal, deberán constar en las conclusiones de las Comisiones de Encuesta aprobadas por el Pleno de cada una de las Asambleas Legislativas autonómicas, correspondiendo, por ello, al Pleno adoptar la decisión. Por esta razón, entendemos que, al igual que ocurre en el Senado, deberá ser a la Mesa de los Parlamentos autonómicos respectivos, a través de su Presidente, por ser el representante de la misma, a quien corresponderá dar traslado de las conclusiones al Ministerio Fiscal.

4. Por último, el Reglamento de la Asamblea de la Ciudad de Melilla, dispone en su artículo 38.3 que:

«La Comisión de Investigación no podrá prejuzgar responsabilidades penales ni interferir procesos judiciales en curso».

El Reglamento de la Asamblea de la Ciudad de Melilla, parece querer dejar patente la diferente finalidad que ha de inspirar la investigación parlamentaria y la judicial, al disponer de forma expresa que «La Comisión de Investigación no podrá prejuzgar responsabilidades penales».

## V. INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA Y ACTIVIDAD JUDICIAL: ¿COMPATIBILIDAD O INCOMPATIBILIDAD?

El carácter difuso e indeterminado que define al modelo que, de Comisión de Investigación, reconoce la Constitución española de 1978, unido a la indiferenciación que ante la opinión pública posee, en ocasiones, la responsabilidad política y jurídica, ha puesto de relieve la debatida cuestión acerca de la compatibilidad o incompatibilidad de una investigación parlamentaria y un proceso judicial -especialmente penal-, en relación con unos mismos hechos, planteándose cuando menos su simultaneidad.

Pues bien, aun cuando ni la Constitución, ni los Reglamentos Parlamentarios, ni tan siquiera la Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo, de comparecencia ante las Comisiones de Investigación del Congreso de los Diputados, del Senado, o de ambas Cámaras, establecen, explícitamente, nada a estos efectos; lo cierto, es que de la redacción de sus preceptos parece presuponerse la posibilidad de una actuación simultánea en los dos ámbitos: judicial y parlamentario. Pudiéndose afirmar, por ello, que nuestro Derecho Positivo, ha optado por permitir el desarrollo paralelo de ambas actividades.

Así, cuando el artículo 76.1 C determina que las conclusiones de las Comisiones de Investigación, está presumiendo la posibilidad de que se produzca una concurrencia objetiva y temporal de ambas actuaciones. De ahí, precisamente, que, como ya hemos indicado anteriormente, se trate de recordar y garantizar la independencia del Poder Judicial, evitando que pueda ser condicionado de alguna forma.

De igual manera, si el Ministerio Fiscal, a tenor del artículo 3.2 de la Ley Orgánica 5/1984, decide interponer las acciones penales correspondientes, tras haberle sido comunicados los indicios racionales de criminalidad que se dedujeren de las manifestaciones de un compareciente, provocaría la simultaneidad de una investigación parlamentaria con un proceso judicial.

Por todo ello, cabe afirmar, que, ni la Constitución prohíbe a la autoridad judicial iniciar un proceso a pesar de la existencia de una investigación parlamentaria en curso, ni tampoco prohíbe a las Cámaras

crear una Comisión de Investigación, sobre cualquier asunto de interés público, pese a la previa existencia de un proceso judicial sobre los mismos hechos. Lo que, por otra parte, es del todo lógico, dada la distinta finalidad que inspira la investigación parlamentaria y la judicial.

De hecho, es necesario indicar, como la práctica que se ha venido siguiendo hasta nuestros días parece inclinarse por la simultaneidad entre la actuación judicial y la investigación parlamentaria. Así, a título de ejemplo, podríamos citar los casos de RTVE, del Síndrome Tóxico, de Catástrofes Aéreas, de Rumasa y del GAL.

En efecto, el objeto de la investigación parlamentaria llevada a cabo por una Comisión de Encuesta, no deberá dirigirse a constatar la comisión de un delito, sino a constatar aquellas irregularidades que afecten al ámbito político. Y es que, ¿qué sentido ha de darse hoy al control político desarrollado en sede parlamentaria?

El establecimiento en nuestro sistema político de un bicameralismo imperfecto y un parlamentarismo racionalizado, ha configurado un sistema de control político del Gobierno, caracterizado por las dos circunstancias siguientes:

a) En primer lugar, por la supremacía del Congreso en el ejercicio de la función de control de la actividad gubernamental, pues, será a esta Cámara, a quien corresponderá, en exclusiva, exigir la responsabilidad política del Gobierno. Lo que no significa que el Senado no participe en el ejercicio de dicha función.

b) En segundo lugar, el establecimiento de una función de control que no presenta un sentido unívoco, por lo que cabe distinguir entre el denominado «control-fiscalización», el «control-responsabilidad», y el «control-fiscalización-responsabilidad difusa».

El «control-fiscalización» incluirá todas aquellas modalidades de control que no impliquen necesariamente la dimisión del Gobierno ante el Parlamento, entre las cuales en encuentran: las preguntas, las interpelaciones y las mociones. Participando en el ejercicio de esta función de control-fiscalización ambas Cámaras, Congreso y Senado.

Por su parte, el «control-responsabilidad», se podría definir como aquella modalidad de control que lleva aparejada como sanción jurídico-política la dimisión del Gobierno, exigiéndose, por tanto, a través de esta modalidad la auténtica responsabilidad política del mismo. Son modalidades de «control-responsabilidad»: la investidura, la cuestión de confianza y la moción de censura. Modalidades, todas ellas, que únicamente podrán ser ejercidas por el Congreso de los Diputados, no disponiendo el Senado ninguna competencia al respecto.

680 Finalmente, el denominado por nosotros como «control-fiscalización-responsabilidad difusa» (15), haría referencia a aquella modalidad de control indirecta cuyo último destinatario es la «opinión pública». Se configura como modalidad de «control-fiscalización-responsabilidad difusa», a las Comisiones de Investigación, pues, no debe olvidarse, que, en estos supuestos, el control parlamentario se realiza en el «iter de la encuesta», correspondiendo, en última instancia, al cuerpo electoral, juzgar a sus gobernantes. De tal manera, que, en ocasiones, la presión de la «opinión pública» puede ser tal, que lleve aparejada la dimisión. Esta modalidad podrá ser ejercida, a mi juicio, tanto por el Congreso de los Diputados como por el Senado (16).

En mi opinión, y a diferencia de la postura mantenida por algún sector de la doctrina (17), las Comisiones de Investigación, no deben, por tanto, encuadrarse entre las modalidades de «control-fiscalización», pues a diferencia de éstas últimas, si bien indirectamente, su ejercicio puede llevar aparejada, en algunos casos, como sanción jurídico-política la dimisión en el cargo; y todo ello, porque, sin lugar a dudas, estamos ante un control indirecto cuyo último destinatario es la «opinión pública»; es decir, ante un control, cuya sanción es realmente impuesta por el cuerpo electoral.

Ahora bien, aun admitiendo la diferente finalidad que inspira la investigación parlamentaria y la judicial, y, por tanto, aun admitiendo que se puede producir una concurrencia objetiva y temporal de ambas actuaciones, ello no significa que sea siempre jurídica y políticamente conveniente (18). Pues, es posible afirmar que el control político desarrollado en sede parlamentaria, se configura hoy, como el control que la oposición -como sujeto agente- ejerce sobre la mayoría -que sustenta al Ejecutivo-, teniendo como destinatario último a la opinión pública. De ahí, que la finalidad real del control parlamentario radique, precisamente, en la posibilidad de influir en la voluntad del cuerpo electoral, pues no debemos olvidar que el ejercicio de este tipo de control tiene un significado diverso para la mayoría que para la minoría parlamentaria (19). Y ¿qué mejor forma de influir en la voluntad del cuerpo electoral que demostrando la ilicitud de la acción gubernamental?

Coadyuva a esta conclusión la práctica parlamentaria seguida durante la V Legislatura, especialmente en el caso de la comúnmente denominada «Comisión GAL».

Precisamente, por ello, no son tan sorprendentes las declaraciones manifestadas, a este respecto, por D. Pascual Sala -en ese momento ostentaba el cargo de Presidente del Consejo General del Poder Judicial-, para el que la creación de la «Comisión GAL» en el Senado, podría producir interferencias en el Poder Judicial, al estar siendo esta cuestión instruida por los Tribunales. Tanto los partidos de la oposición, como las asociaciones judiciales criticaron con dureza tales declaraciones, coincidiendo en señalar que los campos de actuación de las Comisiones de Investigación y de los Tribunales son diferentes y, por tanto, compatibles (20).

En efecto, si bien es cierto que los campos de actuación de las Comisiones de Investigación y de los Tribunales son diferentes y, por tanto, compatibles; también lo es que, las Comisiones de Encuesta, como modalidad, que son, de «control-fiscalización-responsabilidad difusa», cuya finalidad no es otra que la de controlar la acción del Gobierno, se han convertido, en ocasiones, en una mera antesala judicial, interfiriendo, con ello, procesos judiciales en curso.

La realidad descrita, parece, que debe, por tanto, hacernos reflexionar sobre la necesidad de establecer las medidas tendentes a resolver este tipo de situaciones.

Precisamente, esta parece que fue la intención de los Grupos Parlamentarios del Congreso de los Diputados, al haber alcanzado, a estos efectos, un principio de acuerdo durante los trabajos llevados a cabo para la Reforma del Reglamento del Congreso, durante la VI Legislatura, trabajos, que no han podido, sin embargo, concluir en Ponencia (21).

Así, y aunque inicialmente el Grupo Parlamentario Socialista proponía que la apertura de un proceso penal impidiera la creación de una Comisión de Investigación; las relaciones entre una investigación parlamentaria y un procedimiento judicial, se resolvieron, en principio, mediante la aceptación de una propuesta del Grupo Parlamentario Popular, conforme a la cual, cualquier Tribunal, a través del Tribunal Supremo, podría dirigirse a la Mesa del Congreso, para instar la paralización de la actividad de control ejercitada por una Comisión de Investigación, cuando estimase que, la misma, pudiera interferir en sus actuaciones. Además, tampoco se constituirían Comisiones de Investigación sobre asuntos en los que ya existiese un procesamiento o hubiese una inculpación contra alguna persona en concreto.

La fórmula con la que parece que se pretendía resolver, en el Reglamento del Congreso de los Diputados, la debatida cuestión de la compatibilidad entre la investigación parlamentaria y judicial, plantea, a nuestro juicio, alguna objeción de interés. Y es que, si bien es cierto que la Constitución encomienda, en exclusiva, el ejercicio de la potestad jurisdiccional, en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, a los Jueces y Tribunales; también lo es, que a las Cortes Generales, a tenor del artículo 66.2 C, les corresponde ejercer el control de la acción del Gobierno, control, que podrán ejercitar, obviamente, a través de la creación de una Comisión de Investigación, configurándose, en este caso, las Encuestas Parlamentarias, en el instrumento a través del cual las Cortes Generales ejercitan la facultad de control que

les atribuye, de forma expresa, nuestra Norma Fundamental.

Desde estos planteamientos, parece que, mientras «es competencia del Parlamento la realización de una valoración política, los jueces realizan una actividad jurisdiccional, de naturaleza radicalmente distinta», precisamente, por ello, no existe una prohibición constitucional de «iniciar una investigación parlamentaria sobre asuntos que se encuentran *sub-iudice*, ni aquella debe interrumpirse por causa de actuaciones judiciales ulteriores» (22).

Partiendo de estas premisas, nos preguntamos ¿hasta qué punto es posible admitir la prohibición de la creación de una Comisión de Investigación sobre asuntos en los que ya existe un procesamiento o haya una inculpación contra alguna persona en concreto? De admitir tal prohibición, ¿no se estaría privando al Parlamento de la posibilidad de ejercer el control del Gobierno que, como competencia propia, le atribuye el artículo 66.2 C, y en cuyo ejercicio sólo deberá estar sujeto a la Constitución y a la Ley?, ¿hasta qué punto puede un Reglamento Parlamentario establecer tal prohibición?

60 Por otro lado, en cuanto al procedimiento previsto para paralizar la labor investigadora de una Comisión de Encuesta, debería, en nuestra opinión, prever el siguiente matiz: cualquier Tribunal, a través del Tribunal Supremo, puede dirigirse al Pleno del Congreso, a través de su Mesa, para solicitar la paralización de la actividad investigadora ejercida por una Comisión de Investigación, cuando entiendan que interfiere en sus actuaciones. De tal manera que, la apreciación de la efectiva interferencia, no sólo correspondería efectuarla al Poder Judicial, siendo también necesaria su apreciación por el Pleno de la Cámara. Pues, de no admitir la concurrencia de voluntades propuesta, ¿no se estaría permitiendo a un Poder del Estado -el Poder Judicial- inmiscuirse en el ejercicio de las competencias propias de otro Poder del Estado -el Parlamento-?

Como ya señalamos anteriormente, en el ámbito autonómico, tanto el Reglamento de la Asamblea de la Ciudad de Melilla (art. 38.3), como el Reglamento del Parlamento de la Rioja (art. 40.2 *in fine*), establecen, de forma expresa, que las Comisiones de Investigación «no podrán prejuzgar responsabilidades penales ni interferir procesos judiciales en curso».

Que las Comisiones de Encuesta no puedan «prejuzgar responsabilidades penales», es una obviedad, pues, a tenor del artículo 117.3 C: «El ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes, según las normas de competencia y procedimiento que las mismas establezcan».

Ahora bien, ¿podría suspenderse, en estos casos, la labor investigadora de una Comisión de Encuesta, cuando ésta interfiera un proceso judicial en curso? En principio, entendemos que dado el tenor literal de los preceptos citados, deberá responderse afirmativamente.

Admitiendo tal posibilidad, se nos plantea una segunda cuestión, pues, ¿a quién corresponderá adoptar la decisión sobre la efectiva existencia de tal interferencia?, ¿mediante qué procedimiento deberá efectuarse la suspensión de la labor investigadora desarrollada por una Comisión de Investigación?

Los Reglamentos Parlamentarios autonómicos no parecen dar respuesta alguna a los interrogantes planteados. Por ello, a nuestro juicio, sería posible resolver tales cuestiones, a través de una fórmula similar a la que hemos propuesto anteriormente para el Congreso de los Diputados, de tal manera, que, cualquier Tribunal, a través del Tribunal Superior de Justicia, en estos casos, podría dirigirse al Pleno de la Asamblea autonómica, a través de su Mesa, para solicitar la paralización de la actividad investigadora efectuada por una Comisión de Investigación, cuando entiendan que interfiere en sus actuaciones. Debiendo corresponder adoptar la decisión sobre la efectiva existencia de tal interferencia: al Tribunal Superior de Justicia y al Pleno de la Asamblea autonómica.

A las objeciones descritas, cabría añadir una tercera, que es, sin duda, de mayor interés. Y es que, la pretendida reforma contenía una previsión conforme a la cual, en caso de absolución judicial, no sería viable efectuar ulteriormente ningún tipo de investigación parlamentaria.

Pues bien, como ciertamente indica GARCÍA MORILLO (23), tal previsión demuestra, en primer lugar, «que sigue sin comprenderse la relación entre nuestros dos investigadores, el judicial y el parlamentario, ya que la absolució judicial no empece para que pueda haber, o haya responsabilidades políticas. Y, en segundo lugar, pone de manifiesto que las Comisiones de Investigación raramente van a servir para algo».

Como podemos comprobar, las interferencias entre la actividad parlamentaria y la actividad judicial, son todavía hoy, un hecho incuestionable, estamos, por tanto, ante un tema pendiente de resolució; resolució, que, quizás, no dependa tan solo de normas, sino más bien, de comportamientos; y es que, como ya señalara Aristóteles, en este caso: «Lo que tenemos que aprender lo aprendemos haciendo».

#### NOTAS:

(1) CAZORLA PRIETO, L. M.<sup>a</sup>: *Las Cortes Generales: ¿Parlamento contemporáneo?*, Cívitas, Madrid, 1985, pág. 65.

(2) En este sentido vid. NAVAS CASTILLO, F.: *La función legislativa y de control en Comisión Parlamentaria: Comisiones de Investigación y Comisiones Legislativas Permanentes con competencia legislativa plena*, COLEX, Madrid, 2000. En relación con el procedimiento de creación, composición, organización interna y funcionamiento de las Comisiones de Investigación, vid. NAVAS CASTILLO, F.: *Las Comisiones Parlamentarias en el ordenamiento jurídico español*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 2000.

(3) CAZORLA PRIETO, L. M.<sup>a</sup>: *Las Cortes Generales: ¿Parlamento contemporáneo?*, op.cit. pág. 74.

(4) En este sentido vid. LÓPEZ REQUENA Y GONZÁLEZ RIVAS: «Índice histórico-constitucional español concordado con la Constitución de 1978», *Materiales para el estudio y aplicación de la Constitución española de 1978-1982*, Dir. LINDE PANIAGUA, E., Aranzadi, Pamplona, 1984, T. I, pág. 481; RECODER DE CASSO, R.: «Artículo 76», *Comentarios a la Constitución*, Dir. GARRIDO FALLA, F., Cívitas, Madrid, 1980, pág. 810; SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: «El Parlamento y sus instrumentos de información -Preguntas, Interpelaciones y Comisiones de Investigación-», *Edersa*, Madrid, 1982, pág.241.

(5) Vid. AREVALO GUTIÉRREZ, A.: «Comisiones de Investigación y de Encuesta», *Las Comisiones Parlamentarias*, Coord. J. C. DA SILVA OCHOA, Eusko Legebiltzarra-Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1994, Nota 3, pág. 366; En relación con las Comisiones de Investigación en el Parlamento Europeo, vid. ABELLÁN MATESANZ, I. M.<sup>a</sup>: «Las Comisiones Parlamentarias», *Los Parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo*, Cyan, Madrid, 1997.

40 (6) En relación con la regulació que sobre las Comisiones de Investigación se contiene en el art. 34 de la Constitución de Weimar, vid. FISHBACH, D. G.: *Derecho Político General y Constitucional Comparado*, Labor, Barcelona-Buenos Aires, 1934, págs. 119 y 120.

(7) ALZAGA VILLAAMIL, O.: *La Constitución Española de 1978*, El Foro, Madrid, 1978, pág. 521.

(8) Art. 44.4 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania:

«Las resoluciones de la comisión de investigación no podrán ser sometidas a la consideració judicial. Los tribunales quedan en libertad para apreciar y calificar los hechos que son objeto de investigación».

(9) A estos efectos, debe recordarse como durante los debates en la Comisión Constitucional del Senado, ya se discutió tanto sobre el emplazamiento del inciso «cuando proceda», como sobre el sentido que debiera darse a la decisió de remisió efectuada por la Comisión de Investigación. Dejándose claramente constancia, de que la decisió de remisió nunca implicaría una calificació jurídico-penal de los hechos, limitándose, por tanto, a trasladar unos hechos para que fuesen calificados por el Fiscal, por ello sería a él a quien correspondería libremente, «cuando proceda», cuando según su criterio sea procedente, decidir sobre la interposició de las acciones penales pertinentes. DSS núm. 48, de 1 de septiembre de

1978, págs. 2195 y ss.

(10) PECES BARBA, G.: *La Constitución Española de 1978. Un estudio de Derecho y Política*, Fernando Torres, Valencia, 1984, pág. 74.

(11) SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: *Derecho Parlamentario Español*, op. cit. pág. 424, Nota 24. En este mismo sentido también vid. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P.: «Las Comisiones de Investigación de las Cortes», op. cit. págs. 164 a 166.

(12) Si bien tal equiparación no ha sido prevista ni por nuestra Constitución, ni por su normativa de desarrollo, lo cierto, es que, la misma, ha sido cuestionada, aunque sin éxito, tanto en una como en otra. En este sentido, vid. *Documentación Administrativa*, núm.180, Madrid, 1978, pág. 71; *BOCG, Congreso de los Diputados, II Legislatura, Serie B, núm. 35-I*.

(13) En este sentido vid, entre otros, el artículo 82 de la Constitución Italiana:

«Cada Cámara puede ordenar encuestas sobre materias de interés público. A tal fin nombrará entre sus propios miembros una Comisión formada de manera tal que refleje proporcionalmente los grupos. La Comisión de encuesta realiza sus investigaciones y averiguaciones con iguales poderes e idénticas limitaciones que la autoridad judicial».

(14) El Reglamento de la Asamblea de la Ciudad de Ceuta, no contiene regulación alguna a este respecto.

(15) En relación con la responsabilidad política difusa, vid. GARCÍA MORILLO, J.: «Responsabilidad política y responsabilidad penal», *Revista española de Derecho Constitucional*, núm. 52, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Enero/Abril, 1998, pág. 88. En este sentido son significativas las palabras del citado autor, al señalar, que: «Ciertamente, existe también lo que se ha denominado la “responsabilidad política difusa”, es decir, la convicción generalizada de que el mantenimiento en el cargo sólo generará perjuicios para la organización a la que pertenece la persona cuestionada. Concurren aquí varios elementos, estrechamente vinculados, desde luego, con lo que se ha llamado la “opinión pública”: la presión de ésta puede llegar a ser tan intensa que la permanencia en el cargo se antoja, incluso para el implicado, insoportable y, en todo caso, generadora de un coste político tal que haga preferible el abandono, esto es, la dimisión. En la responsabilidad política difusa, al contrario que en la institucional, todo es como el propio nombre indica, difuso: ante quién se es responsable, cuándo y de qué es algo que depende, fundamentalmente de la intensidad de la crítica pública, de quién -los propios o los ajenos- la ejerza y de qué consecuencias puedan seguirse en caso de ignorarla». También vid. GIUSEPPE UGO RESCIGNO: *La responsabilidad*, Giuffrè, Milán, 1967.

(16) En relación con esta cuestión, conviene recordar la polémica planteada tanto en ámbitos políticos como doctrinales, como consecuencia de la creación de la comúnmente denominada «Comisión GAL» en el Senado durante la V Legislatura. En este sentido, vid. NAVAS CASTILLO, F.: *La función legislativa y de control en Comisión Parlamentaria: Comisiones de Investigación y Comisiones Legislativas Permanentes con competencia legislativa plena*, Colex, Madrid, 2000.

(17) En este sentido vid. ALVAREZ CONDE, E.: *Curso de Derecho Constitucional*, Vol. II, Tecnos, Madrid, 2000, págs. 163 a 184. El citado autor distingue únicamente entre «control-fiscalización» y «control-responsabilidad», considerando a las Comisiones de Investigación como una modalidad de «control-fiscalización», conjuntamente con las preguntas, interpelaciones y mociones.

(18) CAAMAÑO, F.: «Comisiones Parlamentarias de Investigación y Poder Judicial: paralelismo o convergencia.(Apuntes para su debate)», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 6, 1994, págs. 169 y ss. Este autor considera que, a pesar de que la Constitución no prohíba la simultaneidad entre una investigación parlamentaria y una investigación judicial, ello no significa que sea ni jurídica ni políticamente conveniente, por lo que dicha concurrencia objetiva y temporal debería ser impedida por una Ley.

(19) A mi juicio, este tipo de control tiene un significado diverso para la mayoría que para la minoría parlamentaria, porque el control parlamentario, debe ser definido como aquella actividad cuya finalidad última es la verificación de la adecuación de la acción del Gobierno a sus propios parámetros, así como la intención de influir sobre los mismos. De tal manera, que su ejercicio, no conlleva la imputación de una sanción directa e inmediata, sino que, por el contrario, la sanción por antonomasia, será impuesta por la «opinión pública» entendida como potencial elector. Partiendo de tales planteamientos, la mayoría que respalda al Gobierno en la Cámara, entiende el control parlamentario como el contraste de la acción gubernamental con su programa de gobierno, por ser éste el programa defendido por la fuerza política mayoritaria en la Cámara. La oposición, en cambio, con la intención de convertirse en mayoría parlamentaria en las futuras elecciones, no sólo intentará que el programa de gobierno se acerque, lo más posible, a su propio programa político, sino que, además, procurará presentarse ante la «opinión pública» como una auténtica alternativa de gobierno; configurándose, por ello, la minoría, como el auténtico titular de la función de control parlamentario.

(20) Vid. Prensa. EL MUNDO, de 19 de diciembre de 1995, pág. 18.

(21) Vid. Prensa, EL MUNDO, de 22 de enero de 1998, pág. 11.

(22) ALVAREZ CONDE, E.: *Curso de Derecho Constitucional. op. cit.* pág. 171.

(23) GARCÍA MORILLO, J.: «Responsabilidad política y responsabilidad penal». *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm.52, enero/abril 1998, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.