

# ***Lawfare* y comisiones parlamentarias de investigación: un matrimonio constitucionalmente imposible**

**FRANCISCO JAVIER RUIZ BURSÓN**

Letrado del Parlamento de Andalucía

Profesor colaborador honorario

Universidad CEU-Fernando III, CEU Universities

<https://orcid.org/0000-0002-1597-3820>

## **Resumen**

El presente trabajo pretende ofrecer una visión global de un concepto que ha adquirido relevante protagonismo en la actualidad política: el *lawfare* o guerra judicial. Sin perjuicio de su examen desde otros parámetros, el estudio ha sido realizado desde una perspectiva eminentemente jurídica, si bien la exposición del tema responde a un enfoque interdisciplinar en el que se conjugan distintas ramas del derecho en sus vertientes constitucional, parlamentaria, penal, procesal, histórica e internacional. Asimismo, analizaremos el concepto y las funciones que la Constitución de 1978 atribuye a las comisiones de investigación como instrumento parlamentario de control.

La exposición de los precedentes existentes y de las claves hermenéuticas ofrecidas por la jurisprudencia constitucional española, junto al análisis crítico y razonado de los argumentos aportados por la doctrina más autorizada, constituyen la columna vertebral sobre la que nos apoyamos para ofrecer unas conclusiones que, aunque disten de ser definitivas, pueden permitirnos avanzar en un camino seguro hacia la tutela de un

estado de derecho creíble, más allá de contextos políticos meramente coyunturales.

**Palabras clave:** *lawfare*, comisión de investigación, estado de derecho, división de poderes, independencia judicial.

## Resum

Aquest treball pretén oferir una visió global d'un concepte que ha adquirit un protagonisme rellevant en l'actualitat política: el *lawfare* o guerra judicial. Sense perjudici d'examinar-lo des d'altres paràmetres, l'estudi s'ha fet des d'una perspectiva eminentment jurídica, si bé l'exposició del tema respon a un enfocament interdisciplinari en el qual es conjunten diferents branques del dret en els vessants constitucional, parlamentari, penal, processal, històric i internacional. Així mateix, analitzarem el concepte i les funcions que la Constitució de 1978 atribueix a les comissions d'investigació com a instrument parlamentari de control. L'exposició dels precedents existents i de les claus hermenèutiques oferides per la jurisprudència constitucional espanyola, juntament amb l'anàlisi crítica i raonada dels arguments aportats per la doctrina més autoritzada, constitueixen la columna vertebral sobre la qual ens recolzem per a oferir unes conclusions que, encara que disten de ser definitives, poden permetre'ns avançar en un camí segur cap a la tutela d'un estat de dret creíble, més enllà de contextos polítics merament conjunturals.

**Paraules clau:** *lawfare*, comissió d'investigació, estat de dret, divisió de poders, independència judicial.

## Abstract

This paper aims to offer a global vision of a concept that has acquired a relevant prominence in current politics: *lawfare* or judicial warfare. Without prejudice to its examination from other parameters, the study has been carried out from an eminently legal perspective, although the exposition of the subject responds to an interdisciplinary approach where different branches of Law are combined in their constitutional, parliamentary, criminal, procedural, historical and international aspects. Likewise, we will analyze the concept and functions of the Commissions of Inquiry that, as a parliamentary instrument of control, are attributed by the Constitution of 1978.

The exposition of the existing precedents and the hermeneutic keys offered by the Spanish constitutional jurisprudence, together with the critical and reasoned analysis of the arguments provided by the most authoritative doctrine, constitute the backbone on which we rely to offer conclusions that, although far from being definitive, may allow us to advance on a safe path towards the protection of a credible rule of law, beyond merely conjunctural political contexts.

**Key words:** lawfare, commission of inquiry, rule of law, separation of powers, judicial independence.

## Sumario

- I. *Lawfare* como concepto polisémico, líquido, y manipulable: ¿judicialización de la política o politización de la justicia?
- II. Comisiones parlamentarias de investigación: concepto, funciones y jurisprudencia constitucional
  1. Concepto y funciones
  2. Jurisprudencia constitucional
- III. Un precedente parlamentario: la comisión de investigación sobre la aplicación del artículo 155 en el Parlamento de Cataluña
- IV. Un precedente jurisprudencial: la sentencia del Tribunal constitucional 191/2016, de 15 de noviembre
- V. El Consejo General del Poder Judicial ante las comisiones de investigación sobre *lawfare*
- VI. El derecho europeo ante las comisiones de investigación sobre *lawfare*
- VII. Separación de poderes y *lawfare*: ¿las comisiones de investigación pueden revisar políticamente sentencias judiciales?
- VIII. Conclusiones
- IX. Bibliografía

## I. *Lawfare* como concepto polisémico, líquido y manipulable: ¿judicialización de la política o politización de la justicia?

La denominación *lawfare* es un neologismo de raíz anglosajona, mezcla de dos palabras inglesas: *law*, que significa derecho, y *warfare*, como sinónimo de guerra o conflicto bélico. El *Diccionario de la Lengua* de Oxford lo define como «acciones judiciales emprendidas como parte de una campaña en contra de un país o grupo», y el de Cambridge, de forma más genérica, como «el uso de acciones legales para causar problemas a un oponente».<sup>1</sup>

En consecuencia, dicho término vendría a equivaler, de forma literal, a *guerra judicial* o *jurídica*. De hecho, aunque el *Diccionario* de la Real Academia Española de la Lengua aún no se haya hecho eco de este vocablo, la Fundación del Español Urgente considera como alternativas válidas para su traducción a nuestra lengua las expresiones *persecución judicial*, *instrumentalización de la justicia* o *judicialización de la política*.<sup>2</sup> Sin embargo, el alcance del concepto es mucho más amplio de lo que parece a primera vista. Y es que el mismo ha sido utilizado en contextos tan diversos como las relaciones internacionales, la esfera militar, la filosofía del derecho o el ámbito de la política.<sup>3</sup>

El origen de la palabra *lawfare* se localiza en el prólogo del libro *The Nature of International Society*, en su edición de 1975, cuyo autor, Charles Manning, lo emplea para describir la táctica que, a modo de una guerra sublimada, se sigue por ciertos países para aplicar el derecho como un instrumento —entre otros muchos— al servicio de

---

1 <<https://dictionary.cambridge.org/es/diccionario/ingles/lawfare>> [Visitado el 10 de marzo de 2025].

2 <<https://www.fundeu.es/recomendacion/lawfare-alternativas-en-espanol/>> [Visitado el 4 de abril de 2025].

3 Resulta imprescindible la consulta de los recientes e interesantes estudios de Pignatelli García, M. J., «Lawfare en español ¿Qué es la guerra jurídica? Aproximación teórica al fenómeno», *Revista General de Derecho Penal*, n.º 37, Iustel, Madrid, 2022, y Gándara Pizarro, J. H., y Gándara Pizarro, F. H., «Lawfare», *Eunomia. Revista en Cultura de la Legalidad*, n.º 22, ed. Universidad Carlos III, Madrid, 2022, pp. 269-270 y 272-273. También hace referencia al «origen inícuo» de este término, como expresión de un voluntarismo nominalista con pretensiones totalitarias, Silva Sánchez, J. M., «Lawfare y neolenguaje político», *ABC*, 28 de noviembre de 2023.

sus propios intereses mediante una interpretación torcida de las normas internacionales.

Posteriormente, John Carlson y Neville Yeomans, en *Whiter Goet the law-Humanity or Barbarity* (1975), emplearon la misma denominación, si bien desde una perspectiva iusfilosófica, considerándolo como una reacción del derecho natural frente a los excesos del positivismo jurídico, que pretende sustituir una justicia meramente retributiva por otra más humanista, de carácter restaurativo.<sup>4</sup>

Dentro de la esfera militar, el concepto adquiere un nuevo significado. Estamos ante el uso del derecho como un elemento de estrategia con el propósito de allanar la victoria en un enfrentamiento bélico posterior. Quienes empezaron a utilizar este registro semántico fueron los cuadros del Ejército de la República Popular de China, definiéndolo como la técnica que se desarrolla mediante un conjunto de acciones, plasmadas en foros académicos, mediáticos, culturales y de opinión pública, cuyo objetivo es imponer una interpretación falaz del derecho internacional favorable a sus intereses y justificadora de su expansionismo político y económico. Esta idea se retoma por el militar norteamericano Charles J. Dunlap, en su artículo *Law and Military Interventions: Preserving Humanitarian Values en 21st Century Conflicts* (2001),<sup>5</sup> para quien el *lawfare* es el manejo del derecho como arma de guerra al servicio de fines militares, táctica que se estaría empleando por algunos países, de menor potencia defensiva, contra los Estados Unidos.

Por último, llegamos a la aplicación de este vocablo en la esfera política. Puede considerarse como punto de partida el simposio celebrado en la Universidad Case de la Reserva Occidental (2010), donde se analizó el uso —y abuso— de los tribunales internacionales y del derecho por algunos países con el propósito de desprestigiar a otros,

---

4 Esta acepción nos recuerda el concepto de *equidad* aristotélica, en el sentido de satisfacer la necesidad de justicia material para un caso concreto que va más allá de la rigidez de la norma escrita (*vid.* artículo 3.2 del Código civil).

5 <<https://people.duke.edu/~pfeaver/dunlap.pdf>> [Visitado el 19 de diciembre de 2023].

creando así una pléyade de demandas infundadas y procedimientos judiciales torticeros con el objeto de intimidar a las potencias enemigas.

Y ya en el último estadio de su evolución semántica, el concepto se traslada de la política internacional a la nacional —con especial protagonismo de autores iberoamericanos aplicándolo a su marco geográfico—,<sup>6</sup> de forma que pasa a ser sinónimo de judicialización de la política mediante un excesivo activismo jurisdiccional contra determinados partidos o líderes públicos. En esta última mutación, se aprecia un importante sesgo ideológico en tanto que se utiliza por autores de inspiración marxista con el objeto de denunciar presuntas irregularidades judiciales, a su juicio apoyadas por sectores de la derecha económica y mediática, orientadas a la persecución de dirigentes de corte progresista.<sup>7</sup>

Partiendo de esta última acepción, la palabra *lawfare* ha sido empleada en nuestro país por varios juristas con posturas cercanas a partidos políticos de extrema izquierda o independentistas para desautorizar sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional o el Tribunal Supremo.<sup>8</sup> El propósito último que se busca es la

---

6 Couso Salas, J., "Consolidación democrática y poder judicial: los riesgos de la judicialización de la política", *Revista de Ciencia Política*, volumen XXIV, n.º 2, 2004, pp. 29-48, y Aquino Britos, A. R., *Lawfare, estado de derecho y democracia*, ed. B de F, Buenos Aires, 2021.

7 Podemos citar, entre otros muchos, a Tirado Sánchez, A., *El lawfare. Golpes de estado contra la ley*, ed. Akal, Barcelona, 2021, Romano, Silvina M., *Guerra judicial y neoliberalismo en América Latina*, ed. Mármol Izquierdo, Sevilla, 2019 y Bielsa, R., y Peretti, P., *Lawfare: Guerra judicial-mediática*, ed. Ariel Argentina, Buenos Aires, 2019. El análisis marxista del derecho considera que el mismo no se fundamenta en principios de justicia o bien común, sino que constituye una superestructura que se utiliza para perpetuar la dominación de la clase económica dominante sobre la explotada, como afirma Marx, K., «Contribución a la crítica de la Economía política» [1859], en Fromm, E. (ed.), *Marx y su concepto del hombre*, trad. Campos, J., Ed. Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1984, p. 227: «El conjunto de estas relaciones [de producción] constituye la estructura económica de la sociedad, o sea, la base real sobre la cual se alza la superestructura jurídica y política y a la cual corresponden formas determinadas de la conciencia social».

8 Martín Pallín, J. A., *La guerra de los jueces. El proceso judicial como arma política*, ed. Catarata, Madrid, 2022, Del Clot, D., *Lawfare. Estrategia de represión contra el independentismo catalán*, ed. Catarata, Madrid, 2022, y Garzón Real, B., "Interpretación, independencia judicial y *lawfare*", *Foreign Affairs Latinoamérica*, volumen 21, n.º 3, México, 2021, pp. 24-32, y "Julian Assange y Rafael Correa. Dos casos de *lawfare*", *NODAL (Noticias de América Latina y el Caribe)*, 12 de marzo de 2021.

deslegitimación de pronunciamientos judiciales que han considerado contrarias a nuestro ordenamiento jurídico resoluciones o leyes aprobadas por el Parlamento de Cataluña que pretendían dar cobertura a la secesión unilateral del resto del país, así como de aquellas otras sentencias que aplicaban el Código penal a los actos delictivos perpetrados con ocasión de simulacros electorales de referéndums ilegales o de los disturbios generados a raíz de tales hechos.<sup>9</sup>

Para comprobar la génesis de este vocablo en nuestro país, resulta interesante el análisis de las referencias parlamentarias al mismo recogidas en los diarios de sesiones de las Cortes Generales. La primera ocasión en la que se empleó esta palabra en el Congreso de los Diputados fue el 24 de septiembre de 2020, durante una sesión de la Comisión sobre Asuntos Exteriores, por parte del integrante del Grupo Parlamentario Unidas-Podemos, Sr. Santiago Romero, con ocasión del debate de una proposición de ley presentada por el grupo Vox, relativa a la situación política venezolana y al desarrollo de una estrategia de colaboración con los Estados Unidos de América para la captura de Nicolás Maduro Moros y los demás miembros de su gobierno. El tenor literal de su intervención fue el siguiente:

El término *lawfare* describe una forma de guerra jurídica que se despliega a través del uso ilegítimo del derecho interno internacional con la intención de dañar al oponente para conseguir así la victoria en un campo de batalla de relaciones políticas públicas, paralizando política, judicial o financieramente a los oponentes

---

9 A juicio de Lousada Arochena, J. F., «Politización de la justicia, judicialización de la política: Estado de la cuestión en España», *Revista de Derecho Político*, n.º 122, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 2024, p. 97, la introducción de este concepto en nuestro país tiene su origen en las reivindicaciones de los partidos separatistas catalanes, y guarda semejanza con el modelo iberoamericano en cuanto a su empleo en un contexto de aguda polarización política, si bien se distancia del mismo al no ajustarse a nuestra realidad la presunta concurrencia de una estrategia sistemática y coordinada de funcionarios, grupos políticos y poderes económicos en tal sentido. Por otra parte, Arenas García, R., «¿Amnistía para la convivencia? Convivencia y atropello de los derechos fundamentales en Cataluña», en AA. VV. (Betancor, A., coord.), *La amnistía: el caballo de Troya de la democracia*, ed. Deusto, Barcelona, 2024, p. 226 y 227, lo considera como un eslabón más dentro de la estrategia independentista para deslegitimar la actuación de los poderes del Estado y, de paso, legitimar el incumplimiento sistemático de la ley vigente por las autoridades públicas proclives a la secesión.



[...] Su planificación comenzó cuando la izquierda en América Latina alcanzaba el Gobierno en los procesos electorales y hoy se ha convertido en uno de los mayores peligros para la democracia en todo el mundo, este uso descontrolado del *lawfare*.<sup>10</sup>

De la misma pueden extraerse dos claras conclusiones. En primer lugar, el *lawfare* es un concepto que, en términos ideológicos, surge de la aplicación de doctrinas de corte neomarxista a la realidad iberoamericana, el cual fue posteriormente importado a nuestro país por formaciones políticas afines a dicha orientación.<sup>11</sup> Por otro lado, resulta harto significativo que esta inicial alusión tuviera lugar con ocasión de un debate sobre la dictadura bolivariana en términos de defensa de dicho régimen.

Como se puede apreciar, nos encontramos ante un término polisémico y totalmente mutable, propio de un lenguaje de corte posmoderno en el que las palabras ya no aparecen como un reflejo de la realidad, sino que se transforman en una mera herramienta al servicio de los intereses particulares de quien las maneja.<sup>12</sup> De hecho, el mismo se usa en varias disciplinas totalmente distintas y, dentro de cada una de ellas, como un instrumento para eliminar al contrincante o, al menos, deslegitimarlo. El problema de fondo es que, en su última acepción, lo que se viene a poner en duda —o manipular— es la misma garantía jurisdiccional, elemento nuclear del estado de derecho.

---

10 *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* n.º 155, de 24 de septiembre de 2020, p. 6. Posteriormente su uso se ha generalizado en las Cortes, pues el *lawfare* ha sido mencionado en 20 intervenciones durante la XIV legislatura y en otras 106 a lo largo de la XV legislatura aún en curso. Vid. <<https://www.congreso.es/es/busqueda-de-publicaciones>> [Consultado a 10 de marzo de 2025].

11 Rodríguez-Zapata Pérez, J., «La amnistía, el caballo de Troya contra la Constitución», *El Mundo*, 14 de noviembre de 2023: «[...] el término *lawfare*, muy querido en Venezuela, Argentina, Brasil o Bolivia por el neomarxismo sudamericano, y que ya había empezado a usar en España una de sus formaciones políticas» y Silva Sánchez, J. M., «*Lawfare* y neolenguaje político», *cit.*: «Luego, [la expresión *lawfare*] pasó a ser utilizada por los gobiernos populistas de extrema izquierda en Suramérica para sostener su blindaje frente a cualesquiera investigaciones judiciales. No hace falta ser muy perspicaz para averiguar por qué vía llegó a nuestros lares».

12 Esta concepción del lenguaje es tributaria de la *teoría de la deconstrucción*, propugnada por el filósofo galo Derrida, en contra del realismo ontológico defendido, entre otros, por santo Tomás de Aquino.

Y es que el empleo de un concepto tan líquido a la hora de enjuiciar uno de los poderes del Estado nos plantea si, realmente, lo que se pretende no es evitar la judicialización de la política sino más bien politizar de la justicia en beneficio de quienes se escudan tras dicha figura.

Dentro de dicho contexto debe analizarse la pretensión recogida en el documento que formaliza el acuerdo de investidura, suscrito conjuntamente por el Partido Socialista Obrero Español y Juntos por Cataluña/Junts per Catalunya (JxCat), que da carta de naturaleza a las investigaciones parlamentarias sobre presunto *lawfare* en nuestra nación:

[...] En este sentido, las conclusiones de las comisiones de investigación que se constituirán en la próxima legislatura se tendrán en cuenta en la aplicación de la ley de amnistía en la medida que pudieran derivarse situaciones comprendidas en el concepto *lawfare* o judicialización de la política con las consecuencias que, en su caso, puedan dar lugar a acciones de responsabilidad o modificaciones legislativas.<sup>13</sup>

Como acertadamente ha señalado la mejor doctrina, cabe inferir de dicho texto un presupuesto y tres proyectos de decisiones jurídicas «a cual peor».<sup>14</sup> La idea que sirve de fundamento *a priori*, sin aparato probatorio alguno, es que la judicatura no va a adoptar sus resoluciones sobre la aplicación de la ley de amnistía con sujeción a derecho, sino conforme a sus preferencias políticas. Para hacer frente a este infundado «activismo jurisdiccional» se adoptan tres remedios: la creación de unas comisiones de investigación parlamentarias que actuarán a modo de «Requetesupremo» supervisor de las sentencias dictadas, la amenaza no velada de ejercer las correspondientes acciones de responsabilidad contra la magistratura díscola y, por último, la ulterior modificación de la ley de olvido cuantas veces fuera necesario para evitar el tan temido como difuso «obstruccionismo» judicial en una suerte de «amnistía permanente revisable».

---

13 <<https://elpais.com/espana/2023-11-09/el-documento-del-acuerdo-firmado-por-psoe-y-junts-para-dar-via-libre-a-la-investidura-de-pedro-sanchez.html>> [Visitado el 4 de abril de 2025].

14 Lascuráin, J. A., "Jueces en Berlín", *El Mundo*, 27 de noviembre de 2023.

A resultas de dicho pacto, se ha llegado incluso a formular sendas querellas basadas en su presunta infracción de la normativa penal. Concretamente, el partido político Vox planteó la posible concurrencia de un delito de usurpación de funciones del poder judicial (artículo 506 del CP), resultando inadmitida dicha pretensión por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo en tanto que las iniciativas legislativas que eventualmente pudieran adoptarse se enmarcarían dentro del ejercicio de la potestad legislativa y, por tanto, serían objeto de los mecanismos jurídicos de fiscalización que nuestro ordenamiento jurídico reconoce a estos efectos, residenciados en el Tribunal Constitucional y no en la jurisdicción ordinaria.<sup>15</sup> Idéntica suerte corrió la presentada por el sindicato Manos Limpias, en relación con el delito de amenazas (artículo 196 del CP) contra miembros de la judicatura, y el auto argumentaba que nos encontrábamos ante manifestaciones genéricas contra posibles pronunciamientos futuros de los órganos jurisdiccionales, por lo que, con independencia de poder ser tachadas de falta de respeto ante uno de los poderes del Estado, no exteriorizan un mal concreto y presente para los aludidos ni para sus allegados.<sup>16</sup>

## **II. Comisiones parlamentarias de investigación: concepto, funciones y jurisprudencia constitucional**

### ***II.1. Concepto y funciones***

Con carácter general, las comisiones son órganos parlamentarios que, a diferencia del Pleno de las asambleas legislativas, están constituidas por un número de diputados inferior al total de los componentes de la cámara. Las mismas son susceptibles de clasificarse en varias categorías atendiendo a distintos criterios. Asimismo, dentro de las que no tienen

---

<sup>15</sup> Auto de 14 de febrero de 2024 (rec. 21196/2023), fundamento jurídico 6 *in fine*.

<sup>16</sup> Auto de 25 de junio de 2024 (rec. 21230/2023), fundamento jurídico 3. La querella también incluía, como hechos punibles, alusiones realizadas por diputados de Izquierda Republicana de Cataluña/Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), en el Congreso de los Diputados, y de Juntos por Cataluña/Junts per Catalunya (JxC), en la televisión pública catalana, cuestionando la integridad e independencia de miembros de la judicatura.

carácter permanente y según la finalidad que les es propia, se distingue entre las comisiones de investigación y las restantes.<sup>17</sup> Las primeras tienen un objeto muy concreto: realizar una indagación sobre un asunto de interés general con el propósito de depurar las responsabilidades políticas que, en su caso, pudieran existir.<sup>18</sup>

La función de las comisiones de investigación viene delimitada en el artículo 76 de la Constitución, que regula su régimen jurídico de acuerdo con los siguientes principios:

- Pueden constituirse por el Congreso de los Diputados, por el Senado o por ambas cámaras de forma conjunta.
- Se ciñen a asuntos de interés público.
- Sus conclusiones no son vinculantes para los tribunales ni afectan a las resoluciones judiciales.
- El resultado de la investigación puede comunicarse al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones pertinentes.
- Se establece la obligación de comparecer a requerimiento de las cámaras, y la ley puede regular las sanciones aplicables al incumplimiento de dicho deber.<sup>19</sup>

Si bien es cierto que nuestra *lex legum* solo hace referencia a las comisiones de investigación constituidas en el seno de las Cortes Generales, la jurisprudencia constitucional ha extendido sus prescripciones al resto de asambleas autonómicas, en tanto que se

---

17 El Reglamento del Congreso de los Diputados dedica a las comisiones de investigación el artículo 52, y en el siguiente prevé la posibilidad de crear otras comisiones no permanentes con distintos objetivos. Asimismo, el Senado, en su norma reglamentaria, considera a las comisiones de investigación o especiales como el único subgénero dentro de las no permanentes (artículos 50, 59 y 60).

18 Sentencia del Tribunal Constitucional 111/2019, de 2 de octubre, fundamento jurídico 5, letra b: «Las comisiones parlamentarias de investigación son órganos que pueden llegar a apreciar y, en su caso, a proponer que el pleno de la asamblea respectiva declare la existencia de responsabilidades políticas (o, más en general, públicas) de los sujetos pasivos sometidos a sus indagaciones».

19 Este precepto constituye el fundamento 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, donde se tipificó, en su artículo cuarto, el delito de incomparecencia ante las Cortes Generales, actualmente derogado. El incumplimiento de este deber se regula como delito de desobediencia en el art. 502.1 del Código penal en vigor.

consideran principios comunes de derecho parlamentario, sin perjuicio de las peculiaridades que puedan establecerse dentro de dichos parámetros por los respectivos estatutos de autonomía y reglamentos de las cámaras.<sup>20</sup> Precisamente el Estatuto andaluz contiene una precisión muy interesante a los efectos del presente trabajo: estos órganos tienen por objeto fiscalizar la actuación del poder ejecutivo.<sup>21</sup>

Según la mejor doctrina, las comisiones de investigación gozan de un carácter poliédrico que comprende la obtención de información, el esclarecimiento de determinados hechos de interés general, el debate público y el impulso político mediante las conclusiones aprobadas; e incluso se ha llegado a afirmar que desempeñan una función autónoma que engloba todas las anteriores.<sup>22</sup> Sin embargo, todo ello debe contextualizarse en el marco de la actividad propia de las Cortes Generales prevista en el artículo 66.2 de la norma fundamental y, más concretamente, dentro de su labor de control del Gobierno.<sup>23</sup>

---

20 Buena prueba de ello son las expresas referencias a este precepto en las sentencias del Tribunal Constitucional 133/2018, de 13 de diciembre, fundamento jurídico 8: «el artículo 76.1 CE [...] es predicable en nuestro ordenamiento de cualquier cámara o asamblea parlamentaria», respecto de la actividad desarrollada por una comisión de investigación constituida en Les Corts Valencianes, y 77/2023, de 20 de junio, fundamento jurídico 3, en relación con otra creada por la Junta General del Principado de Asturias.

21 Artículo 106.3.º de la Ley orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de autonomía para Andalucía.

22 Santaolalla López, F. *Derecho parlamentario español*, ed. Dykinson, Madrid, 2019, pp. 457-458, Astarloa Huarte-Mendicoa, I., y Caveró Gómez, M., «Artículo 76», en AA. VV., (Alzaga Villamil, O., dir.) *Comentarios a la Constitución española de 1978*, tomo VI, Congreso de los Diputados y Edersa, Madrid, 1998, pp. 641-642, y Pascua Mateo, F., «Artículo 76», en AA. VV. (Rodríguez-Piñero Bravo-Ferrer, M., y Casas Bahamonde. M. E., dirs.), *Comentarios a la Constitución española. Conmemoración del XL Aniversario de la Constitución*, tomo II, Ed. BOE-Fundación Wolters-Kluwer, Madrid, 2018, p. 140. Asimismo, se ha hecho eco de esta cuestión la sentencia del Tribunal Constitucional 133/2018, de 13 de diciembre, fundamento jurídico 8: «La actividad parlamentaria de investigación, ya se conciba, en un debate doctrinal que dista de ser pacífico, como instrumental de la función de control político, como mecanismo de información, como una facultad de carácter polivalente o, en fin, como una función autónoma...».

23 Para Arévalo Gutiérrez, A., «Reflexiones sobre las Comisiones de Investigación o encuesta parlamentarias en el ordenamiento constitucional español», *Revista de las Cortes Generales*, n.º 11, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, pp. 163-172, la principal función de estas comisiones es la de realizar un control político del ejecutivo, sin perjuicio de que, subsidiaria o instrumentalmente, también sirvan para obtener información. Igualmente, Gude Fernández, A., «Las comisiones de investigación en el Parlamento de Galicia», *Anuario de la*

Dicha acción investigadora tiene, además, un claro límite constitucional: el respeto a la función jurisdiccional que corresponde en exclusiva a jueces y tribunales (artículo 117.3 CE). De ahí que las conclusiones adoptadas en el seno de dichos órganos no obliguen a los tribunales en las resoluciones que estos últimos dicten, ni tampoco puedan sustituir a la judicatura en el ejercicio de su potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado. Esta exigencia, evidentemente, proviene del principio de división de poderes y la consiguiente necesidad de no confundir las funciones del legislativo con las atribuciones propias del poder judicial. Y, como acabada expresión de esta imprescindible distinción dentro del Estado, en el supuesto de que durante el curso de la investigación pudiera tenerse conocimiento de extremos susceptibles de materia penal, el órgano parlamentario se limitará a dar traslado de ello al Ministerio Fiscal para que este último, si lo estima pertinente, sea quien actúe ante los tribunales.

## ***II.2. Jurisprudencia constitucional***

En relación con el presente trabajo, tiene singular relevancia la Sentencia 85/2018, de 19 de julio, dictada con ocasión de la interposición de un recurso de inconstitucionalidad del Gobierno de España contra la Ley foral 16/2015, de 10 de abril, de reconocimiento y reparación de las víctimas por actos de motivación política provocados por grupos de extrema derecha o funcionarios públicos.<sup>24</sup> En su artículo 3 se regulaba la denominada Comisión de Reconocimiento y

---

*Facultad de Derecho de la Universidad de La Coruña*, n.º 7, ed. Universidad de La Coruña, La Coruña, 2003, p. 467, afirma que en estas comisiones lo principal y sustantivo es el control que se realiza a través las mismas y lo accesorio o adjetivo la información que se obtiene para su posterior valoración política. En idéntico sentido, Auto del Tribunal Constitucional 664/1984, de 7 de noviembre, fundamento jurídico 1: «[...] en modo alguno puede decirse que sus actuaciones hayan sido de carácter jurisdiccional, sino, en todo caso, constitutivas del ejercicio de la competencia de las Cortes Generales para controlar la “acción del Gobierno” (artículo 66.2 de la Constitución), sin que las conclusiones, a que puedan llegar las Comisiones en la investigación de cualquier asunto de interés público, puedan ser vinculantes para los Tribunales, ni afectar a las resoluciones judiciales».

24 Derogada por la Ley foral 16/2019, de 26 de marzo.

Reparación, un órgano administrativo —no parlamentario— constituido por expertos independientes dentro de cuyas competencias se incluía la investigación o fijación de hechos consistentes en actuaciones tipificadas como delitos, tales como homicidios o lesiones, a los efectos de conceder o no la condición de víctimas de acuerdo con dicha norma. Asimismo, se facultaba a dicha comisión para proceder a una interpretación de los sucesos acaecidos, aunque no hubiera una sentencia judicial que determinara la autoría de las actividades delictivas.

Si bien es cierto que el Tribunal Constitucional no cuestionó la conformidad a derecho de las medidas administrativas de carácter asistencial o de reparación a favor de las víctimas, sí lo hizo respecto a la investigación de hechos que se incardinan en el ámbito penal. Y es que, como señala en artículo 117 de la carta magna, nos encontramos ante funciones que corresponden de forma exclusiva y excluyente al poder judicial.<sup>25</sup> En consecuencia, la atribución de la labor de indagación y fijación de hechos que constituyen actuaciones castigadas en el orden criminal solo puede desarrollarse, según los parámetros constitucionales, por los tribunales, y en ningún caso por comisiones dependientes de otros poderes del Estado, entre los que se encuentra el ejecutivo autonómico navarro.<sup>26</sup> Finalmente, fundamenta su decisión en la propia naturaleza del estado de derecho.

---

25 Fundamento jurídico 5: «El título VI (arts. 117 a 127) de la Constitución, bajo la rúbrica "Del Poder Judicial", regula un poder del Estado al que identifica con el ejercicio de potestad o función jurisdiccional, concebida en sentido estricto como aquella actividad estatal destinada a pronunciar derecho de forma irrevocable y cuyo ejercicio corresponde únicamente a los órganos judiciales [...] En este sentido, los juzgados y los tribunales del orden jurisdiccional penal tienen atribuido el conocimiento de las causas y de los juicios criminales... lo que plasma la competencia exclusiva de este orden jurisdiccional en el conocimiento de los hechos constitutivos de infracción penal».

26 Fundamento jurídico 6: «Por tanto, el Tribunal entiende que la configuración por el legislador foral de una comisión llamada a la "investigación" y "fijación" de hechos o conductas constitutivas de delito, al margen, por entero, del Poder Judicial y con potestad, incluso, para desconocer lo ya resuelto por la jurisdicción penal es contraria a la Constitución. Y lo es porque las previsiones orientadas al reconocimiento, protección y resarcimiento de las víctimas se articulan a través de un mecanismo, la comisión instituida en la Ley Foral, que lleva a cabo una genuina labor de averiguación de hechos calificados como delitos ante la existencia

A continuación, procedemos a enumerar las afirmaciones más recientes de la jurisprudencia constitucional sobre el respeto de las comisiones parlamentarias a las funciones jurisdiccionales:<sup>27</sup>

- Los órganos de naturaleza parlamentaria no pueden desarrollar actuaciones que sean propias del poder judicial.
- Por tanto, la actividad investigadora parlamentaria tiene prohibida la calificación jurídica de conductas punibles, así como la imputación individualizada a los sujetos investigados. Y ello porque, si lo hiciera, estaría invadiendo el *ius puniendi* del Estado, reservado a los órganos a los que se ha atribuido legalmente dentro de las esferas del derecho penal o del administrativo sancionador.
- La labor de las comisiones de investigación debe ceñirse a determinar las responsabilidades políticas que se deriven de los trabajos realizados con tal fin, puesto que tienen vedado penetrar en la esfera estrictamente judicial.
- Estas restricciones no solo deben respetarse en las conclusiones que se aprueben por estos órganos del legislativo, sino durante todo el proceso indagatorio, de investigación o en las preguntas formuladas a los comparecientes.
- Los límites impuestos a las comisiones de investigación tienen su fundamento, junto al principio de separación de poderes, en la necesidad de proteger la tutela judicial efectiva de los interesados. Y ello porque los ciudadanos pueden desplegar ante tribunales independientes e imparciales toda la actuación procedente en defensa de su presunción de inocencia, mediante la asistencia

---

de denuncias o reclamaciones singulares. Dicha conmixtión de funciones, identificación y protección de la víctima así como investigación de hechos que podrían ser constitutivos de delito, hace que la Ley Foral supere los límites constitucionales antes mencionados, menoscabe con ello la plenitud de la jurisdicción penal al respecto y vulnere el artículo 117 CE».

27 Sentencias 133/2018, de 13 de diciembre, fundamento jurídico 8, y 77/2023, de 20 de junio, fundamento jurídico 3.



letrada obligatoria y el principio de igualdad de armas procesales, pero carece de dichas garantías —o, al menos, las mismas están bastante constreñidas— en el campo parlamentario. De ahí que las restricciones que el artículo 76 de la Constitución señala para estos órganos sean una consecuencia derivada de su propio artículo 24.

- En este sentido, el Tribunal Constitucional ha insistido, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos,<sup>28</sup> en el ineludible respeto a la presunción de inocencia en su vertiente extraprocesal durante el desarrollo de estas comisiones. De este modo, el artículo 24 de la *lex legum* también ampara a los ciudadanos frente a las afirmaciones de las autoridades públicas, distintas de las competentes, que les atribuyan hechos ilícitos o los declaren culpables aun cuando no hayan sido condenados por sentencia firme.

Ha de añadirse que, a pesar de que esta doctrina se haya fijado con ocasión de conflictos constitucionales por investigaciones llevadas a cabo en el seno de parlamentos autonómicos, esto no impide su aplicación a las Cortes Generales, ya que el parámetro utilizado ha sido el artículo 76 de la Constitución, cuyos principios generales obligan a todos los órganos legislativos.

De lo expuesto se deduce la necesidad de respetar una neta distinción entre las funciones desempeñadas por las comisiones de investigación y las que son propias de los órganos jurisdiccionales. Ello impide, en primer término, cualquier confusión competencial

---

28 Las sentencias del Tribunal de Estrasburgo de 25 de abril de 2006, Asunto Puig Panella contra España, ap. 55, de 13 de julio de 2010, Asunto Tendam contra España, ap. 39, y de 16 de febrero de 2016, Asuntos Vlieeland Body y Marcelo Lanni contra España, ap. 47, señalan que las decisiones o declaraciones posteriores a una sentencia judicial, que equivalgan a una declaración de culpabilidad o arrojen dudas sobre la inocencia declarada por los órganos jurisdiccionales, han de considerarse lesivas del artículo 6.2 de la Convención Europea de Derechos Humanos, según el cual toda persona se presume inocente hasta que haya sido declarada legalmente su culpabilidad. De forma más concreta, la sentencia de 18 de febrero de 2016, Asunto Rywn contra Polonia, aplicaba los mismos criterios en relación con las conclusiones formuladas en el ámbito de una comisión parlamentaria de investigación. Estas resoluciones han sido citadas expresamente en la sentencia del Tribunal Constitucional 77/2023, de 20 de junio, fundamento jurídico 5, letra b.

entre los mismos. Asimismo, tampoco cabe que la actividad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado por parte de los tribunales puede ser mediatizada por la investigación parlamentaria.<sup>29</sup> Si bien es cierto que la labor de la comisión y el proceso penal pueden coincidir en el tiempo, dentro del amplio margen constitucionalmente concedido,<sup>30</sup> no lo es menos que ello implica un escrupuloso respeto al principio de exclusividad jurisdiccional de jueces y tribunales, así como el ineludible deber de no vulnerar del derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente extraprocésal, de todos los ciudadanos afectados por las comparecencias o indagaciones de estos órganos parlamentarios. A mayor abundamiento, los principios de intangibilidad de las sentencias, garantía derivada del artículo 24.1 en relación con el 118 de la carta magna, y de seguridad jurídica (artículo 9.3) exigen que las resoluciones dictadas en un proceso judicial solo puedan ser modificadas dentro de los cauces legalmente establecidos para ello, sin que resulte admisible su fiscalización por otras vías extrajurisdiccionales.<sup>31</sup>

---

29 Torres Muro, I., «Artículo 76», en AA. VV. (Rodríguez-Piñero Bravo-Ferrer, M., y Casas Bahamonde, M. E., dirs.), *Comentarios a la Constitución española. Conmemoración del XXX Aniversario de la Constitución*, ed. Fundación Wolters-Kluwer, Madrid, 2008, p. 1438: «En cuanto a las relaciones con el Poder Judicial, es preciso afirmar tajantemente que, del principio de división de poderes y del particular estatus de independencia reconocido constitucionalmente a aquel, se derivan unas barreras claras para las actividades de las Comisiones de Investigación».

30 Por el contrario, el modelo francés establece por ley una incompatibilidad absoluta entre la actividad de estas comisiones y la apertura de procesos judiciales sobre los mismos hechos. Sin embargo, en la práctica la solución es más flexible, como señala Torres Bonet, M., «Las comisiones de investigación y el poder Judicial», en AA. VV., *VI Jornadas de Derecho Parlamentario. Problemas actuales del derecho parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, pp. 659-661.

31 Sentencias del Tribunal Constitucional 97/2020, de 21 de julio, fundamento jurídico 3, letra c, letra a, 108/2021, de 13 de mayo, fundamento jurídico 7, y 55/2022, de 11 de marzo, fundamento jurídico 2, entre otras muchas.

### III. Un precedente parlamentario: la comisión de investigación sobre la aplicación del artículo 155 en el Parlamento de Cataluña

La utilización de comisiones de investigación parlamentarias para denunciar presuntos casos de *lawfare* no constituye una absoluta novedad en el derecho parlamentario español.

El parlamento autonómico catalán, en su sesión plenaria de 4 de julio de 2018,<sup>32</sup> acordó la constitución de la Comisión sobre la aplicación del artículo 155 de la Constitución española en Cataluña. Más allá de las esperpénticas vicisitudes en su desarrollo, tales como el abandono de la misma por los partidos constitucionalistas ante el sectarismo de sus postulados, la citación y no comparecencia de funcionarios y autoridades del Estado que se encontraban fuera del marco competencial autonómico,<sup>33</sup> así como la evidente inconstitucionalidad de la mayor parte de las conclusiones aprobadas por dicho órgano, nuestro interés se centra en aquellos aspectos de la Resolución 894/XII del Parlamento catalán, de 21 de julio de 2020, por la que el Pleno de la cámara autonómica aprobó el dictamen de esta comisión,<sup>34</sup> que contienen referencias a situaciones de *lawfare*:

- Punto 4.4: «[...] Estas potestades de ejecución de sentencias [la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional que le atribuye a dicho órgano la potestad de ejecutar sentencias] han sido clave para judicializar la política y limitar los debates parlamentarios en el Parlamento de Cataluña, o en la materia de ejecución del artículo 155, en las investiduras fallidas o en las propuestas

---

32 Diario de Sesiones del Parlamento de Cataluña de 4 de julio de 2018, pp. 58 a 72.

33 Entre las cuales se encuentran el actual presidente del gobierno español y su predecesor. En relación con los requerimientos de comparecencia a la Comisión de Investigación sobre la Operación Cataluña, a instancia del parlamento catalán, el dictamen del Consejo de Estado 406/2017, de 25 de mayo de 2017, concluyó que no concurría la obligación de comparecer ante la misma por parte de miembros del gobierno central, de la Administración General del Estado, o de las fuerzas y cuerpos de seguridad estatales en tanto que la función de control del legislativo autonómico se ciñe al ámbito regional conforme a su reglamento y al Estatuto de autonomía de Cataluña.

34 El contenido puede consultarse íntegramente en el *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* n.º 659, 28 de julio de 2020, pp. 3 a 58.

- de resolución que ha aprobado el Parlamento de Cataluña y que ha sido motivo de requerimiento por parte del Tribunal Constitucional».
- Punto 17.3: «Esta indefensión de los órganos políticos de Cataluña ante la soberbia del poder del Estado instrumentalizando el poder judicial, bajo el mando de la monarquía, pone punto y final, de manera definitiva, a la lógica del estado autonómico».
  - Punto 19: «El Parlamento de Cataluña: J) Manifiesta que la aplicación del artículo 155 es la respuesta política al único modelo de estado posible en España: el estado centralizado en el que [...] el Tribunal Supremo o el Tribunal Constitucional demuestran su politización ante el proceso judicial del 1 de octubre. Un poder judicial que persiste en limitar y recortar el poder ejecutivo y legislativo catalanes».
  - Punto 24.7: «La conclusión de todo ello es que hubo un golpe de estado institucional, promovido por el ejecutivo central y amparado por el poder judicial, para pervertir la norma constitucional y obrar en detrimento de las competencias y los derechos del Gobierno de la Generalidad y de sus administrados».
  - Punto 25.5: «[...] la doctrina de limitación *ex ante* del debate parlamentario constituye un ataque a la autonomía parlamentaria y muestra una visión desviada de la separación de poderes, más propia de un gobierno autocrático de los jueces que de la necesaria independencia judicial».
  - Punto 31.3: «d) Esta interpretación ha sido posible gracias a las continuidades institucionales entre la judicatura española del período de la dictadura franquista y del período posterior a la Transición, así como al proyecto explícito del Partido Popular de intensificar estas continuidades para garantizar una hegemonía conservadora y ultranacionalista dentro del estamento jurídico. Así pues, ayunos de un equilibrio de poderes, se ha desembocado en un gobierno de jueces en que estos se consideran con la potestad de subordinar la actividad política a sus preferencias ideológicas».

- Punto 36.7: «La aplicación del artículo 155 de la Constitución va a venir acompañada de otras medidas de represión [...] Podemos destacar las siguientes: a) La judicialización del conflicto político, con las detenciones de la Operación Anubis y las prisiones preventivas llevados a término durante el mes de octubre de 2017, va a suponer una clara erosión de la libertad de expresión, de reunión y de manifestación».
- Punto 38.5: «La respuesta del régimen político del 78, con todos los instrumentos del Estado a su servicio, con sus múltiples crisis —económica, social, territorial, y democrática— no va a ser ni ha sido más democracia, sino la represión, la judicialización de la política y la vulneración de los derechos fundamentales».
- Punto 40.4: «A la represión y a la judicialización de la política, se han de sumar la interpretación y la utilización de la Constitución contra la democracia en Cataluña».

El análisis de la presente resolución muestra aspectos claramente censurables, tanto desde el punto de vista formal como sustantivo. En cuanto al primero, el lenguaje utilizado se desliza de la esfera de las declaraciones estrictamente políticas, fruto de una investigación, hacia la peligrosa pendiente del manifiesto panfletario, lo cual desmerece el correcto tratamiento de los acuerdos adoptados por las asambleas legislativas, que deben estar siempre imbuidos de un espíritu de cortesía parlamentaria y respeto institucional con independencia de la contundencia o rotundidad de las posturas ideológicas defendidas. No obstante, mucho más negativo es su enjuiciamiento desde el ámbito de su contenido material, ya que la resolución vierte gravísimas acusaciones contrarias a la división de poderes, la independencia judicial y al papel de los órganos del Estado, todo ello sin perjuicio de su evidente extralimitación respecto a la esfera competencial propia del legislativo autonómico catalán.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Sorprende que la misma no fuera objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional, en tanto que el gobierno de la nación está legitimado para ello por el artículo 76 de la Ley orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. Para el análisis

Este antecedente debe ser tomado en cuenta a la hora de enjuiciar la constitucionalidad de una eventual comisión de investigación sobre la independencia judicial, en tanto que la misma podría acabar convirtiéndose, como sucedió en el presente caso, en un ariete político contra la separación de poderes.

#### **IV. Un precedente jurisprudencial: la sentencia del Tribunal Constitucional 191/2016, de 15 de noviembre**

La comparecencia de miembros del poder judicial ante comisiones parlamentarias también ha sido analizada por el intérprete supremo de nuestro texto constitucional.

El artículo 564 de la Ley orgánica del poder judicial, en la redacción dada por la Ley orgánica 4/2013, de 28 de junio,<sup>36</sup> establecía: «Fuera del supuesto previsto en el artículo anterior [presentación de la Memoria Anual], sobre el Presidente del Tribunal Supremo y los Vocales del Consejo General del Poder Judicial no recaerá deber alguno de comparecer ante las Cámaras por razón de sus funciones».<sup>37</sup>

---

de la aplicación de este precepto resulta imprescindible la consulta de la doctrina recogida en las sentencias del Tribunal Constitucional 42/2014, de 25 de marzo, y 259/2015, de 2 de diciembre, que declararon la inconstitucionalidad de sendas resoluciones aprobadas por el Parlamento de Cataluña.

36 Según Arnaldo Alcubilla, E., «Las relaciones entre las Cortes Generales y el Poder Judicial: Diagnóstico en el 40 aniversario de la Constitución», *Revista de las Cortes Generales*, n.º 104, Congreso de los Diputados, Madrid, 2018, p. 697: «En la reforma de la LOPJ de 2013 se introdujo un insólito precepto, cuya razón de ser se encuentra precisamente en algún ensayo de transmutación de la colaboración en control político [...] Se cierra el camino por la LOPJ a ulteriores llamamientos del Presidente, como había ocurrido hasta entonces, no sin cierta discusión en cuanto la pretensión de alguno de los grupos parlamentarios solicitantes de su comparecencia, que no era tanta la información como la fiscalización de sus actos».

37 El mismo fue objeto de otra modificación posterior, de carácter gramatical, en virtud del artículo Uno.47 de la Ley orgánica 4/2018, de 22 de diciembre. Con ello se estableció su concordancia con la nueva redacción del artículo 563 de la Ley orgánica del poder judicial, y se incrementaron de uno a tres los supuestos de comparecencia de los miembros de dicho órgano constitucional ante las Cortes Generales.

Dicho precepto fue objeto de un recurso de inconstitucionalidad que se desestimó por la sentencia 191/2016, de 15 de noviembre, reconociendo su adecuación a la carta magna.

Los recurrentes invocaron, a los efectos de impugnar la restricción de comparecencias de los miembros del Consejo General del Poder Judicial ante las cámaras, que dicho órgano constitucional no estaba «exento de rendir cuentas ante las Cortes Generales y la ciudadanía» y, en consecuencia, dicho artículo debería haber incluido «un sistema de responsabilidad política» del Consejo ante el parlamento, de acuerdo con el mandato del artículo 109 de la Constitución, el Reglamento del Congreso de los Diputados y una práctica parlamentaria consolidada.

Al hilo de dicha afirmación, el Tribunal Constitucional desarrolló una interesante doctrina acerca de las relaciones entre las cámaras legislativas y el poder judicial.<sup>38</sup>

En primer lugar, rechaza de forma contundente que exista un deber de comparecencia de miembros del Consejo basado en una responsabilidad política de dicho órgano o su necesario control por las cámaras. Y ello porque la Constitución proporciona al Consejo General del Poder Judicial una posición de independencia y no vinculación frente a los demás poderes públicos, de suerte que sus funciones no pueden quedar sujetas a fiscalización por parte del poder político.

Abundando en dicho razonamiento, el tribunal añade que el Consejo se regula por la Constitución como una institución no subordinada. Por ello, de ninguna manera puede considerarse que sus componentes sean delegados o comisionados del Congreso y del Senado, con independencia que a dichas cámaras compete su designación.

Asimismo, se declara expresamente que la supremacía del parlamento debe conciliarse, de acuerdo con las exigencias del estado constitucional y democrático de derecho (artículo 1.1), con el respeto a la posición institucional de otros órganos constitucionales que no

---

38 Fundamentos jurídicos 5 y 6.

responden a la lógica del *Estado de partidos*.<sup>39</sup> A tal efecto, el Consejo General del Poder Judicial es independiente de las Cortes Generales, sin que entre ambos exista una vinculación de dependencia política, conforme a la voluntad del constituyente.

Por último, la sentencia comentada insiste en que el artículo 109 de la carta magna impone, respecto a las cámaras nacionales, un deber de información y ayuda del resto de los órganos del Estado, pero con el límite de que la misma se ciña al ámbito de atribuciones del propio Consejo y sin menoscabo de su independencia.

En definitiva, la doctrina del Tribunal Constitucional viene a admitir la posibilidad de comparecencia de los miembros del órgano de gobierno de los jueces ante el legislativo, pero con importantes restricciones: que tenga lugar en el ámbito de las funciones que le son propias y con pleno respeto a su independencia. Además, en negativo, veda de forma clara cualquier intento de control o exigencia de responsabilidad política mediante este mecanismo institucional.

Si bien es cierto que la sentencia comentada no concierne directamente a los jueces y magistrados, sino solo a los integrantes del órgano rector del poder judicial, y que se ciña a las comparecencias ordinarias ante la Comisión de Justicia pero no a los requerimientos formulados por comisiones de investigación, también lo es que los principios generales que se contienen en la misma constituyen un parámetro imprescindible para enjuiciar la constitucionalidad de una Comisión que indague sobre presuntos casos de *lawfare*.

## **V. El Consejo General del Poder Judicial ante las comisiones de investigación sobre *lawfare***

El anuncio de la creación de comisiones parlamentarias para investigar prácticas de *lawfare* por la magistratura española provocó la rápida reacción del Consejo General del Poder Judicial, como supremo órgano

---

<sup>39</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 124/2018, de 14 de noviembre, fundamento jurídico 6.



rector de la judicatura, a través de sendos comunicados y acuerdos que examinamos a continuación.

La Comisión Permanente de dicho órgano, en su reunión de 9 de noviembre de 2023, convocada al hilo del pacto suscrito entre el Partido Socialista Obrero Español y Juntos por Cataluña/Junts per Catalunya (JxC), aprobó un comunicado cuyas ideas esenciales son las que siguen:<sup>40</sup>

- Manifiesta el «frontal rechazo» a la iniciativa de crear comisiones de investigación con el expresado objeto de fiscalizar actuaciones judiciales, en línea con lo manifestado por todas las asociaciones judiciales.
- Considera inadmisibles que la creación de estos órganos implique someter «potencialmente» resoluciones, competencia exclusiva de los tribunales, a una posterior revisión en sede parlamentaria, lo cual conllevaría «una inadmisibles injerencia en la independencia judicial y un flagrante atentado a la separación de poderes».
- En el supuesto de que dicha iniciativa prosperara, ello daría lugar a la adopción por el Consejo de las medidas pertinentes mediante los cauces legalmente establecidos.
- Por último, expresa su apoyo real a cuantos miembros del poder judicial, en el desempeño sus funciones, decidan emprender futuras actuaciones conforme a la legalidad vigente.

Estas manifestaciones fueron confirmadas en una posterior sesión de la Comisión Permanente, el 5 de diciembre de 2023, motivada por la aprobación por el Congreso de los Diputados de sendas comisiones de investigación sobre la Operación Cataluña y los atentados de Barcelona y Cambrils.<sup>41</sup> Asimismo, se hizo constar que dicho órgano se mantendría

---

40 <<https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Sala-de-Prensa/Archivo-de-notas-de-prensa/Comunicado-de-la-Comision-Permanente-en-relacion-con-las-referencias-al-lawfare-contenidas-en-el-acuerdo-suscrito-hoy-por-el-PSOE-y-Junts>> [Visitado el 13 de marzo de 2025].

41 <<https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Sala-de-Prensa/Archivo-de-notas-de-prensa/Comunicado-de-la-Comision-Permanente-del-CGPJ-en-su-reunion-del-5-de-diciembre-de-2023>> [Visitado el 13 de marzo de 2025].

vigilante respecto a cualquier actuación de estos órganos que pudiera interferir en la independencia judicial.

En relación con este último comunicado, cobra relevancia el voto particular formulado por los vocales, señores Ballestero Pascual, Carmona Vergara y Llombart Pérez. En el mismo, se afirma que hubiera sido procedente la aprobación del texto aportado por los disidentes, en el que se incluía un expreso rechazo a las declaraciones realizadas en medios públicos, defendiendo la existencia de *lawfare* en nuestro país, formuladas por un expresidente autonómico prófugo de la justicia y los actuales presidente y ministro del Transportes del Gobierno de España.<sup>42</sup>

El 21 de diciembre de 2023, el Pleno del Consejo General del Poder Judicial adoptó por unanimidad el Acuerdo 1.18, que sintetizamos a continuación:<sup>43</sup>

- Se insta al Congreso de los Diputados, de conformidad con los artículos 76 y 117 la Constitución y 396 y 399 de la Ley orgánica del poder judicial, a que se abstengan de citar a jueces y magistrados para que declaren ante las comisiones de investigación, constituidas recientemente, sobre hechos que sean objeto de las actuaciones objeto de su actividad jurisdiccional. Asimismo, se advierte a todos los miembros de la carrera judicial que se abstengan de revelar cualquier circunstancia de la que tengan conocimiento en su ejercicio profesional.
- Los jueces y magistrados convocados a alguna de dichas comisiones parlamentarias deberán ponerlo en inmediato conocimiento del Consejo.
- La Comisión Permanente denegará la autorización de comisiones de servicios a cualquiera de los miembros de la judicatura que fueran citados a comparecer ante los citados órganos, sobre hechos de

---

42 <file:///C:/Users/usuario/Downloads/voto%20particular\_Ballestero\_Llombart\_Carmona\_Ac%20CP%205.12.23%20(3).pdf> [Visitado el 13 de marzo de 2025].

43 <file:///C:/Users/usuario/Downloads/20231221%20BoletinesAcuerdosPleno%20(1).pdf> [Visitado el 13 de marzo de 2025].

los tengan o hayan tenido conocimiento por razón de su actividad jurisdiccional.

Posteriormente, el Pleno del Consejo General del Poder Judicial adoptó, el 5 de febrero de 2024, una declaración institucional, también de forma unánime, en la que se expresó el profundo rechazo a las alusiones personales vertidas sobre integrantes del poder judicial en el Congreso de los Diputados, acusándoles de llevar a cabo actuaciones de *lawfare*.<sup>44</sup>

Asimismo, la mayoría de las salas de gobierno de los tribunales superiores de justicia de las diferentes comunidades autónomas aprobaron sendos pronunciamientos, en los cuales se adhirieron a los comunicados del Consejo General del Poder Judicial y de las asociaciones mayoritarias de jueces y fiscales, en rechazo del acuerdo político de creación de estos órganos de investigación al considerarlos una intromisión en el ejercicio independiente de su función por la judicatura.<sup>45</sup> Como colofón de lo expuesto, la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, en el punto tercero de su comunicado de 13 de noviembre de 2023, afirmó rotundamente: «[...] la necesidad de preservar y garantizar la independencia judicial desde todas las instituciones», por resultar «incompatible con ella la fiscalización o supervisión de la labor jurisdiccional por otros poderes del Estado».<sup>46</sup>

Como puede apreciarse, el órgano del gobierno judicial ha llevado a cabo una incesante labor de defensa a favor de la independencia

---

44 <<file:///C:/Users/usuario/Downloads/20240205%20BoletinesAcuerdosPleno%20-%20Extraordinario.pdf>> [Visitado el 13 de marzo de 2025].

45 Concretamente, se pronunciaron en dicho sentido las salas de los tribunales superiores de justicia de Canarias (10 de noviembre de 2023), Castilla-La Mancha (10 de noviembre de 2023), Extremadura (10 de noviembre de 2023), Madrid (10 de noviembre de 2023), Galicia (13 de noviembre de 2023), Murcia (13 de noviembre de 2023), Navarra (13 de noviembre de 2023), Comunitat Valenciana (13 de noviembre de 2023), La Rioja (13 de noviembre de 2023), Castilla y León (14 de noviembre de 2023), Asturias (15 de noviembre de 2023), Cataluña (17 de noviembre de 2023) y del País Vasco (17 de noviembre de 2023). Vid.: <<https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Buscadores?text=lawfare>> [Visitado el 17 de marzo de 2025].

46 <[https://www.poderjudicial.es/portal/site/cgpj/menuitem.65d2c4456b6ddb628e635fc1dc432ea0?vgnextoid=e52989d4ec8cb810VgnVCM1000004648ac0aRCRD&vgnnextchannel=3f99c38cb605c210VgnVCM100000cb34e20aRCRD&vgnnextfmt=default&vgnnextlocale=es\\_ES](https://www.poderjudicial.es/portal/site/cgpj/menuitem.65d2c4456b6ddb628e635fc1dc432ea0?vgnextoid=e52989d4ec8cb810VgnVCM1000004648ac0aRCRD&vgnnextchannel=3f99c38cb605c210VgnVCM100000cb34e20aRCRD&vgnnextfmt=default&vgnnextlocale=es_ES)> [Visitado el 22 de marzo de 2025].

de jueces y magistrados en el ámbito de la actividad que tienen constitucionalmente atribuida. Singular importancia reviste la expresa denegación de cualquier autorización para comparecer a comisiones de investigación cuando con ocasión de ello se pudiera, siquiera de forma indirecta o probable, obtener cualquier tipo de datos sobre hechos y circunstancias en relación con casos que se encuentren *sub iudice*. También debe remarcar una idea básica contenida en el voto particular realizado por varios vocales al comunicado de 5 de diciembre de 2023: las susodichas comisiones tienen por objeto el control de la acción del Ejecutivo conforme al artículo 66.2 de nuestra *lex legum*, pero en ningún caso la fiscalización del poder judicial. Profundizaremos más adelante en esta idea.

## **VI. El derecho europeo ante las comisiones de investigación sobre *lawfare***

La constitución de comisiones de investigación sobre presuntas actuaciones de *lawfare* afecta a dos disposiciones insertas en el derecho continental. En primer lugar, el artículo 2 del Tratado Fundacional de la Unión Europea considera el estado de derecho como uno de los valores comunes de los países integrantes de la misma. Asimismo, el artículo 6.2 de la Convención Europea de Derechos Humanos reconoce el derecho de toda persona a ser juzgado por un tribunal independiente e imparcial, lo cual, en su vertiente extraprocesal, conlleva la necesidad de evitar injerencias exteriores que lo impidan.<sup>47</sup>

Abundando en el primero de los preceptos mencionados, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha declarado que «Conforme al principio de separación de poderes que caracteriza el funcionamiento

---

47 Cobreros Mendazona, E., «Las comisiones parlamentarias de investigación y sus límites, en especial la presunción de inocencia», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 127, Vitoria, 2023, p. 53, y Ulloa Rubio, I., «La primacía del derecho de la Unión Europea en materia de Estado de Derecho: un repaso a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre independencia judicial», *La Ley. Unión Europea*, n.º 104, ed. La Ley, Madrid, 2022.

de un Estado de Derecho, debe garantizarse la independencia de los tribunales en particular frente a los poderes legislativo y ejecutivo (sentencia de 20 de abril de 2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, apartado 54 y jurisprudencia citada)». <sup>48</sup> En aplicación de dicho principio, resulta imprescindible que las circunstancias materiales y las normas procedimentales «permitan excluir no solo cualquier influencia directa, en forma de instrucciones, sino también las formas de influencia más indirecta que pudieran orientar las decisiones de los jueces de que se trate (véase, en este sentido, la sentencia de 20 de abril de 2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, apartados 55 y 57 y jurisprudencia citada)». <sup>49</sup> En otra de sus resoluciones, ha añadido: «A este respecto, resulta importante que los jueces se encuentren protegidos frente a intervenciones o a presiones externas que puedan amenazar su independencia...», y ello no solo desde el punto de vista de la legislación positiva aplicable, sino también tomando en cuenta el «contexto fáctico-jurídico nacional», de forma que ninguno de estos elementos interfiera en la libre decisión de los órganos jurisdiccionales. <sup>50</sup> Dichas garantías tienen como finalidad «excluir toda duda legítima en el ánimo de los justiciables en lo que respecta a la impermeabilidad de dicho órgano frente a elementos externos y en lo que respecta a su neutralidad con respecto a los intereses en litigio (sentencia A. K. y otros, apartado 123 y jurisprudencia citada)». <sup>51</sup>

Por otro lado, y de forma más concreta en un litigio concerniente a las funciones propias de las comisiones de investigación, el Tribunal de Estrasburgo ha insistido en que la separación de poderes prohíbe que dicho órgano parlamentario pueda inmiscuirse en el ejercicio de atribuciones propias de los órganos judiciales, con la consiguiente obligación de guardar la debida distancia entre su labor y los procesos

---

48 Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 15 de julio de 2021, caso Comisión contra Polonia, n.º 96.

49 *Ibidem*, n.º 98.

50 Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 3 de marzo de 2021, caso A, B y otros contra Polonia, n.º 119 y 129.

51 *Ibidem*, n.º 117.

judiciales en curso, habida cuenta de que el objeto y finalidad de estas comisiones y el de los procesos penales son distintos.<sup>52</sup>

A mayor abundamiento, no podemos obviar otras actuaciones llevadas a cabo por distintos órganos de la Unión Europea para salvaguardar la independencia del Poder Judicial como eje vertebrador del estado de derecho: la Comisión Europea actuó contra una ley de amnistía aprobada por Rumanía en 2019, cuyo propósito era beneficiar a condenados por corrupción, y llevó a cabo un seguimiento —aún no concluido— de determinadas reformas de la judicatura que implicaban un ataque contra la independencia de jueces y fiscales designados para este tipo de delitos; el Grupo de Estados contra la Corrupción (Greco) también ha instruido expedientes en relación con las reformas realizadas en Polonia, durante los años 2015 a 2017, que afectaban al nombramiento, régimen disciplinario de los jueces y acceso a la función judicial, junto a la designación de los miembros del Tribunal Constitucional, así como respecto de Eslovenia, en atención a las interferencias parlamentarias en el marco de las labores investigadoras de fiscales y magistrados por razón del delito de corrupción imputado a un destacado líder político (2019); por último, se ha llegado incluso a activar el mecanismo del artículo 7 del Tratado de la Unión Europea ante las acometidas del ejecutivo húngaro contra la independencia de la judicatura con la consiguiente congelación de fondos europeos al país afectado.<sup>53</sup>

A la vista de tales pronunciamientos, se constata que el derecho europeo prohíbe terminantemente la creación de comisiones parlamentarias que, siquiera de forma incidental, condicionen la actuación de los magistrados y jueces en los procedimientos penales en curso o crearan la apariencia de que su decisión pudiera ser mediatizada so pretexto de depuración de responsabilidades políticas, empañando

---

52 Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 18 de febrero de 2016, Asunto Rywin contra Polonia, n.º 225.

53 Dexeus, C., «*Lawfare* y ataque al Estado de derecho en España», <<https://confilegal.com/20240229-opinion-lawfare-y-ataque-al-estado-de-derecho-en-espana/>> [Visitado el 16 de marzo de 2025].

así la apariencia de independencia e imparcialidad de los órganos jurisdiccionales.<sup>54</sup>

Nos resta añadir que, si la citación para comparecer ante la comisión investigadora se extendiera a los consejeros del Tribunal de Cuentas por razón las responsabilidades contables de los beneficiados con la amnistía de la Ley orgánica 1/2024, resultaría de aplicación el Reglamento 2020/2092, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2020, sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión.<sup>55</sup> Su artículo 3, letra *a*, considera como un indicio de vulneración del estado de derecho «poner en peligro la independencia de los jueces». A estos efectos, y desde el punto de vista hermenéutico, goza de singular importancia su consideración 10 como barrera frente a influencias indebidas en el ámbito judicial por parte de terceros u otros poderes del Estado.<sup>56</sup> Por otro lado, el artículo 4.2, letra *b*, entiende que la lesión de tales principios puede referirse, entre otros, al control judicial efectivo por órganos jurisdiccionales independientes de las acciones y omisiones llevadas a cabo por las autoridades que gestionan fondos europeos. Además, en el caso de constatare la existencia de infracción, procedería

---

54 Como señala Betancor Rodríguez, A., «El Derecho de la Unión Europea, garante del Estado de Derecho, opuesto a la amnistía», en AA. VV. (Betancor, A., coord.), *La amnistía: el caballo de Troya de la democracia*, cit., p. 122, nota 93, la tutela de la independencia judicial se lleva a cabo mediante dos criterios: uno es de carácter objetivo, consistente en la existencia de reglas jurídicas que excluyan cualquier influencia sobre la decisión de los jueces, y el otro subjetivo, residenciado en la apariencia de imparcialidad que debe percibir la ciudadanía en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales.

55 Esta norma fue declarada conforme con el Tratado de la Unión Europea por el Tribunal de Luxemburgo en su sentencia de 16 de febrero de 2022, Caso Hungría c. Parlamento/ Consejo (Asunto C-156/21), frente al recurso del gobierno magiar que lo consideraba una extralimitación respecto a las competencias propias de la Unión Europea.

56 «La independencia de los jueces presupone, en particular, que el órgano jurisdiccional en cuestión esté en condiciones de ejercer, tanto con arreglo a las normas aplicables como en la práctica, sus funciones jurisdiccionales con plena autonomía, sin estar sometido a ningún vínculo jerárquico o de subordinación respecto a terceros y sin recibir órdenes ni instrucciones de ningún tipo, cualquiera que sea su procedencia, de tal modo que quede protegido de injerencias o presiones externas que puedan hacer peligrar la independencia de sus miembros a la hora de juzgar o que puedan influir en sus decisiones». El subrayado es nuestro.

la adopción de alguna o varias de las medidas económicas previstas al efecto en el artículo 5 del reglamento.

Asimismo, mencionaremos las conclusiones adoptadas por la Comisión europea para la democracia por el derecho del Consejo de Europa (Comisión de Venecia) en su informe de 18 de marzo de 2024 sobre la Proposición de ley de amnistía en nuestro país.<sup>57</sup> En el mismo se reproducen dos ideas clave sobre la fiscalización parlamentaria de un presunto *lawfare* judicial: la primera de ellas es que se considera una injerencia política en la administración de justicia la exigencia de que los jueces informen ante un órgano político, en público, respecto a su tramitación de un caso concreto, máxime cuando ello sea susceptible de provocar un efecto coactivo sobre otros miembros de la judicatura (punto 117); y la segunda es que las comisiones de investigación constituidas en el Congreso no deben requerir la presencia de miembros de la magistratura para que informen sobre los pleitos que estén juzgando, ni siquiera en términos de invitación, sin que baste a tales efectos con que, de acuerdo con la normativa aplicable, los jueces no estén legalmente obligados a comparecer ante las Cortes Generales (punto 118).

Como punto final, debe considerarse que, en virtud del principio de primacía del derecho de la Unión, sus normas prevalecen sobre las internas de cada miembro aunque fueran de rango constitucional,<sup>58</sup> e incluso respecto a las resoluciones dictadas por un Tribunal Constitucional nacional.<sup>59</sup> Atendiendo a ello, cualesquiera actuaciones llevadas a cabo por comisiones de investigación, en cuanto suscitaran

---

<sup>57</sup> <[https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/CDL-AD\(2024\)003-spa](https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/CDL-AD(2024)003-spa)> [Visitado el 22 de marzo de 2025].

<sup>58</sup> Esta doctrina se implantó con la pionera sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 15 de julio de 1964, Caso Costa-Enel, y ha sido reciente confirmada en otros pronunciamientos: sentencias de 21 de diciembre de 2021, Caso Euro Box Promotion y otros, ap. 251, y de 22 de febrero de 2022, Caso Tribunal Superior de Craiova (Rumanía), ap. 51.

<sup>59</sup> Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 5 de octubre de 2010, Caso Elchinov, aps. 30 y 31, de 22 de febrero de 2022, Caso Tribunal Superior de Craiova (Rumanía), ap. 75, y de 26 de septiembre de 2024, Caso Tribunal Superior de Brasov (Rumanía), ap. 61.



dudas razonables de incumplir los artículos 2 y 19 del Tratado de la Unión Europea, podrían dar lugar a la correspondiente cuestión prejudicial ante el Tribunal de Luxemburgo por parte de los órganos jurisdiccionales españoles.<sup>60</sup>

## **VII. División de poderes y *lawfare*: ¿pueden las comisiones de investigación revisar políticamente sentencias judiciales?**

En el presente apartado comenzaremos exponiendo si cabe la posibilidad de constituir un órgano parlamentario cuyo objeto sea, de forma directa, la investigación de supuestos de *lawfare*. También analizaremos las posibilidades, dentro del plan de trabajo de la comisión, de solicitar documentación contenida en los procesos judiciales abiertos, así como las comparecencias y preguntas que podrían dirigirse, en su caso, a miembros del Consejo General del Poder Judicial y a los jueces o magistrados que llevan a cabo investigaciones en curso o hayan enjuiciado hechos delictivos. Por último, nos detendremos en el examen del alcance que las conclusiones aprobadas en el parlamento puedan tener en relación con las funciones jurisdiccionales afectadas por aquellas.

La primera cuestión que debe abordarse es si puede constituirse una comisión de investigación para indagar acerca de la existencia de activismo por parte de la magistratura, debido a la intromisión de las resoluciones judiciales en las decisiones políticas.

Si se parte de la jurisprudencia constitucional que, de forma diáfana, interpreta el mandato de la división de poderes, resulta incuestionable

---

60 Artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Según Mangas Martín, A., «El Tribunal Constitucional enfrentado a la independencia judicial y a la Unión Europea», *El Mundo*, 7 de abril de 2025: «Este precepto es contundente: plantear una cuestión prejudicial es una prerrogativa o facultad de órgano jurisdiccional competente en el fondo del asunto. Su fundamento es, por un lado, la primacía del derecho de la Unión Europea y la interpretación auténtica de este derecho por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea para garantizar su uniformidad en los veintisiete estados miembros. Por otro, la independencia judicial de la que debe gozar en todo momento el juez competente de un caso en la Unión Europea, ya aplique derecho nacional, ya derecho europeo».

que la creación de un órgano del legislativo con dicho propósito vulnera los dictados de la carta magna de 1978.

Hemos adelantado que el Tribunal Constitucional afirma, de modo tajante, que la actividad de los integrantes del poder judicial, en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, no pueden quedar sujetas a la fiscalización de las Cortes Generales, puesto que contraviene los presupuestos del estado social y democrático de derecho con grave detrimento de la independencia judicial.<sup>61</sup> Este criterio ha quedado claramente fijado por el supremo intérprete de nuestra carta magna: «La norma fundamental descarta, sin sombra de duda, semejantes pretensiones de responsabilidad y control políticos sobre un órgano constitucional al que ha confiado, en garantía de la independencia de jueces y magistrados, unas funciones que no pueden quedar, sin amenaza o daño para esa independencia, sujetas a fiscalización por el poder político, incluido, claro está, el que se expresa en las cámaras representativas».<sup>62</sup> A la misma conclusión llegamos, desde una perspectiva funcional y de garantía de derechos, si tenemos en cuenta que la labor desarrollada por estos órganos parlamentarios en ningún caso puede alcanzar naturaleza jurisdiccional, en tanto que las comisiones de investigación «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 solo el proceso judicial garantiza».<sup>63</sup>

---

61 Como indica Torres Muro, I., *Las Comisiones Parlamentarias de Investigación*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, p. 71, existe una práctica unanimidad en la regulación legislativa y la doctrina en cuanto a que las decisiones judiciales, adoptadas en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, no pueden ser objeto de una comisión de investigación pues, de admitirse dicha posibilidad, se infringiría el artículo 117.3 de la Constitución.

62 Sentencia del Tribunal Constitucional 191/2016, de 15 de noviembre, fundamento jurídico 6, letra c.

63 Sentencias del Tribunal Constitucional 46/2001, de 15 de febrero, fundamento jurídico 12, 39/2008, de 20 de junio, fundamento jurídico 7, 133/2018, de 13 de diciembre, fundamento jurídico 8, 12/2019, de 28 de enero, fundamento jurídico 8, y 77/2023, de 20 de junio, fundamento jurídico 3, letra a.

La lógica consecuencia que se deriva de la manifiesta inconstitucionalidad de una iniciativa de este tipo, en el ámbito parlamentario, es que la Mesa de la cámara puede, dentro de su ámbito de actuación reglado y no discrecional, calificar desfavorablemente e inadmitir a trámite el escrito de solicitud para constituir la mencionada comisión.<sup>64</sup> Ello no implica lesión alguna del derecho fundamental de los diputados al ejercicio de su cargo (artículo 23.2 de la Constitución), en tanto que se ampara en la doctrina sobre funciones calificadoras de las Mesas parlamentarias mantenida por la más reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional.<sup>65</sup> Según la misma, el órgano rector, si aprecia que una iniciativa entra en una contradicción palmaria y evidente con la Constitución o el derecho vigente, puede declarar su inadmisión, y dicha posibilidad se transforma en un deber inexcusable en el caso de que exista un previo y expreso requerimiento en este sentido por parte del máximo intérprete de la ley fundamental.<sup>66</sup>

A pesar de lo expuesto, no resultaría descartable que la Mesa de la cámara, con independencia de las anteriores consideraciones, admitiera a trámite la iniciativa en tanto que el control de los requisitos materiales no determina la obligatoriedad en la inadmisión —salvo advertencia

---

64 Cabe invocar al efecto la autorizadísima opinión de quien durante largos años fue letrado mayor del Senado Caveró Gómez, M., «Control parlamentario y Poder Judicial», en AA. VV., *VI Jornadas de Derecho Parlamentario. Problemas actuales del derecho parlamentario*, cit., p. 70: «Se excluye, en consecuencia, la posibilidad de admitir a trámite cualquier tipo de iniciativa parlamentaria que pueda afectar al ejercicio de la función jurisdiccional, criterio que ha sentado la Mesa del Congreso de los Diputados al establecer con claridad una línea de interpretación conforme a la cual las relaciones entre la Cámara y el Poder Judicial sólo caben a través del Consejo General de éste». Desgraciadamente, la cámara baja se ha apartado en la actualidad de tan razonable postura.

65 Sentencias del Tribunal Constitucional 124/1995, de 18 de julio, fundamento jurídico 2, 10/2016 de 1 de febrero, fundamento jurídico 4, 47/2018, de 26 de abril, fundamento jurídico 5, 96/2019, de 15 de julio, fundamento jurídico 6, 115/2019, de 16 de octubre, fundamento jurídico 6 y 128/2019, de 11 de noviembre, fundamento jurídico 2, 184/2021, de 28 de octubre, fundamento jurídico 11; 15/2022, de 8 de febrero, fundamento jurídico 3; y 143/2024, de 20 de noviembre, fundamento jurídico 3.

66 Un interesante estudio acerca de la evolución de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre esta cuestión puede consultarse en De Piniés Ruiz, J., «Delimitación de la función de calificación de las Mesas de las Cámaras», *Revista de las Cortes Generales*, n.º 107, Congreso de los Diputados, Madrid, 2019, pp. 533-548.

expresa en contrario del Tribunal Constitucional, como hemos dicho—, ni tampoco impide que se llegaran a crear comisiones que, bajo denominaciones encubiertas o con otros objetivos aparentes, pretendan desempeñar una actividad fiscalizadora de los órganos jurisdiccionales.<sup>67</sup> Esto nos lleva al análisis del alcance de la documentación requerida y las comparecencias ante el órgano investigador.

Un extremo hartamente delicado es si la comisión puede recabar que se le remita el contenido de actuaciones judiciales en curso. En principio, pudiera parecer que el deber de colaboración de las autoridades públicas con las Cortes Generales, regulado en el artículo 109 de la ley fundamental, ampararía esta petición.<sup>68</sup> Sin embargo, y al contrario que en otras normativas sectoriales,<sup>69</sup> no existe ningún precepto regulador de los procesos judiciales que imponga la obligación de remitir dicha información a las asambleas legislativas en el seno de una comisión de investigación.

Al respecto, realizando una interpretación razonable del derecho vigente, el Consejo General del Poder Judicial ha afirmado que el

---

67 A este torcido propósito podrían servir, durante la presente XV legislatura, las comisiones de investigación creadas en el Congreso de los Diputados sobre la denominada Operación Cataluña y las actuaciones del Ministerio del Interior durante los gobiernos del Partido Popular en relación con las presuntas irregularidades que vinculan a altos cargos y mandos policiales con la existencia de una trama parapolicial, o sobre *el derecho a saber la verdad y las implicaciones derivadas de los atentados de Barcelona y Cambrils del 17 de agosto de 2017*. También se hubiera podido utilizar con idéntico fin la Comisión de investigación sobre *el espionaje e intromisión a la privacidad e intimidad, a través de los malware Pegasus y Candiru, a líderes políticos, activistas, abogados, periodistas, instituciones y sus familiares y allegados*, pero la misma fue disuelta el 28 de octubre de 2024, *vid.* <<https://www.congreso.es/es/comisiones>> [Consultado el 14 de febrero de 2025]

68 García Mahamut, R. «Las Comisiones e Investigación y el Poder Judicial», en AA. VV. *Relaciones entre el poder legislativo y el poder judicial*, Parlamento Vasco, Vitoria, 2007, pp. 67-69.

69 Artículo 95.1, letra e, de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria, que se remite al marco legalmente fijado por el Real decreto ley 5/1994, de 29 de abril, por el que se regula la obligación de comunicación de determinados datos a requerimiento de las comisiones parlamentarias de investigación, cuyo artículo único restringe la información que deba facilitarse por la Agencia Tributaria o las entidades financieras a «personas que desempeñen o hubieren desempeñado, por elección o nombramiento, su actividad como altos cargos o equivalentes en todas las Administraciones» u otras entidades públicas y siempre que el objeto de la investigación tenga relación con el desempeño de tales cargos.

secreto sumarial previsto en el artículo 301 de la Ley de enjuiciamiento criminal constituye un obstáculo insuperable a la hora de remitir la documentación interesada,<sup>70</sup> salvo que el juez, atendiendo a las circunstancias particulares del caso, lo estimare procedente al considerar que no afectaría al correcto desarrollo del procedimiento judicial y siempre con la obligación del órgano parlamentario de mantener reserva sobre su contenido.<sup>71</sup> Por contra, en el supuesto de haberse decretado el secreto sumarial interno (artículo 302 de la Ley de enjuiciamiento criminal) no cabría en modo alguno dicho traslado de documentos.<sup>72</sup> A lo anterior debe añadirse que el artículo 109 de la Constitución, que obliga a remitir información a los órganos parlamentarios, está incluido en el título V, que regula las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales y, en consecuencia, no vincula a órganos judiciales que se incardinan en el título VI de la *lex legum*.<sup>73</sup> En cuanto a las diligencias de investigación abiertas por el Ministerio Fiscal, las mismas quedan salvaguardadas por un deber de reserva (artículo 8.3 del Reglamento del Ministerio Fiscal), incluso si en encuentran archivadas, en aras

---

70 Así lo ha entendido el Tribunal Supremo, en providencia de 3 de septiembre de 2025, ante la solicitud por parte del Parlamento de Navarra, en el marco de la Comisión de investigación sobre licitaciones y adjudicaciones de obras llevadas a cabo por el Gobierno de Navarra durante las cuatro últimas legislaturas parlamentarias, de remitir la transcripción de las declaraciones de los principales investigados e informe policiales y tributarios contenidos en la causa especial (rec. 20775/2020), alegando que, según el citado precepto, todas las diligencias de instrucción son reservadas y su remisión implicaría una actuación delictiva. *Vid.* <[https://www.iustel.com/diario\\_del\\_derecho/noticia.asp?ref\\_iustel=1258315](https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1258315)> [Leído el 1 de octubre de 2025].

71 De hecho, Jiménez Díaz, A., «Artículo 52», en AA. VV. (Ripollés Serrano, R., coord.) *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2012, p. 442, afirma que, en el caso de la Comisión de investigación sobre los hechos del 11 de marzo de 2004, la documentación judicial requerida no se remitió hasta el levantamiento del secreto del sumario.

72 Citado por Arnaldo Alcubilla, E., «Las relaciones entre las Cortes Generales y el Poder Judicial: Diagnóstico en el 40 aniversario de la Constitución», *cit.*, pp. 702-203. Por otro lado, como acertadamente mantiene García Mahamut, R. «Las Comisiones e Investigación y el Poder Judicial», *cit.*, p. 58, el Código penal no incluye dentro de su artículo 502 el hecho de no remitir la documentación solicitada, por lo que el incumplimiento de dicho requerimiento carece de reproche sancionador.

73 Astarloa Huarte-Mendicoa, I., y Caverro Gómez, M., «Artículo 76», *cit.*, pp. 629 y 660, nota 173.

de la protección al derecho al honor de los investigados, salvo que las peticiones de traslado de actuaciones se hayan formulado por los propios interesados o las víctimas, y estas últimas dentro de los límites fijados por la ley. Dicho precepto impide la remisión a estos órganos parlamentarios.<sup>74</sup>

Asimismo, cobra singular importancia el alcance de la citación para comparecer ante una Comisión de Investigación dirigida a aquellos jueces que conozcan de un asunto relacionado con el objeto de la misma, sea en fase de investigación o de enjuiciamiento.

En principio, el deber de comparecencia se aplica con carácter general a todos los ciudadanos,<sup>75</sup> pero en el presente caso debe tenerse muy en cuenta la prohibición de interferir los procesos judiciales en curso. Tanto es así que lo pertinente sería, por los miembros de la judicatura, interesar el correspondiente permiso al Consejo General del Poder Judicial a efectos de obtener la imprescindible autorización para atender un deber público de inexcusable cumplimiento (artículo 216.1 del Reglamento de la carrera judicial). Esta circunstancia llegó a producirse en el marco de la Comisión de investigación del Congreso de los Diputados sobre los hechos acaecidos el 11 de marzo de 2004, de forma que el órgano de gobierno judicial concedió dicho permiso con expresa advertencia al magistrado solicitante de que «no podrá de ningún modo referir información relativa a los hechos, organizaciones o personas que estén siendo objeto de investigación actualmente

---

74 Apartado 16.3 de la circular de la Fiscalía General del Estado 2/2022, de 20 de diciembre, sobre la actividad extraprocesal de del Ministerio Fiscal en el ámbito de la investigación penal (BOE n.º 1, de 2 de enero de 2023), que fundamenta esta reserva en las sentencias del Tribunal Constitucional 14/2003, de 28 de enero, 58/2018, de 4 de junio, y 28/2020, de 24 de febrero.

75 Así lo defienden García Mahamut, R. «Las Comisiones e Investigación y el Poder Judicial», *cit.*, pp. 63-65, y Sanz Pérez, A. L., *Fundamentos de Derecho Parlamentario Español*, ed. Colex, La Coruña, 2023, p. 377. Sin embargo, no debe obviarse la opinión de quienes, como Santaolalla López, F. *Derecho Parlamentario español, cit.*, p. 461, consideran que jueces y magistrados no están sujetos a dicha obligación de comparecer conforme al principio de independencia judicial previsto en el artículo 117 de la Constitución.

en el Juzgado de que es titular o que haya sido objeto de diligencias anteriores».<sup>76</sup>

Sobre esta cuestión, como expusimos en el anterior epígrafe, el Consejo General del Poder Judicial ha sido claro en cuanto a la denegación de su autorización para que los miembros de la judicatura asistan a las comisiones de investigación constituidas en el Congreso durante la presente legislatura. Para ello se funda en la aplicación conjunta de los preceptos de la Ley orgánica 6/1985, de 1 de julio, del poder judicial, que transcribimos a continuación:

- Artículo 396: «Los Jueces y Magistrados no podrán revelar los hechos o noticias referentes a personas físicas o jurídicas de los que hayan tenido conocimiento en el ejercicio de sus funciones».
- Artículo 399.1, primer párrafo: «Las autoridades civiles y militares se abstendrán de intimar a los Jueces y Magistrados y de citarlos para que comparezcan a su presencia».

En primer término, deberíamos plantearnos la relación entre estos preceptos y la norma constitucional. A diferencia de lo que entiende algún sector doctrinal,<sup>77</sup> consideramos que no cabe aplicar mecánicamente el principio de jerarquía de forma que el artículo 76.2 de la carta magna produjera un desplazamiento de la Ley orgánica 6/1985. Realmente no existe tal antinomia entre ambos cuerpos normativos, puesto que los preceptos constitucionales están llamados a interpretarse conjuntamente, como un todo con unidad sistemática, y no de forma aislada.<sup>78</sup> En este sentido, el mandato general de comparecencia ante las comisiones de investigación parlamentarias debe concordarse con la tutela del estado de derecho (artículo 1.2 de

---

76 Arnaldo Alcubilla, E., "Las relaciones entre las Cortes Generales y el Poder Judicial: Diagnóstico en el 40 aniversario de la Constitución", *cit.*, p. 706.

77 Buchnalter Montero, B., "Algunos problemas procesales (penales) de la investigación parlamentaria: examen parlamentario de la función jurisdiccional, flujos de información y concordancia práctica", *Asamblea*, n.º 45, Asamblea de Madrid, Madrid, 2023, p. 53, nota 58.

78 Así lo requieren los principios interpretativos de unidad de la Constitución y corrección funcional de la misma, consistente este último en la necesidad de no desvirtuar la distribución de funciones y el equilibrio de poderes diseñado por la ley fundamental, *vid.* Pérez Royo, J. y Carrasco Durán, M., *Curso de Derecho Constitucional*, ed. Marcial Pons, Madrid, 2021, p. 106.

la Constitución española), la separación de poderes, la independencia del poder judicial y la exclusividad en las funciones jurisdiccionales (artículo 117 de Constitución española). Por dicha razón, la normativa específica que regula el estatuto de los jueces y magistrados no entra en contradicción con el citado precepto, aunque en el mismo no se haga expresa exclusión de los integrantes de la judicatura, ya que debe ser aplicado dentro del marco institucional consagrado por la *lex legum*, el cual exige que el legislativo se abstenga de inmiscuirse, influir o presionar en las decisiones judiciales. A mayor abundamiento, la sentencia del Tribunal Constitucional 111/2019, de 2 de octubre, ha reconocido la existencia de límites a las comisiones parlamentarias de investigación no previstos de forma explícita en el artículo 76 de la ley fundamental, pero que se derivan de otras normas, como sucede con la inviolabilidad de S. M. el Rey (artículo 56.3 CE).

Asimismo, podría plantearse si existe contradicción entre el deber general de comparecencia ante estas comisiones, previsto en la Ley orgánica 5/1984, de 24 de mayo, y la normativa anteriormente reproducida. En principio, dicha antinomia podría resolverse utilizando dos criterios.<sup>79</sup> El primero de ellos sería el principio de especialidad, según el cual la legislación que de forma específica regula las actuaciones de quienes ejercen funciones jurisdiccionales, en atención a las peculiaridades de su desempeño, debe prevalecer sobre cualquier otra más amplia o general. A idéntica solución nos lleva el criterio temporal *lex posterior derogat lex anterior*, pues la Ley orgánica del poder judicial es ulterior a la Ley orgánica de comparecencias ante las comisiones de investigación del Congreso, del Senado o de las dos cámaras.<sup>80</sup> Ambas soluciones estarían, a mayor abundamiento,

---

<sup>79</sup> Prieto Sanchís, L., "Observaciones sobre antinomias y el criterio de ponderación", *Cuadernos de Derecho Público*, n.º 11, INAP, Madrid, 2000, pp. 9-30.

<sup>80</sup> A nuestro juicio, en este supuesto debe prevalecer el principio de especialidad sobre la derogación de norma posterior. Ello obedece a que el criterio cronológico sólo procede entre normas que tengan idéntico carácter, pero no cuando las mismas guarden una relación de generalidad-especialidad, puesto que en este caso las reglas especiales no se ven afectadas por las vicisitudes de las que tengan carácter general. En este sentido, De Castro Cid, B., *Manual de Teoría del Derecho*, ed. Universitas SA, Madrid, 2004, p. 195: «Entre estos criterios doctrinales



amparadas por el mandato constitucional de tutelar la independencia e imparcialidad de los órganos jurisdiccionales en el desempeño de su actividad (artículo 117 de la CE). En definitiva, la normativa propia del ámbito jurisdiccional es la aplicable en el presente caso y, por tanto, la decisión adoptada por el supremo órgano de gobierno de los jueces es la que debe seguirse, absteniéndose los miembros de la judicatura de comparecer ante los órganos del legislativo sin que ello deparase ningún tipo de reproche jurídico en su contra. A lo expuesto, un sector de la doctrina añade la posibilidad de invocar incluso el artículo 508.2 del Código penal, de forma que quien realizare el requerimiento podría entenderse inmerso en este tipo delictivo, en tanto que una autoridad dirige una intimación a jueces y magistrados relacionada con causas de las que aquellos están conociendo.<sup>81</sup>

Queda pendiente el examen de las consecuencias jurídicas que tendrían lugar si el compareciente se negara a contestar alguna de las preguntas que le realizaran los parlamentarios, al entender que ello podría incidir en el curso del procedimiento judicial o violar el secreto sumarial. En este punto consideramos que no cabe sanción penal por varias razones: primeramente, porque el interrogado está amparado por la obligación de guardar la reserva sobre las actuaciones como expresión del secreto profesional;<sup>82</sup> en segundo término, por respeto

---

[para la solución de antinomias], han destacado siempre estos dos: que la regla de superioridad jerárquica ha de imponerse casi siempre a las otras dos y que la regla de especialidad es más fuerte que la de la posteridad cronológica».

81 Dicha postura es sostenida por Garrido Mayol, A., «La degradación del Estado de Derecho y el falso *lawfare*», *cit.*, p. 404. Por el contrario, podría alegarse que los diputados actúan amparados por la inviolabilidad parlamentaria; sin embargo, las sentencias del Tribunal Constitucional 184/2021, de 28 de octubre, fundamento jurídico 11.5.6, y 58/2022, de 7 de abril, fundamento jurídico 6, circunscriben dicha prerrogativa a aquellos supuestos en los que la cámara actúa en el legítimo ejercicio de las funciones constitucionalmente atribuidas, por lo que difícilmente podrá ser alegada dicha inviolabilidad en el presente caso al resultar ajena a las Cortes Generales, según la literalidad del artículo 66.2 de la carta magna, la fiscalización de los órganos jurisdiccionales.

82 El artículo 1.2 de la Ley orgánica 5/1984, de 24 de mayo, de comparecencia ante las comisiones de investigación del Congreso, del Senado, o de ambas cámaras, establece que las mesas parlamentarias velarán por dicho secreto profesional, lo cual debe ponerse en conexión con la obligación que se impone a jueces y magistrados por el artículo 396 de la Ley 6/1985, de 1 de julio, del poder judicial, al prohibirles revelar los hechos o noticias referentes

a los derechos fundamentales de los encausados, principalmente la tutela de su honor y de la presunción de inocencia,<sup>83</sup> y, finalmente, por exigencias del principio de tipicidad e interpretación estricta de la ley penal ya que, según la literalidad de la norma, la acción delictiva se limita a la inasistencia y no incluye el hecho de guardar silencio durante la sesión.<sup>84</sup>

Respecto a la comparecencia de miembros del Consejo General del Poder Judicial, la misma debe restringirse, de forma exclusiva, a los supuestos previstos en el artículo 563 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.<sup>85</sup> Por ello, cualquier tipo de pregunta o requerimiento en relación con presuntos supuestos de *lawfare* quedaría fuera de los

---

a personas físicas o jurídicas de los que hayan tenido conocimiento en el ejercicio de sus funciones.

83 Artículo 1.2 de la Ley orgánica 5/1984, de 24 de mayo, de comparecencia ante las comisiones de investigación del Congreso, del Senado, o de ambas cámaras, también dispone que las mesas de las cámaras deberán salvaguardar el honor y los demás derechos constitucionales de los comparecientes.

84 Artículo 502.1 del Código penal: «Los que, habiendo sido requeridos en forma legal y bajo apercibimiento, dejaren de comparecer ante una Comisión de investigación de las Cortes Generales o de una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma [...]». En idéntico sentido al expuesto en estas páginas se ha pronunciado el auto de la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 25 de febrero de 2020 (rec. 2/2020), con ocasión de la comparecencia, sin contestación a las preguntas requeridas, por parte de varios diputados del Parlamento de Andalucía en la Comisión de Investigación sobre la FAFFE, así como Carrasco Andirino, M. M., «Tutela penal de las comisiones parlamentarias de investigación y de la actividad de otros órganos constitucionalmente reconocidos», *Anuario de Derecho penal y ciencia penal*, volumen LXVII, ed. Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2014, p. 171: «[...] no hay ninguna norma jurídica que imponga específicamente el deber de declarar ni tampoco ninguna que sanciones su incumplimiento, a diferencia de lo que ocurre en el de comparecencia». Por el contrario, un sector doctrinal considera que la obligación de comparecer lleva implícita la de declarar ante la Comisión, *vid.* Santaolalla López, F., *El Parlamento y sus instrumentos de información*, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1982, p. 260, nota 36, Torres Muro, I., *Las Comisiones Parlamentarias de Investigación*, *cit.*, p. 105, y Arévalo Gutiérrez, A., «Reflexiones sobre las Comisiones de Investigación o encuesta parlamentarias en el ordenamiento constitucional español», *cit.*, pp. 183-184. Sin embargo, ninguno de estos juristas entra a valorar los límites inherentes a una interpretación estricta y literal de los ilícitos penales como consecuencia del principio de tipicidad.

85 García Mahamut, R. «Las Comisiones e Investigación y el Poder Judicial», *cit.*, p. 69, considera, además, que no cabe la posibilidad de articular responsabilidades políticas en este tipo de comparecencias, puesto que los miembros del Consejo General del Poder Judicial sólo pueden ser removidos de sus cargos por los supuestos legalmente previstos, dentro de los cuales no se encuentran las conclusiones aprobadas por las comisiones de investigación.

términos de dicho precepto, en tanto que las mismas son claramente ajenas al informe sobre de la Memoria anual del Consejo, un mejor conocimiento del estado de la justicia o al ejercicio de sus funciones de gobierno, y, sobre todo, porque implicaría un control de carácter político sobre otro órgano constitucional independiente y ajeno al *Estado de partidos*, en contravención de la voluntad del constituyente.<sup>86</sup>

Terminamos este apartado con el análisis de las conclusiones formuladas por la comisión investigadora. Más en concreto, nos referimos a las que incluyan declaraciones sobre la utilización de las resoluciones judiciales como instrumento para la consecución de objetivos de naturaleza política o, incluso, aquellas otras que impliquen el *señalamiento* de ciertas magistraturas como colaboradoras necesarias en una actividad de *persecución judicial*.<sup>87</sup>

Resulta diáfano, más allá de cualquier duda razonable, que este tipo de afirmaciones son radicalmente contrarias al papel que constitucionalmente corresponde a dichos órganos parlamentarios por las siguientes razones:<sup>88</sup>

---

86 Sentencias del Tribunal Constitucional 108/1986, de 29 de julio, fundamento jurídico 13, y 191/2016, de 15 de noviembre, fundamento jurídico 6.

87 Dicha práctica, lamentablemente, ya ha tenido lugar en sede parlamentaria con ocasión del debate de totalidad de la Proposición de ley orgánica de amnistía en el Congreso de los Diputados el 12 de diciembre de 2023, durante el cual varios magistrados han sido citados, con nombre y apellidos, por portavoces de distintos grupos, para achacarles un ejercicio politizado de sus funciones. Cuestión interesante, que excede de estas páginas, sería el análisis de los límites de la inviolabilidad de los diputados en relación con manifestaciones presuntamente calumniadoras o injuriosas dirigidas contra funcionarios públicos. Vid. <[https://www.eldebate.com/espana/20231213/presidente-supremo-suspende-reunion-bolanos-ataques-secesionismo-jueces\\_160062.html](https://www.eldebate.com/espana/20231213/presidente-supremo-suspende-reunion-bolanos-ataques-secesionismo-jueces_160062.html)> [Visitado el 8 de abril de 2025]. Asimismo, se ofrece una enumeración de las distintas manifestaciones públicas que, con intolerable injerencia en las funciones jurisdiccionales, se han realizado por relevantes miembros del Legislativo y el Ejecutivo nacional en Dexeus, C., «Lawfare y ataque al Estado de derecho en España», cit.: «Las expresiones se realizan desde ámbitos de poderes constitucionalizados, con inclusión de presidente y responsables del gobierno, los grupos parlamentarios y los partidos políticos. Y se menciona indisimuladamente a concretos jueces y fiscales».

88 El hecho de que las conclusiones de una comisión de investigación no sean vinculantes no les exime del control de constitucionalidad ni de su posible anulación por dicho motivo, en tanto que, como reiteradamente ha declarado el Tribunal de Garantías, «lo jurídico no se agota en lo vinculante» (Sentencias 42/2014, de 25 de marzo, fundamento jurídico 2, 259/2015, de 2 de diciembre, fundamento jurídico 2, y 98/2019, de 17 de julio, fundamento jurídico 2). Siguiendo esa misma doctrina, dichas resoluciones son impugnables, en tanto que, siquiera

- Se conculca de forma grosera el artículo 76.1 de la carta magna, en tanto que dichas conclusiones pretenden incidir en sentencias presentes o futuras. Nuestro ordenamiento jurídico tiene su propio régimen de revisión de resoluciones judiciales dentro del sistema jurisdiccional, labor que no puede -ni debe- ser asumida por la Cámara por imperativo de la separación de poderes constitucionalmente consagrada.<sup>89</sup>
- Tampoco cabe impetrar una suerte de reproche político a la labor llevada a cabo por la judicatura en el ejercicio de sus funciones. Los órganos jurisdiccionales ejercen sus funciones de acuerdo con la ley y, en este sentido, quedan al margen de cualquier control de naturaleza política en cuanto a sus decisiones.
- Respecto al traslado al Ministerio Fiscal de cuantas irregularidades pudieran detectarse como consecuencia de las investigaciones efectuadas, muy difícilmente afectará a los miembros de la judicatura, sean o no comparecientes. El Consejo General del Poder Judicial tiene su propio ámbito disciplinario y no puede ser suplantado por el legislativo.<sup>90</sup> Por otro lado, las valoraciones

---

indiciariamente, produzcan efectos jurídicos, y se entiende que los producen siempre que, o vayan dirigidas al Ejecutivo para que adopte las iniciativas legislativas pertinentes o implique fiscalización de otros poderes del Estado. Ambos propósitos son los que, indudablemente, pueden constatar en el Acuerdo de investidura firmado entre el Partido Socialista Obrero Español y Juntos por Cataluña/Junts por Catalunya (JxCat), en tanto que, literalmente, declaran que las citadas conclusiones constituyen un medio cuya finalidad es la de censurar situaciones de judicialización de la política e instar nuevas modificaciones legislativas.

89 García Mahamut, R. «Las Comisiones e Investigación y el Poder Judicial», *cit.*, p. 68: «En mi opinión, resulta evidente que se descarta por completo el control político directo sobre los órganos jurisdiccionales puesto que sólo caben, en su caso, controles jurídicos. No cabe plantearse, pues, la posibilidad de que el Poder Judicial pueda ser objeto de una investigación parlamentaria sobre manifestaciones singulares del ejercicio de la potestad jurisdiccional, competencia exclusiva de los Juzgados y Tribunales de acuerdo con el artículo 117 CE».

90 Carmona Contreras, A., «Estado de derecho y *lawfare*: manual de instrucciones», *El País*, 3 de enero de 2024: «Y puesto que dichos cauces [control de presuntos casos de prevaricación u otras irregularidades en las causas judiciales] se circunscriben al ámbito judicial, en modo alguno pueden las comisiones parlamentarias de investigación asumir tal función. Asimismo, para el caso que se hubieran producido infracciones merecedoras de reprobación disciplinaria, su constatación y sanción tampoco corresponderían a dichas comisiones, sino al Consejo General del Poder Judicial (titular exclusivo de tal potestad)».

políticas carecen de base probatoria sólida para sustentar denuncias penales.

A mayor abundamiento, las resoluciones parlamentarias que impliquen una injerencia en las labores jurisdiccionales son también contrarias al derecho europeo, pues infringen el artículo 19, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea, todas aquellas disposiciones que puedan «generar dudas legítimas en el ánimo de los justiciables en cuanto a la impermeabilidad de los jueces [...] frente a elementos externos, y en particular frente a influencias directas o indirectas de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, y en lo que respecta a su neutralidad con respecto a los intereses en litigio y, por tanto, pueden dar lugar a una falta de apariencia de independencia o de imparcialidad de esos jueces susceptible de menoscabar la confianza que la Administración de Justicia debe inspirar en los justiciables en una sociedad democrática y un Estado de Derecho».<sup>91</sup>

En esta misma clave, y con expresa cita de la jurisprudencia de Estrasburgo, ha tenido ocasión de manifestarse nuestro Tribunal Constitucional:

No otra es la posición adoptada sobre la función jurisdiccional por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que ha venido recordando el papel esencial que juega en toda sociedad democrática el Poder Judicial, como garante de la justicia y del Estado de Derecho. Por ello resulta capital salvaguardar la independencia judicial respecto a los otros poderes del Estado. Advierte así la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo que «[e]l carácter complejo de la relación entre los jueces y el Estado exige que el Poder Judicial esté lo suficientemente alejado de otros poderes del Estado en el ejercicio de sus funciones para que los jueces puedan tomar decisiones basadas a fortiori en las exigencias del Derecho y la justicia, sin temer represalias ni esperar favores. Sería ilusorio creer que los jueces pueden defender el imperio de la ley y hacer efectivo el principio del Estado de Derecho si la legislación interna les priva de la protección de la Convención sobre cuestiones que afectan directamente a su independencia e imparcialidad» (SSTEDH de 9 de marzo de 2021, asunto Bilgen c. Turquía, § 79; de 29 de junio de 2021, asunto

---

91 Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 2 de marzo de 2021, Caso A. B. y otros contra Krajowa Rada Sądownictwa y otros, ap. 167.

Broda y Bojara c. Polonia, § 120, y de 15 de marzo de 2022, asunto Grzęda c. Polonia, § 264).<sup>92</sup>

Por último, respecto a la posible reacción frente a aquellas conclusiones que pudieran implicar una atribución de presuntas responsabilidades a los jueces y magistrados considerados como autores de *lawfare* por la Comisión, el Consejo General del Poder Judicial se encuentra legitimado para interponer el oportuno conflicto de competencias ante el Tribunal Constitucional.<sup>93</sup> Y ello porque, desde el legislativo nacional, se estarían hurtando al órgano de gobierno judicial atribuciones que le son propias conforme a la ley orgánica que regula sus funciones.<sup>94</sup>

En definitiva, aquellas conclusiones aprobadas por el legislativo que incidan en el ejercicio de las funciones de enjuiciamiento llevadas a cabo por miembros del poder judicial deben ser anuladas por vulnerar el artículo 76.1 de la Constitución, la separación de poderes y el ejercicio exclusivo de la jurisdicción por jueces y magistrados (artículo 117.3 de la *lex legum*), así como los artículos 2 y 19.1 del Tratado de la Unión Europea y 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

## VIII. Conclusiones

La estructura de este epígrafe pivota sobre tres puntos básicos. Los dos primeros están dedicados a una reflexión en torno a la (in)adecuación de las investigaciones parlamentarias de presunto *lawfare* al texto constitucional. Por último, expondremos las consecuencias que dichas actuaciones sobre la pervivencia y calidad democrática del estado de derecho y las libertades fundamentales en España.

El *lawfare*, entendido como presupuesto para constituir comisiones parlamentarias que investiguen presuntos supuestos de abuso judicial

---

<sup>92</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional, 70/2022, de 2 de junio, fundamento jurídico 6.

<sup>93</sup> Artículos 59.1, letra c, y 73 a 75 de la Ley orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del tribunal constitucional.

<sup>94</sup> Artículos 414 a 427 de la Ley orgánica 6/1985, de 1 de julio, del poder judicial.

en el ejercicio de sus funciones, o causas abiertas y juicios arbitrarios por razones políticas, plantea interrogantes de muy difícil —más bien imposible— encaje dentro de nuestro sistema legal.

La primera cuestión es qué valor jurídico debe reconocerse al concepto de *lawfare* o, expresado en otros términos, si existe alguna base normativa que legitime una labor fiscalizadora de jueces y tribunales en virtud de dicha figura.

Del análisis lingüístico realizado se deduce que estamos ante un término polivalente, maleable y carente de la precisión que exige una correcta técnica jurídica. A mayor abundamiento, su definición tiene una raíz puramente ideológica y, por tanto, está sujeta al ámbito de las apreciaciones subjetivas o propósitos de cada corriente política según las circunstancias del momento.<sup>95</sup> Ello se pone singularmente de manifiesto cuando quienes aluden a este fenómeno en España, o en las naciones iberoamericanas, señalan como ejemplos del mismo presuntas persecuciones de líderes izquierdistas o separatistas por miembros del poder judicial pero, por ejemplo, omiten las acciones judiciales seguidas contra Trump, Fujimori, Bolsonaro y Marine Le Pen,<sup>96</sup> la decisiva intervención de la fiscalía y magistratura italianas

---

95 De La Nuez, E., «El circo de las Comisiones de Investigación», *El Mundo*, 10 de abril de 2024: «[...] Sí, hablamos del famoso *lawfare*, término importado de otros lares que nadie sabe muy bien qué significa, pero que se usa por nuestros políticos con la desenvoltura y frivolidad que les caracteriza. [...] Lo más interesante, con todo, es que la responsabilidad del *lawfare* se atribuye a los jueces, cuando son básicamente los propios partidos (o sus organizaciones afines) los que llevan a los tribunales de justicia —y preferentemente por vía penal— la actuación de sus adversarios».

96 Gándara Pizarro, J. H., y Gándara Pizarro, F. H., «Lawfare», *cit.*, p. 283: «El fenómeno que se intenta explicar apuntala ante un sector izquierdista o progresista, más no otorga fundamentos para explicar el porqué, junto a líderes progresistas, también se encuentran políticos de derecha y empresarios conservadores que, o bien en un eficiente Estado de derecho deberían ser protegidos por las instituciones, o bien desde la óptica ideológica deberían ser protegidos por el poder neoliberal, entre ellos están: Uribe, Kuczynski, Alan García, Odebrecht» y Lousada Arochena, J. F., «Politización de la justicia, judicialización de la política: Estado de la cuestión en España», *cit.*, p. 97: «Pero lo cierto es que la persecución judicial de adversarios políticos no es nada novedoso, ni en América Latina ni en el resto del Mundo, y que las estadísticas de condenas incluyen a líderes de derechas, incluso en mayor número en América Latina. De ahí las críticas doctrinales a la propia existencia del concepto [...]».

para destapar las corrupciones políticas que dieron al traste con la I República en el país transalpino o la resistencia de las judicaturas polaca y húngara a distintos ataques del legislativo o el ejecutivo.<sup>97</sup> Y es que no estamos ante una falsa dicotomía entre jueces buenos y malos según su orientación ideológica, sino ante la lucha por la defensa de la división de poderes y el estado de derecho como exigencias del bien común.

Por tanto, las alusiones actuales al *lawfare* constituyen un ejemplo palmario de manipulación del lenguaje para la consecución de fines políticos de carácter espurio, sin que, en ningún caso, constituya una figura jurídica propiamente dicha. De hecho, la doctrina más acreditada afirma que dicho concepto, tal y como se emplea actualmente por ciertos sectores, carece de entidad real y no es más que una falacia dialéctica al servicio de determinados intereses particulares.<sup>98</sup>

En segundo término, se plantea el nudo gordiano de si es posible llevar a cabo dicha indagación parlamentaria respetando la independencia judicial. El precedente de la Comisión de investigación del Parlamento de Cataluña sobre la aplicación del artículo 155 en dicha región nos adelanta el peor de los escenarios: un conjunto de afirmaciones, trufadas de sectarismo ideológico, que entran a descalificar, sin ningún pudor o *self-restraint* acorde con los límites competenciales del legislativo, actuaciones judiciales de aquellos órganos que constitucionalmente las tienen atribuidas. Y ello nos pone

---

97 Tena, R., «El mal menor», *ABC*, 9 de noviembre de 2023: «En España, muchos ciudadanos se rasgan las vestiduras ante tal espectáculo, y ante otros parecidos que han tenido lugar en Polonia y Hungría. Pero quizás sea debido a que en estos países el abuso de las reglas viene de una determinada ideología política, porque lo cierto es que parecen mucho más insensibles cuando se trata de valorar lo que está ocurriendo en el nuestro, pese a su sorprendente simetría. Lógico, porque sólo se critica al árbitro cuando se pierde, nunca cuando se gana».

98 Gándara Pizarro, J. H., y Gándara Pizarro, F. H., «*Lawfare*», *cit.*, p. 284: «Entonces, si no se acepta que ha existido siempre, o que las víctimas del *lawfare* son exclusivamente progresistas, entonces, el *lawfare* no existe. Por ello, la presente investigación que aportó elementos teóricos para el debate que el fenómeno precisa concluye en que el *lawfare* no existe, por la razón de que, su naturaleza y componentes constitutivos no son exclusivos e independientes de otras variaciones del poder político y judicial, llegando al problema perenne: la ausencia de definición nítida entre los límites del derecho y la política». Empleando la terminología maoísta, el *lawfare* no sería más que *un tigre de papel*.



en la pista del nudo gordiano de la cuestión: ¿cabe un enjuiciamiento de responsabilidades políticas —pues este es el propósito de toda comisión de investigación— respecto al ejercicio de sus funciones jurisdiccionales por los jueces?<sup>99</sup> La respuesta es rotundamente negativa, pues no lo permite la separación de poderes, la cual constituye la columna de nuestro sistema constitucional, ni la independencia del poder judicial, afirmada por la *lex legum* y confirmada por el Tribunal Constitucional, ni el propio sistema de recursos procesales que se sustancia dentro del ámbito del estado de derecho, que impide una revisión en sede política de decisiones judiciales tomadas conforme a parámetros exclusivamente jurídicos y con plenas garantías para los interesados.<sup>100</sup>

Dicho lo anterior, ¿por qué razón se pretenden crear estas comisiones, si no pueden entrar en el fondo de las causas judiciales ni vincular a los tribunales según la Constitución? La única explicación posible es la de provocar un efecto preventivo de amedrentamiento en la judicatura para el enjuiciamiento de casos, presentes o futuros, ligados a las pretensiones políticas de quienes promuevan dichas investigaciones.<sup>101</sup> Dicho en román paladino, se intenta construir

---

99 Parar apreciar la disparidad de funciones entre la actividad del Poder Judicial y la desempeñada por las comisiones de investigación, *vid.* Torres Bonet, M. «Las comisiones de investigación y el poder judicial», *cit.*, pp. 661-669, quien considera que dicha divergencia es una consecuencia del principio de separación de poderes.

100 Suscribimos plenamente en este punto la opinión de Pérez Royo, J. y Carrasco Durán, M., *cit.*, p. 657: «Los efectos inmediatos de las Comisiones de investigación son, pues, puramente políticos [...] En el Estado Constitucional... no hay más Verdad con mayúscula que la que definen los jueces y tribunales en un proceso contradictorio con todas las garantías constitucionales. La verdad de la investigación parlamentaria es una verdad política que tiene que surtir unos efectos asimismo políticos».

101 Sosa Wagner, F., y Fuertes, M., «El arquitecto de ruinas», en AA. VV. (Betancor, A., coord.), *La amnistía: el caballo de Troya de la democracia*, *cit.*, pp. 434-435: «Se anuncian comisiones parlamentarias con el fin de encender focos inquisitoriales sobre aquellos magistrados que han intervenido o intervienen en aquellas causas que molestan a los partidos nacionalistas», Freixes, T., «¿Está en crisis el Estado de derecho?», *El Mundo*, 1 de diciembre de 2023: «Estas comisiones, acordadas en los pactos de investidura, ya están comenzando a ponerse en marcha en el Congreso de los Diputados, intentando generar una especie de amedrentamiento en jueces, fiscales y funcionarios, que han comenzado a ser señalados como objeto del sistema de control», y Rebollo Delgado, L., «La inconstitucionalidad de la Ley orgánica 1/2024, de amnistía», *Revista de Derecho Político*, número 120, Universidad Nacional

una esfera de inmunidad jurídica para que determinadas actuaciones de sesgo político puedan llevarse a cabo sin consecuencias penales, aunque las mismas contravengan el marco legal que a todos nos obliga.<sup>102</sup> Es muy difícil encontrar otro ejemplo más diáfano de lo que se ha denominado «efecto disuasorio sobre el ejercicio de los derechos fundamentales», en el presente caso con especial incidencia en la tutela judicial efectiva y el derecho a un juicio justo e imparcial.

Ante este panorama no queda más remedio que afirmar, sin ambigüedades, que la creación de comisiones de investigación con dicho propósito, junto a las conclusiones que pudieran adoptarse por las mismas en tal sentido, vulneran el espíritu y la letra de la Constitución. Se lesionarían, entre otros, los artículos 1.1, 9, en sus apartados 1 y 3, 24, 76.1 y 117, en sus apartados 1 y 3, aunque el principal incumplimiento se localice en el preámbulo de la ley fundamental: «La Nación Española [...] proclama la voluntad de: [...] Consolidar un Estado de Derecho que asegure el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular».

Frente a estas poderosas razones, ninguna consistencia tienen los consabidos trampantojos de que estos órganos no van a incidir en la labor judicial —no cabe duda razonable de que la trascendencia mediática de dichas comisiones, junto a las compareencias o ausencias de miembros de la carrera judicial, tendrán una extraordinaria

---

de Educación a Distancia, Madrid, 2024, p. 112: «Existe una clara pretensión en nuestro contexto democrático actual, nada democrática, de embridar a los jueces, como si se hubieran convertido en la representación de lo inconstitucional, en lo contrario al estado de derecho y la democracia. Esta idea y su materialización es de una gravedad máxima, y de la que el ciudadano no adquiere conciencia, en la idea de que en el debate político todo es admisible».

102 Bar Cendón, A., «La guerra de [contra] los jueces», en AA. VV. (Aragón Reyes, M., Gimbernat Ordeig, E. y Ruiz Robledo, A., dirs.) *La amnistía en España: Constitución y Estado de Derecho*, Colex, La Coruña, 2024, p. 397: «[...] la propia creación de las comisiones parlamentarias de investigación sobre la actuación de los jueces [...] nos encontramos en realidad ante [...] provocar miedo [al oponente] —fear— y así limitar o condicionar su capacidad de acción», y Ballester, J. A., «Atónitos, pero no resignados», *La Razón*, 12 de noviembre de 2023: «En consecuencia, y de momento, se prevé que partidos políticos en el Parlamento puedan pedir responsabilidad a los jueces por las sentencias relacionadas con estos asuntos; se somete la Justicia al arbitrio del Poder Político, de modo que los jueces no puedan ya servir de contrapeso».

resonancia nacional e internacional—<sup>103</sup> o que las Cortes Generales actúan con plena libertad en el ejercicio de sus funciones al ostentar la representación del pueblo español con legitimación democrática directa —lo cual, por cierto, no les exime de cumplir la voluntad del poder constituyente, expresada en las funciones y límites que les marcan las normas constitucionales—. <sup>104</sup>

Y es que, yendo más allá de la etérea terminología empleada, «las referidas alusiones a lawfare constituyen una sofisticada y novedosa forma de ataque a la independencia de jueces y fiscales y una forma de presión al sistema judicial en su conjunto». <sup>105</sup> En consecuencia, «quien afirma que se está recurriendo al lawfare contra él o contra los suyos en realidad está expresando otra cosa: la permanente aversión totalitaria al estado de derecho». <sup>106</sup>

El propósito indisimulado que se pretende al introducir este maleable concepto en la actual coyuntura no es otro que el

---

103 Valga como ejemplo la comparecencia de un condenado judicialmente por terrorismo ante la Comisión de investigación del Congreso sobre los atentados de Cambrils, atribuyendo la autoría de tales hechos a un órgano del Estado sin evidencia alguna que sustente tales afirmaciones en sede parlamentaria, *vid.* <[https://www.eldebate.com/espana/defensa/20250214/bochornosa-comision-congreso-permite-terrorista-condenado-acusar-pruebas-cni\\_270226.html](https://www.eldebate.com/espana/defensa/20250214/bochornosa-comision-congreso-permite-terrorista-condenado-acusar-pruebas-cni_270226.html)> [Visitado el 14 de febrero de 2025].

104 Al hilo de lo anterior, dejamos aquí expresa constancia del craso error, propio de principiantes, en el que incurre el apartado III de la exposición de motivos de la Ley orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social de Cataluña, al autocalificarse como un «acto soberano de las Cortes Generales», lo que equivale a reconocer una soberanía parlamentaria, ajena a nuestra ley fundamental y a la tradición jurídica continental, en tanto un acto soberano solo puede proceder de un poder soberano. Resulta claro que ello se deriva de una interesada confusión entre la soberanía popular (artículo 1.2 de la Constitución española) y sus representantes electos (artículo 66.1 de la Constitución española), ignorando su jerarquía en el sistema jurídico. Como todos estudiamos durante el primer año de la carrera, la soberanía nacional reside exclusivamente en el pueblo español —poder constituyente—, del que emanan todos los demás poderes constituidos del Estado —incluidas las Cortes— que, por tanto, están subordinados al primero. Abundando en ello, Betancor Rodríguez, A., «Introducción», en AA. VV. (Betancor, A., coord.), *La amnistía: el caballo de Troya de la democracia*, *cit.*, p. 25, afirma que la utilización del concepto soberanía parlamentaria en nuestro vigente marco constitucional es una «idea tóxica». Ello nos trae a la mente la conocida afirmación: «el drama de nuestro tiempo es que hay que explicar lo evidente».

105 Dexeus, C., «Lawfare y ataque al Estado de derecho en España», *cit.*

106 Silva Sánchez, J. M., «Lawfare y neolenguaje político», *cit.*

desbordamiento del marco constitucional en virtud de decisiones políticas. Y ésta es la gran tentación que un sistema democrático debe evitar para no caer en derivas autocráticas.<sup>107</sup> El marco jurídico-constitucional, inspirado en la dignidad de la persona, sus derechos inalienables y la búsqueda del bien común, debe ser un límite infranqueable para el ejercicio del poder político y no al revés. Este, y no otro, es el auténtico significado del estado de derecho.<sup>108</sup>

## IX. Bibliografía

- AA. VV. (1997): *VI Jornadas de Derecho Parlamentario. Problemas actuales del derecho parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados.
- AA. VV. (2007): *Relaciones entre el poder legislativo y el poder judicial*, Vitoria, Parlamento vasco.
- Alzaga Villamil, O. (dir.) (1998): *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Madrid, Congreso de los Diputados/EDERSA.
- Aquino Britos, A. R. (2021): *Lawfare, estado de derecho y democracia*, Buenos Aires, B de F.

---

107 Mangas Martín, A., «Autocracia parlamentaria», *El Mundo*, 20 de diciembre de 2022: «Los golpes de Estado no suceden, como en el pasado, con hechos violentos de militares. Desde hace años la toma de todos los poderes del Estado la hace el grupo de poder que ostenta el ejecutivo con su mayoría parlamentaria. Son autogolpes desde el gobierno del Estado», y Aragón Reyes, M., «Amnistía y democracia constitucional: la Constitución como límite», en AA. VV. (Betancor, A., coord.), *La amnistía: el caballo de Troya de la democracia*, cit., página 147: «Porque, hoy, el peligro que se cierne sobre las democracias constitucionales no es el de su toma al asalto, sino el de su destrucción interna como consecuencia del deterioro de las propias instituciones políticas [...] Hoy puede fallecer la Constitución no tanto por la eliminación de su texto como por su falseamiento».

108 Dicho concepto ha sido certeramente definido por Aragón Reyes, M. «Los jueces no se enteran de quién ha ganado las elecciones», *El Mundo*, 27 de marzo de 2025: «[El Estado de derecho] es la exigencia de que las instituciones políticas y, por supuesto, las mayorías que en cada momento se proyecten en la composición de las mismas han de quedar sometidas a los límites que la Constitución impone, y por ello al control que, para dotar de eficacia a esa limitación, han de realizar unos órganos judiciales independientes».

- Aragón Reyes, M., E. Gimbernat Ordeig y A. Ruiz Robledo (dirs.)(2024): *La amnistía en España: Constitución y Estado de Derecho*, La Coruña, Colex.
- Aragón Reyes, M. (2025) «Los jueces no se enteran de quién ha ganado las elecciones», *El Mundo*, 27 de marzo.
- Arévalo Gutiérrez, A. (1987): «Reflexiones sobre las Comisiones de Investigación o encuesta parlamentarias en el ordenamiento constitucional español», *Revista de las Cortes Generales*, 11, 159-192.
- (1995): «Las Comisiones de Investigación de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 43, 113-205.
- Arnaldo Alcubilla, E. (2018): «Las relaciones entre las Cortes Generales y el Poder Judicial. Diagnóstico en el 40 aniversario de la Constitución», *Revista de las Cortes Generales*, 104, 677-708.
- Ballester, J. A. (2023): «Atónitos, pero no resignados», *La Razón*, 12 de noviembre.
- Betancor, A. (coord.)(2024): *La amnistía: el caballo de Troya de la democracia*, Barcelona, Deusto.
- Bielsa, R., y P. Peretti, (2019): *Lawfare: Guerra judicial-mediática*, Buenos Aires, Ariel Argentina.
- Buchnalter Montero, B. (2023): «Algunos problemas procesales (penales) de la investigación parlamentaria: examen parlamentario de la función jurisdiccional, flujos de información y concordancia práctica», *Asamblea*, 45, 43-80.
- Carmona Contreras, A. (2024): «Estado de Derecho y lawfare: manual de instrucciones», *El País*, 3 de enero.
- Carrasco Andino, M. M. (2014): «Tutela penal de las comisiones parlamentarias de investigación y de la actividad de otros órganos constitucionalmente reconocidos», *Anuario de Derecho penal y ciencias penales*, LXVII, 155-192.
- Cobrer Mendaz, E. (2023): «Las comisiones parlamentarias de investigación y sus límites, en especial la presunción de inocencia», *Revista Vasca de Administración Pública*, 127, 17-61.

- De Castro Cid, B. (2004): *Manual de Teoría del Derecho*, Madrid, Universitas S. A.
- De La Nuez, E. (2024): «El circo de las Comisiones de Investigación», *El Mundo*, 10 de abril.
- De Piniés Ruiz, J. (2019): «Delimitación de la función de calificación de las Mesas de las Cámaras», *Revista de las Cortes Generales*, 107, 533-548.
- Del Clot, D. (2022): *Lawfare. Estrategia de represión contra el independentismo catalán*, Madrid, Catarata.
- Dexeus, C. (2024): «Lawfare y ataque al Estado de Derecho en España», *Confilegal*, 29 de febrero, <https://confilegal.com/20240229-opinion-lawfare-y-ataque-al-estado-de-derecho-en-espana/>.
- Freixes, T. (2023): «¿Está en crisis el Estado de derecho?», *El Mundo*, 1 de diciembre.
- Fromm, E. (ed.)(1984): *Marx y su concepto del hombre*, Madrid, Fondo de Cultura Económica.
- Gándara Pizarro, J. H., y F. H. Gándara Pizarro (2022): «Lawfare», *Eunomia. Revista en Cultura de la Legalidad*, 22, 267-287.
- Garzón Real, B. (2021a): «Interpretación, independencia judicial y lawfare», *Foreign Affairs Latinoamérica*, 21(3), 24-32.
- (2021b): «Julian Assange y Rafael Correa. Dos casos de Lawfare», *NODAL (Noticias de América Latina y el Caribe)*, 12 de marzo.
- Gude Fernández, A. (2003): «Las comisiones de investigación en el Parlamento de Galicia», *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Coruña*, 7, 467-480.
- Lascuraín, J. A. (2023): «Jueces en Berlín», *El Mundo*, 27 de noviembre.
- Lousada Arochena, J. F. (2024): «Politización de la justicia, judicialización de la política: Estado de la cuestión en España», *Revista de Derecho Político*, 122, 87-109.
- Mangas Martín, A. (2022): «Autocracia parlamentaria», *El Mundo*, 20 de diciembre.
- (2025): «El Tribunal Constitucional enfrentado a la independencia judicial y a la Unión Europea», *El Mundo*, 7 de abril.

- Martín Pallín, J. A. (2022): *La guerra de los jueces. El proceso judicial como arma política*, Madrid, Catarata.
- Pérez Royo, J. y M. Carrasco Durán (2021): *Curso de Derecho Constitucional*, Madrid, Marcial Pons.
- Pignatelli García, M. J. (2022): «Lawfare en español ¿Qué es la guerra jurídica? Aproximación teórica al fenómeno», *Revista General de Derecho Penal*, 37.
- Prieto Sanchís, L. (2000): «Observaciones sobre antinomias y el criterio de ponderación», *Cuadernos de Derecho Público*, 11, 9-30.
- Rebollo Delgado, L. (2024): «La inconstitucionalidad de la Ley Orgánica 1/2024, de Amnistía», *Revista de Derecho Político*, 120, 85-116.
- Ripollés Serrano, R. (coord.)(2012): *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*, Madrid, Congreso de los Diputados.
- Rodríguez-Piñero Bravo-Ferrer, M. y M. E. Casas Bahamonde. (dirs.) (2008): *Comentarios a la Constitución española Conmemoración del XXX Aniversario de la Constitución*, Madrid, Fundación Wolters-Kluwer.
- (2018): *Comentarios a la Constitución española. Conmemoración del XL Aniversario de la Constitución*, Madrid, BOE/Fundación Wolters-Kluwer.
- Rodríguez-Zapata Pérez, J. (2023): «La amnistía, el caballo de Troya contra la Constitución», *El Mundo*, 14 de noviembre.
- Romano, Silvina M. (2019): *Guerra judicial y neoliberalismo en América Latina*, Sevilla, Mármol-Izquierdo.
- Santaolalla López, F. (1982): *El Parlamento y sus instrumentos de información*, Madrid, EDESA.
- (2019): *Derecho parlamentario español*, Madrid, Dykinson.
- Sanz Pérez, A. L. (2023): *Fundamentos de Derecho Parlamentario Español*, La Coruña, Colex.
- Silva Sánchez, J. M. (2023): «Lawfare y neolenguaje político», *ABC*, 29 de noviembre.
- Tena, R. (2023): «El mal menor», *ABC*, 9 de noviembre.

- Tirado Sánchez, A., (2021): *El lawfare. Golpes de estado contra la ley*, Barcelona, Akal.
- Torres Muro, I. (1998): *Las Comisiones Parlamentarias de Investigación*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Ulloa Rubio, I. (2022): «La primacía del derecho de la Unión Europea en materia de Estado de Derecho: un repaso a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre independencia judicial», *La Ley. Unión Europea*, 104.