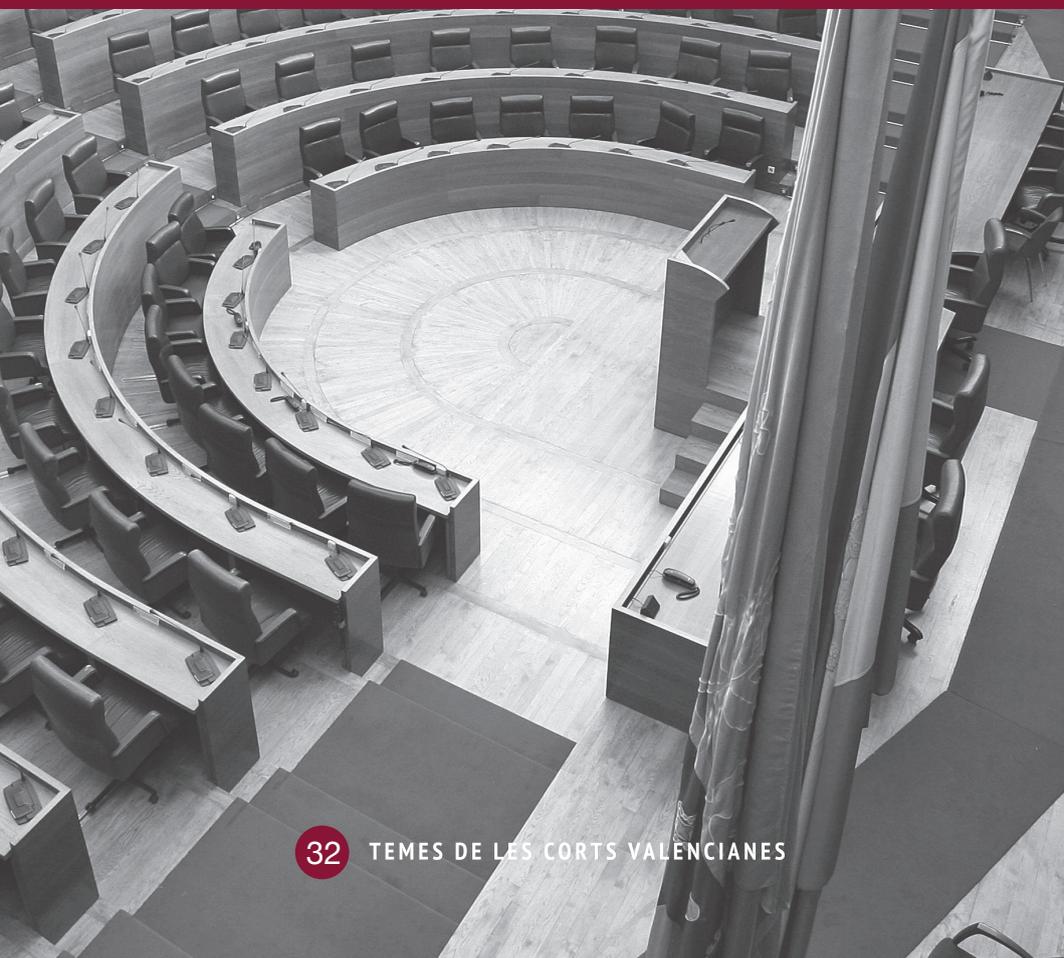


---

# LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIAS EN ESPAÑA: RETOS ACTUALES

---

*MARÍA DEL MAR BELTRÁN GALÍ*





**LAS COMISIONES DE  
INVESTIGACIÓN  
PARLAMENTARIAS EN ESPAÑA:  
RETOS ACTUALES**

---

*MARÍA DEL MAR BELTRÁN GALÍ*



---

**Con todo mi amor y cariño**

---

Para mi marido, Pedro, y para mis hijos, Pablo y Marta, por haberme motivado siempre con una sonrisa a sobrellevar el esfuerzo y sacrificio que ha supuesto retomar la carrera universitaria para así poder culminar mi proyecto de vida.

Para mi madre, Rosa María, y a la memoria de mi padre, Agustín, por haberme inculcado la cultura del esfuerzo y el espíritu de superación.

---

## 32 TEMES DE LES CORTS VALENCIANES

---

### **EDITA**

Corts Valencianes

### **AUTORA**

María del Mar Beltrán Galí

### **ISBN**

978-84-89684-61-4

### **DIPÒSIT LEGAL**

V-2249-2020

### **IMPRIMEIX**

Blanch & Blanch Comunicació

---



Aquest llibre es publica sota una llicència Reconeixement – NoComercial-SenseObresDerivades 3.0 Espanya de Creative Commons. Vosté pot copiar-lo, distribuir-lo i comunicar-lo públicament sempre que cite el seu autor i la institució que l'edita (CORTS VALENCIANES), no l'utilitze per a finalitats comercials i no en faça obres derivades. La llicència completa es pot consultar en:

<<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/deed.es>>

---

---

## ÍNDICE

---

## ÍNDICE

---

8	Abreviaturas
10	Agradecimientos
13	Prólogo

---

19	<b>I. Introducción</b>
22	1.1. Justificación de su interés
23	1.2. Cuestión objeto de investigación: objetivo
24	1.3. Antecedentes históricos
29	1.4. Plan de trabajo
31	1.5. Metodología
33	<b>II. Democracia y control parlamentario</b>
36	2.1. Significado actual del control parlamentario
39	2.2. Parlamentarismo como forma de Estado
41	2.2.1. <i>Formas de gobierno presidenciales</i>
42	2.2.2. <i>Formas de gobierno parlamentarias: crisis y mecanismos de control</i>
49	<b>III. Las Comisiones de Investigación en los regímenes constitucionalistas democráticos</b>
52	3.1. Las Comisiones de Investigación en el Derecho constitucional comparado
60	3.2. Rango constitucional de las Comisiones de Investigación en España
63	3.2.1. <i>Naturaleza jurídica</i>
65	3.2.2. <i>Poderes especiales</i>
67	3.2.3. <i>Creación</i>
71	3.2.4. <i>Composición y Funcionamiento</i>
77	<b>IV. Contexto político de las Comisiones de Investigación en la etapa democrática española</b>
81	4.1. Finalidad de utilidad pública
87	4.2. Clasificación de las Comisiones de Investigación

<b>101</b>	<b>V. Retos principales de las Comisiones de Investigación en España</b>
<b>106</b>	5.1 Las Comisiones de Investigación ante los poderes Judicial y Mediático
<b>109</b>	5.1.1. <i>La relación de las Comisiones de Investigación con el Poder Judicial</i>
<b>113</b>	5.1.2. <i>Las Comisiones de Investigación y su relación con el Poder Mediático</i>
<b>118</b>	5.2 Problemática constitucional de las Comisiones de Investigación
<b>120</b>	5.2.1. <i>La incidencia de la Mesa de las Cámaras en el ius in officium parlamentario</i>
<b>124</b>	5.2.2. <i>Posible vulneración de derechos fundamentales</i>
<b>131</b>	<b>VI. Diez propuestas de mejora de las Comisiones de Investigación españolas</b>
<b>145</b>	<b>VII. Conclusiones</b>
<b>155</b>	<b>VIII. Bibliografía</b>
<b>157</b>	8.1. Referencias doctrinales
<b>166</b>	8.2. Referencias a páginas electrónicas
<b>166</b>	8.2.1. <i>Artículos de prensa</i>
<b>171</b>	8.2.2. <i>Webgrafía</i>
<b>178</b>	<b>IX. Fuentes jurídicas utilizadas</b>
<b>179</b>	9.1. Fuentes normativas y legislativas
<b>182</b>	9.2. Fuentes jurisprudenciales
<b>184</b>	<b>X. Anexos</b>
<b>185</b>	10.1. Anexo 1
<b>188</b>	10.2. Anexo 2
<b>190</b>	10.3. Anexo 3
<b>192</b>	10.4. Anexo 4
<b>196</b>	10.5. Anexo 5
<b>197</b>	10.6. Anexo 6
<b>199</b>	10.7. Anexo 7
<b>202</b>	10.8. Anexo 8
<b>208</b>	10.9. Anexo 9

---

## ABREVIATURAS

---

AGE	Administración General del Estado
BOE	Boletín Oficial del Estado
BOCG	Boletín Oficial de las Cortes Generales
CNI	Centro Nacional de Inteligencia
CGPJ	Consejo General del Poder Judicial
CP	Código Penal
CCAA	Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española
EEAA	Estatutos de Autonomía
GAL	Grupos Antiterroristas de Liberación
LEC	Ley de Enjuiciamiento Criminal
LOTC	Ley Orgánica del Tribunal Constitucional
LPACAP	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
PNV	Partido Nacionalista Vasco
PP	Partido Popular
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
RAE	Real Academia Española
RCD	Reglamento del Congreso de los Diputados
RPC	Reglamento del Parlamento de Cataluña
RPG	Reglamento del Parlamento de Galicia
RS	Reglamento del Senado
TC	Tribunal Constitucional
TS	Tribunal Supremo
UNESCO	Organización para la Educación, la Cultura y la Ciencia de las Naciones Unidas

---

## AGRADECIMIENTOS

---

---

### **Mi más sincero agradecimiento**

---

A toda mi familia y amigos, que siempre han tenido unas palabras de ánimo que compensaran mis continuas ausencias. Gracias.

A todos mis profesores de la UNIR y, especialmente, al Prof. Dr. Manuel Cabanas Veiga, por su esmerada dedicación en la dirección de esta investigación. Su alta cualificación como experto constitucionalista y su saber hacer como docente han resultado sin duda un valor añadido que ha aportado el enfoque académico del que este trabajo carecía. Mil gracias.

A mi tutora, Cristina Velasco Sicilia, que siempre ha estado disponible contagiándome su optimismo en los momentos difíciles.

---

## PRÓLOGO

---

Si ya es un profundo honor que alguien solicite que prologues su obra, todavía lo es más cuando lo haces por primera vez. Por ello agradezco enormemente a la que fue mi alumna y es autora del libro que sigue el haberme concedido el privilegio de prologar su primera obra, así como a la editorial que la recoge. La investigación que aquí se presenta, cuya autora es María del Mar Beltrán Galí, trae origen en el primer Trabajo Fin de Grado que tuve el honor de dirigir como profesor de la Universidad Internacional de la Rioja durante el curso 2018-2019 para el Grado de Ciencias Políticas y Gestión Pública, el cual obtuvo, para nuestra satisfacción, la calificación de Matrícula de Honor, y que, posteriormente, ha alcanzado el reconocimiento presente, tras ganar el concurso para ser incluido en la Colección de libros Temes de les Corts Valencianes, mediante la cual, a día de hoy, para nuestra fortuna, puede ver la luz a través de esta monografía. Y es que las investigaciones que buscan innovaciones políticas y legislativas deben potenciarse a través de premios, ya que ello redundaría en favor de la Comunidad Política. Y así siempre lo sostuvo Hipódamo de Mileto, como nos recuerda Aristóteles<sup>1</sup>. Y ello porque, en los periodos de libertad, la función del jurista no debe agotarse en la mera interpretación de la ley vigente, sino que también debe valorarse su función innovadora<sup>2</sup>.

La obra que aquí se presenta viene a resaltar el papel de las comisiones de investigación como uno de los temas más desatendidos por la doctrina que constituyen uno de los instrumentos más necesarios para el mantenimiento del principio de la separación de poderes, no sólo entre las diferentes instituciones del Estado, sino también en relación a los actores, tanto públicos como privados, que en su interior operan. De este modo, este libro que tenemos el honor de prologar pone de manifiesto el papel fundamental que juegan este tipo de instituciones como herramientas para mantener vigente la fiscalización entre los poderes del Estado que, tras el protagonismo de los partidos políticos, se ha traducido en la dialéctica entre Mayoría-Minoría

---

1. Cfr., ARISTÓTELES, *Política*, Traducido por Patricio de Azcárate, Editorial Austral, 2011, p. 83.

2. Cfr., PÉREZ SERRANO, N., “Estudio acerca del concepto, método, fuentes y programa del Derecho político español, comparado con el extranjero”, *Escritos de Derecho Político I*, Instituto de estudios de Administración Local, Madrid, 1984, pp. 30-31.

parlamentaria. Pero en él también destaca la virtualidad de los instrumentos mencionados para conocer la incidencia de los diferentes actores políticos, económicos y sociales en la toma de decisiones estatales, lo cual es sacado a la luz a través de las investigaciones y las declaraciones de los miembros de éstos. Sin embargo, y aquí reside una de las grandes aportaciones de esta obra, la autora lleva a cabo un pormenorizado análisis de las diferentes comisiones de investigación que se han sucedido a lo largo de nuestra historia constitucional más reciente, con el fin de realizar una clasificación de las mismas desde sus diferentes características y las consecuencias que las mismas conllevan, lo que nos permite intuir como puede transcurrir y terminar una comisión de investigación desde el momento en que se pone en marcha. Todo ello le faculta a la autora proponer una serie de mejoras que permitan a las comisiones de investigación alcanzar su auténtica virtualidad y convertirse en un verdadero mecanismo controlador de las acciones del Gobierno y del partido mayoritario.

Ello lo ha logrado demostrando, desde un inicio, ser una disciplinada y aventajada alumna con un riguroso manejo de la metodología científica que intenté transmitirle. Su fidelidad en el seguimiento de mis recomendaciones y el cercano debate acerca de las orientaciones que debía seguir la investigación hicieron de la misma una agradable experiencia que, espero, sea mutua. Pero sería una grave ofensa a la verdad el atribuirme el mérito en el éxito de la dirección de esta investigación. Realmente no creo merecerlo, ni siquiera en una minúscula parte ya que, al más puro estilo glosador o copista, me he limitado a aplicar dogmáticamente el mismo método que mi director de mi Trabajo de Fin de Máster y de mi Tesis Doctoral, Javier Ruipérez Alamillo, ha venido utilizando conmigo. He usado los mismos consejos y recomendaciones que él me ha dado; he intentado transmitir la importancia del uso de un correcto método de investigación con la misma claridad y sencillez que él me lo ha transmitido a mí; en definitiva, he intentado imitarlo en mi labor de dirección lo más fielmente que he podido, ya que es el mejor referente que se pueda encontrar, al menos en estos tiempos o, por lo menos, del que yo tenga conocimiento. Y aún en mi imperfección platónica, hemos logrado, junto con la autora de este libro, uno de los mayores éxitos que puede lograr una investigación, que es ser premiada con su publicación. Por ello, quisiera exponer, aunque fuese brevemente, como mi director logró enseñarme, sin yo saberlo, también a dirigir.

Y es que, para este dialecto Maestro que es Javier Ruipérez Alamillo, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de A Coruña, discípulo directo de Pedro de Vega, Maestro de Maestros, el constitucionalista debe intentar solucionar los problemas reales de la vida del Estado antes de que sea demasiado tarde<sup>3</sup>, sin poner en cuestión el principio de legitimidad sobre el que se edifica el ordenamiento constitucional que aborda<sup>4</sup>, ya que, como defiende Pérez Serrano, “Los juristas se encuentran

vinculados a un Derecho constituido, y en ese sentido es absurdo que en ocasiones se les dirija el reproche de conservadores, ya que tienen que atenerse a un Derecho creado, como tal, histórico, y, por tanto, inadecuado acaso<sup>5</sup>".

Los constitucionalistas no podemos enmascarar los defectos de la vida constitucional, sino que debemos de ser críticos<sup>6</sup>. Así, afirmará el ilustre constitucionalista español de nuestra II República que "el jurista de Derecho público no puede vivir aislado del material político que le rodea, y con el cual ha de contar para sus estudios, so pena de volver las espaldas a la realidad y moverse en la región serena, aunque ineficaz, de las puras nebulosas conceptuales, o más bien, fantasmagóricas<sup>7</sup>". El deber ineludible del constitucionalista es, por tanto, velar por el mantenimiento de la Libertad de los ciudadanos y ciudadanas de un Estado, no sólo corroborando que se han cumplido las formas y los procedimientos establecidos en la Constitución para la elaboración reglamentaria y legislativa, sino llevando a cabo una despiadada crítica contra toda desviación de poder que altere los mecanismos fundamentales que garantizan su separación y a través de los cuales se fiscalizan y controlan.

La ciencia del Derecho otorga al constitucionalista un papel crítico y proyectivo, debiendo éste, con objetividad, pero desde la inmanencia del sistema, ser fértil en la propuesta de correcciones o de nuevas garantías eficaces para reforzar los mecanismos de autocorrección del régimen político democrático<sup>8</sup>. Ello conlleva a no limitarse a describir los hechos existentes, sino criticar y buscar mejorar su objeto de estudio. Esto quiere decir que la Ciencia del Derecho y del Estado no implican una mera descripción del "Deber Ser", la normatividad, sino también una contraposición

3. Cfr., RUIPÉREZ ALAMILLO, J., "La Constitución y su estudio. Un episodio en la forja del Derecho Constitucional europeo: Método jurídico y régimen político en la llamada Teoría Constitucional de Weimar", en C. León Bastos y V. A. Wong Meraz (coords.) y otros, *Teoría de la Constitución. Estudios jurídicos en homenaje al Dr. Jorge Carpizo en Madrid, México*, 2010, p. 910.

4. Cfr., RUIPÉREZ ALAMILLO, J., "La nueva reivindicación de la secesión de Cataluña en el contexto normativo de la Constitución española de 1978 y el Tratado de Lisboa", *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 31, 2013, p. 99.

5. PÉREZ SERRANO, N., "Función presidencial y poder moderador", op.cit., p. 148.

6. Cfr., DE VEGA GARCÍA, P., "En torno al concepto político de Constitución", *El constitucionalismo en la crisis del estado social*, coord. por Miguel Ángel García Herrera, 1997, p. 719.

7. PÉREZ SERRANO, N., "Prólogo al libro de Adolfo González posada: *La idea pura del Estado*", op.cit., cit., p. 212.

8. Cfr., FERRAJOLI, L., "El Derecho como sistema de garantías", *Derechos y garantías de la Ley del más débil*, Prólogo y traducción de Perfecto Andrés Ibáñez, Editorial Trotta, Quinta edición, 2006, pp. 29-30.

crítica con el “Ser”, la normalidad, la realidad política, social y económica, analizando porque no coinciden y proponiendo soluciones para ello. “Triste sería el oficio del constitucionalista si el entusiasmo en los comienzos de un régimen democrático se transforma luego en silencios culposos de sus problemas, para terminar -como en ocasiones ha ocurrido- constatando con exaltación su final”<sup>9</sup>, en palabras de De Vega. El material con el que debemos de trabajar es, preferentemente, la realidad jurídica y política del Estado que conocemos, debiendo poner de manifiesto las múltiples desviaciones constitucionales que sufre el sistema democrático<sup>10</sup> y protestar contra los abusos de poder que se producen en su interior<sup>11</sup>. Así, en palabras de De la Boëtie, “son los que teniendo su cabeza bien hecha y habiéndola pulido por el estudio y el saber, aun cuando la libertad estuviera enteramente perdida y totalmente fuera del mundo, ellos, imaginándola y sintiéndola en su espíritu y saboreándola aún, consideran que la servidumbre no es nunca digna de su aprecio, por bien que se la adorne”.

El cultivador de las ciencias humanas, especialmente aquel dedicado a las Ciencias del Estado y de la Constitución, sabe que el conocimiento no debe buscarse por la riqueza, sino por el propio provecho, por la autoafirmación que se logra buscando el progreso de otro<sup>12</sup>. Es por eso que cuando Cicerón afirma que “Yo pienso de ellos [los sabios] que, aunque muchos no tomaron parte en la administración del Estado, sin embargo, ya que investigaron y escribieron en torno al gobierno de la República, participan de alguna manera en el gobierno de la patria<sup>13</sup>”, remiten inevitablemente a mi pensamiento la imagen de estos grandes maestros ya mencionados. Lejos está, desgraciadamente, por espacio, tiempo y naturaleza, el lograr convertirse en uno de ellos. Pero ya es dicha suficiente el haber recibido su legado.

Manuel Cabanas Veiga

Doctor en Derecho Constitucional. Universidade da Coruña  
Profesor de la Universidad Internacional de la Rioja

---

9. DE VEGA GARCÍA, P., *op.cit.*, p. 719.

10. Cfr., RUIPÉREZ ALAMILLO, J., “La nueva reivindicación de la secesión de Cataluña en el contexto normativo de la Constitución española de 1978 y el Tratado de Lisboa”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 31, 2013, pp. 92 y 95.

11. Cfr., HÖFFE, O., *Ciudadano económico, ciudadano del Estado, ciudadano del mundo. Ética Política en la era de la globalización*, Traducido por Carlos Díaz Roca, Kazt Editores, 2007, p. 221.  
12. *Ibidem*, p. 310.

12. *Ibidem*, p. 310.

13. CICERÓN, M. T., *Sobre la República*, Editorial Tecnos, 1992, *cit.*, p. 10.

I

---

INTRODUCCIÓN

---



Aquellos ciudadanos que nos sentimos comprometidos con la mejora de la calidad democrática de nuestras instituciones públicas observamos con extrañeza cómo, hoy en día, determinadas situaciones de la realidad política derivada de la práctica parlamentaria generan una constante desinformación en el proceso de formación de la opinión pública. Ello es originado tanto por la noción insuficiente de la que partimos la mayoría de los ciudadanos sobre la función de control parlamentario como por la utilización, a través de los Medios de Comunicación en general y de los medios de difusión propios de los diferentes partidos políticos en particular, de distintos relatos que, en apariencia, gozan para gran parte de la ciudadanía de la misma validez. De este modo, los individuos de a pie nos convertimos en espectadores perplejos de una realidad en la que los Grupos Parlamentarios, tanto de un lado del hemiciclo como del otro, se sirven de argumentos cuasi contrapuestos pero a priori igualmente legítimos para argüir el mismo trámite parlamentario. En este sentido, se ha dado el caso de que, utilizando el mismo instrumento de control parlamentario sobre un mismo asunto se han llegado a conclusiones contrapuestas, como ha ocurrido recientemente en el Parlamento autonómico valenciano, concretamente en la Comisión de Investigación sobre el accidente del metro de Valencia de 2006 y de la que el Tribunal Constitucional (en adelante TC) ha pronunciado la primera Sentencia en el marco de la limitación de las competencias de las Comisiones de Investigación respecto a la posible vulneración de derechos fundamentales de los comparecientes (STC 133/2018)<sup>14</sup>. De ahí que llame poderosamente nuestra atención el hecho de que, últimamente, formen parte de la actualidad política circunstancias inéditas en nuestro ordenamiento jurídico que derivan directamente de la acción investigadora de las Comisiones de Investigación parlamentarias y sobre las que no existen precedentes jurídicos. Estas cuestiones polémicas imbricadas con los poderes especiales que poseen las Comisiones de Investigación y otras sobre el uso que nuestros parlamentarios hacen de estas Comisiones son las razones principales que han motivado el presente trabajo por su incidencia en la calidad democrática de nuestras instituciones.

---

14. CORTIZO (2019, 3 enero). Esta Sentencia supone un antes y un después para el funcionamiento de las Comisiones de Investigación respecto a la limitación en sus funciones porque recuerda a los parlamentarios que la declaración de responsabilidad sobre hechos ilícitos es competencia exclusiva de los Tribunales.

## 1.1. JUSTIFICACIÓN DE SU INTERÉS

Efectivamente, situaciones como las que acabamos de describir bien merecen un análisis politológico en cuanto al posible uso partidista por parte de nuestros parlamentarios en lo concerniente especialmente a estas Comisiones, lo que nos lleva a pensar que el mero hecho de plantear la posibilidad de usar un mecanismo de control desvinculado del interés general acaba poniendo en duda la virtualidad de dichos mecanismos en general y, por ende, nos obliga a preguntarnos sobre la salud democrática de nuestro Estado de Derecho.

Afortunadamente podemos afirmar que el constitucionalismo democrático moderno ha reservado para los mecanismos de control parlamentario al Gobierno un papel esencial, con la finalidad de garantizar los derechos fundamentales, de reforzar el actual Estado constitucional democrático y de servir como factor de legitimidad del poder mismo<sup>15</sup>. Por lo tanto, el control parlamentario es un elemento indispensable para la configuración de la democracia representativa hasta el punto de que la verdadera y única Democracia posible es la democracia parlamentaria<sup>16</sup>.

Por consiguiente, en el contexto actual, en el que el control parlamentario se ve afectado, principalmente, por el aumento considerable del número de Comisiones de Investigación, por la excesiva racionalización del Parlamento y por la introducción del sistema de partidos en el parlamentarismo español<sup>17</sup>, creemos que abogar por la potenciación de los mecanismos de control es una medida que puede contribuir a equilibrar las nuevas relaciones de poder alteradas no por un enfrentamiento Parlamento-Gobierno, sino por una nueva dinámica parlamentaria basada en la hegemonía de la Mayoría-Gobierno que intentará hacer un uso partidista de estas Comisiones frente a la Minoría-Oposición.

Por ello, y en la medida en que las Comisiones de Investigación son, como apunta GUTIÉRREZ VICÉN “fundamental instrumento de control político”<sup>18</sup> y, posiblemente, la máxima expresión de la función de control parlamentaria<sup>19</sup>, estas se convierten en el instrumento más adecuado para restaurar el equilibrio de poderes, situando de

---

15. LANDA (2004:143).

16. ARAGÓN REYES (2008: 131).

17. GARRORENA MORALES (1998: 423-424). Otras causas que afectan al control parlamentario son la transformación del Estado en Estado Social y otras formas del control sobre el Gobierno como el control de los Jueces y el ejercido por los Medios de Comunicación.

18. GUTIÉRREZ VICÉN (2003).

19. GARCÍA MAHAMUT (1996: XXV).

nuevo la figura del Parlamento como elemento capital del Estado<sup>20</sup> y, por extensión, reforzando la Democracia, lo que justifica nuestro interés por estas Comisiones y por las distintas posiciones doctrinales relacionadas con las circunstancias que acabamos de describir y que servirán de hilo conductor para el desarrollo del presente trabajo.

## 1.2. CUESTIÓN OBJETO DE INVESTIGACIÓN: OBJETIVO

En consecuencia, el Parlamento sigue siendo el elemento legitimador de la Democracia a pesar de la presunta crisis actual del parlamentarismo como forma de gobierno<sup>21</sup> que, como veremos más adelante, no es tal en la medida en que la función de control sustituye en relevancia a la legislativa, lo que acaba finalmente potenciando la figura del Parlamento a través del papel de las Comisiones de Investigación, configuradas como el instrumento parlamentario más potente para el reforzamiento del control político al Gobierno. Por ello, el objeto de nuestra investigación es el estudio de estas Comisiones de Investigación para conocer a fondo este mecanismo de control en España, tanto desde su dimensión jurídica como desde su perspectiva politológica, con el objetivo de poder identificar los retos actuales a los que nos enfrentamos, para aumentar la calidad de nuestro sistema democrático mediante la propuesta de determinadas mejoras de las Comisiones de Investigación que orienten su uso hacia la máxima rentabilidad pública.

Para ello, tomaremos como referencia principal el Congreso de los Diputados, al encontrar allí una amplia casuística sobre estos mecanismos de control que, conforme al mandato constitucional que el artículo 76 (en adelante art.) de la Constitución española de 1978 (en adelante CE) les ha conferido, se erigen como instrumentos fundamentales para depurar posibles responsabilidades políticas que pudieran derivarse de cualquier asunto de interés público.

---

20. SANTAOLALLA (1989: 22 y 28). El autor describe los factores de la actual crisis del parlamentarismo moderno por la pérdida de centralidad del Parlamento en los regímenes parlamentarios para finalmente reafirmar su papel, lo que supone que la crisis no sea entendida como tal y que el Parlamento sea el elemento capital del Estado.

21. ARANDA ÁLVAREZ (2007: 107).

### 1.3. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Pero para entender toda su complejidad es necesario remontarse en la Historia. De esta manera y en opinión de uno de los juristas de mayor prestigio en el constitucionalismo español como es ARAGÓN REYES, la forma de gobierno parlamentaria es producto de la historia constitucional británica<sup>22</sup>. Esto es así en la medida en que el régimen parlamentario inglés fue el primero en instaurar límites al poder absoluto del monarca, estableciéndose de este modo el origen del control parlamentario. A nuestro parecer, esta atribución del origen de la función de control al constitucionalismo inglés no suele generar grandes discrepancias doctrinales ya que el Parlamento inglés fue el pionero en iniciar la lucha contra el poder absoluto de los monarcas. En este sentido, como argumenta CHIRINOS MARTÍNEZ<sup>23</sup>, el rey Juan I de Inglaterra, conocido también como Juan sin Tierra, se vio forzado a aceptar la denominada *Carta Magna* el 15 de junio de 1215, documento que establecía, entre otras medidas, la posibilidad de limitar el poder del monarca mediante concesión escrita, momento que es considerado el nacimiento formal del parlamentarismo democrático. En el año 1258 el rey Enrique III de Inglaterra se ve forzado por las *Provisiones de Oxford*<sup>24</sup> a aceptar una nueva forma de gobierno en la que, por primera vez, la corona inglesa se veía obligada a reconocer los derechos y poderes del Parlamento. Prueba de ello es que al Poder Legislativo se le conoce desde 1265 como Parlamento<sup>25</sup> por el hecho significativo de que en esa fecha se produjo la primera reunión del Parlamento inglés convocando a dos caballeros y a dos representantes de las ciudades, no para tratar asuntos fiscales sino para temas rigurosamente políticos y gubernamentales. Llegados a este punto debemos hacer un inciso para advertir que el 18 de junio de 2013, la Organización para la Educación, la Cultura y la Ciencia de las Naciones Unidas (en adelante UNESCO) declaró los *Decreta* o Carta Magna leonesa de 1188 como *Memoria del Mundo*, título que supone el reconocimiento al registro documental más antiguo del sistema parlamentario europeo. Los documentos recogen el conjunto de decretos surgidos de la reunión que, por primera vez en la historia de Europa

22. ARAGÓN REYES (2008: 137).

23. CHIRINOS MARTÍNEZ -RIVAS GÓMEZ (2015: 11).

24. CHIRINOS MARTÍNEZ -RIVAS GÓMEZ (2015: 11). La obra detalla que las *Provisiones de Oxford* son consideradas la primera constitución escrita de Inglaterra y fueron instituidas por un grupo de barones encabezados por Simón V. de Montfort, Conde de Leicester (ver nota al pie número 3). Para más detalles ver RODRÍGUEZ OLAGARAY (2012-2013: 28). Este autor comenta cómo las *Provisiones de Oxford* son la primera regulación parlamentaria y la pérdida de toda iniciativa política del rey ya que se conforma un consejo de 15 barones que sustituiría al Gobierno del monarca.

25. RODRÍGUEZ OLAGARAY (2012-2013: 30).

occidental, convocaba a los tres estamentos a la Curia Regia del Reino de León bajo el reinado de Alfonso IX (1188-1230)<sup>26</sup>. Esta declaración elevaría a los leoneses a la primera posición en el *ranking* del origen formal del Parlamento por delante de los ingleses, lo que nos parece oportuno resaltar dada la trascendencia del dato para el parlamentarismo español. Pero, aunque existe una histórica reivindicación no documentada por parte de los islandeses aduciendo que su *Alþing* es un siglo anterior, no existe consenso entre los historiadores sobre cuál fue el primer Parlamento del mundo. GARCÍA DE CORTÁZAR se inclina por la primacía de las Cortes de León por ser las primeras en las que figuran representantes de las ciudades, mientras que ESTEPA DÍEZ se inclina por minusvalorarlas en el sentido de que sus sesiones no tenían la regularidad propia de un Parlamento<sup>27</sup>. Al margen de estas posturas encontradas y de la extendida creencia que considera el parlamentarismo inglés como el origen, nosotros pensamos que la condición de primer Parlamento y la idea de nacimiento del parlamentarismo pueden referenciar hechos distintos de modo que las Cortes de León ostentarían el título de primer parlamento conforme a la Declaración de la UNESCO y el Parlamento de Westminster sería la cuna del parlamentarismo, por introducir el germen democrático en su seno y por su gran influencia en el resto de parlamentos del mundo desde el siglo XIII.

Una vez hemos salvado esta disyuntiva doctrinal sobre el origen del parlamentarismo, podemos entrar de lleno a concretar el momento del nacimiento de las Comisiones investigadoras, que tendrían su ancestro más lejano en el constitucionalismo inglés del siglo XIV, durante el reinado de Eduardo II y especialmente en el reinado de Eduardo III (1327-1377)<sup>28</sup>, más concretamente en el año 1340, que es

---

26. Fuente Web: Unesco.org (recuperado el 26.02.19 en <http://www.unesco.org/new/es/communication-and-information/memory-of-the-world/register/full-list-of-registered-heritage/registered-heritage-page-8/the-decreta-of-leon-of-1188-the-oldest-documentary-manifestation-of-the-european-parliamentary-system/>). Representantes de los pueblos y ciudades son elegidos por primera vez para participar tomando decisiones junto al Rey, la Iglesia y la Nobleza, por lo que se puede hablar del primer sistema parlamentario del mundo pero no de un verdadero sistema democrático, ya que en estos inicios del parlamentarismo, todavía no se ejercía en España la labor investigadora de control, germen de la democracia representativa.

27. EL PAÍS (2017, 6 de diciembre) y GALÁN (2017, 2 de abril). GARCÍA DE CORTÁZAR reconoce la primacía de las Cortes de León tanto en este artículo de El País de fecha 2 de abril de 2017 como lo hiciera ya en su libro *Biografía de España* (1998).

28. CHIRINOS MARTÍNEZ-RIVAS GÓMEZ (2015: 11). El autor cita concretamente la obra de SANTAOLLA (1982) *El Parlamento y sus instrumentos de información: preguntas, interpelaciones y Comisiones de Investigación*, para establecer el origen más remoto de las Comisiones de Investigación parlamentarias.

cuando encontramos el primer reporte documental de una investigación parlamentaria<sup>29</sup>. Surgen con la finalidad de inspeccionar las finanzas del Estado y de investigar el destino de los fondos recaudados<sup>30</sup>. Nos encontramos, pues, ante una Inglaterra en la que las luchas de poder entre los reyes y sus súbditos para hacerse con el dominio estatal no eran ninguna novedad, como ya hemos visto desde los tiempos de Juan sin Tierra. Derrotar al absolutismo se convertía en el objetivo principal del parlamentarismo inglés y asumir la autoridad recaudatoria de un incipiente Estado Fiscal era, entre otros, objeto de disputa entre el monarca y el Parlamento, ya que la primera de las funciones del Parlamento fue la presupuestaria<sup>31</sup>. En este sentido, nos atrevemos a vincular el origen remoto de las Comisiones de Investigación con el nacimiento del Estado Fiscal al enlazar la crisis de la economía feudal y unirla al período revolucionario inglés (1642-1689). Para ello nos basamos en la necesidad del Parlamento de indagar en las cuentas estatales ya que, en ese contexto de lucha permanente por el poder, el Parlamento no se fiaba del manejo que llevaban a cabo sus monarcas de las cuentas públicas. En toda Europa, los Príncipes comenzaron la lucha para apropiarse de este Estado en el que los impuestos eran el factor formativo y de desarrollo de la sociedad del momento, lo que terminó con la victoria de la monarquía en la mayoría de los casos, excepto en Inglaterra<sup>32</sup>, donde tras sucederse dos guerras civiles (1642-1646 y en 1648) entre los defensores del poder parlamentario (ejército parlamentario de Cromwell conocido como los *Whigs*) y los partidarios de la corona absolutista (los *Tories*), definitivamente se puso punto final al enfrentamiento entre el Rey y su Parlamento con el juicio y ejecución de Carlos I de Inglaterra el 30 de enero de 1649<sup>33</sup>. A finales del siglo XVII, Inglaterra ya era definitivamente una monarquía controlada por el Parlamento tras la Revolución Gloriosa de 1688 y la declaración en 1689 de La Carta de Derechos (*Bill of Rights*), que pone fin al período de revolución e inicia

---

29. MORA-DONATTO (1998: 53). La autora puntualiza en nota al pie núm. 76 que probablemente no se trataría de un órgano colegiado al uso actual porque el significado original de la palabra *committee* era para designar a un parlamentario al que la Cámara le confiaba un encargo.

30. LEÓN VÁSQUEZ (2005: 58-59).

31. PEDROZA DE LA LLAVE (1997: 18). La autora hace referencia al año 1297 como el origen de la primera función del Parlamento: la presupuestaria. Posteriormente, en el siglo XIV aparecen la función legislativa y la de control, que se formaliza con el *Bill of Rights* de 1689. Coincide con la tesis antes apuntada de MORA-DONATTO (1998:53) más específica al datar en el año 1340 el primer registro documental de una investigación parlamentaria.

32. SCHUMPETER (2000: 151-162).

33. Fuente web: Curiosidades de la historia (recuperado el 26.11.2019 en <https://curiosidadesdelahistoriablog.com/2016/01/30/el-juicio-contra-carlos-i-de-inglaterra/>).

la democracia parlamentaria moderna inglesa y, por extensión, se institucionaliza el control parlamentario en el constitucionalismo inglés, en el que las Comisiones de Investigación gozarán ya de poderes frente a terceras personas<sup>34</sup>.

En este sentido, hallamos en esta Inglaterra de finales del siglo XVII el primer antecedente plausible de creación de una Comisión de Investigación bajo el objeto de investigar la Guerra de Irlanda, la cual comenzó como consecuencia directa de la Revolución Gloriosa, ya que significó el derrocamiento de Jacobo II del que los irlandeses eran fervientes defensores<sup>35</sup>. Esta práctica parlamentaria investigadora fue rápidamente asumida por el Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica, de modo que se crearon Comisiones de Investigación cuya figura aún no estaba reconocida expresamente por la Constitución de 1787. Ello era posible en virtud de la doctrina del *implied powers* o de los poderes implícitos. El origen de la misma hay que buscarlo en el art. 1, sección 8a de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica de 1787<sup>36</sup> que dota al Congreso de una cláusula residual de poder para desarrollar todas aquellas facultades que no le hayan sido conferidas taxativamente en el texto constitucional por lo que, consiguientemente, se entiende que los medios necesarios para llevar a cabo todo poder dado por la Constitución se presumen siempre implícitos<sup>37</sup>. Tras la incorporación de esta figura de control a los procedimientos bajo los cuales opera el Congreso norteamericano, la primera vez que se hizo uso de esta facultad investigadora de las Asambleas legislativas fue en 1791, a través de la Asamblea de Representantes, para conocer el motivo que había provocado la derrota del ejército en territorio indio bajo el mando del general St. Clair<sup>38</sup>.

Como hemos comprobado, las Comisiones de Investigación van adquiriendo un carácter oficioso, principalmente a partir de las grandes revoluciones que originaron,

---

34. SÁNCHEZ SÁNCHEZ (2013: 188).

35. LEÓN VÁSQUEZ (2005: 59). Véase nota núm. 175 a pie de página en la que referencia la Tesis Doctoral de ÁLVAREZ-OSSORIO (2000) Teoría y práctica de la investigación parlamentaria en las Cortes Generales.

36. Fuente Web: Archives.gov En Español, La Constitución de los Estados Unidos de América 1787, The U.S. National Archives and Records Administration (recuperado el 8.12.18 <https://www.archives.gov/espanol/constitucion>) para referenciar el Art. 1, 8a sección: El Congreso tendrá facultad para (apartado 18) "expedir todas las leyes que sean necesarias y convenientes para llevar a efecto los poderes anteriores y todos los demás que esta Constitución confiere al gobierno de los Estados Unidos o cualquiera de sus departamentos o funcionarios".

37. SPOTA (2001: 216-225).

38. UNAM (2013: 10).

por un lado, la caída de las monarquías absolutas, primero en Inglaterra tras la Revolución Gloriosa de 1688 y luego en Francia tras la Revolución Francesa (1789-1799) y, por otro lado, consiguieron la independencia de las 13 colonias americanas del Reino de Gran Bretaña tras la Revolución Americana que tuvo lugar entre 1775 y 1783. Originariamente las Comisiones de Investigación se institucionalizaron a partir de dos modelos distintos: el sistema de secciones o *bureauaux*, originario del parlamentarismo francés prácticamente desde la Asamblea Constituyente de 1789, que tuvieron su momento más álgido durante el siglo XIX pero que, a la larga, serían sustituidos por el sistema de comisiones o *select committees*, surgido en el Parlamento inglés<sup>39</sup>. En el caso de Estados Unidos ya hemos visto como los *select committees* fueron adoptados y adaptados rápidamente al sistema americano<sup>40</sup>, evolucionando de distinta manera que en Inglaterra, ya que en el momento en que los Estados Unidos de Norteamérica incorporan a su ordenamiento jurídico el reconocimiento formal de realizar investigaciones por parte de cualquier Comisión parlamentaria con la *Legislative Reorganization Act* de 1946<sup>41</sup>, la originaria tradición anglosajona dio un giro hacia el fortalecimiento y perfeccionamiento de las comisiones, reinterpretando el principio de la división de poderes (*checks and balances*) como una verdadera separación de funciones en la que no cabe la unión de los poderes entre la Mayoría que legisla y gobierna, como sí ocurre, aunque con sus peculiaridades, en el Parlamento británico, alemán o español<sup>42</sup>.

---

39. MORA-DONATTO (1998: 50-59). Los *select committees* son las comisiones más antiguas de la Cámara Baja inglesa y fueron pensados para un trabajo específico, por lo que se agotaban al final del mismo, adoptando así un carácter no permanente que ha permanecido como origen de las actuales Comisiones de Investigación. El triunfo de las comisiones sobre las secciones fue debido a que el sistema de comisiones aunaba la división y la especialización del trabajo mientras que las secciones dividían el parlamento en cuatro, cinco o más secciones sin atender a ningún criterio que estructurara el trabajo en razón de la materia y, por lo tanto, sin crear órganos especializados con tareas diferenciadas del resto de parlamentarios, todo ello independientemente de que su creación fuera permanente o temporal.

40. GARCÍA MAHAMUT (1996: 53-60). En la forma de gobierno presidencial no cabe la unión de poderes entre la Mayoría que Gobierna y la que Legisla porque la función legislativa corresponde en exclusiva al Congreso, lo que configura un sistema de comisiones fortalecido dotadas del poder de investigación parlamentaria especialmente para un asunto concreto (*select committees*) o dotadas de potestad legislativa y encargadas de la investigación y vigilancia de la actividad del Gobierno respecto a sus competencias legislativas (*standing committees* o comisiones permanentes). Ambos tipos de Comisiones poseen los poderes especiales de la capacidad investigadora.

41. GARCÍA MAHAMUT (1996: 57). Ver nota a pie de página núm. 24.

42. TORRES DEL MORAL (1995: 33-34).

Por otro lado, es en las constituciones de los distintos países occidentales europeos del siglo XIX donde encontramos ya el origen formal de las Comisiones de Investigación. Su previsión constitucional quedaría definitivamente implantada tras la Segunda Guerra Mundial<sup>43</sup>, aunque se podría establecer la época de la primera posguerra mundial como el momento de las primeras manifestaciones de estas Comisiones dotadas de un verdadero carácter de control y reorientación de la acción del Gobierno al empezar a instaurarse en su seno el debate y el enjuiciamiento político<sup>44</sup> como, por ejemplo, en la Constitución belga de 1831 o en la Constitución holandesa también de 1848<sup>45</sup>.

#### 1.4. PLAN DE TRABAJO

Tras una exhaustiva introducción en el Punto I dedicada, en su mayor parte, a explicar los antecedentes históricos de las Comisiones de Investigación parlamentarias, nuestro trabajo prosigue en el Punto II con el estudio de la función de control parlamentario ya que, para entender correctamente el alcance de las Comisiones de Investigación es necesario primero comprender el control parlamentario y su relación con la democracia representativa, entendida como forma de Estado y como forma de Gobierno, centrando nuestro análisis en el significado actual de dicha función de control para desarrollar la idea de un parlamentarismo constitucional moderno como principio de Estado. En este sentido, tras comentar los mecanismos de control propios de las formas de gobierno parlamentarias como la española, para tener una visión global de la función de control y entender mejor el papel fundamental de las Comisiones de Investigación respecto del resto de mecanismos, realizaremos una síntesis sobre la presunta crisis actual del parlamentarismo como forma de gobierno para concluir que esta no sea entendida como tal, a pesar de la excesiva racionalización del Parlamento y de la hegemonía de la Mayoría parlamentaria sobre la Minoría para la creación y funcionamiento de estas Comisiones, lo que puede llegar a desvirtuar la esencia democrática de estos mecanismos de control debido principalmente a la introducción del sistema de partidos en el parlamentarismo español.

---

43. GIL GIL (2000: 149).

44. JIMÉNEZ CAMPO (1987: 477-478).

45. LEÓN VÁSQUEZ (2005: 60).

En el Punto III entraremos de lleno en el estudio de las Comisiones de Investigación parlamentarias, tema central del presente trabajo. A nivel general, partiremos de las distintas consideraciones que nos ofrece el Derecho comparado a partir del reciente reconocimiento constitucional de estas Comisiones, cotejando su distinto tratamiento constitucional respecto de los países de nuestro entorno jurídico-político más cercano para pasar a describir el que nos atribuye el régimen constitucional español de 1978, sin olvidar mencionar el desarrollo legislativo de estas Comisiones en los Reglamentos de las Cámaras, centrándonos en el Reglamento del Congreso de los Diputados (en adelante RCD) por ser el modelo seguido esencialmente por el resto de Reglamentos de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas (en adelante CCAA). Se hará especial referencia al sistema de Comisiones de Investigación español respecto a su naturaleza jurídica, potestades especiales, creación, composición, funcionamiento, régimen de comparencias, conclusiones, dictamen, disolución y extinción.

En el Punto IV analizaremos el contexto español de las Comisiones de Investigación sobre la base principal de su finalidad de utilidad pública centrada en el hecho de investigar para emitir unas recomendaciones que eviten los hechos acontecidos ya que, sus conclusiones, al ser aprobadas por el Pleno de la Cámara, estarán sometidas a la decisión de la Mayoría<sup>46</sup> basada en criterios de oportunidad política. Posteriormente, realizaremos una clasificación de las Comisiones de Investigación de la etapa democrática española, tomando como criterio evaluador principal dicha finalidad de utilidad pública respecto a la incorporación o no de recomendaciones en los dictámenes finales. Otros criterios evaluadores serían el carácter político o social de las mismas, el distinto uso que hacen de estas Comisiones tanto la Mayoría-Gobierno como la Minoría-Oposición, aquellas cuyos dictámenes hacen referencia clara a indicios de delito o el criterio del clamor social como elemento necesario para su creación.

Contrastando toda la información obtenida y cifiéndonos exclusivamente a la situación en España de las Comisiones de Investigación, en el Punto V identificaremos los principales retos que debemos afrontar actualmente, derivados de la práctica parlamentaria de las Comisiones de Investigación. A saber, las relaciones con el Poder Judicial y con el Poder Mediático y la problemática constitucional respecto a la posible vulneración de derechos fundamentales. Para ello haremos mención especial a la necesaria separación de actuaciones de la investigación parlamentaria

---

46. FERNÁNDEZ DÍEZ (2009: 131). La autora explica que hoy en día las resoluciones finales de las Comisiones de Investigación, lamentablemente, ya no se sostienen tanto en la investigación como en la opinión política de los miembros de la Comisión, cuya configuración responde a la proporcionalidad del propio Parlamento, por lo que la versión triunfadora será la patrocinada por el Gobierno.

respecto a la investigación judicial. También señalaremos la relación que mantienen las Comisiones de Investigación con los Medios de Comunicación que las pueden convertir en auténticos casos de interés para la opinión pública o en *shows* mediáticos con la única pretensión de manejar la *Agenda Setting*<sup>47</sup> de la actualidad política. A continuación, nos dedicaremos a explicar la posible injerencia de las Comisiones de Investigación respecto a derechos fundamentales, tanto de comparecientes como de parlamentarios.

Dedicaremos el Punto VI a proponer la viabilidad de unas cuantas sugerencias de mejora de las Comisiones de Investigación para hacer un mejor uso del control parlamentario basadas, sobre todo, en la necesaria modificación de los Reglamentos de las cámaras. Finalmente, en el Punto VII aportaremos nuestras propias conclusiones. Concluiremos el trabajo aportando la bibliografía, las fuentes jurídicas utilizadas y los anexos explicativos en los puntos VIII y IX y X respectivamente.

### 1.5. METODOLOGÍA

Nos encontramos ante un objeto de estudio como son las Comisiones de Investigación parlamentarias en el que la especial dificultad respecto a su metodología proviene de su inherente relación con la actualidad política y de su previsión constitucional, lo que nos impide recurrir únicamente a un solo enfoque<sup>48</sup>, sino que nos obliga a partir de una perspectiva jurídico-positiva básica para centrarnos posteriormente en el ámbito politológico. En efecto, para poder describir, explicar e interpretar los comportamientos humanos en relación a la actividad política y a sus estructuras de poder es necesario, a priori, entender el Derecho que emana de las normas jurídicas destinadas a regular el buen funcionamiento de la sociedad porque es en la realidad social donde política y Derecho se unen para la realización del bien común. De esta forma, podríamos afirmar que en el análisis del control parlamentario confluyen con especial vehemencia las investigaciones de expertos de la política y de juristas constitucionalistas que, aunque complementarias, no siempre son coincidentes en sus conclusiones debido a que el análisis politológico se centra en el estudio

---

47. Fuente web: [TodoMarketingblog.com](http://www.todomktblog.com/2013/05/ques-es-la-agenda-setting.html) (recuperado el 06.02.2019 en <http://www.todomktblog.com/2013/05/ques-es-la-agenda-setting.html>). La "teoría de la fijación de la agenda" postula que los mass media poseen una gran influencia sobre la opinión pública mediante los temas que consideran de mayor relevancia en función de cuánto espacio e importancia les reserven en el medio.

48. GARCÍA MAHAMUT (1996: XXVI).

de los fenómenos relacionados con el poder político mientras que el análisis jurídico se ciñe a la realidad normativa que debe ser ajena a la actualidad política<sup>49</sup>. Por tanto, para lograr abarcar en el presente trabajo esta dimensión jurídico-política de las Comisiones de Investigación parlamentarias consideramos importante afrontar este trabajo desde un procedimiento metodológico que contemple las Comisiones de Investigación como órganos de naturaleza polivalente<sup>50</sup> con efectos políticos<sup>51</sup> para ser evaluadas desde una perspectiva politológica, en cuanto a su amplia casuística, haciendo especial mención de aquellos casos particulares que han irrumpido en la actualidad mediática y que ejemplifican los diversos problemas que se pueden plantear en cuanto a los límites y poderes especiales de las Comisiones de Investigación parlamentarias y cuyas consecuencias jurisdiccionales podrían afectar en un futuro al funcionamiento de las mismas. En consecuencia, ampliaremos el alcance de este trabajo relacionando la realidad política también desde un entorno mediático y, en ocasiones, jurisdiccional.

Recurriremos, como no podía ser de otra manera, al Derecho Constitucional en calidad de fuente primaria para entender el estatus superior que probablemente otorga la CE a las Comisiones de Investigación en calidad de máximos instrumentos de investigación e información para hacer factible la modificación de ciertos aspectos de su creación y actuación conforme a la realidad política y a la práctica parlamentaria, ya que ambas constituyen el marco sobre el que se va configurando el perfil propio de cada Comisión de Investigación y, en consecuencia, dicha modificación no desvirtuaría el funcionamiento democrático de nuestras instituciones<sup>52</sup>. Para ello, partiremos del análisis normativo y doctrinal que incide en la configuración interna y funcionamiento de las Comisiones de Investigación, combinado con las resoluciones y fuentes jurisprudenciales sobre los casos más llamativos de las mismas que van transformando caso por caso la realidad de esta facultad investigadora inherente a todos los Parlamentos.

---

49. HELLER (1942: 201-203).

50. RIDAO MARTÍN (2017: 110-111). El autor las considera instrumentos reforzados de información, órganos de control político de la acción del Gobierno y medios de difusión de la práctica parlamentaria, principalmente dando voz a las Minorías, lo que las convierte en su actual vía de eficacia política para postularse como alternativa de Gobierno ante la opinión pública.

51. Las Comisiones de Investigación son órganos parlamentarios cuyas decisiones no afectan a la ciudadanía en general sino que se ciñen al ámbito estrictamente político.

52. GARCÍA MAHAMUT (2002: 48); id. (1996: XXVI-XXVII).

## II

---

# DEMOCRACIA Y CONTROL PARLAMENTARIO

---



Para poder abordar la conexión entre Democracia y control parlamentario debemos recurrir, en primer lugar, a una exposición general del concepto de Democracia para, seguidamente, poder enlazar la representatividad propia de la democracia parlamentaria con el control parlamentario de la acción del Gobierno, en el que juega un papel fundamental la noción de responsabilidad política, elemento clave en las Comisiones de Investigación.

La Democracia encierra distintas modalidades dependiendo de la holgura con que se quiera definir el término. En un sentido amplio, Democracia es un marco de convivencia establecido a través de mecanismos contractuales que confieren a todos los ciudadanos la misma libertad e igualdad ante la ley. En un sentido más riguroso, la Democracia es la forma de gobierno que determina la organización del Estado para que las decisiones que afectan al conjunto de la ciudadanía sean adoptadas por el pueblo mediante mecanismos de participación directa (democracia directa) o indirecta, a través de personas reconocidas por el pueblo como sus legítimos representantes (democracia representativa o parlamentaria). En última instancia, existe democracia participativa cuando se habilitan los canales oportunos para que la ciudadanía tenga la capacidad de asociarse con el fin de influir directamente en las decisiones colectivas o se instauran mecanismos de consulta sometida al voto popular<sup>53</sup>.

Las tres formas de Democracia descritas no son excluyentes sino complementarias, por lo que, actualmente, existe una tendencia evolutiva hacia la superposición de las mismas que conduce a una realidad social con mayores niveles de democratización que indicarán la calidad de la Democracia<sup>54</sup>. Es por esto que, desde la perspectiva del parlamentarismo constitucional moderno, la Democracia se convierte en el “criterio evaluador desde el cual medir la conveniencia de las instituciones políticas”<sup>55</sup> para poder equilibrar la libertad individual con la justicia social.

---

53. TAMAYO JIMÉNEZ (2012: 152-153).

54. VARGAS-CULLELL (2011: 77). El autor, para evitar confusiones, establece la diferencia entre calidad democrática y nivel de democratización de un régimen político siendo la calidad democrática el resultado de evaluar el estado de democratización respecto a unas características determinadas en un momento concreto del tiempo, es decir, es un concepto evaluativo estático, mientras que la democratización es un proceso dinámico mediante el cual las relaciones democráticas de poder se extienden a todos los ámbitos de la vida social.

55. CABANAS VEIGA (2017: 401).

En definitiva, pensamos que la Democracia es la condición previa para la estabilidad política de todo sistema y que, para que una sociedad funcione democráticamente, no debe faltar ni fallar, entre otros, el ejercicio de fundamentos tan esenciales como la igualdad ante la ley y la igualdad de oportunidades, la garantía de los derechos fundamentales y libertades públicas, el pluralismo político a través de un sistema de partidos, una opinión pública libre y plural que utilice como canales principales de expresión y desarrollo los Medios de Comunicación de masas (*mass media*) y las redes sociales, cierto nivel de consenso ciudadano sobre las reglas fundamentales de organización política que posibiliten el orden social y la convivencia pacífica y cierta correspondencia entre los principios de organización social y los de resolución de conflictos<sup>56</sup>.

## 2.1. SIGNIFICADO ACTUAL DEL CONTROL PARLAMENTARIO

La figura central de todo sistema democrático la constituye el Parlamento como sede de la soberanía nacional. Con esto queremos decir que el Parlamento es la institución que mejor simboliza el significado de todo sistema democrático<sup>57</sup>, por lo que la democracia parlamentaria o representativa puede adoptar distintas formas de gobierno como la parlamentaria (España, Gran Bretaña, Italia, Alemania, etc.) o la presidencial (Estados Unidos de Norteamérica, México, Argentina, Colombia, Brasil, etc.) o alguna variante híbrida de ambas (Francia, Portugal, etc.)<sup>58</sup>. En consecuencia, la democracia parlamentaria puede ser entendida en sentido estricto como un parlamentarismo que opera bajo una relación de confianza quedando definida exclusivamente como forma de gobierno parlamentaria o, también, podemos ampliar el concepto de Democracia a un parlamentarismo genérico, entendido como sistema político, configurándose a su vez como forma de Estado<sup>59</sup>.

Por consiguiente, entendemos que si la democracia parlamentaria queda configurada como principio de Estado (como sistema político y no solo como forma de gobierno), la función de control parlamentario se convierte en la función primordial para garantizar el equilibrio de poderes y la calidad democrática de una sociedad

---

56. ARNOLETTO (2007: 237-240).

57. SOLÉ TURA (1990: 379).

58. PEDROZA DE LA LLAVE (1997: 20-21). Ver nota al pie núm. 10. La autora explica la diferencia entre forma de gobierno y forma de Estado.

59. ARAGÓN REYES (2008:131-132).

avanzada puesto que, sin control parlamentario, no puede existir democracia representativa, incluso ni en el presidencialismo<sup>60</sup>, por lo que el alcance del control parlamentario no es una cuestión exclusiva de las formas de gobierno parlamentarias. De esta forma, el Parlamento se entiende más que como un poder sancionador concluyente, como un órgano cualificado para el control<sup>61</sup> y el equilibrio de poderes.

Para justificar este planteamiento se hace necesario partir de una noción amplia del concepto de control parlamentario y de sus mecanismos para superar esa primera idea, basada en la finalidad de sancionar, ratificar o destituir a un Gobierno en base a su responsabilidad política ante el Parlamento (sanción directa) y extrapolar el concepto de control parlamentario al conjunto de instrumentos que establecen con rigor las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento. Lo dicho supone la posibilidad de vincular el control parlamentario a una dimensión difusa de la responsabilidad política que no lleva aparejada una sanción directa sino indirecta, en la medida en que la crítica parlamentaria puede influir en el electorado cambiando el sentido del voto y provocando el debilitamiento político del Gobierno<sup>62</sup>. En consecuencia, comprobamos como la función representativa supera cualquier forma democrática de gobierno para presentarse como el nexo de unión entre el Parlamento y la sociedad, dando sentido a la existencia política de los ciudadanos<sup>63</sup>, por lo que el control parlamentario no puede quedar reducido a determinados procedimientos ni a determinadas formas de gobierno, sino que está presente en todo tipo de regímenes democráticos y en todas las actividades del Parlamento<sup>64</sup>.

60. GARCÍA ROCA (2016: 99).

61. MORA-DONATTO (2001: 97).

62. MORA-DONATTO (2001: 89-90). Este matiz es importante porque si los efectos del control parlamentario se ciñen a establecer la responsabilidad política directa que implica la remoción en el cargo (sanción inmediata), entenderíamos que únicamente existe control parlamentario en las formas de gobierno parlamentarias ya que la relación de confianza entre Gobierno y Parlamento posibilita la destitución inmediata del Gobierno haciendo uso de la Mayoría parlamentaria. En cambio, la posibilidad indistinta de aparejar al control parlamentario una sanción inmediata o diferida amplía el control a formas de gobierno tanto parlamentarias como presidenciales porque al buscar la responsabilidad política difusa el control tiene lugar en el momento en que el ciudadano ejerce su derecho al voto, considerado este el control político por excelencia en todos los regímenes democráticos.

63. ARANDA ÁLVAREZ (2007: 106).

64. RUBIO LLORENTE (1993: 205- 227). En la misma línea de pensamiento, MORA-DONATTO (1996: 263). De este modo, el control parlamentario debe ser entendido y extendido a todos los procedimientos que tienen lugar en las Cámaras como son los procedimientos legislativo y presupuestario, propios de las funciones parlamentarias tradicionales; o los de autorización y designación, pertenecientes a la función de dirección e impulso de la acción política y, obviamente, a los procedimientos de control en sentido estricto.

En vista a esta nueva conceptualización, cabe señalar que entrarían en juego, como sujetos del control las Minorías parlamentarias, dando cabida al especial interés de las mismas en la fiscalización de la acción general del Gobierno<sup>65</sup> ya que, la Democracia se caracteriza, entre otras, por la tutela y respeto de las opciones minoritarias que, basándose en el debate parlamentario, contribuyen a que este se configure como la primera manifestación de la función de control y a que, en la práctica, no quede restringido el elemento dialéctico que precisamente fundamenta la democracia parlamentaria<sup>66</sup> y reivindica, precisamente, la originaria orientación de la función de control hacia las Minorías.

Prosigamos nuestro análisis sobre el significado actual del control parlamentario remarcando que se trata de un control de tipo político, lo que conlleva dos características fundamentales: la subjetividad y la voluntariedad<sup>67</sup>. Para la primera característica tenemos que partir de la base de que estamos ante un control que, a diferencia de lo que ocurre en el ámbito jurisdiccional, no está preestablecido ni tasado de antemano, sino que se apoya en la libre valoración de los propios parlamentarios como titulares del control, que lo son en virtud de su eminente condición política, de la que no pueden abstraerse a la hora de realizar sus apreciaciones o consideraciones. Respecto a la segunda característica, deberíamos hacer depender la iniciativa y el desarrollo del control parlamentario de la voluntad de los miembros que conforman la Oposición, asunto que iremos tratando con mayor amplitud a lo largo del presente trabajo, ya que afecta de lleno a la plenitud del control parlamentario en general y a la práctica democrática de las Comisiones de Investigación en particular.

Como resultado del sentido actual del control parlamentario queda configurada una noción amplia del parlamentarismo que busca, a través de distintos mecanismos, sacar a la luz los errores del Gobierno, utilizando concretamente las Comisiones de Investigación para establecer la posible responsabilidad política<sup>68</sup> entre los hechos investigados y la persona que ocupa el cargo político responsable de la acción u omisión que los ha provocado.

---

65. MORA-DONATTO (2001: 88-91).

66. SANTAOLALLA (1989: 85-86).

67. MORA-DONATTO (2001: 90).

68. REVENGA SÁNCHEZ (1990: 119). El autor explica que el ámbito de la responsabilidad política debe ceñirse a los miembros del Ejecutivo que ostenten un poder de naturaleza política con capacidad para decidir autónomamente bajo su propio criterio, asumiendo la autoría de sus decisiones a sabiendas de que la crítica y la valoración de sus actuaciones podría comportar, como consecuencia de su responsabilidad política, una investigación parlamentaria.

Para finalizar, señalar que los efectos políticos del control son independientes de la aplicación de su correspondiente sanción directa (inmediata) o indirecta (diferida), ya que el mero hecho de activar un determinado mecanismo de control ya implica un resultado democrático de contrapeso al poder político<sup>69</sup> conforme al Principio de División de Poderes.

## 2.2. PARLAMENTARISMO COMO FORMA DE ESTADO

La formulación clásica del Principio de División de Poderes se la debemos a MONTESQUIEU (1689-1755)<sup>70</sup>, quien ideó esta técnica instrumental diseñada por el pensamiento liberal para garantizar la libertad del individuo mediante un sistema en el cual las distintas áreas del poder público son desarrolladas por órganos separados y autónomos que se limitan entre sí conforme a un sistema de pesos y contrapesos (*checks and balances*), lo que protege así al individuo de la arbitrariedad del poder político.

Hoy en día, el Principio de División de Poderes tal como lo enunció MONTESQUIEU ha evolucionado hacia una nueva teorización de modo que la clásica separación de poderes debe entenderse, en la práctica, a partir de la existencia de una realidad de poderes fácticos probablemente en el orden de importancia que establece RAMONET<sup>71</sup>: primero el Poder Económico, segundo el Poder Mediático y tercero el Poder Político. En este último es donde residen el Poder Constituyente, el Poder de Reforma y los Poderes Constituidos, tal como mantienen autores como CABANAS VEIGA<sup>72</sup> o RUIPÉREZ ALAMILLO<sup>73</sup>, que siguen la estela de DE VEGA<sup>74</sup>.

69. MORA-DONATTO (2001: 91).

70. MONTESQUIEU (1748).

71. RAMONET (1998: 34).

72. CABANAS VEIGA (2014: 155); id. (2017: 402 y 407). El Poder Constituyente no es un poder prejurídico sino un poder político fáctico, absoluto e ilimitado, en la medida que representa al Pueblo, mientras que el Poder de reforma está limitado por los principios y valores de la propia Constitución.

73. RUIPÉREZ ALAMILLO (2012: 102-105).

74. DE VEGA (2006: 11-13). El autor destaca la importancia de la distinción entre Poder Constituyente, Poder de Reforma y poderes constituidos para evitar sobre todo la confusión de gran parte de la doctrina entre Poder Constituyente y Poder de Reforma.

En síntesis, la tradicional separación y equilibrio de poderes de MONTESQUIEU entre el Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial estaría representada por los actuales Poderes Constituidos.

De esta manera y conforme a la noción amplia del parlamentarismo conceptualizado como forma de Estado, entendemos que la división de poderes, tal y como la ideó MONTESQUIEU, pretende tanto la diferenciación orgánica como el equilibrio entre los mismos, por lo que el control parlamentario se convierte en uno de los elementos estabilizadores de todo el sistema, junto al resto de controles habilitados por el constitucionalismo<sup>75</sup>. Sin embargo, debemos señalar la diferencia en el alcance del control parlamentario según se trate de un sistema de gobierno presidencialista o parlamentario, precisamente por la manera en que se equilibran las relaciones de poder entre el Legislativo y el Ejecutivo. Por ejemplo, encontramos una constante dinámica de interdependencia entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en las formas de gobierno parlamentarias. En cambio, en los sistemas presidenciales, la división de poderes deviene una verdadera separación de funciones en las que el Parlamento legisla y el Gobierno ejecuta las leyes y, secundariamente, gobierna<sup>76</sup>. Existen también regímenes híbridos en los que el presidente es popularmente electo y posee poderes significativos, existiendo a su vez un primer ministro y un gabinete sujetos a la confianza de la asamblea. Podemos citar a países como Francia, Finlandia o la India<sup>77</sup>, que tienen un sistema que se puede catalogar de semipresidencial o semiparlamentario. Por otro lado, el carácter unitario o federal de los Estados hace que todo este entramado institucional adquiera diferentes dimensiones (Ver Anexo 1-Tabla 1: Tipos de sistemas políticos de los países del entorno jurídico-político español).

---

75. MORA-DONATTO (2001: 86). La autora, al margen del control parlamentario (de índole político ya que tiene por objeto la acción del Gobierno) distingue también el control jurisdiccional, que tiene por objeto declarar la culpabilidad jurídica de las personas (ejercido por jueces y Tribunales); el control constitucional, ejercido por los Tribunales constitucionales como intérpretes máximos de la Constitución; y el control social llevado a cabo por la sociedad civil con el fin de mediatizar a los poderes establecidos a través, principalmente, de las redes sociales y de unos Medios de Comunicación de masas libres y plurales.

76. GARCÍA MAHAMUT (1996: 53).

77. PEDROZA DE LA LLAVE (1997: 24).

### 2.2.1 Formas de gobierno presidenciales

De este modo, debemos saber que en las formas de gobierno presidenciales<sup>78</sup>, el jefe del ejecutivo es electo popularmente de forma directa y define la composición del gobierno y lo dirige, a la vez que posee alguna facultad legislativa otorgada constitucionalmente. Los mandatos del Jefe del Ejecutivo y de la Asamblea son fijos y no están sujetos a la confianza mutua, por lo que el Gobierno goza de mayor independencia respecto de las Cámaras que en las formas de gobierno parlamentarias. He aquí que el presidencialismo representa una verdadera separación de poderes mientras que en la forma de gobierno parlamentaria los poderes están interrelacionados, lo que se convierte en la diferencia sustancial entre ambas formas de gobierno<sup>79</sup>. Sintetizando estas ideas, podemos decir que en los países presidencialistas, la separación de poderes se traduce en la atribución de legitimidad representativa tanto al ejecutivo como al legislativo, por lo que el hecho de que la Mayoría parlamentaria no se corresponda necesariamente con la Mayoría presidencial se convierte en el eje vertebrador del sistema, lo que hace que los procedimientos de control parlamentario no implementen su desarrollo<sup>80</sup>. En consecuencia, entre los tipos de sucesión constitucional para destituir al Presidente habilitados en casi todos los sistemas presidenciales encontramos el procedimiento de “juicio político”, en el que suele intervenir en muchos casos el Poder Judicial como forma de reclamar su responsabilidad penal cuando el Presidente haya cometido delito de violación de la Constitución o las leyes<sup>81</sup>. Por ejemplo, en el caso concreto de los Estados Unidos de Norteamérica, el control directo al Gobierno se ejerce mediante el *impeachment* o proceso iniciado por parte de la Cámara de Representantes ante el Senado mediante acusación al presidente, vicepresidente o funcionario de traición, cohecho o altos crímenes o conductas indebidas con el fin de la destitución en el cargo y de la inhabilitación para ocupar cualquier empleo público<sup>82</sup>. Por otro lado, los efectos del control político en el presidencialismo se ejercen de forma diferida a través de las urnas, como consecuencia de la responsabilidad política difusa del Gobierno.

---

78. PEDROZA DE LA LLAVE (1997: 24-26). Características generales de las formas de gobierno presidenciales.

79. CAREY (2006: 121-122).

80. MOLAS (1989: 48).

81. SERRAFERO-EBERHARDT (2017: 517 y 521-522). Alusión al juicio político mixto y a los tipos de sucesión presidencial (Tabla 1).

82. CAIRO ROLDÁN (2013: 127).

### 2.2.2. Formas de gobierno parlamentarias: crisis y mecanismos de control

Por el contrario, en las formas de gobierno parlamentarias<sup>83</sup>, el ejecutivo es elegido por la Asamblea y permanece en el cargo en la medida en que goza de la confianza parlamentaria, por lo que el partido o coalición de partidos que ostentan la dirección política del Estado acaparan tanto el Gobierno como la Mayoría Parlamentaria necesaria para la elección del Presidente del Ejecutivo<sup>84</sup>. En consecuencia, las formas de gobierno parlamentarias<sup>85</sup> se constituyen como el sistema mediante el cual la ciudadanía opta por una Mayoría que legisle y que gobierne a la vez<sup>86</sup>. Ello conforma, gracias a la incardinación del sistema de partidos en la moderna configuración de la actividad parlamentaria, un marco político con unas reglas de juego entre la Mayoría que ostenta el Gobierno y las Minorías que se encuentran en la Oposición en las que el Principio Mayoritario es el criterio elegido para la adopción de acuerdos, lo que posibilita la subordinación de la Mayoría parlamentaria a los designios del Gobierno por la introducción de una férrea estructura jerárquica en las relaciones Parlamento-Gobierno a través de los Grupos Parlamentarios<sup>87</sup>. Esta situación hace factible la identidad de voluntades entre el Legislativo y el Ejecutivo a través de la disciplina de partido, lo que propicia que los Grupos Parlamentarios se conviertan en los verdaderos actores de la vida política de las Cámaras<sup>88</sup>, circunstancia que acaba por empañar

---

83. PEDROZA DE LA LLAVE (1997: 22-24). Características generales de las formas de gobierno parlamentarias.

84. PRESNO LINERA (1999: 92).

85. Las formas de gobierno parlamentarias pueden adoptar la forma política tanto de Monarquía Parlamentaria como de República Parlamentaria. Ver PEDROZA DE LA LLAVE (1997: 20-21). Leer nota al pie núm. 10. La autora explica la diferencia entre Monarquía y República. Como Monarquías parlamentarias señala Inglaterra y España. Para profundizar en la distinción entre Monarquía parlamentaria y República parlamentaria ver más en SÁNCHEZ-MEJÍA RODRÍGUEZ (2003: 195-218) y en MERCADO MALDONADO - OLVERA GARCÍA - OLVERA HERREROS (2011: 97-113).

86. MOLAS (1989: 48-51). Las democracias occidentales europeas han seguido la estela del parlamentarismo inglés, en el que el sistema originario fue diseñado desde el supuesto en el que un grupo político era mayoritario y, en consecuencia, ostentaba el Gobierno. Además de España, han optado por esta forma de gobierno países como Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Grecia, Holanda, Inglaterra, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Portugal, Suecia.

87. SANTAOLALLA (1989: 33).

88. Fuente web: Congreso.es (recuperado el 05.01.2019 en <http://www.congreso.es/portall/page/portall/Congreso/Congreso/Transparencia/InfInstit/Func>).

el postulado de la separación de poderes<sup>89</sup>. En efecto, la pertenencia de los candidatos electos a un partido político los somete a una drástica disciplina incluso en sede parlamentaria, ya que los Diputados y Senadores se integran en las Cámaras agrupados por partidos políticos, formando los Grupos Parlamentarios, lo que evidencia que entre representante y representado existe un tercero llamado Grupo Político<sup>90</sup>. Esto puede llegar a desfigurar la propia naturaleza de la institución parlamentaria ya que, al quedar la representación en manos de, como dice SANTAOLALLA, la “figura del representante del representante” relega a los parlamentarios individuales a un segundo plano, lo que es más bien impropio de la teoría constitucional democrática representativa<sup>91</sup>. En consecuencia, en los regímenes parlamentarios<sup>92</sup> los verdaderos actores de la actividad parlamentaria no son los diputados o senadores de modo individual, sino los partidos políticos a través de sus Grupos Parlamentarios, que acaban configurando el llamado “parlamentarismo de partidos”<sup>93</sup>.

En el caso concreto de España, esta práctica parlamentaria ha conducido a una excesiva racionalización del sistema extendida exageradamente a la función de control parlamentario que provoca una distorsión entre el ideal del control político (en manos de la Minoría opositora) y la práctica parlamentaria (en manos de la Mayoría) al utilizar los mismos criterios para la función legislativa (principio de la Mayoría) que para la de control (manifestación de la facultad de vigilancia de los grupos minoritarios)<sup>94</sup>. Por eso, hoy en día, muchas voces autorizadas como la de PRESNO LINERA cuestionan la calidad de la actual democracia española preguntándose concretamente si el sistema de partidos ha contribuido al buen funcionamiento de la democracia española o, en cambio, las modificaciones introducidas por el mismo en la práctica parlamentaria han transformando la función de control parlamentario en un mero instrumento de la Mayoría, extendiéndose la idea de que ya no es el Parlamento el que controla al Gobierno sino todo lo contrario<sup>95</sup>. A mayor abundamiento,

---

89. CAZORLA PIETRO (1999: 38).

90. ALBA NAVARRO (2003) Sinopsis art. 67 CE.

91. SANTAOLALLA (1989: 62)

92. Cabe señalar que los regímenes presidencialistas mantienen la separación de poderes de forma más genérica conforme a la teoría clásica de la limitación del poder.

93. SANTAOLALLA (1989: 37-41).

94. ARANDA ÁLVAREZ (2007: 133).

95. PRESNO LINERA (1999: 91-95).

NIETO<sup>96</sup> opina que la totalidad de nuestras instituciones estarían dominadas por la clase política, haciendo que el Estado sea sustituido por una partitocracia y, en situaciones extremas, por una oligarquía económico-política que convierte la política en un negocio, con la consiguiente generalización de la corrupción y caída de los niveles de democratización de nuestro régimen político. Sin embargo, y en honor a la verdad, debemos decir que todavía existe un atisbo de independencia para mitigar esta situación entre el Grupo Parlamentario y los miembros que lo integran en la medida en que el voto de Diputados y Senadores es personal e indelegable (art. 79.3 CE), por lo que se vota de forma individual<sup>97</sup> y no por Grupos; que está garantizada la permanencia en el cargo (art. 23.2 CE) y que las decisiones del Grupo Parlamentario no son jurídicamente vinculantes para sus miembros<sup>98</sup>.

En resumen, comprobamos como esta praxis de las formas de gobierno parlamentarias no está basada en la contraposición entre Parlamento y Gobierno sino en un frente abierto entre Mayorías y Minorías tras la aparición de los partidos políticos en la escena parlamentaria. Por consiguiente, los poderes que en realidad deben equilibrarse son, en todo caso, la Mayoría parlamentaria que apoya al Gobierno y las Minorías opositoras, lo que nos obliga a redefinir la función de control parlamentario<sup>99</sup> para el ejercicio efectivo de la denuncia y crítica al Gobierno con el claro objetivo de que la opinión pública conozca la política llevada a cabo por la Mayoría de boca de las Minorías, como ocurre en el caso de las Comisiones de Investigación. Como bien recoge SANTAOLALLA, los ingleses tienen una máxima propia de todo régimen democrático: “*The majority shall have its way, the minority its say*”, lo cual viene a decir que la Mayoría ha de poder imponer su voluntad, pero la Minoría ha de poder expresar sus opiniones, lo que tiene como máximo exponente al Parlamento, ya

---

96. NIETO (2008).

97. Abogamos por la introducción del voto secreto para mayor independencia de los parlamentarios.

98. SÁNCHEZ MEDERO (2011).

99. GARRORENA MORALES (1998: 426-437). En lo referente a la renovación de la función de control el autor plantea los cinco puntos indispensables de modernización del control parlamentario: renovación del sujeto del control, que debe ser la Minoría; renovación de las técnicas del control, facilitando su acceso a estas Minorías; renovación del ámbito objeto del control, extendiéndolo a aspectos hasta ahora ajenos al escrutinio parlamentario; renovación del tiempo y la oportunidad parlamentaria del control, favoreciendo un mayor acercamiento entre la actualidad de los asuntos y su debate en sede parlamentaria; y renovación de la proximidad social del control, reforzando la comunicación entre el Parlamento y los ciudadanos, individualmente o agrupados en organizaciones.

que sus principales cometidos son la fiscalización al Gobierno y la dialéctica para la exposición de ideas y proposiciones que reflejen el pluralismo político presente en la sociedad<sup>100</sup>.

Por otro lado, en cuanto a la interrelación de poderes, lo que verdaderamente caracteriza las formas de gobierno parlamentarias es la colaboración entre los mismos, a diferencia de lo que ocurre en el presidencialismo, en el que existe una verdadera separación tanto orgánica como funcional. Sin embargo, esta interacción entre el Legislativo y el Ejecutivo nos lleva a pensar que un papel predominante del Parlamento juega en detrimento de un Gobierno débil y viceversa. Pero en la práctica nada impide que el control eficiente y positivo del Parlamento sobre la acción del Gobierno implique un debilitamiento de este último, sino más bien el robustecimiento del sistema democrático porque este Gobierno que surge del Parlamento, a diferencia de lo que ocurre en los regímenes presidencialistas, sólo ostenta la representación directa de la Mayoría electoral que le votó, pero nunca es expresión de la voluntad de todo el pueblo<sup>101</sup>. De esta manera y, en palabras de LÓPEZ GUERRA, el Parlamento ejerce el papel de “nexo mediador”<sup>102</sup> entre el titular de la soberanía nacional (el pueblo) y el Gobierno, que en las formas de gobierno parlamentarias es un órgano que carece de legitimación popular directa y, por ello, debe someterse al control político del Parlamento. En consecuencia, existe un amplio desarrollo de mecanismos de control parlamentario que garantizan, en mayor medida, el necesario contrapeso entre poderes en la vida política parlamentaria<sup>103</sup> que en la presidencial. El resultado de este control parlamentario es la exigencia de responsabilidad política mediante sanción directa al Gobierno (cuestión de confianza<sup>104</sup> y moción de censura<sup>105</sup>) como forma de control extraordinaria en la que prima la voz de la Mayoría como expresión de la voluntad de la Cámara para decidir la posible destitución inmediata del Gobierno en beneficio de la gobernabilidad<sup>106</sup>. Para

---

100. SANTAOLALLA (1989: 85).

101. ARAGÓN REYES (2008: 151).

102. LÓPEZ GUERRA (1990: 233).

103. AGÜERAS ANGULO (2011: 42).

104. SESEÑA SANTOS (2007: 317). Al contrario de lo que ocurre en la moción de censura, la iniciativa proviene del Presidente del Gobierno para someter a la decisión del Parlamento una determinada política pública legitimando la puesta en marcha de dicho plan de acción gubernamental. Pero la Cámara puede denegarle su confianza votando no y forzando así la dimisión del Gobierno.

comprobar el resultado del control parlamentario extraordinario, en el caso concreto de España ver: Anexo 1- Tabla 2: Comparativa de las mociones de censura de la democracia española que no han prosperado; Tabla 3: Datos de la única moción de censura de la democracia española que ha prosperado y Tabla 4: Comparativa de las dos cuestiones de confianza planteadas hasta la fecha en la democracia española. Así mismo, encontramos el ejercicio del control a través de una sanción indirecta (Interpelaciones<sup>107</sup> y Mociones, Preguntas<sup>108</sup>, Propositiones no de ley<sup>109</sup>, Comparecencias<sup>110</sup> y Comisiones de Investigación) como forma de control ordinario, donde

---

105. Fuente Web: Unir.net (recuperado el 07.02.2019 en <https://www.unir.net/derecho/revista/noticias/mocion-de-censura-para-comprender-las-relaciones-entre-gobierno-y-oposicion/549203625929/>). Representa en las formas de gobierno parlamentarias la facultad para apartar del cargo al máximo titular del Ejecutivo a través de la voluntad mayoritaria de la Cámara al retirarle su confianza. La iniciativa parte de la Oposición que debe buscar los apoyos parlamentarios suficientes para que pueda prosperar. El mecanismo de la moción de censura no es exclusivo de las formas de gobierno parlamentarias. Hay sistemas presidenciales en los que también existe aunque está diseñada para destituir únicamente a los ministros, pero nunca al Presidente de la República. El único mecanismo legal para destituir al Presidente en casi todos los sistemas presidenciales es mediante el procedimiento de “juicio político” o *impeachment* en el caso de los Estados Unidos de Norteamérica. Ver más en YAMAMOTO (2007: 70-73). De los 88 parlamentos encuestados, 63 permiten emitir votos de censura contra el gobierno donde este está obligado a dimitir en 44 países y en 12 está obligado a dimitir o a disolver el Parlamento. Solo contemplan moción de censura constructiva, es decir, incorporan automáticamente un candidato a ocupar la presidencia del Gobierno, Alemania, España, Eslovenia, Lesotho y Tailandia.

106. PRESNO LINERA (1999: 99). El autor considera que tanto la moción de censura como la cuestión de confianza son fórmulas democráticas destinadas a garantizar la gobernabilidad más que mecanismos de control al Gobierno.

107. A diferencia de las preguntas, no se refieren a situaciones concretas, sino que deben versar sobre cuestiones relacionadas con la política general llevada a cabo por el Gobierno. Su sustanciación en el Pleno permite evaluar la postura del Gobierno sobre una determinada política pública, lo que llevará aparejada la posibilidad de que los parlamentarios presenten una Moción subsiguiente para la reorientación de la actuación gubernativa. Ver más en YAMAMOTO (2007: 64). En 52 de los 88 parlamentos encuestados las interpelaciones tienen un tratamiento distinto a las preguntas.

108. Son el mecanismo de control de mayor tradición y volumen ya que permiten recabar del ejecutivo un criterio o valoración sobre hechos concretos que requieran la atención del Gobierno y de la opinión pública con una contestación precisa sobre la pregunta formulada. Ver más en YAMAMOTO (2007: 59). De los 88 parlamentos nacionales encuestados, 85 cuentan con procedimientos para la formulación de preguntas por escrito. Las únicas excepciones son países cuyo sistema es presidencial como México, Nicaragua y Palau.

109. SERRA CRISTÓBAL (2009: 113-114). Al igual que las Mociones, pretenden la reorientación de la actuación gubernativa, pero únicamente los Grupos Parlamentarios pueden presentarlas. Incluyen una propuesta de resolución que manifiesta la voluntad del Grupo parlamentario respecto del tema objeto de la proposición para que sea debatida en pleno o en Comisión tramitándose de la misma manera que las Mociones. En el debate de las Mociones y de las Propositiones no de ley cobran protagonismo las Minorías, aunque no olvidemos que la votación final está supeditada a la decisión de la Mayoría.

110. SERRA CRISTÓBAL (2009: 115). Persiguen el seguimiento de las políticas públicas del Gobierno forzando a sus miembros a acudir a las sesiones de Pleno o de Comisiones para informar sobre las mismas. El propio debate que generan en sede parlamentaria es motivo de análisis y crítica de la política pública sometida a control, por lo que constituyen un medio bastante eficaz de obtener conocimiento y análisis respecto de la acción del ejecutivo.

debe primar la voz de la Minoría como expresión del debate parlamentario, con el fin de obtener la difusión suficiente en los Medios de Comunicación para ganarse el favor de la opinión pública y conseguir desgastar electoralmente al Gobierno<sup>111</sup>. De entre los mecanismos de control ordinario propios de las formas de gobierno parlamentarias, las Comisiones de Investigación son un caso particular por tratarse de órganos parlamentarios colegiados que son, posiblemente, los instrumentos más especializados de control político por su mayor calado en cuanto a la vigilancia y obtención de información<sup>112</sup>.

Finalmente, no podemos pasar por alto la supuesta situación de crisis en la que está inmerso el Parlamento, lo que afectaría al control parlamentario y, por extensión, a las Comisiones de Investigación. Para explicar esta situación debemos hacer referencia al hecho de que, tras la II Guerra Mundial, las Constituciones de los diferentes países de nuestro entorno jurídico-político se adaptan a una ola democratizadora que hace que el parlamentarismo se transforme en un modelo racionalizado<sup>113</sup> que corrige y modifica el régimen parlamentario, otorgando preeminencia al Ejecutivo para dotar de mayor estabilidad al Estado debido al creciente protagonismo de los Gobiernos en la vida pública<sup>114</sup>. Ello provoca que, en la práctica, los Parlamentos pierdan la posición dominante que teórica y jurídicamente se les ha atribuido en el proceso de toma de decisiones del Estado, por ser el órgano constitucional de representación directa de la voluntad popular. Esta alteración en el equilibrio de poderes<sup>115</sup> por las nuevas relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo en la que la función legislativa pierde relevancia parece provocar la pérdida de peso del Parlamento y, con ello, el fallo del control político sobre el Gobierno<sup>116</sup>.

---

111. ARAGÓN REYES (2008: 146-147).

112. SERRA CRISTÓBAL (2009: 114).

113. PEDROZA DE LA LLAVE (1997: 22).

114. SANTAOLALLA (1989: 17-35). El autor, como origen de esta situación, achaca factores tanto políticos como jurídicos, pero básicamente, opina que este nuevo orden relacional entre poderes que acabamos de describir es debido principalmente, por un lado, a que el Gobierno, en su reciente faceta como agente económico y social intenta, en su papel de motor del Estado, consolidar de forma sostenible el ideal del Estado de Bienestar propio de las democracias liberales occidentales adoptando una posición preponderante en la vida pública. Sin embargo, finalmente acabará reafirmando la importancia capital de los Parlamentos en las democracias contemporáneas por su trascendental labor de fiscalización de la acción del Gobierno.

115. SÁNCHEZ NAVARRO (1995: 223-224).

116. GARRORENA MORALES (1998: 423).

Es entonces cuando aludimos a la actual crisis del Parlamento debido a la pérdida de su hipotética posición preeminente<sup>117</sup> que manifiesta, supuestamente, una democracia parlamentaria debilitada, aunque, en la práctica, lo que se consigue es el empoderamiento de la función de control sobre la función legislativa, reforzando el control político sobre el Gobierno y, con ello, la Democracia misma. Por consiguiente, la crisis no es tal porque la función de control se convierte en la función principal de la actividad parlamentaria, lo que devuelve el rol imprescindible al Parlamento como elemento capital del Estado democrático en su papel de freno y control en el proceso de toma de decisiones políticas, preservando así una función irrenunciable como es la de vigilar y contrapesar al Poder Ejecutivo<sup>118</sup>. De esta manera, las Comisiones de Investigación parlamentarias serán consideradas los mecanismos de control e información por excelencia necesarios para garantizar la calidad democrática de nuestras instituciones<sup>119</sup>. Otra cosa es que el uso que se haga de las mismas sea el más adecuado, como veremos a lo largo de este trabajo.

En conclusión, debemos señalar que para que el derecho a la verdad política prevalezca como valor consubstancial a la función más básica de todo Parlamento democrático como es la función de control, la Minoría debería tener atribuida tanto la opción de creación de las Comisiones de Investigación como ciertas ventajas a la hora del desarrollo de la investigación parlamentaria con el fin de contrarrestar la excesiva racionalización de la regulación parlamentaria, haciendo con ello que el parlamentarismo idee nuevas fórmulas de control allá donde la identidad Gobierno-Mayoría impida su ejercicio efectivo a la Minoría. De este modo, estaremos contribuyendo a que el Parlamento siga siendo la pieza clave para la legitimación democrática del sistema e, incluso, la plataforma para crear, a través de la dialéctica, nuevos líderes que regeneren la clase política<sup>120</sup>.

---

117. TORRES DEL MORAL (1995: 29).

118. SANTAOLALLA (1989: 28-35).

119. GUTIÉRREZ VICÉN (2003) Sinopsis art. 76 CE y GARCÍA MAHAMUT (1996: XXV).

120. ARANDA ÁLVAREZ (2007: 107).

### III

---

### LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN EN LOS REGÍMENES CONSTITUCIONALISTAS DEMOCRÁTICOS

---



Como nota introductoria, debemos empezar señalando que la palabra “Comisión” procede del latín *commissio*, cuyos componentes léxicos son el prefijo *con-* (todo, junto), *missus* (mandato, enviado) y el sufijo *-siō* (acción y efecto)<sup>121</sup>. Si extrapolamos este significado al ámbito parlamentario la palabra “Comisión” hace referencia básicamente al conjunto de personas nombradas por una autoridad encargadas de ejercer por un tiempo una función<sup>122</sup>. De ahí que las Comisiones sean fruto de la división del trabajo con la finalidad de agilizar la actividad parlamentaria a través de órganos colegiados nombrados por el Pleno de la Cámara para realizar un trabajo en concreto, lo que otorga cierta especialización a los parlamentarios en función de las Comisiones a las que pertenezcan<sup>123</sup>. De este modo, el Parlamento puede funcionar en Pleno y en Comisiones<sup>124</sup> como órganos auxiliares de preparación de las decisiones del Pleno, que es el órgano supremo que encarna la voluntad general al representar la soberanía nacional. Normalmente, los Grupos Parlamentarios quedan representados en cada Comisión en proporción al número de escaños obtenidos en la Cámara, intentando dar cabida a los grupos minoritarios. Las Comisiones serán permanentes<sup>125</sup> (entre las que encontramos las legislativas y las no legislativas) o Comisiones especiales (también llamadas *ad hoc*) creadas por el Pleno para un asunto específico y por un tiempo determinado<sup>126</sup>.

121. Portada de etimologías perteneciente a la Página Web deChile.net (recuperado el 15.12.18 en <http://etimologias.dechile.net/?comisio.n>).

122. BERLÍN VALENZUELA (1998: 130).

123. ABREU SACRAMENTO, J. P. (2016). En la misma línea MORA-DONATTO (1998: 50-51). Los autores explican que las reuniones del Parlamento en Pleno o en Comisiones derivan de la aplicación del principio de división del trabajo para proporcionar mayor funcionalidad al Parlamento.

124. MORA-DONATTO (1998: 50-51). El hecho es que actualmente la actividad parlamentaria se registra mayoritariamente en Comisiones a diferencia de lo que sucedía en el Parlamento del siglo XIX, que funcionaba más en Pleno.

125. YAMAMOTO (2007: 18). La Mayoría de Parlamentos tienen creadas una lista de Comisiones permanentes que coinciden con los departamentos gubernamentales, lo que añade valor a la Cámara por la especialización de su trabajo ya que fiscalizan la gestión de su respectivo departamento. Acorde a lo dicho, el art. 49.4 del Reglamento del Parlamento Lituano determina que una de las principales competencias de las Comisiones es analizar el programa del Gobierno y presentar sus conclusiones.

126. YAMAMOTO (2007: 43). Este acuerdo de creación del Pleno especificará cuestiones tan importantes como su duración, los asuntos a los que queda circunscrito su mandato y el carácter de la investigación.

Entre las comisiones *ad hoc* distinguimos las Comisiones de Estudio<sup>127</sup> y las Comisiones de Investigación<sup>128</sup>. De entre las características comunes de las Comisiones de Investigación podemos destacar la atribución de poderes especiales para los asuntos específicos que emanan del objeto de la investigación fijados en la resolución de creación y el tiempo limitado de su funcionamiento, que acaba con la elevación del informe final al Pleno de la Cámara<sup>129</sup>. En este sentido, pasaremos a realizar una breve comparación del tratamiento de las Comisiones de Investigación en los países de nuestro entorno jurídico-político a partir ya de su reconocimiento constitucional al considerarlas “el mecanismo a través del cual se ejerce de manera muy especial el control político”<sup>130</sup>.

### 3.1. LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO

Efectivamente, la manera especial en la que las Comisiones de Investigación ejercen su capacidad investigadora está basada en un derecho inherente a la representatividad que, en un principio, podía desarrollarse igualmente por las distintas Comisiones permanentes existentes en el Parlamento. El salto cualitativo que se produce al otorgar rango constitucional a las Comisiones de Investigación estriba, por un lado, en que el carácter *ad hoc* habilitado constitucionalmente infiere a estas Comisiones la posibilidad de atribuirles poderes extraordinarios exclusivos para llevar a cabo eficazmente el mandato de la investigación parlamentaria. De esta manera, el art. 44 de la Ley Fundamental de Bonn capacita a las Comisiones de Investigación a aplicar las mismas

---

127. GIL GIL (2000: 150). El autor nos explica que las Comisiones de Estudio, en principio, se diferencian de las Comisiones de Investigación porque no están orientadas a desgastar al Gobierno al no estar conectadas de modo directo con la función de control parlamentario, sino que su cometido es el de proporcionar información sobre un tema concreto al Pleno para poder realizar la función legislativa con conocimiento de causa y, en consecuencia, de manera más eficiente, por lo tanto se distinguen de las de investigación no en su regulación jurídica, sino sólo en la práctica parlamentaria.

128. YAMAMOTO (2007: 41). Puede darse el caso que una Comisión permanente funcione como Comisión de Investigación, aunque la regla general es constituirlas específicamente para realizar investigaciones parlamentarias en ejercicio de la función de control. De los 88 Parlamentos encuestados, 76 cuentan con procedimientos de creación de Comisiones de Investigación. Únicamente en 10 de ellos las Comisiones de Investigación pueden crearse para funcionar como permanentes y como especiales.

129. YAMAMOTO (2007: 42).

130. MORA-DONATTO (1996: 263-264). El constitucionalismo del siglo XIX no recogía regulación expresa sobre las Comisiones de Investigación parlamentarias, por lo que en esa época debemos remitirnos a leyes secundarias o reglamentos de las Cámaras para encontrar el régimen jurídico de este tipo de Comisiones.

premisas del proceso penal en la práctica de la prueba y el art. 181 de la Constitución portuguesa les reconoce los mismos poderes que a las autoridades judiciales, al igual que en Italia el art. 82 de su Constitución.

Por otro lado, la habilitación constitucional de las Comisiones de Investigación se convirtió en una oportunidad para reconocer el derecho de la Minoría a la creación de las mismas, cosa que no todos los países supieron o quisieron plasmar<sup>131</sup>. En caso afirmativo, el texto constitucional establecerá la Mayoría exigible para ello, como ocurre en Alemania y Portugal<sup>132</sup>. En el menor de los casos encontramos las Constituciones de Bélgica, Luxemburgo u Holanda, que simplemente recogen un reconocimiento del derecho de investigación de las Cámaras. España se sitúa en la línea de la mayoría de constituciones modernas<sup>133</sup> ya que la Constitución de 1978 establece una atribución genérica al Parlamento (art. 76.1) para nombrar Comisiones de Investigación. En general, cuando la Minoría no tenga reconocido su derecho a crear Comisiones de Investigación, estas se crearán por decisión del Pleno de la Cámara<sup>134</sup> como también ocurre en Gran Bretaña o en Francia.

En base a lo que acabamos de explicar, podemos establecer un criterio de estudio comparado entre aquellos países de nuestro entorno jurídico-político que atribuyen a las Comisiones de Investigación parlamentarias poderes “parajudiciales”<sup>135</sup>, caso de Alemania, Italia y Portugal (con especial atención al derecho de creación de las Minorías en Alemania y Portugal), frente a los países que siguen la tradición anglosajona que se limita a garantizar el clásico *power to send for persons, papers and records*, como ocurre lógicamente en Gran Bretaña, cuyas Comisiones de Investigación están dotadas de un plus de efectividad a través de estos poderes especiales que las facultan para llamar e interrogar a testigos y para exigir la presentación de documentos sin que ello suponga la habilitación de facultades similares a las de las autoridades judiciales. Este es el modelo seguido también por Francia o España.

De este modo, las Comisiones de Investigación reciben diferentes denominaciones según los distintos países en los que se emplean estos órganos parlamentarios. Serán

131. GARCÍA MAHAMUT (1996: 49-50).

132. En Alemania, el art. 44.1 de su Constitución reconoce la obligación del Bundestag de crearlas cuando 1/4 de sus miembros presenten una iniciativa de creación y la Constitución portuguesa de 1976, tras su reforma de 1982, incorpora en su art. 181.4 esta obligación cuando lo solicite 1/5 de los diputados de la Asamblea.

133. SÁNCHEZ NAVARRO (1995: 254).

134. PRESNO LINERA (1999: 104-105).

135. GARCÍA MAHAMUT (1996: 327). La autora utiliza el prefijo “para” referido a “semejante a judicial”, acuñando un término propio, por lo que usaremos el entrecorillado cada vez que lo utilicemos a lo largo de este trabajo.

*Commissione d'inchiesta* en Italia<sup>136</sup>, *Untersuchungsausschüsse* en Alemania y *Comissões parlamentares de inquérito* en Portugal (todas ellas con poderes “parajudiciales”) o *Select Committees* en Gran Bretaña y *Commission d'enquête* en Francia. Hay que señalar que en el ámbito del parlamentarismo español, los términos “encuesta” e “investigación” se utilizan como sinónimos<sup>137</sup>, aunque realmente para el derecho comparado no lo sean. Veamos ahora las características principales de cada una de ellas.

En el caso del Parlamento inglés (sistema parlamentario bicameral), MORA-DONATTO nos explica que los *Select committees* son grupos reducidos de parlamentarios que oscilan entre 10 a 15 miembros, los cuales pueden ser propuestos por cualquier diputado mediante escrito, comunicando sus nombres. Los *Select committees* tienen la misión de investigar sobre un tema concreto o un problema ocasional, entregando a la Cámara un informe al respecto que no será vinculante para el Gobierno y en el que, según el caso, se podrán incluir propuestas. La Cámara tiene la potestad para decidir o no el debate de dicho informe. Para la creación de los *Select committees* basta la solicitud de cualquier miembro del Parlamento, pero ante la posibilidad de bloqueo de la Mayoría parlamentaria se busca la complacencia de la misma. Los *Select committees* están facultados con poderes especiales para requerir información tanto escrita como oral lo que, como ya hemos visto, se conoce tradicionalmente con la expresión *the power to send for persons, papers and records*. El ámbito de aplicación de este poder se extiende a cualquier británico, excepto a los miembros de la nobleza. En este sentido, debemos puntualizar que en España, los poderes especiales de nuestras Comisiones de Investigación se configuran de igual manera (*power to send for persons, papers and records*) y se circunscriben a todo ciudadano, ya sean particulares, cargos públicos o funcionarios, con excepción de los titulares del poder público que ejercen funciones jurisdiccionales y del Rey, que goza de inviolabilidad y no está sujeto a responsabilidad (art. 56.3 CE), circunstancia que ha generado polémica en torno a la figura de D. Juan Carlos I una vez ha pasado a ser Rey emérito y sobre la que volveremos más adelante.

Podemos concluir diciendo que el sistema de los *Select committees* se asemeja bastante a nuestro sistema de Comisiones de Investigación, incluso en el hándicap de atribuir al Pleno la creación de las mismas, cosa que debería cambiarse y consolidarse como un derecho de las Minorías al estilo alemán o portugués. Finalmente, resta comentar que la figura de los *Select committees* no es muy empleada en el parlamentarismo inglés ya que dependen de la benevolencia de la Mayoría, por lo que el Gobierno

---

136. GIMÉNEZ MARTÍNEZ (2015: 134). Ver nota al pie núm. 1.

137. MORA-DONATTO (1998: 134). Ver más en ARÉVALO GUTIÉRREZ (1995: 122-125).

tendrá en sus manos la última palabra<sup>138</sup>. Se prefiere entonces el uso de los *Royal Committees* como medio alternativo de obtener información, ya que no son Comisiones parlamentarias, es decir, no son órganos de la Cámara sino que están formados por un grupo de personas de reconocido prestigio nombrados por la Corona británica para asesorar al Parlamento en una determinada materia con el fin de legislar sobre ella, situación que podemos calificar de generalizada en el Derecho comparado europeo, ya que los parlamentarios disponen de otros medios menos gravosos para investigar y elaborar su propia información<sup>139</sup>.

En opinión de GARCÍA MAHAMUT, las *Commissione d'inchiesta* en Italia (sistema parlamentario bicameral), han sido consideradas tradicionalmente por la doctrina italiana como instrumentos de obtención de información otorgándoseles, para ello, en el texto constitucional, el poder de encuesta, distinguiendo entre encuestas políticas, orientadas a recabar información para la reorientación y control del Gobierno y encuestas legislativas, para la elaboración posterior de las leyes. Pero, a su vez, el art. 82 de la Constitución de 1948 las dotó de los mismos poderes que a las autoridades judiciales para el ejercicio de la investigación sobre materias de interés público, hecho diferenciador del resto de comisiones parlamentarias italianas, que pueden disponer, vía Reglamentos de las Cámaras, de indagaciones informativas, pero sin estos poderes especiales (audiencias cognoscitivas)<sup>140</sup>. De este modo, las *Commissione d'inchiesta* están capacitadas para citar a testigos, secuestro de documentos o el arresto de testigos que intenten evadir la investigación, pudiendo valerse de la policía judicial. Pueden ser creadas mediante acto parlamentario o mediante ley, en cuyo caso seguirá el mismo trámite parlamentario que el previsto para los proyectos de ley. Su composición se corresponde con la proporcionalidad de los Grupos Parlamentarios. El número de sus miembros suele oscilar entre los 40 (suelen ser mixtas con 20 diputados y 20 senadores), ponderando la proporcionalidad para asegurar la presencia de las Minorías<sup>141</sup>,

138. MORA-DONATTO (1998: 79-82). La autora describe el sistema de comisiones de investigación en Gran Bretaña dentro del apartado dedicado a "Los países del *common law*" del Capítulo IV (La investigación parlamentaria en el derecho comparado) de su libro. Puntualiza que no debemos confundir los *select committees* con otro tipo de comisiones especiales del Parlamento inglés, los *select committees related to government departaments* o comisiones por departamentos gubernamentales que, aunque también con poderes especiales, su objeto de investigación es la labor sistemática que realizan determinados departamentos ministeriales, por lo que se asemejarían más a lo que nosotros conocemos como comisiones permanentes, ya que no gozan del carácter excepcional de las Comisiones de Investigación.

139. GIMÉNEZ MARTÍNEZ (2015: 157).

140. GARCÍA MAHAMUT (1996: 69-70). Las audiencias cognoscitivas son una facultad que poseen todas las comisiones, previo acuerdo del presidente de la Cámara, para "invitar" a personas que puedan aportar elementos de juicio a la investigación, mientras que el poder de *inchiesta* confiere la facultad de "citar" a testigos conforme a sus poderes extraordinarios.

141. MORA-DONATTO (1998: 102-103). La autora describe el sistema de comisiones de investigación en Italia dentro del apartado dedicado a "El sistema continental europeo" del Capítulo IV de su libro (La investigación parlamentaria en el derecho comparado).

aunque si ha sido creada mediante ley, esta recogerá explícitamente el número de sus miembros. Además, a diferencia de las que son creadas por acuerdo de las Cámaras para la legislatura en cuestión, la ley las faculta para prolongar su vigencia durante varias legislaturas. Un solo parlamentario puede proponer la creación de una *Commissione d'inchiesta* pero la decisión final está en manos de la Mayoría parlamentaria por acuerdo del Pleno de la Cámara. El poder de *inchiesta* no alcanzará a la esfera privada de las personas, ni al Poder Judicial, entes locales dotados de autonomía política ni a los órganos constitucionales, de entre los que por extensión, cabe distinguir al Presidente de la República, a la Corte Constitucional y a la otra Cámara, contemplando la doctrina únicamente la posibilidad de realizar para ellos *inchiesta legislativa*. En suma, la autonomía política de las *Commissione d'inchiesta*, concedida por el art. 82 de la Constitución italiana, ha influido claramente en el ordenamiento constitucional español al establecer que las materias de "interés público" sean el objeto de las investigaciones (art. 76.1 CE), pero en absoluto esa influencia se ha extendido habilitando unas facultades "parajudiciales" de las que sí gozan las *Commissione d'inchiesta*, cuya realidad parlamentaria muestra cómo son utilizadas como verdaderos órganos de control político, ya que se constituyen con el fin de mediatizar al Gobierno y no tanto de cumplir con una función instrumental de inspección y auxilio de las labores de la Cámara. En conclusión, pensamos que no es un modelo del que podamos extrapolar medidas que mejoren nuestro sistema de comisiones parlamentarias de investigación debido a las continuas injerencias entre las *Commissione d'inchiesta* y el Poder Judicial cuando las investigaciones son coincidentes y por la falta de regulación expresa que delimite estas relaciones que hace que los derechos de los ciudadanos no queden garantizados<sup>142</sup>.

Las *Untersuchungsausschüsse* en Alemania (sistema parlamentario bicameral) son reconocidas constitucionalmente en el art. 44 de la Ley Fundamental de Bonn de 1949, que atribuye en exclusiva al *Bundestag*, es decir, a la Cámara baja del Parlamento alemán el derecho y el deber, cuando así lo solicite 1/4 de sus miembros, de nombrar una *Untersuchungsausschüsse* para el esclarecimiento de actuaciones irregulares del Gobierno. De este modo y, a diferencia de lo que ocurre en el Parlamento inglés, italiano, francés o español, se constitucionaliza el derecho de las Minorías parlamentarias a la creación de las Comisiones de Investigación y, al mismo tiempo, el deber de la Mayoría de constituir las. Sin embargo, hay que señalar que el funcionamiento de las *Untersuchungsausschüsse* se regirá por el principio de la Mayoría (criterio básico de la Democracia), por lo que se reconoce el derecho a investigar de la Minoría pero no el derecho a dirigir el curso de la investigación. Su composición se corresponde con la proporcionalidad de los Grupos Parlamentarios y al no haber regulación expresa res-

142. GARCÍA MAHAMUT (1996: 61-82). La autora describe el sistema de Comisiones de Investigación en Italia.

pecto al número de sus miembros, lo normal es que se constituyan con 11 miembros (pudiendo llegar en ocasiones a 25), procurando que los Grupos más pequeños tengan al menos uno asegurado. La designación de los miembros es tarea encomendada a los Grupos Parlamentarios. De entre sus miembros se elegirán a los que van a formar parte del órgano directivo de la *Untersuchungsausschüsse* (presidente y vicepresidente). La Constitución alemana instaura como poder “parajudicial” el uso de la práctica de la prueba con los mismos procedimientos que las realizadas en los procesos penales, esto es, citar testigos, imponer multa coercitiva o la obligación de prestar juramento. Los Tribunales son independientes, aunque las autoridades, tanto jurisdiccionales como administrativas, están obligadas a prestarles ayuda. Como dato curioso decir que en las *Untersuchungsausschüsse* se permite a los familiares de los implicados no declarar en virtud de la Ley procesal penal, que es la que ampara la práctica de la prueba en las *Untersuchungsausschüsse*. Las sesiones pueden no ser públicas, lo que no significa que tampoco lo sea la publicidad de sus trabajos, que tendrán que guardar las normas de protección de secretos únicamente para aquellos documentos remitidos por el Gobierno que contengan secretos oficiales<sup>143</sup>. En resumen, las *Untersuchungsausschüsse* son órganos parlamentarios dotados de poderes especiales “parajudiciales” que funcionan como un medio para el verdadero ejercicio del control parlamentario al estar este atribuido constitucionalmente a la Minoría. El reconocimiento del derecho de creación de las Comisiones de Investigación a las Minorías se convierte en el hecho diferencial respecto al resto de países de su entorno jurídico-político (excepto Portugal), por lo que sí nos parece un buen elemento para incorporarlo al ordenamiento constitucional de nuestras Comisiones de Investigación, ya que se instauraría en el ámbito parlamentario una igualdad de oportunidad que garantizaría la igualdad política<sup>144</sup> de la que, a nuestro entender y con la actual práctica parlamentaria en España, dan pocas muestras nuestros Grupos Parlamentarios. Por ello, hay que recordar que la igualdad política y el Principio de la Mayoría son las reglas fundamentales para legitimar todo sistema democrático en la medida en que el acceso en condiciones de igualdad a la participación en la toma de decisiones públicas es la razón que justifica

143. GARCÍA MAHAMUT (1996: 82-106). La autora describe el sistema de Comisiones de Investigación en Alemania. Como dato significativo señala la atribución constitucional de creación de las Comisiones de Investigación al *Bundestag* y no al *Bundesrat*, ya que este último está compuesto por miembros de los Gobiernos de los *Länder*, lo que sería incurrir en conflicto de intereses al dejar directamente en manos del Ejecutivo el control parlamentario. Hay que diferenciarlas de las *Enquete-Kommissionen*, que son Comisiones que efectúan una tarea informativa políticamente neutral, de la que elaborarán de forma preceptiva un informe para elevarlo al Pleno y poder celebrar debate sobre el mismo, obligación no establecida para las Comisiones de Investigación al no existir regulación específica para ello, aunque en la práctica parlamentaria conduce también a la elaboración y aprobación en Pleno de sus informes.

144. SERRA CRISTÓBAL (2009: 114). Ver nota al pie núm. 52.

145. MARTÍ SÁNCHEZ (2005: 294). La autora, para ilustrar la importancia de la igualdad política, nos retrotrae a la obra de MANZELLA, A. (1977), *Il Parlamento*, Bologna, Società editrice il Mulino.

la adopción de esas decisiones por Mayoría<sup>145</sup>.

En Francia (sistema parlamentario bicameral), a las Comisiones de Investigación se las conoce como *Commission d'enquête*. La tradición francesa es la excepción a la constitucionalización de estas Comisiones ya que ni la regula ni la prevé en su Constitución de 1958. Para ello, como nos explica MORA-DONATTO<sup>146</sup>, debemos recurrir a los Reglamentos, tanto del Senado como de la Asamblea Nacional. Tras la reforma de 1977, el Reglamento de la Asamblea Nacional francesa incorpora la dotación de poderes especiales para estas comisiones en cuanto a la obligatoriedad bajo sanción penal de comparecer y de declarar para las personas requeridas por la Comisión. Esta es la línea seguida por la CE, que en su art. 76.2 establece la obligación de comparecencia (en la práctica se entiende su extensión a la obligación de declarar) cuyo incumplimiento quedará regulado por ley (art. 502 de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal).

El objeto de las *Commission d'enquête* es compilar información referente a hechos concretos sobre la gestión pública para exponer sus conclusiones a la Cámara que las creó. Dicha creación se efectúa a través del acuerdo del Pleno. La propuesta de creación la puede presentar tanto un parlamentario a título individual como, lo más habitual, un Grupo Parlamentario. Los miembros de las *Commission d'enquête* son elegidos de manera que se asegure su representación conforme a la proporcionalidad de los Grupos Parlamentarios. Los Reglamentos de las Cámaras fijan el número concreto de sus miembros: como máximo 30 diputados para la Asamblea Nacional y 21 senadores para el Senado. El plazo para realizar las investigaciones es de 6 meses. Sus poderes especiales radican, sobre todo, en la facultad de hacer comparecer personas que puedan aportar luz a la investigación y en el derecho de acceso a la documentación, con la previsión de una pena ante una negativa de su cumplimiento. Pueden recabar información de todo tipo, excepto cuando se trate de secretos oficiales, a diferencia de en Alemania o España, donde el Parlamento deberá cumplir unos protocolos establecidos para salvaguardar dicha información. Por ello, en Francia, las *Commission d'enquête* no están autorizadas a reclamar al Gobierno documentación de carácter secreto que implique defensa nacional, asuntos exteriores y seguridad nacional. El trabajo de la Comisión acaba con un informe que plasma las conclusiones políticas a las que ha llegado la Mayoría. Este informe es potestativo y será el Pleno de la Cámara el que determine la conveniencia de su publicación y, aunque no esté

---

146. MORA-DONATTO (1998: 115-124). La autora describe el sistema de Comisiones de Investigación en Francia dentro del apartado dedicado a "El sistema continental europeo" del Capítulo IV (La investigación parlamentaria en el derecho comparado) de su libro.

regulado, estas conclusiones se debaten en sesión pública.

En el caso de Portugal<sup>147</sup> (sistema parlamentario unicameral), el art. 165 de la Constitución de 1976 atribuye a la Asamblea de la República la función genérica de control al Gobierno, de manera análoga a como lo hace el art. 66.2 CE a las Cortes Generales. Posteriormente, el art. 181.4 de la Constitución portuguesa configura como un derecho de los diputados el poder solicitar la creación de las *Comissões parlamentares de inquérito*, siempre que así lo requiera al menos 1/5 de los mismos, en cuyo caso la Cámara debe constituirla obligatoriamente. De esta forma, se da preeminencia a las Minorías parlamentarias para combatir el obstruccionismo de la Mayoría, haciendo efectivo el ejercicio del control parlamentario para los partidos de la Oposición. Sin embargo, este parámetro no se aplica en lo sucesivo al transcurso de la investigación. La configuración de estas Comisiones queda también establecida constitucionalmente y deberá respetar la proporcionalidad obtenida por los Grupos Parlamentarios, quedando la presidencia de la Comisión en manos del grupo mayoritario. El objeto de las *Comissões parlamentares de inquérito* es bastante amplio, ya que pueden ser instrumentos de información para la preparación de proyectos de ley (como nosotros entendemos las Comisiones de estudio), pueden ejercer un control interno para conocer comportamientos impropios de los diputados y salvaguardar la buena imagen de la Cámara y, finalmente, pueden ejercer la labor de control de la acción del Gobierno y de la Administración a la manera que nosotros concebimos las Comisiones de Investigación en España. Como límite a su ámbito de aplicación, la doctrina portuguesa<sup>148</sup> entiende que el objeto concreto de la investigación no podrá ser ninguna persona ni organización privada, ni el ejercicio fiscalizador podrá invadir competencias judiciales. Y como extensión de su ámbito competencial y, para dotarlas de una mayor eficacia en su labor investigadora, la reforma constitucional emprendida en 1982 otorgó a las *Comissões parlamentares de inquérito* los mismos poderes que a las autoridades judiciales, en la línea de la Constitución italiana y alemana, aunque esta última sólo para la práctica de la prueba. Los trabajos de estas comisiones concluyen con un informe que plasma un enjuiciamiento político y no jurídico, tal como sucede en el resto de los ordenamientos que acabamos de ver. Del modelo portugués podríamos extrapolar al nuestro el derecho de creación de las Comisiones de Investigación por parte de las Minorías, como planteamos también en el caso alemán

---

147. MORA-DONATTO (1998: 124-128). La autora describe el sistema de Comisiones de Investigación en Portugal.

148. MORA-DONATTO (1998: 127). Ver notas al pie núm. 270 y 271. Como ejemplo de esta corriente de la doctrina portuguesa la autora cita la obra de GOMES CANOTILHO (Constituição de Republica Portuguesa Anotada) y la obra de BOTTARI (L'Inchiesta parlamentare nell'ordenamento costituzionale portoghese).

149. LÓPEZ GUERRA (1996: 84).

porque es la Minoría el actor político más interesado en desvelar de forma crítica la acción del Gobierno<sup>149</sup>.

Para finalizar este apartado, únicamente nos gustaría resaltar, tras este breve análisis del derecho constitucional comparado de los países de nuestro entorno jurídico-político, nuestra conclusión, exponiendo que el sistema español de Comisiones de Investigación se encuentra más próximo a los modelos inglés y francés en cuanto a las líneas generales que marcan la creación y funcionamiento de las mismas y, más alejado de aquellos modelos que les otorgan poderes “parajudiciales” (Italia, Alemania y Portugal) y también de los que reconocen el derecho de las Minorías a su creación (Alemania y Portugal) aunque, para ser rigurosos, debemos señalar que, en España, este reconocimiento existe en los parlamentos autonómicos de Andalucía, Asturias, Castilla-León y La Rioja, dato en el que profundizaremos más adelante.

### 3.2. RANGO CONSTITUCIONAL DE LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN EN ESPAÑA

Las primeras manifestaciones formales de la actividad investigadora parlamentaria en España las podemos encontrar en el siglo XVI, en las Cortes de Castilla, que hicieron buen uso de ella para la resolución de cualquier problemática<sup>150</sup> sin necesidad de regulación ex profeso. La explicación la seguimos encontrando en la configuración del poder fiscalizador como una facultad consubstancial e inherente propia de todos los Parlamentos<sup>151</sup>. Tampoco con la llegada del constitucionalismo a España<sup>152</sup> encontramos referencia explícita a las Comisiones de Investigación parlamentarias en nuestros textos constitucionales del siglo XIX, aunque las investigaciones parlamentarias, al margen de su legitimidad innata, también podían hallar fundamento para sus indagaciones en las potestades que las diferentes Constituciones españolas reconocían a las Cortes como, por ejemplo, el poder de acusar a los miembros del Gobierno ante

---

150. MORA-DONATTO (1998: 130). Ver nota al pie núm. 275. La autora cita la obra de TOMÁS Y VALIENTE (Gobierno e instituciones en la España del antiguo régimen) como referencia del dato que acaba de darnos.

151. GARCÍA MAHAMUT (1996: 50) y GIMÉNEZ MARTÍNEZ (2015: 135).

152. SISA CURA (2014: 2). Referencia el constitucionalismo español: Estatuto de Bayona de 1808, Constitución de 1812, Estatuto Real de 1834, Constitución de 1837, Constitución de 1845, Constitución no nata de 1856, Constitución de 1869, Proyecto de Constitución Federal de la I República en 1873, Constitución de 1876, Constitución de la II República de 1931 y CE de 1978.

153. MORA-DONATTO (1998: 130). Ver nota al pie núm. 276.

el Tribunal Supremo (Constitución de 1812) o de exigir la responsabilidad del Gobierno ante el Senado (Constitución de 1837)<sup>153</sup>. Sin embargo, a diferencia del reconocimiento de las Comisiones de Investigación en las Constituciones de los países de nuestro entorno, el constitucionalismo español del siglo XIX delegaba su regulación en los Reglamentos de las Cámaras<sup>154</sup>. De este modo, el RCD de 1838 es el primero en autorizar a las Comisiones parlamentarias para ejercer el poder de encuesta, por lo que es considerado el antecedente del origen formal de las Comisiones de Investigación españolas. Los sucesivos Reglamentos de 1847 y de 1854 dan continuidad a la senda abierta por el Reglamento del 38, pero no será hasta el RCD de 1867 donde su art. 67 haga mención expresa a “las comisiones que se nombren para cualquier investigación parlamentaria”<sup>155</sup>, convirtiéndose en el primer texto legal en el que podemos encontrar en España regulación explícita sobre las mismas.

Por otro lado, para establecer el rango constitucional de las Comisiones de Investigación en España surgen ciertas discrepancias entre los distintos autores. Por ejemplo, GIMÉNEZ MARTÍNEZ opina que es en la Constitución republicana de 1931 cuando las Comisiones de Investigación adquieren su reconocimiento constitucional<sup>156</sup>. Sin embargo, GARCÍA MAHAMUT no comparte esta afirmación ya que, aunque el proyecto constitucional republicano sí contemplaba el incluir expresamente las Comisiones de Investigación en su articulado, finalmente, en el debate parlamentario, se decidió retirar dicha disposición<sup>157</sup>. Pero lo que sí que dispuso el texto constitucional de 1931 fue la llamada Comisión de Responsabilidades, habilitada constitucionalmente y desarrollada en una ley para investigar las responsabilidades del rey Alfonso XIII en relación al golpe de Estado y ulterior régimen dictatorial del general Primo de Rivera (1923-1930). A este respecto, hay que señalar que el uso que se le dio a esta Comisión fue más judicial que de investigación e información, ya que concluyó condenando políticamente al rey Alfonso XIII. Incluso con esta desviación, la Comisión de Responsabilidades es considerada como el precedente constitucional de las Comi-

154. GARCÍA MAHAMUT (1996: 7). La autora aclara que únicamente la Constitución de Cádiz de 1812 reguló aspectos internos de organización de las Cortes Generales. El resto de las Constituciones españolas del siglo XIX lo dejarán en manos de los respectivos Reglamentos de las Cámaras.

155. MORA-DONATTO (1998: 131).

156. GIMÉNEZ MARTÍNEZ (2015: 135-136). Véase nota al pie núm. 9 haciendo referencia a la Comisión de Responsabilidades.

157. GARCÍA MAHAMUT (1996: 13). La autora tilda esta situación de “oportunidad perdida” (pág. 19).

158. MORA-DONATTO (1996: 267).

159. GARCÍA MAHAMUT (1996: 42). En las páginas siguientes, la autora explica cómo la Comisión de Responsabilidades actuaba con poderes quasi “parajudiciales” reclamando directamente incluso la intervención de la Policía judicial.

siones de Investigación en España<sup>158</sup> aunque, en nuestra opinión, es un precedente importante por su ubicación constitucional pero no un referente en el sentido que no debe tomarse como ejemplo de control al gobierno porque actuó como un verdadero tribunal instructor<sup>159</sup>. De este modo, nos posicionamos en la línea de GARCÍA MAHAMUT y consideramos que el rango constitucional de las Comisiones de Investigación se lo otorga la CE 1978<sup>160</sup>.

En definitiva, es el art. 76 CE el que constitucionaliza las Comisiones de Investigación en España<sup>161</sup>, que se constituyen *ad hoc* para un asunto determinado de interés público, y que pueden ser nombradas por el Congreso, por el Senado o por ambas Cámaras a la vez. Además, este artículo establece que las conclusiones de las Comisiones de Investigación no serán vinculantes para los Tribunales ni podrán afectar a las resoluciones judiciales, aunque el resultado de la investigación podrá comunicarse al Ministerio Fiscal para que este emprenda, si procede, las acciones oportunas. El desarrollo legislativo de este precepto lo encontramos en los artículos 51 a 53 RCD y en los artículos 59 y 60 del Reglamento del Senado<sup>162</sup> (en adelante RS). Como ya hemos señalado, para nuestra investigación nos centraremos fundamentalmente en el estudio de lo dispuesto en el RCD, por encontrar en el Congreso de los Diputados una amplia casuística sobre estos mecanismos de control y porque la regulación de estas Comisiones en los Reglamentos de las Asambleas Legislativas de las CCAA es esencialmente muy similar a lo establecido en el RCD<sup>163</sup>. Consideramos por ello que no debemos detenernos en un estudio pormenorizado del tratamiento de las Comisiones de Investigación en cada Comunidad Autónoma, sino que pensamos que será suficiente examinar el RCD para obtener una perspectiva común de las Comisiones

160. GARCÍA MAHAMUT (1996: 131).

161. MORA-DONATTO (1998: 138). Este artículo confirma la integración española en la corriente contemporánea de constitucionalización de las Comisiones de Investigación.

162. El escaso desarrollo legislativo de los Reglamentos de las Cámaras lo complementan, aunque también de manera escueta, 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 y 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.

163. GARCÍA MAHAMUT (1996: 282) y MARTÍNEZ VÁZQUEZ (2007: 418). Las Comisiones de Investigación nombradas en el ámbito autonómico respetan como normas comunes la separación de actuaciones con el Poder Judicial y la imposibilidad de que sus conclusiones sean vinculantes para los Tribunales, así como la facultad de requerir la comparecencia de particulares.

164. Por ejemplo, en el apartado referido expresamente a la creación de estas Comisiones y, concretamente, en lo referente a la iniciativa de creación de las mismas, haremos hincapié en aquellos Parlamentos Autonómicos que, a diferencia del Congreso de los Diputados, contemplan otorgar ese derecho de creación también a la Minoría, aunque no plenamente.

de Investigación en nuestro sistema parlamentario estatal y autonómico aunque, claro está, siempre con matices, de los cuales resaltaremos los de mayor incidencia en la eficacia del control político al Gobierno<sup>164</sup>. Pasamos pues a detallar el régimen jurídico de las Comisiones de Investigación parlamentarias basándonos en el RCD.

### 3.2.1 Naturaleza jurídica

En primer lugar, debemos señalar que no existe unidad doctrinal respecto a la naturaleza de las Comisiones de Investigación parlamentarias en lo referente a si son meros instrumentos de información o se las considera verdaderos órganos de control político. Parte de la doctrina, encabezada por SANTAOLALLA, las considera “instrumento reforzado de información” parlamentaria ya que argumentan que la crítica o la reorientación de la acción del Gobierno que encierran las Comisiones de Investigación (o las preguntas o interpelaciones) no constituyen un elemento jurídico en sí mismo, por lo que no pueden formar parte de una definición jurídica del control parlamentario, optando así por su carácter meramente instrumental<sup>165</sup>. Mientras otra parte de la doctrina, entre la que podemos citar a autores como FERNÁNDEZ SARASOLA<sup>166</sup>, MONTERO GIBERT y GARCÍA MORILLO<sup>167</sup> o ARAGÓN REYES<sup>168</sup>, las consideran “instrumento esencial de control parlamentario”. Dentro de esta última corriente, GARCÍA MAHAMUT señala que, si solo otorgásemos un carácter instrumental a las Comisiones de Investigación, éstas no habilitarían el mandato democrático de atribuir su creación a la Minoría, ya que es precisamente su carácter enjuiciador para esclarecer la responsabilidad política lo que fundamenta el derecho de la Minoría parlamentaria a crearlas<sup>169</sup>. También MORA-DONATTO cree que la investigación no puede separarse del control porque la información por sí sola sobre un asunto del que se presume que no se ha perseguido el interés general no tiene ningún valor si no va asociada a algún mecanismo de análisis y enjuiciamiento que sirva de control político. Si bien la autora va más allá y señala que la información “debe ser suficiente” para la eficacia del control, por lo que el derecho de acceso a la información por parte del Parlamento y el deber del Gobierno a informar constituyen la base de

165. SANTAOLALLA (1982: 152).

166. FERNÁNDEZ SARASOLA (2000: 106).

167. MONTERO GIBERT-GARCÍA MORILLO (1984: 71).

168. ARAGÓN REYES (1995: 181).

169. GARCÍA MAHAMUT (2002: 32-33).

170. MORA-DONATTO (2001: 111).

171. TORRES DEL MORAL (1995: 35).

la función parlamentaria de control<sup>170</sup>. Y TORRES DEL MORAL postula que las Comisiones de Investigación parlamentarias se han convertido en verdaderos instrumentos de control político aunque no lleven aparejada una sanción directa al Gobierno, sino indirecta, mediante la publicidad en los Medios<sup>171</sup>.

En nuestra opinión, ambas corrientes doctrinales no son excluyentes sino que pueden convivir en la esencia de las Comisiones de Investigación configurando una doble naturaleza, de modo que estas cuenten con una vertiente como instrumentos de control político y otra como mecanismos de información para reunir elementos de juicio sobre una cuestión determinada. Esta dualidad se ve incrementada en la práctica parlamentaria por la cualidad de las Comisiones de Investigación (y en general de los mecanismos de control ordinario) para publicitar posicionamientos políticos de los Grupos Parlamentarios ante hechos que despiertan gran interés mediático, por lo que RIDAO MARTÍN considera que las Comisiones de Investigación parlamentarias gozan de una naturaleza polivalente<sup>172</sup> al concebir el control en su sentido más amplio. Dicho lo cual, no podemos más que considerar que dicha polivalencia es también un elemento diferenciador del resto de mecanismos de control que reviste a las Comisiones de Investigación de un estatus superior.

De este modo, entendemos que la credibilidad de las Comisiones de Investigación no se basaría en el dictamen final de la Comisión, donde previsiblemente imperará la decisión mayoritaria que beneficie al Gobierno, sino en la repercusión mediática de las actuaciones que se han ido desarrollado en el transcurso de todo el proceso de investigación, llevado a cabo por los miembros de la Comisión y que será la vía de eficacia política de estos instrumentos de control basados en el debate y la información<sup>173</sup>, al dar voz a las Minorías, con el fin de intentar dilucidar la verdad política.

Por otro lado, si en las conclusiones o durante el proceso de investigación considerase alguna persona que se han vulnerado sus derechos constitucionales o libertades, debemos señalar que la investigación parlamentaria es susceptible de control constitucional a través del recurso de amparo (art. 42 Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en adelante LOTC)<sup>174</sup>. En síntesis y, tras haber analizado la naturaleza jurídica de las Comisiones de Investigación, sería adecuado citar literalmente (para no desvirtuar el sentido propio del autor) una de las definiciones más completas que se han realizado sobre las mismas, la de ARÉVALO GUTIÉRREZ. Para este autor las Comisiones de Investigación parlamentarias son:

---

172. RIDAO MARTÍN (2017: 110-111).

173. GIL GIL (2000: 154).

174. FIGUERUELO BURRIEZA (2003: 225).

*“órganos técnico-políticos de trabajo de las Cámaras, instrumento lógico de la actividad de fiscalización o de control parlamentario ejercida en el seno del órgano representativo sobre el poder ejecutivo, cuyo objetivo es recoger la información necesaria sobre cualquier asunto de interés público, a través de un instrumento colegiado de carácter temporal, integrado por una representación proporcional a la fuerza de los Grupos Parlamentarios en la Cámara, que implica unas facultades excepcionales para el desarrollo de su función, pudiendo, incluso, afectar a terceros extraños a las Cámaras, y cuyos resultados pueden servir, en su caso, para una posterior resolución del Parlamento o para poner en funcionamiento los procedimientos oportunos de exigencia de responsabilidad”<sup>175</sup>.*

En consecuencia, se diferencian de otros instrumentos de control ordinario que implican información y debate, como pueden ser las Preguntas o las Interpelaciones, principalmente por tres características: son órganos colegiados, son un medio ordinario puntual para obtener información suficiente sobre hechos relevantes y están dotados de poderes especiales para hacer efectivo el ejercicio del control parlamentario, por lo que la investigación de las Cámaras supera la relación ordinaria entre el Gobierno y el Parlamento, afectando a terceras personas<sup>176</sup>. Son precisamente estos poderes especiales los que, a su vez, diferencian a las Comisiones de Investigación parlamentarias del resto de Comisiones parlamentarias.

### 3.2.2. Poderes especiales

Como ya hemos visto en el Derecho comparado, las Comisiones de Investigación están dotadas de facultades especiales que aseguren la eficacia del mandato constitucional del control parlamentario. Así, por ejemplo, en Alemania, Italia o Portugal se encuentran provistas de los mismos poderes que las autoridades judiciales, convirtiéndolas en verdaderos órganos “parajudiciales”. Otros países de nuestro entorno simplemente han ampliado los poderes que normalmente detentan las comisiones parlamentarias para añadirles un plus de efectividad en sus actuaciones, basándose en la conocida tradición inglesa *the power to send for persons, papers and records*. Este es el modelo por el que ha optado el ordenamiento jurídico español. En primera instancia, el art. 76 CE les confiere reconocimiento constitucional y las dota del poder especial de requerir comparecencias, reservando a la ley el régimen sancionador por su incumplimiento<sup>177</sup>. En consecuencia y por extensión del poder de comparecencia conforme a la tradición inglesa, se deduce el poder de la Cámara para requerir

175. ARÉVALO GUTIÉRREZ (1995: 124).

176. GIMÉNEZ MARTÍNEZ (2015: 135-136).

177. Art. 76.2: “Será obligatorio comparecer a requerimiento de las Cámaras. La ley regulará las sanciones que puedan imponerse por incumplimiento de esta obligación.”

también declaraciones y obtener información (comparecer para informar)<sup>178</sup>. En el RCD, las comparecencias se establecen en los arts. 44 RCD y 52.2 RCD. El art. 44 RCD se refiere a la posibilidad de requerir la presencia de los miembros de Gobierno, de autoridades y funcionarios públicos y de otras personas, mientras que el art. 52.2 RCD establece, aunque mínimamente, el régimen de comparecencias, del que podemos señalar que el compareciente deberá recibir notificación por regla general con 15 días de antelación y, como caso excepcional, con un mínimo de tres días previos a la citación, que deberá incluir expresamente los derechos y obligaciones individuales de la persona requerida.

La ley a la que hace referencia el art. 76.2 CE es la Ley 5/1984, de 24 de mayo, de comparecencia ante las Comisiones de Investigación del Congreso y del Senado o de ambas Cámaras. Más detalladamente, esta ley establece la obligación de comparecencia a todos los ciudadanos españoles (incluso personas jurídicas y menores de edad)<sup>179</sup> y a los extranjeros residentes en España, siempre que la citación revista la forma de oficio y contenga los requisitos de validez estipulados en el art. 2 de la misma: fecha del acuerdo de requerimiento e identificando la Comisión de Investigación ante la que se pide la comparecencia; nombre y apellidos del requerido y domicilio postal; lugar, día y hora previstos para la comparecencia informando de las consecuencias en el supuesto de desobediencia; materia sobre la que debe prestar testimonio y referencia expresa a los derechos del compareciente reconocidos en la propia Ley 5/1984. Además, esta ley establece que las Mesas de las Cámaras velarán por salvaguardar los derechos constitucionales de los comparecientes y también faculta para comparecer acompañado, sin especificar si el asesoramiento pudiera efectuarse por asistencia letrada o por persona del entorno de confianza del compareciente vinculada a la investigación. En este sentido, coincidimos con MORA-DONATTO que la mejor opción sería ir acompañado de letrado y sobre todo para aquellas investigaciones en las que existan indicios de delito<sup>180</sup>.

Por otro lado, la no comparecencia voluntaria injustificada se considerará delito de desobediencia grave tipificado en el art. 502.1 del Código Penal (en adelante CP) que lleva aparejada pena de prisión de tres meses a un año o multa de seis a dieciocho meses (art. 556 CP). En el caso de los funcionarios públicos, además se le impondrá la pena de suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años. Las no comparecencias justificadas se pueden trasladar a fechas posteriores y los gastos que puedan derivar de la comparecencia le serán reembolsados al compareciente en caso de presentar justificación de los mismos. La Ley 5/1984 también es importante

178. MORA-DONATTO (1998: 186). La autora utiliza exactamente la expresión “comparecer a declarar”.

179. MORA-DONATTO (1998: 187).

180. MORA-DONATTO (1998: 192).

porque aclara que todos los citados están obligados a comparecer y a comparecer para informar (art. 3.1). La controversia en este punto genera cierta polémica que intentaremos explicar en el apartado dedicado a la problemática de las Comisiones de Investigación. La veracidad en la declaración deriva de los deberes personalísimos que se le imputan a la persona citada a declarar en base a la obligación a comparecer para declarar<sup>181</sup> establecida en dicho art. 3.1 de esta ley, y queda tipificada como delito en el art. 502.3 CP al establecer que el falso testimonio ante una Comisión parlamentaria de investigación será castigado con la pena de prisión de seis meses a un año o multa de 12 a 24 meses. Como apreciación, destacar que el art. 502.2 CP tipifica la negativa o la obstaculización por parte de autoridad o funcionario ante el requerimiento de información escrita por parte de instituciones que dependen orgánicamente de los Parlamentos (que no funcionalmente) como son el Defensor del Pueblo o el Tribunal de Cuentas o sus equivalentes de las CCAA y no tipifica este mismo hecho respecto de las Comisiones de Investigación parlamentarias. En consecuencia, es cuanto menos curioso que sea delito la no comparecencia injustificada para prestar testimonio en una Comisión de Investigación, sancionándose la negativa a dar información oral, pero no sea delito la obstaculización a entregar información escrita a una Comisión de Investigación y sí lo sea a otros órganos comisionados por las Cámaras, a la altura de la misma sanción que las no comparecencias<sup>182</sup>.

Como excepción a la obligación de declarar encontramos el caso de aquellos comparecientes que están incurso en procedimientos judiciales. Por lo tanto, en virtud de la extensión del derecho a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable del art. 24.2 de la CE, aplicado a las Comisiones de Investigación, el compareciente tiene obligación de comparecer pero no de prestar declaración. También en virtud del art. 18.1 CE podrá no contestar a preguntas no relacionadas con la investigación en extensión del derecho al honor y de la misma manera en relación con el derecho al secreto profesional del art. 20.1.d) CE.

### 3.2.3. Creación

El art. 76.1 de la CE, atribuye al Congreso, al Senado y, en su caso, a ambas Cámaras conjuntamente la posibilidad de crear Comisiones de Investigación parlamentarias pero, a diferencia de otras Constituciones como la alemana o la portuguesa, no incorpora el reconocimiento del derecho de las Minorías a la creación de estas Comisiones. A tenor del art. 52.1 RCD los sujetos legitimados para presentar una

181. SESSANO GOENAGA (2003: 285).

182. ARCE JANÁRIZ (1997: 85-86).

solicitud de creación de una Comisión de Investigación son el Gobierno, la Mesa de la Cámara, dos Grupos Parlamentarios y 1/5 de los miembros del Congreso. Pero esta solicitud de creación, tanto de los representantes minoritarios como de los otros sujetos, siempre quedará supeditada, por decisión final del Pleno, al consentimiento de la Mayoría<sup>183</sup>. Como deducción lógica podemos esgrimir que las Comisiones de Investigación son mecanismos excepcionales de control ordinario cuya creación está sometida al hecho de que una Minoría mayoritaria lo solicite y a que una Mayoría simple lo acuerde<sup>184</sup>. Comprobamos cómo dejar en manos del Pleno de la Cámara su creación las convierte en instrumento exclusivo de la Mayoría parlamentaria<sup>185</sup> ya que el binomio Gobierno-Mayoría puede negar sistemáticamente la creación de este tipo de órganos de control, impidiendo así a la Minoría hacer uso de este adecuado medio de control<sup>186</sup>.

Pero si no dejamos solo la iniciativa de creación en manos de la Mayoría e incorporamos esa facultad como derecho de las Minorías, probablemente aumentaríamos la eficacia de las Comisiones de Investigación<sup>187</sup>, razón por la cual los Reglamentos las Asambleas legislativas de las CCAA de Andalucía (art. 52.1), Asturias (art. 74), Castilla-León (art. 50) y La Rioja (art. 48) incluyen una cláusula que, otorgada la iniciativa de creación de una Comisión de Investigación al Gobierno de la Comunidad Autónoma, a la Mesa de la Cámara (sólo en el caso de La Rioja), a uno (sólo en el caso de Andalucía) o a dos Grupos Parlamentarios y a una Minoría cualificada (oscila entre 1/5 y 1/10) hace que, transcurrido un período breve de tiempo (entre 7 o 10 días) sin que ningún Grupo Parlamentario se oponga, se entienda creada la Comisión sin tener que ser acordada por el Pleno de la Cámara. Estas cláusulas prevén finalmente que, si algún Grupo Parlamentario se opone a la creación de la Comisión solicitada, se someterá a debate y votación en Pleno, es decir, que volvemos a recurrir a la decisión de la Mayoría, lo que podría nuevamente obstaculizar su creación.

---

183. RIDAO MARTÍN (2017: 120).

184. GARCÍA MAHAMUT (1996: 164).

185. PRESNO LINERA (1999: 99). Hay que tener en cuenta que, si bien se considera consecuente la racionalización de los mecanismos de control extraordinario (moción de censura y cuestión de confianza) para favorecer a una Mayoría que pueda convertirse en una alternativa estable de gobierno, por el contrario trasladar esta preeminencia del Principio de la Mayoría a los mecanismos de control ordinario (Preguntas, Interpelaciones, Mociones, Proposiciones no de ley, Comparecencias, Comisiones de Investigación...) en palabras del autor es una "auténtica irracionalidad" puesto que esta práctica transforma el control parlamentario en un instrumento en manos de la Mayoría.

186. FERNÁNDEZ SARASOLA (2000: 106).

187. GARCÍA MAHAMUT (2002: 30-31). Ver nota al pie núm. 11. Generalmente aparece vinculada la eficacia de las Comisiones de Investigación a que la iniciativa de su puesta en marcha esté en manos no solo de la Mayoría, sino también de la Minoría parlamentaria.

En la misma línea de favorecer a las Minorías se ha posicionado el Parlamento de Cataluña. El art. 67.1 de su Reglamento (en adelante RPC) atribuye la facultad de creación al Pleno, pero en su apartado tercero establece que el Parlamento debe crear una Comisión de investigación si lo solicita 1/3 de los diputados o tres Grupos Parlamentarios, aunque los proponentes únicamente podrán presentar una propuesta vinculante al año. En el supuesto catalán, recogido en el art. 67.3 RPC, al no intervenir la decisión mayoritaria del Pleno en ningún momento, el derecho efectivo a la Minoría de creación de las Comisiones de Investigación parlamentarias es viable, por lo que pensamos que sería deseable que esta medida se incorporara tanto al RCD como al RS y a los Reglamentos del resto de Asambleas Legislativas de las CCAA para fortalecer nuestra Democracia.

También llama poderosamente nuestra atención cómo sutilmente, en su calidad de órgano colegiado rector, la Mesa de las Cámaras tiene atribuida, entre otras, la función de calificar los escritos y documentos de naturaleza parlamentaria para declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos (art. 31 RCD). Esto convierte a la Mesa en la dueña del control parlamentario<sup>188</sup> sin que hasta la fecha esta circunstancia haya incidido especialmente en la opinión pública sino a raíz, en esta Legislatura, de la inadmisión a trámite por la Mesa del Congreso en términos absolutos de determinadas solicitudes de creación de Comisión de Investigación, de las que daremos cuenta más adelante. En conclusión, la negativa de la Mesa (aunque siempre de manera motivada) también puede condicionar la creación de las Comisiones de Investigación, cuestión que abordaremos con más extensión cuando hablemos del derecho fundamental de los diputados al debate parlamentario. Pero el poder de la Mesa todavía va más allá porque, una vez admitida a trámite la solicitud, esta debe incluirse en el orden del día de alguna sesión plenaria para discutir sobre la conveniencia o no de su creación. Es aquí donde, de nuevo, la Mesa en connivencia con la Junta de Portavoces puede retrasar su inclusión o, incluso, podría dejarla en el limbo parlamentario para que caduque al final de la Legislatura.<sup>189</sup> (Ver Anexo 8- Estado de tramitación de las solicitudes de creación de Comisiones de Investigación XII Legislatura).

Por otro lado, el art. 76.1 CE establece como requisito material para que las Cámaras, por separado o conjuntamente, puedan nombrar Comisiones de Investigación que el asunto sea de “interés público”<sup>190</sup>, concepto amplio y laxo que origina no po-

---

188. GARCÍA MAHAMUT (2002: 36). Ver nota al pie núm. 27.

189. GARCÍA MAHAMUT (2002: 46). La autora explica que en la V Legislatura de las Corts Valencianes (1999-2003), de seis Comisiones de Investigación, cinco de ellas, tras su admisión a trámite por la Mesa, nunca llegaron a figurar en el orden del día de ningún Pleno. Ver nota al pie núm. 42.

190. La expresión “interés público” del art. 76.1 CE es la misma que utiliza el art. 82 de la Constitución italiana para delimitar el ámbito de aplicación de las Comisiones de Investigación.

cos quebraderos de cabeza para la doctrina española. Desde nuestro punto de vista, entendemos que la investigación puede versar sobre cualquier asunto de relevancia social en el que estén involucrados personajes políticos en el ejercicio de su cargo, porque no debemos olvidar que las Cámaras son órganos constitucionales de naturaleza política que sólo pueden someter a juicio actos de igual naturaleza relacionados con presuntas arbitrariedades o irregularidades que sean responsabilidad del Gobierno y que, al no alcanzar el estatus de evidencia demostrable, provocan la creación de la Comisión de Investigación. En definitiva, lo que queremos transmitir es la idea de que cualquier actuación tanto pública como privada que genere inquietud social y en la que se vean envueltos Gobierno o Administración serán susceptibles de este recurso de control parlamentario, sin el cual, muchas actuaciones censurables del Gobierno estamos seguros que no saldrían a la luz<sup>191</sup>.

En relación a la peculiar organización territorial de nuestro Estado autonómico que configura distintos niveles de poder con diferentes atribuciones competenciales según la materia (competencia exclusiva, compartida o concurrente), la expresión “interés público” alcanza su máxima dimensión a la hora de que las Asambleas Legislativas de las CCAA requieran la comparecencia de personal de la Administración General del Estado (en adelante, AGE). En este tema competencial, no cabe más que puntualizar que una Asamblea Legislativa autonómica no podrá crear una Comisión de Investigación sobre las actuaciones del Gobierno central o de otra Comunidad Autónoma porque el asunto debe quedar en el ámbito competencial de su propia autonomía<sup>192</sup>.

Queda exento al control parlamentario, como ya hemos repetido, la persona del Rey, que goza de inviolabilidad y no está sujeto a responsabilidad (art. 56.3 CE) y cualquier asunto relacionado con el Poder Judicial que, en virtud del art. 117 CE solo está sometido al imperio de la ley, por lo que no está sujeto a ningún otro control. En la práctica parlamentaria, ha sido usual hacer extensiva esta limitación a otros órganos constitucionales como, por ejemplo, el TC o el Consejo General del Poder Judicial (en adelante CGPJ). Pensamos que deberían abrirse Comisiones de Investigación sobre asuntos de trascendencia relacionados con estos órganos ya que, precisamente, cuentan con una parte de sus miembros elegidos por el Parlamento<sup>193</sup>. En conclusión, las relaciones entre las Comisiones de Investigación y el Poder Judicial deberían limitarse al traslado de las conclusiones de la Comisión al Ministerio Fiscal para su conocimiento y efectos oportunos, en virtud tanto del art. 76.1 CE y

---

191. GARCÍA MAHAMUT (1996: 148-149). Ver nota al pie núm. 88.

192. MORA-DONATTO (1998: 151-153).

193. MORA-DONATTO (1998: 156).

del art. 52.5 RCD, aunque la situación es mucho más compleja, ya que aunque el art.52.4 RCD establezca que las conclusiones de estas Comisiones no serán vinculantes para los Tribunales ni afectarán a las resoluciones judiciales, los límites de este precepto, en la práctica, se tornan cuanto menos difíciles de discernir, como veremos en el siguiente punto.

En cuanto a la posibilidad de que el objeto de la investigación sea la actuación de un sujeto privado, entendemos que la CE no lo impide. Por lo tanto, si la relevancia del asunto lo requiere, se podrá crear una Comisión de Investigación para depurar las responsabilidades de los gobernantes relacionados con ese asunto privado. En cambio, no se enjuiciará al individuo en cuestión que no ostente responsabilidad política alguna<sup>194</sup> y que sólo podrá responder por su responsabilidad jurídica ante los Tribunales de Justicia.

#### 3.2.4. Composición y Funcionamiento

La composición de las Comisiones de Investigación viene determinada por las normas generales que rigen para la formación y composición del resto de Comisiones parlamentarias, conforme a lo establecido en el art. 40 RCD. Este artículo determina que el número total de diputados que serán miembros de una Comisión lo decidirá la Mesa del Congreso, oída la Junta de Portavoces, mientras que su designación particular correrá a cargo de los Grupos Parlamentarios. En cuanto a su composición, esta responderá al criterio de la proporcionalidad, es decir, que la Comisión debe ser, en palabras de MORA-DONATTO, “reflejo fiel”<sup>195</sup> del arco parlamentario, por lo que para establecer un reparto equitativo conforme a los escaños de cada Grupo, se debe incluir, al menos, un miembro de cada Grupo minoritario, con el fin de que estén todos representados, por lo que “las decisiones de las Comisiones de Investigación se adoptarán en función del criterio de voto ponderado” (art. 52.3 RCD).

Una vez creada por acuerdo de Pleno y constituida la Comisión de Investigación, el siguiente paso es conformar la Mesa de la Comisión con la elección de los miembros que dirigirán la investigación. Para ello, el art. 41 RCD<sup>196</sup> establece, como norma general, que la Comisión elegirá, de entre sus miembros, una Mesa formada por un Presidente, dos Vicepresidentes y dos Secretarios. No existe desarrollo

---

194. MORA-DONATTO (1998: 156-157).

195. MORA-DONATTO (1998: 144).

196. Art. 41 RCD: “Las Comisiones, con las excepciones previstas en este Reglamento, eligen de entre sus miembros una Mesa, compuesta por un Presidente, dos Vicepresidentes y dos Secretarios.”

normativo al respecto, por lo que generalmente la votación suele favorecer con la presidencia al partido mayoritario. Pero para evitar el monopolio por parte de la Mayoría en el reparto de los puestos directivos de la Comisión, algunos Parlamentos incluyen medidas como dar la presidencia o algún otro de los cargos directivos de la Comisión a algún Grupo minoritario<sup>197</sup> como factor de credibilidad. En resumen, la composición de estas Comisiones queda supedita a tres principios básicos: el de proporcionalidad, conforme al número de escaños de cada Grupo Parlamentario; el de pluralidad, observando que estén representados todos los Grupos Parlamentarios; y el de oportunidad política, proporcionando preferencia a la oposición en la constitución de la Mesa de la Comisión. También cabe señalar que, a raíz de la Ley de Igualdad, la práctica parlamentaria está incorporando medidas para que la composición de las Mesas, tanto de las Cámaras como de las Comisiones, incorporen la paridad en el sistema de elección de sus miembros<sup>198</sup>.

La Mesa de la Comisión es pues el órgano rector de la Comisión que se ocupará de la dirección e impulso de la investigación respecto al programa de trabajo de la Comisión. De acuerdo al art. 52.2 RCD, las Comisiones de Investigación tienen la obligación de elaborar un plan de trabajo. El Reglamento tampoco desarrolla esta medida, aunque lo razonable es que quede delimitado temporalmente el plazo máximo para emitir las conclusiones y que refleje todas las actuaciones que la Comisión tiene previsto realizar. La práctica parlamentaria impone que sea el Presidente de la Comisión quien impulse la elaboración de las propuestas de los diferentes planes de trabajo presentadas por los miembros de la Comisión que, generalmente, incluirán las entidades a las que se les solicitará información y la lista de personas llamadas a comparecer. El plan debe ser sometido a debate y votación de los miembros de la Comisión para su aprobación y remitido posteriormente a la Mesa del Congreso para su conocimiento y publicación. Con el plan de trabajo en marcha comenzará la investigación que dará lugar a unos informes que constituyen vehículos fundamentales para formular recomendaciones al gobierno. El producto final de la investigación se recogerá en forma de conclusiones que se debatirán y votarán en Comisión reflejando, en su caso, el voto particular de aquel parlamentario que disienta de la decisión mayoritaria. Las conclusiones se elevarán al Pleno para su votación en forma de dictamen, es decir, decisión sin valor de ley que contiene el pronunciamiento del

---

197. YAMAMOTO (2007: 17). MORA-DONATTO (1998: 146). La autora especifica que en algunos Parlamentos de los *Länder* alemanes la presidencia de la Comisión debe recaer sobre un diputado de un grupo parlamentario distinto del que ha solicitado la creación de la Comisión de Investigación.

198. Un buen ejemplo de ello es la llevada a cabo por las Corts Valencianes consistente en la reforma de los artículos 3, 5, 37, 41, 45 y 178 del Reglamento de Corts Valencianes (aprobada en sesión plenaria de 25 de noviembre de 2015; Boletín Oficial de les Corts, núm. 37, de 27.11.2015) para hacer efectiva la paridad en la composición de los órganos de esta Cámara autonómica.

órgano de la Cámara. Finalmente, el dictamen será publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales (en adelante BOCG), comunicado al Gobierno y, como ya hemos dicho, trasladado al Ministerio Fiscal.

En cuanto a la apertura al público de las sesiones de las Comisiones de Investigación se registrarán, en general, por lo dispuesto para el resto de Comisiones parlamentarias. En consecuencia y en virtud del art. 64 RCD, no serán públicas, con especial mención en el punto cuatro del presente artículo a las sesiones preparatorias del plan de trabajo o de las reuniones de las Ponencias que puedan surgir en el seno de las Comisiones de Investigación. Esto significa que las sesiones no están abiertas a la entrada de público en general, aunque sí pueden acceder debidamente acreditados los representantes de los Medios de Comunicación y aquellas personas que así lo soliciten, cumpliendo estrictamente el procedimiento habilitado para ello<sup>199</sup>. Pero las sesiones de las Comisiones también pueden ser secretas cuando lo decidan la Mayoría absoluta de sus miembros, es decir, son a puerta cerrada y se deniega la entrada incluso a los Medios de Comunicación (no existe publicidad de la misma). Por ejemplo, en la Comisión del 11M, los Diarios correspondientes a las sesiones números 38 a 49 de esa Comisión de Investigación no se publicaron en aplicación del citado artículo 64.4 RCD<sup>200</sup>.

Respecto a su duración y extinción, el límite máximo es el de cualquier Comisión parlamentaria, es decir, el tiempo de permanencia de la Legislatura que, normalmente, son 4 años conforme lo establecido en el art. 68.4 de la CE: “El Congreso es elegido por cuatro años. El mandato de los Diputados termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara”. Específicamente para las Comisiones No Permanentes, el art. 51 RCD establece que serán creadas para un trabajo concreto y que se extinguen cuando terminan ese trabajo y, siempre, al finalizar la Legislatura, si bien el acuerdo de Pleno de creación de las mismas suele establecer un tiempo de vida tasado, generalmente en unos seis meses hasta la elaboración del dictamen que recoge las conclusiones<sup>201</sup>.

---

199. Fuente Web: CortesValencianes.es (recuperado el 26.01.2019 en [https://seu.cortesvalencianes.es/oficina/tramites/acceso.do?sessionId=zHBpc36y7dLTProRZM-gikU1?id=8257&bloc=CIUDADANIA\\_1095&blocType=AREAS\\_SEDE#plantillas](https://seu.cortesvalencianes.es/oficina/tramites/acceso.do?sessionId=zHBpc36y7dLTProRZM-gikU1?id=8257&bloc=CIUDADANIA_1095&blocType=AREAS_SEDE#plantillas)). Por ejemplo, las Cortes Valencianes han incluido en su sede electrónica un formulario específico para poder asistir a las comisiones (también hay otro para poder asistir a los plenos) si se envía con una antelación mínima de 48 horas. Todo ello en virtud del art. 63 del Reglamento de Cortes Valencianes y Resolución de Presidencia de carácter general 1/ VIII, sobre la utilización de las salas institucionales, espacios y otras dependencias de Cortes Valencianes, así como del acceso y permanencia del público a zonas autorizadas de los edificios del recinto parlamentario, como también de otros aspectos referidos a las sesiones de pleno y de comisiones (Boletín Oficial de les Cortes, núm. 68, de 20 de abril de 2012).

200. Ver Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados núm. 24, Comisiones de Investigación, Sobre el 11 de Marzo de 2004, Sesión núm. 50, pág. 1 correspondiente a la VIII Legislatura de las Cortes Generales, año 2005.

201. Por ejemplo, recientemente en las Cortes Valencianes, la Resolución 1.391/IX sobre la creación de una Comisión especial de investigación sobre la financiación electoral del PSPV y BLOC entre 2007 y 2008, aprobada por el Pleno de Cortes Valencianes en la sesión de 23 de mayo de 2018, su último punto establece un plazo máximo de seis meses para la elaboración del dictamen que tras su aprobación, será elevado al Pleno de la Cámara para su debate y votación.

Por otro lado, respecto a la obtención de información<sup>202</sup> como pilar básico de la investigación, debemos comenzar diciendo que, en virtud de los arts. 109 y 110 de la CE, las Cámaras y sus Comisiones poseen la facultad de recabar la información y ayuda que precisen del Gobierno, lo que implica la obligación de cualquier Administración de atender las solicitudes de documentación y las solicitudes de comparecencia realizadas por conducto del Presidente de la Cámara. En desarrollo de estos preceptos constitucionales, encontramos en el RCD el art. 7, que convierte esta potestad genérica a la información parlamentaria de las Cámaras y Comisiones en un derecho individualizado del diputado para el mejor cumplimiento de la función representativa. En este caso concreto, la información debe trasladarse al diputado en particular en un plazo no superior a 30 días y únicamente se podrá no dar traslado de la documentación argumentando razones jurídicas que lo impidan, como la tutela de derechos o bienes constitucionales como, por ejemplo, vulneración de derechos fundamentales y libertades públicas o injerencia en los principios y valores que propugna todo Estado social y democrático de Derecho, como pueda ser la salvaguarda de secretos oficiales en pro de la seguridad nacional. De todos modos, el Ejecutivo deberá, en la medida de lo posible, conjugar el impedimento jurídico con el derecho fundamental del diputado a ejercer el cargo representativo en condiciones de igualdad y con arreglo a lo previsto en las leyes (art. 23.2 CE) de modo que se suele citar al diputado en el Departamento gubernamental donde se encuentra la información y se le deja consultarla *in situ* para que tome notas, no siendo posible ni la copia ni el préstamo de la misma. Completamos el régimen jurídico de la facultad genérica de información parlamentaria con el art. 44 RCD (faculta a las Comisiones a solicitar información al Gobierno y a la Administración tanto en forma de documentación como requiriendo la comparecencia de sus miembros) y los arts. 202 y 203 RCD (comparecencias de los miembros del gobierno para celebrar sesiones informativas)<sup>203</sup>.

Respecto a los secretos oficiales que, como hemos visto, significan una limitación al ejercicio ordinario del derecho a la información parlamentaria en cuanto que suponen la protección de principios generales y valores constitucionales, tampoco el ordenamiento jurídico los considera un límite absoluto conforme lo establece el art. 10.2 de la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales (BOE núm. 84, de

---

202. MORA-DONATTO (1998: 162-184). Los párrafos dedicados en este trabajo al derecho de información de las Cámaras y su desarrollo respecto a los secretos oficiales y a los datos personales están basados en la obra de esta autora.

203 En el caso del Senado, el régimen jurídico del derecho a la información se encuentra desarrollado en los arts. 66.1 y 67 del RS.

06.04.1968)<sup>204</sup> al considerar que el Congreso de los Diputados y el Senado tendrán acceso a las materias declaradas como clasificadas según lo establecido por sus respectivos Reglamentos y, siempre, en sesiones secretas. En consecuencia, los Reglamentos de las Cámaras deberán buscar la manera de compaginar la preservación de información reservada con el derecho fundamental de información parlamentaria, circunscribiendo el principio de transparencia al ámbito parlamentario en sus tres vertientes (deber de informar, deber de sigilo y deber de secreto) como vehículo que posibilite el control del Parlamento sobre este tipo de materias reservadas<sup>205</sup>. De este modo, se hace necesario establecer unos procedimientos parlamentarios especiales y adecuados que salvaguarden el secreto de dichos asuntos para que no trasciendan al dominio público con el fin de asegurar el correcto funcionamiento del Estado en su doble tarea de proteger la seguridad de la nación y hacer partícipe a la soberanía nacional del conocimiento de materiales sensibles. Para habilitar este tipo de procedimientos que no estaban expresamente recogidos en los Reglamentos, en el caso del Congreso de los Diputados, este optó por su desarrollo reglamentario conforme al art. 32 RCD<sup>206</sup> a través de la actual<sup>207</sup> Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 11 de mayo de 2004, sobre secretos oficiales (Boletín Oficial de las Cortes Generales-Congreso de los Diputados, Serie D, núm. 14, de 12 de mayo de 2004)<sup>208</sup>. En la presente Legislatura, a fecha de 22 de febrero de 2017, ha

---

204. Fuente Web: BOE.es (recuperado el 20.12.18 en <https://www.boe.es/eli/es/l/1968/04/05/9/con>).

205. MARTÍNEZ VÁZQUEZ (2007: 418).

206. Art. 32.2 RCD: “Corresponde al Presidente cumplir y hacer cumplir el Reglamento, interpretándolo en los casos de duda y supliéndolo en los de omisión. Cuando en el ejercicio de esta función supletoria se propusiera dictar una resolución de carácter general, deberá mediar el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces”.

207. Fuente Web: Congreso.es (recuperado el 23.12.18 en [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L3/CONG/BOCG/E/E\\_014.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L3/CONG/BOCG/E/E_014.PDF) y en [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L4/CONG/BOCG/E/E\\_208.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L4/CONG/BOCG/E/E_208.PDF)). A este respecto, la primera Resolución que se dictó fue la Resolución de Presidencia del Congreso de los Diputados sobre acceso por el Congreso de los Diputados a secretos oficiales de 18 de diciembre de 1986 (Boletín Oficial de las Cortes Generales-Congreso de los Diputados, Serie E, núm. 14, de 19 de diciembre de 1986). Más tarde esta fue derogada por la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados sobre secretos oficiales, de 2 de junio de 1992 (Boletín Oficial de las Cortes Generales-Congreso de los Diputados, Serie E, núm. 208, de 3 de junio de 1992) hasta llegar a la actual de 2004.

208. Fuente Web: Congreso.es (recuperado el 23.12.18 en [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L8/CONG/BOCG/D/D\\_014.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/BOCG/D/D_014.PDF)). Según dicta la Resolución de 2004, la iniciativa de solicitud de información pertenece a las Comisiones y a uno o más Grupos Parlamentarios que abarquen como mínimo 1/4 de los miembros del Congreso. Para las materias clasificadas en la categoría de secreto, el Gobierno trasladará la información a un diputado de cada grupo que habrá sido elegido por el Pleno por Mayoría de 3/5. Excepcionalmente, el Gobierno podrá solicitar de la Mesa del Congreso que la información sobre una materia secreta sea facilitada en exclusiva al Presidente del Congreso, o al de la Comisión. Para las materias clasificadas en la categoría de reservado, el Gobierno informará a los portavoces de los Grupos Parlamentarios o a los representantes de los mismos en la Comisión. Por último, el Gobierno podrá solicitar que la información sobre una determinada materia clasificada sea facilitada en sesión secreta a la que sólo podrán acudir los miembros de la Comisión. En cuanto al conocimiento directo de los documentos, los diputados de la Comisión podrán examinarlos y tomar notas, pero nunca obtener copias ni reproducciones.

quedado constituida en el Congreso de los Diputados, en virtud de disposición legal (Ley 11/1995, de 11 de mayo, reguladora de la utilización y control de los créditos destinados a gastos reservados, BOE núm. 113, de 12 de mayo de 1995, páginas 13801 a 13802)<sup>209</sup> y con carácter permanente no legislativo, la *Comisión de control de los créditos destinados a gastos reservados* (conocida popularmente como la Comisión de secretos oficiales) con una composición restringida en el número de diputados (8 miembros) y a los efectos procedimentales de mantener el secreto de los asuntos oficiales.

En relación a los datos personales y la posible vulneración del derecho fundamental a la intimidad, en sintonía con lo dispuesto anteriormente, la información sobre estos datos quedará condicionada a que las Cámaras garanticen su reserva a través de procedimientos especiales, declarando secretas las sesiones que traten este tipo de datos o que interroguen a algún compareciente sobre los mismos<sup>210</sup>. Merece mención especial 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, ya que autoriza a que los datos o documentos de la Administración Tributaria y de las entidades financieras referentes a personas que sean o hubiesen sido cargos públicos puedan trasladarse al ámbito parlamentario a requerimiento de una Comisión de Investigación, siempre que estos tengan relación con la investigación. Dicho esto, pasamos a analizar en profundidad la realidad de las Comisiones de Investigación en España.

---

209. Fuente Web: BOE.es (recuperado el 23.12.18 en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1995-11339>).

210. MORA-DONATTO (1998: 190).

## IV

---

### CONTEXTO POLÍTICO DE LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN EN LA ETAPA DEMOCRÁTICA ESPAÑOLA

---



El art. 76.1 CE establece la posibilidad de que puedan nombrar Comisiones de Investigación tanto el Congreso como el Senado como ambas Cámaras de manera conjunta. Ya hemos visto cómo las Comisiones de Investigación se crean por acuerdo del Pleno de las Cámaras (art. 52.1 RCD y art. 59.1 RS), por lo que la decisión de la Mayoría parlamentaria se convierte en el factor determinante de creación de estas Comisiones (art. 79 CE, art. 79.1 RCD y art. 93.1 RS)<sup>211</sup>. Por este motivo, nos parece importante aportar datos esquemáticos y gráficos sobre ambas Cámaras respecto al histórico de Mayorías democráticas de nuestro sistema parlamentario, que pueden consultarse en el Anexo 2 de este trabajo (Tabla y Gráfico 5: Histórico de Mayorías-Minorías en el Senado de los principales Partidos Políticos españoles en Democracia; Tabla y Gráfico 6: Histórico de Mayorías-Minorías en el Congreso de los principales Partidos Políticos españoles en Democracia). De este modo, podemos comprobar que ha habido distintos períodos de Mayorías absolutas de un mismo partido en ambas Cámaras a la vez tanto del PSOE (de 1982 a 1993) como del PP (de 2000 a 2004 y de 2011 a 2016) con el consiguiente monopolio de dichos partidos en cuanto a la creación y funcionamiento de estas Comisiones<sup>212</sup>.

Sin embargo, es importante resaltar que en la V Legislatura y en la actual, en las que esta exclusividad no se produce, se ha repetido el caso curioso de que una misma solicitud de creación de Comisión de Investigación pueda ser rechazada por el Pleno de una Cámara y aprobada por el de la otra en función de la distinta aritmética parlamentaria en cada una de ellas. En concreto, el 8 de noviembre de 1995 se constituía en el Senado la *Comisión de investigación para determinar las responsabilidades políticas que resulten de la creación, actuación, financiación y encubrimiento de los Grupos*

---

211. Art. 79 CE, art. 79.1 RCD y art. 93.1 RS: como regla general, los acuerdos de ambas Cámaras serán adoptados por Mayoría simple, es decir, más votos afirmativos o a favor que negativos o en contra. Ello sin perjuicio de las mayorías cualificadas establecidas por la CE, las leyes orgánicas o los respectivos Reglamentos de Congreso y Senado.

212. Monopolio real ya que, aunque en la práctica, la Mayoría que apoya al Gobierno puede votar a favor de la creación de determinada Comisión de Investigación forzada por la presión de los Medios de Comunicación para no asumir el coste electoral que puede suponer una negativa a la siempre legítima opción a la investigación parlamentaria, esta Mayoría-Gobierno sabe que seguirá dominando la situación porque las decisiones internas de estas Comisiones siguen igualmente regidas por el Principio de la Mayoría (art. 79.1 RCD y art. 93.1 RS). Incluso el art. 52.3 RCD establece específicamente el criterio del voto ponderado para la toma de decisiones de las Comisiones de Investigación.

*Antiterroristas de Liberación* (en adelante GAL) que en primera instancia había sido rechazada en el Congreso. Esta Comisión fue aprobada por el Pleno del Senado en la sesión celebrada el 18 de octubre de 1995 con el ajustado resultado de 128 votos a favor y 127 en contra (Diario de Sesiones de las Cortes Generales-Senado, núm. 90). Por ello, es imprescindible hacernos una idea del reparto de escaños resultante tras las Elecciones Generales de 6 de junio de 1993 (Ver Anexo 3-Tabla 7: Composición Cortes Generales tras las elecciones generales de 6 de junio de 1993) para comprobar que en esa Legislatura (1993-1996) no existían Mayorías absolutas en ninguna de las Cámaras, lo que posibilitó que el Senado reaccionara ante el veto del Congreso a investigar el asunto de los GAL. Más de veinte años después, en la presente Legislatura (2016-actualidad), vuelve a darse el mismo caso de creación de una Comisión de investigación rechazada en el Congreso<sup>213</sup> y aprobada en el Senado. Concretamente se trata de la *Comisión de Investigación sobre la financiación de los partidos políticos y el estudio de las medidas que permitan avanzar en el compromiso de transparencia adoptado y que, a su vez, impidan supuestos de financiación ilegal en el futuro*<sup>214</sup>. Como hemos hecho anteriormente, debemos acudir al actual reparto de escaños para poder valorar la incidencia de la Mayoría parlamentaria a la hora de crear esta Comisión de Investigación (Ver Anexo 3-Tabla 8: Composición Cortes Generales tras las elecciones generales de 26 de junio de 2016). En este caso los resultados electorales de las Elecciones Generales de 26 de junio de 2016 propician en el Congreso una suma de Minorías que contrarresta a la fuerza mayoritaria (PP) que era quien proponía dicha Comisión.

213. REDACCIÓN (2017, 12 marzo). La misma propuesta de solicitud de creación de una Comisión de Investigación sobre la financiación de los partidos políticos, y el estudio de las medidas que nos permitan avanzar en el compromiso de transparencia adoptado y que a su vez, impidan supuestos de financiación ilegal en el futuro fue presentada por el PP en el Congreso de los Diputados el 08/03/2017. La solicitud fue calificada por la Mesa del Congreso el 14/03/2017 (Congreso.es;recuperado el 19.01.2019 en [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas/Indice%20de%20Iniciativas?piref73\\_1335503\\_73\\_1335500\\_1335500.next\\_page=/wcl/servidor/CGI&CMD=VERLST&BASE=1W12&FMT=INITXLUS.fmt&DOCORDER=FIFO&OPDEF=Y&QUERY=%281%29.ACIN1.+%26+%28156%29.SINL&DOCS=1-25](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas/Indice%20de%20Iniciativas?piref73_1335503_73_1335500_1335500.next_page=/wcl/servidor/CGI&CMD=VERLST&BASE=1W12&FMT=INITXLUS.fmt&DOCORDER=FIFO&OPDEF=Y&QUERY=%281%29.ACIN1.+%26+%28156%29.SINL&DOCS=1-25)). Sin embargo, no fue incluida en el orden del día del Pleno de 4 de abril de 2017 con el voto en contra el PP por decisión de la Junta de Portavoces en su reunión de 28 de marzo de 2017 (Congreso.es; recuperado el 19.01.2019 en [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?\\_piref73\\_2148295\\_73\\_1335437\\_1335437.next\\_page=/wcl/servidor/CGI&CMD=VERLST&BASE=1W12&FMT=INITXDSS.fmt&DOCORDER=FIFO&OPDEF=ADJ&QUERY=%28156%2F000017\\*.EXPO.%29&DOCS=2-2](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?_piref73_2148295_73_1335437_1335437.next_page=/wcl/servidor/CGI&CMD=VERLST&BASE=1W12&FMT=INITXDSS.fmt&DOCORDER=FIFO&OPDEF=ADJ&QUERY=%28156%2F000017*.EXPO.%29&DOCS=2-2)). NOTICIAS ESPAÑA (2017, 21 de marzo).

214. Fuente Web: Senado.es (Cortes Generales-Diario de Sesiones del Senado, núm. 129; recuperado el 19.01.2019 [http://www.senado.es/legis12/publicaciones/pdf/senado/ds/DS\\_C\\_12\\_129.PDF](http://www.senado.es/legis12/publicaciones/pdf/senado/ds/DS_C_12_129.PDF)). Constituida el 6 de junio de 2017.

Sin embargo, arrojan una clara Mayoría absoluta en el Senado, donde ha bastado con la decisión mayoritaria del PP para crearla por acuerdo del Pleno de la Cámara celebrado el día 5 de abril de 2017 (sesión núm. 14)<sup>215</sup>. Esta Comisión está formada por 27 senadores y, en la actualidad, prosigue sus trabajos de investigación. Cabe señalar que en la misma es donde se ha dado el primer caso de una compareciente que se ha negado a declarar, lo que supondrá el pronunciamiento del Ministerio Fiscal, situación que desarrollaremos más adelante.

En resumen, lo que queremos resaltar es que esta hegemonía de la Mayoría parlamentaria hace que en las conclusiones finales de las Comisiones de Investigación impere la decisión de una Mayoría parcial, es decir, el enjuiciamiento de un asunto de interés público fundamentado en criterios de oportunidad política que, presumiblemente, arrojará unas conclusiones cuya presunta intencionalidad partidista pondrá en duda la finalidad de utilidad pública que debieran perseguir dichas conclusiones, con el consiguiente menoscabo de estas Comisiones de Investigación en el actual contexto político español.

#### 4.1. FINALIDAD DE UTILIDAD PÚBLICA

La expresión “utilidad pública” está referida a aquella actividad, bien o servicio que beneficia a una colectividad, entendiendo generalmente por colectividad a los ciudadanos de todo un país o, en un sentido más amplio, al conjunto de los seres humanos. Por ello, es un término versátil que admite distintas acepciones, pero la idea que subyace a todas ellas es la de beneficiar a un gran sector de la sociedad. Lo relevante para nuestro trabajo es que la búsqueda de la utilidad pública constituye el principio que guía toda actuación pública ya que, en su fin último, las entidades públicas deben satisfacer el interés general atendiendo al criterio del beneficio común. En contraposición, encontramos el concepto de “utilidad privada” referida a aquella actividad que busca únicamente el beneficio de sus asociados, atendiendo a la contribución específica que cada uno de ellos pueda aportar<sup>216</sup>.

Por ello y, adaptando las palabras de CABANAS VEIGA a este trabajo, creemos que la utilidad pública se convierte en el “criterio evaluador” desde el cual medir el buen

---

215. Fuente Web: Senado.es (recuperados el 24.12.18 en <http://www.senado.es/web/actividadparlamentaria/sesionescomision/detallecomisiones/composicion/index.html?id=S015001&legis=12&order=fotos&informes=true>).

216. Fuente Web: Economipedia.com (recuperado el 06.01.2019 en <http://economipedia.com/definiciones/utilidad-publica.html>). Concepto de utilidad pública y de utilidad privada.

uso de las Comisiones de Investigación<sup>217</sup>. En efecto, toda su actividad fiscalizadora debe estar encaminada al esclarecimiento de la verdad política, consiguiendo y contrastando la información suficiente sobre unos hechos irregulares con el fin de plantear recomendaciones que eviten que estos hechos vuelvan a suceder. Prueba de ello es que para poder alcanzar esta meta se hacen valer de sus poderes especiales y de su naturaleza jurídica polivalente que las dota de un plus de eficacia en sus tareas y las califica como instrumentos reforzados de información propia (desvinculada de la línea editorial de los Medios de Comunicación) a la vez que mecanismos de control político y plataformas mediáticas para la difusión de su actividad investigadora. En consecuencia, si logran evitar situaciones similares en el futuro, las Comisiones de Investigación parlamentarias se presentan como un valor inestimable de nuestra democracia parlamentaria y como un gran beneficio para toda la sociedad, cumpliendo con creces su finalidad de utilidad pública. Pero este es un balance que solo con el paso del tiempo podemos valorar. Por ejemplo, 37 años después de que la *Comisión especial de investigación conjunta Congreso de los Diputados-Senado sobre los hechos derivados del proceso tóxico, debido al consumo de aceite adulterado y objeto de comercialización clandestina* presentara un gran paquete de medidas y recomendaciones para el control alimentario, afortunadamente no ha vuelto a producirse una intoxicación alimentaria de la envergadura de la producida por el aceite de colza adulterado con más de 700 personas fallecidas y miles con secuelas de por vida.

Comprobamos, de esta manera, como la finalidad de utilidad pública de las Comisiones de Investigación no está basada en sus conclusiones donde, tras un proceso público que no responde a criterios de imparcialidad, es previsible que impere la decisión de una Mayoría basada en parámetros de oportunidad política. Lo cual nos hace pensar que la subjetividad en las conclusiones de una Comisión de Investigación manifiesta una clara finalidad partidista de establecer la responsabilidad política de unos hechos con el fin de exonerar al Gobierno-Mayoría o debilitar a la Oposición-ExGobierno, cosa que aproximaría las conclusiones más al concepto de utilidad privada que al de utilidad pública. Por eso es tan importante la repercusión mediática que la Minoría pueda alcanzar en el transcurso de la investigación, porque es la única vía de eficacia política que posee para rentabilizar electoralmente su paso por el Parlamento. No hay que olvidar que, quienes tienen la última palabra sobre el control parlamentario son los ciudadanos<sup>218</sup> cuando ejercen su derecho al voto.

---

217. Las palabras concretas de CABANAS VEIGA se referían a la democracia como el “criterio evaluador desde el cual medir la conveniencia de las instituciones políticas” en su obra CABANAS VEIGA. (2017: 401).

218. DE VEGA (1977: 76).

Llegado este momento, nos gustaría aportar, desde nuestro punto de vista, algunas de las causas que podrían actuar en contra de las Comisiones de Investigación. En primer lugar, el aumento del número de Comisiones de Investigación debido a la llegada de nuevos partidos y al incremento de los casos de corrupción. Entre 2004 y 2016, en el Congreso de los Diputados, sólo hubo una Comisión de Investigación, la del 11-M, en contraposición a las cinco que se han puesto en marcha en los dos últimos años, de las cuales dos han finalizado ya sus trabajos (la *Comisión de Investigación sobre la utilización partidista del Ministerio del Interior* y la *Comisión de Investigación sobre la crisis financiera de España y programa asistencia*) y tres están en marcha (la *Comisión de Investigación presunta financiación ilegal del PP*, la *Comisión de Investigación accidente ferroviario ocurrido en Santiago* y la *Comisión de Investigación accidente del vuelo JK 5022 de Spanair*)<sup>219</sup>.

Este volumen de Comisiones de Investigación supone también un gasto importante para el erario público. En efecto, tener un cargo en una Comisión conlleva un complemento salarial que, en el caso de los presidentes de la Mesa ronda los 1.470,92€/mes y sobre los 1.075,44€ para portavoces y vicepresidentes<sup>220</sup>. En lo que respecta al coste económico concreto de las Comisiones de Investigación suponen, hoy en día, para las arcas del Congreso, unos 40.424€/mes<sup>221</sup>. Nos parece preocupante pues para el presupuesto de un Parlamento, el sobrecoste de las Comisiones de Investigación, sobre todo pensando en la dilación de sus trabajos. Por ejemplo, en la Asamblea de Madrid se constituyó la *Comisión de Investigación sobre corrupción política en la Comunidad de Madrid* el 16 de octubre de 2015 con el objeto de determinar las responsabilidades que pudieran derivarse de las operaciones de supuesta corrupción conocidas durante las últimas dos Legislaturas. Todavía en 2019 sigue en marcha con su investigación, prorrogando sus trabajos<sup>222</sup>, con el consiguiente suplemento salarial para los diputados, lo que significa un mal uso de la Comisión, aunque solo sea a nivel económico, por el aumento presupuestario que representa su actividad *sine die*.

Otra mala utilización de las Comisiones de Investigación puede ser el cada vez más habitual recurso al abandono de la totalidad de los miembros de uno o varios Grupos

---

219. Fuente Web: Congreso.es (recuperado el 06.01.2019 en <http://www.congreso.es/portall/page/portall/Congreso/Congreso/Organos/Comision>).

220. CABANILLAS (2018, 5 octubre) y GARAT (2018, 18 abril).

221. MARTÍNEZ (2018, 24 abril).

222. Fuente Web AsambleaMadrid.es (recuperado el 31.12.2018 en [http://www.asambleamadrid.es/ES/QueEsLaAsamblea/ComoFunciona/OrganosFuncionales/Paginas/Comisiones/comision\\_investigacion\\_corrupcion\\_cam.aspx](http://www.asambleamadrid.es/ES/QueEsLaAsamblea/ComoFunciona/OrganosFuncionales/Paginas/Comisiones/comision_investigacion_corrupcion_cam.aspx)).

Parlamentarios, lo que acaba dando una imagen de inoperancia total de las mismas ya que los trabajos prosiguen como si nada hubiese pasado. Este también sería el caso de la *Comisión de Investigación sobre corrupción política en la Comunidad de Madrid* que acabamos de citar. Como hemos dicho, esta Comisión todavía prosigue su investigación sin que la ausencia del Grupo Popular genere ninguna inquietud en el resto de sus miembros para la elaboración de unas conclusiones sin la representación necesaria<sup>223</sup>. Por otro lado, en la *Comisión de Investigación sobre la financiación de los partidos políticos* del Senado, el PP compone en solitario la Comisión ante la renuncia de los demás grupos a participar en sus trabajos por considerarla una farsa al aprobarse, gracias a la Mayoría absoluta del PP, un plan de trabajo a su medida<sup>224</sup>.

En este sentido, adecuar los planes de trabajo a fines partidistas sería también otro caso de mal uso de las Comisiones de Investigación basado en investigar en beneficio propio, requiriendo determinadas comparecencias y solicitudes de documentación en la línea de investigación más favorable a los intereses del partido, adulterando el plan de trabajo para conseguir fácilmente unas conclusiones favorables. Sin embargo, ya hemos dicho que la utilidad pública de estas Comisiones no reside en sus conclusiones sino en las recomendaciones, que para preservar su utilidad pública, se deben haber tomado sobre la base de una información suficiente y de calidad. En definitiva, lo grave de intentar manipular el plan de trabajo es que las recomendaciones no servirán de nada por el sesgo en la propia información obtenida por la Comisión. Para ilustrar este caso podemos poner de ejemplo (mejor dicho, de mal ejemplo) las dos Comisiones de Investigación abiertas en las Corts Valencianes a causa del accidente de Metrovalencia ocurrido el 3 de julio de 2006. Efectivamente, tras la creación de una primera Comisión de Investigación en julio de 2006 cuyas conclusiones establecían que no podía derivarse responsabilidad política alguna porque fue considerado un lamentable accidente por exceso de velocidad, años después, en 2015 y tras la nueva

---

223. Fuente Web: [AsambleadeMadrid.es](http://www.asambleamadrid.es/QueEsLaAsamblea/ComoFunciona/OrganosFuncionales/Paginas/Comisiones/comision_investigacion_corrupcion_cam.aspx) (recuperado el 31.12.2018 en [http://www.asambleamadrid.es/QueEsLaAsamblea/ComoFunciona/OrganosFuncionales/Paginas/Comisiones/comision\\_investigacion\\_corrupcion\\_cam.aspx](http://www.asambleamadrid.es/QueEsLaAsamblea/ComoFunciona/OrganosFuncionales/Paginas/Comisiones/comision_investigacion_corrupcion_cam.aspx)). SÁNCHEZ, E. (2018, 9 enero), El PP abandona la Comisión de la corrupción de la Asamblea de Madrid, *El País* (recuperado el 31.12.2018 en [https://elpais.com/ccaa/2018/01/08/madrid/1515407326\\_533983.html](https://elpais.com/ccaa/2018/01/08/madrid/1515407326_533983.html)). La composición de esta Comisión, en origen conforme a la importancia numérica de cada Grupo Parlamentario en la Asamblea madrileña, respondía al siguiente reparto de diputados: 6 diputados del Grupo Parlamentario Popular, 5 del Grupo Parlamentario Socialista, 4 del Grupo Parlamentario Podemos Comunidad de Madrid y 3 diputados del Grupo Parlamentario de Ciudadanos. Aplicando el criterio de oportunidad política, la presidencia de la Comisión recayó en el grupo minoritario, lo que propiciaba que, si existía entendimiento entre los grupos de la oposición, el PP quedara a merced de las decisiones del tripartido opositor (PSOE; Podemos y Ciudadanos) que es lo que ocurrió, por lo que el PP consideró que la Comisión se había convertido en un arma arrojadiza contra ellos y la abandonó.

224. CASTRO (2017, 13 julio).

configuración de las fuerzas políticas parlamentarias, se creó una segunda Comisión de Investigación a propuesta de los Grupos Parlamentarios PSOE, Compromís, Podemos-Podem y Ciudadanos, cuyo dictamen estableció el accidente como previsible y evitable, haciendo responsables políticos tanto a altos cargos del Gobierno valenciano como a directivos y funcionarios de la empresa pública Ferrocarrils de la Generalitat Valenciana y a directivos de la empresa pública Radio Televisió Valenciana. En definitiva, un mismo asunto con dos conclusiones opuestas según los designios de la Mayoría parlamentaria.

Finalmente, debemos aludir también a la posible coincidencia sobre un mismo asunto de las Comisiones de Investigación a nivel autonómico y estatal con el consiguiente uso excesivo de este mecanismo de control. Efectivamente, en España, con 17 Asambleas legislativas, además de Congreso y Senado nacional, las Comisiones de Investigación parlamentarias se multiplican exponencialmente. Como muestra de ello, resaltar que solamente desde el año 2015 hasta julio de 2017 se crearon en España 32 Comisiones de Investigación (Ver Anexo 4- TABLA 9: Comisiones de Investigación parlamentarias creadas de 2015 a 2017). En este sentido, nuestro ordenamiento jurídico permite que se constituya una Comisión de Investigación a nivel estatal y otra a nivel autonómico sobre un mismo objeto de interés público siempre que el asunto quede bien delimitado en función del ámbito competencial atribuido a cada Parlamento, en su distinta condición de autonómico o estatal<sup>225</sup>. Es decir, que aunque la investigación del asunto de interés público que faculta la creación de estas Comisiones debe guardar vinculación directa con las competencias atribuidas<sup>226</sup>, es posible que se solapen las investigaciones estatales y autonómicas, propiciando que se pueda hacer, en nuestra opinión, un uso abusivo de las Comisiones de Investigación en cuanto al asunto investigado. Por ejemplo, actualmente se está investigando la financiación ilegal del PP a nivel estatal en el Congreso de los Diputados en el seno de la *Comisión de Investigación sobre la presunta financiación ilegal del PP* y, a nivel autonómico, en Corts Valencianes, se ha creado la *Comisión especial de investigación sobre la financiación electoral del PP en la Comunitat Valenciana* (aprobada por el Pleno de Corts Valencianes en la sesión del 16 de junio de 2016; BOC núm. 90, de 24 de junio de 2016, pág. 11.056 y siguientes)<sup>227</sup>. Ello posibilita que ambas Comisiones confluyan en una misma línea de investigación, pudiendo requerir al mismo tiempo, a nivel estatal y autonómico, la presencia de los mismos comparecientes y de similares

225. GARCÍA MAHAMUT (1996: 329-330). Conclusión número seis.

226. MORA-DONATTO (1998: 149).

227. Esta Comisión está creada aunque todavía no se ha llegado a constituir por el gran volumen de Comisiones existente actualmente en el Parlamento autonómico valenciano, por lo que no ha podido comenzar sus trabajos.

solicitudes de documentación. Prueba de ello es que, actualmente, en la *Comisión de Investigación sobre la financiación de los partidos políticos*<sup>228</sup> tuvo lugar el jueves 25 de octubre de 2018 en el Senado la comparecencia de la Sra. L.P.C.<sup>229</sup> en la que se negó a declarar (por lo que ha sido denunciada ante la Fiscalía de Madrid) y, el lunes 28 de enero de 2019, en la *Comisión especial de investigación sobre la financiación electoral del PSPV y BLOC entre 2007 y 2008*<sup>230</sup> declaró en las Cortes Valencianas la Sra. L.P.C.<sup>231</sup> que acudió también en calidad de exmpleada de la empresa Crespo Gomar, vinculada con la presunta financiación irregular de distintos partidos políticos. En esta segunda ocasión, la compareciente no se negó a declarar pero dejó de contestar determinadas preguntas porque estaban relacionadas con la investigación judicial abierta actualmente argumentando que, si finalmente era encausada, sus declaraciones podrían perjudicar su situación jurídica<sup>232</sup>, lesionando su derecho fundamental a no declarar contra sí misma y a no confesarse culpable (art. 24.2 CE).

En conclusión, las Comisiones de Investigación aportarán mejor resultado y contribuirán en mayor medida al fortalecimiento de la Democracia, por un lado, cuanto más claro sea el sistema de competencias establecido en un Estado, ya que este sistema constituye el criterio objetivo sobre el cual se basa la ejecución de estas Comisiones<sup>233</sup> y, por otro lado, cuanto mayor sea el uso racional que se haga de las mismas. Un buen ejemplo de ello lo constituye el *Bundestag*, cuyo promedio por Legislatura ronda las cuatro Comisiones de Investigación, lo que constituye un uso prudente de las mismas y más aún cuando su creación en Alemania está otorgada a las Minorías<sup>234</sup>.

---

228. Aprobada por el Pleno del Senado en sesión núm. 14, celebrada el miércoles 5 de abril de 2017 (Cortes Generales-Diario de Sesiones Senado, Núm. 26, pág. 179 y siguientes).

229. Fuente Web: Senado.es (recuperado el 18.01.2019 en [http://www.senado.es/legis12/publicaciones/pdf/senado/ds/DS\\_C\\_12\\_353.PDF](http://www.senado.es/legis12/publicaciones/pdf/senado/ds/DS_C_12_353.PDF)). Es la primera vez que un compareciente se niega a responder a la Comisión de Investigación sin estar investigado en un procedimiento judicial, aunque no existe un tipo penal específico que sancione esta negativa a declarar.

230. Aprobada por el Pleno de Cortes Valencianas en la sesión del 23 de mayo de 2018 (Boletín Oficial de las Cortes, núm. 280, de 1 de junio de 2018, pág. 48.371 y siguientes).

231. Fuente Web: CortesValencianas.es (recuperado el 18.01.2019 en <https://www.cortesvalencianas.es/es/actividad/actualidad/agenda/comision-especial-de-investigacion-de-financiacion-electoral-del-pspv-2>).

232. Fuente Web: CortesValencianas.es (recuperado el 10.02.19 en <https://medioteca.cortesvalencianas.es/library/items/reunio-2019-01-14-3?part=93b0746c-2de7-4ef9-a324-a189429cf324&start=5>). Ver vídeo de la declaración.

233. MORA-DONATTO (1998: 155).

234. MORA-DONATTO (1998: 143). Ver nota al pie núm. 307.

Finalmente, y teniendo en cuenta la magnitud que puede llegar a alcanzar la investigación parlamentaria, tanto en el ámbito de las Asambleas legislativas de la CCAA como en el propio de las Cortes Generales, y ante la dificultad de abarcar con detalle toda la gama de Comisiones de Investigación parlamentarias españolas, puesto que ello daría de sí para otro trabajo, vamos a centrar nuestra atención en aquellas que se han constituido en las Cortes Generales desde el inicio de nuestra Democracia hasta la actualidad, para poder hacernos una idea general del uso que se ha hecho de este instrumento de control político en el ámbito de la AGE.

#### 4.2. CLASIFICACIÓN DE LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN

Una vez centrado nuestro estudio en las Comisiones de Investigación parlamentarias constituidas en el ámbito de las Cortes Generales, nuestra intención es clasificarlas atendiendo a diferentes parámetros, para evaluar el uso que se ha hecho de ellas en nuestra etapa democrática, analizando más en profundidad aquellas Comisiones que revelen aspectos importantes para esta investigación.

Para ello, en primer lugar, listaremos las Comisiones de Investigación atendiendo al bicameralismo de nuestro sistema parlamentario, diferenciando aquellas Comisiones creadas por el Pleno del Congreso y aquellas otras creadas por el Pleno del Senado. Al mismo tiempo y para enriquecer esta perspectiva, relacionaremos estas Comisiones con la fuerza mayoritaria de cada Cámara a lo largo de las distintas Legislaturas de nuestra reciente etapa democrática (Ver Anexo 4- Tabla 10: Histórico de Comisiones de Investigación parlamentarias en la democracia española). De este modo, lo primero que llama nuestra atención es el marcado carácter social de las Comisiones de Investigación creadas en el Senado frente al evidente objeto político de estas Comisiones en el Congreso de los Diputados, por lo que el primer criterio clasificador sería diferenciar las Comisiones de Investigación entre políticas y sociales. Desde este punto de vista, de las 18 Comisiones que se han constituido en el Senado, únicamente la que investigó los GAL y las dos que se han creado en la actual Legislatura<sup>235</sup> son de carácter político, rompiendo con ello la dinámica de la

235. Las dos Comisiones de carácter político creadas en el Senado esta Legislatura son la *Comisión de Investigación sobre la financiación de los partidos políticos* y la *Comisión de Investigación sobre la elaboración y autoría de la tesis doctoral firmada y leída por el Presidente del Gobierno D. Pedro Sánchez Pérez Castejón*. En este sentido y dada la inactividad del Senado para este tipo de Comisiones durante las últimas seis Legislaturas, nos llama poderosamente la atención su creación. Respecto a la primera, ya hemos explicado que se crea en el Senado como reacción por el veto del Congreso a una iniciativa similar propuesta por el PP, sirviéndole al Gobierno del PP como arma arrojadiza contra todas las fuerzas opositoras. La segunda responde a la intención de desgastar al Gobierno de P. Sánchez aprovechando el PP (actualmente en la Oposición) su Mayoría absoluta en el Senado.

mayoría de períodos parlamentarios en los que la Cámara Alta constituía Comisiones de Investigación para tratar asuntos sociales de interés público, tales como los trabajadores emigrados, el orden público y actividades terroristas, las inundaciones, los espectáculos deportivos con especial referencia al fútbol, incendios forestales, inundaciones, etc. Sin embargo, tras la experiencia de la Comisión de los GAL en la V Legislatura (1993-1996) que detallaremos más adelante, el Senado ha estado dedicado a crear Comisiones Especiales de Estudio<sup>236</sup>, reservando las Comisiones de Investigación para asuntos de interés público pero que generaran algún tipo de controversia en la opinión pública<sup>237</sup>. Por otro lado, en contraposición a este carácter social, comprobamos como la actividad investigadora propiamente dicha del Congreso de los Diputados es de marcado carácter político, con asuntos de interés público-político de gran repercusión mediática como el caso Rumasa, Roldán, Gescartera, el 11M, la utilización partidista del Ministerio del Interior bajo el mandato del ministro Fernández Díaz, etc.

El segundo parámetro al que debemos recurrir para clasificar las Comisiones de Investigación es el uso que hacen de ellas las Mayorías y las Minorías parlamentarias en España. (Ver Anexo 4- Tabla 11: Uso de las Comisiones de Investigación por parte de las Mayorías-Minorías). Para poder clasificarlas en función de cómo ha actuado el binomio Mayoría-Gobierno frente al bloque de la Minoría-Oposición, debemos identificar los patrones que se repiten en la creación de estas Comisiones. Estos están basados, por un lado, en la búsqueda, por parte de la Oposición, de algún tipo de responsabilidad del Gobierno y, por otro lado, en que la Mayoría parlamentaria que apoya al Gobierno pueda demostrar políticamente todo lo contrario<sup>238</sup>. En consecuencia, la Mayoría-Gobierno puede crear este tipo de Comisiones como arma arrojada contra la Oposición/ExGobierno para debilitar a su rival político

---

236. Fuente Web: Senado.es (recuperado el 19.01.2018 en <http://www.senado.es/web/actividadparlamentaria/sesionescomision/comisionessenado/index.html>). A partir de la VI Legislatura (1996-2000) y hasta la actualidad, el Senado ha constituido alrededor de 25 Comisiones Especiales de Estudio.

237. REDACCIÓN (2017, 12 marzo).

238. GARCÍA MAHAMUT (1996: 329). Conclusión número cinco.

más inmediato. Esto ocurre, por ejemplo, en el caso de la Comisión de Investigación sobre el 11 de marzo de 2004<sup>239</sup> (Gobierno-PSOE contra PP/ExGobierno<sup>240</sup>), la Comisión de Investigación sobre la tramitación de expedientes en la Agencia

---

239. Fuente Web: Congreso.es (recuperado el 18.01.2019 en [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L8/CONG/DS/CI/CI\\_024.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/DS/CI/CI_024.PDF)). Todos los datos sobre el atentado han sido obtenidos del Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 24, Comisiones de Investigación sobre el 11 de marzo de 2004, Sesión núm. 50, celebrada el 22 de junio de 2005. En principio, de esta Comisión hay que saber que su constitución obedecía a dos solicitudes distintas de creación, una del Grupo Parlamentario Popular y otra firmada por los Grupos Parlamentarios Socialista, Esquerra Republicana (ERC), Vasco (EAJ-PNV), Izquierda Verde-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds y Grupo Mixto. Finalmente, como gesto para escenificar el carácter constructivo y unitario que ha de reinar en toda acción contra el terrorismo, todos estos Grupos realizaron una propuesta de creación conjunta que fue aprobada por el Pleno del Congreso en sesión de 20 de mayo de 2004 (Boletín Oficial de las Cortes Generales-Congreso de los Diputados, Serie D, General, núm. 20, de 24 de mayo de 2004). La Comisión se constituyó el 27 de mayo de 2004 con el objeto de aclarar los hechos anteriores y posteriores a los atentados del 11 de marzo, las actuaciones llevadas a cabo por los poderes del Estado, así como la trascendencia que para la seguridad pública implican estos hechos. Sin duda ha sido el peor atentado terrorista sufrido en nuestro país y en la historia de Europa con 192 personas asesinadas y más de 1.500 heridas. Sucedió unos días antes de unas elecciones generales irrumpiendo de lleno en el panorama electoral. Los resultados de las elecciones generales del 14 de marzo de 2004 le dieron la victoria, contra pronóstico, al partido socialista. Durante esos días se extendió en la opinión pública el rumor de que el Gobierno de Aznar podría haber confundido a los ciudadanos dando a entender en un primer momento, antes de que la investigación policial atribuyera al terrorismo yihadista la autoría del atentado, que este había sido obra de ETA sin sopesar la posibilidad de que la causa del mismo estuviese relacionada con determinadas decisiones políticas del PP (guerra de Irak). Concretamente, la Comisión estimó que el Gobierno del PP había descuidado la seguridad ante el terrorismo islamista y que su conducta estuvo guiada por sus propios intereses partidistas manipulando para ello los datos policiales y acoplándolos a sus intereses electoralistas, ya que en sus conclusiones la Comisión niega la participación de la banda terrorista ETA (postura que defendió en un primer momento el PP) y afirma que los terroristas fueron los únicos responsables del atentado.

240. EL MUNDO (2005, 30 junio) y Fuente Web: Congreso.es (recuperada en 26.12.18 en <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas>). El Dictamen de la Comisión fue aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados, en sesión de 30 de junio de 2005 (Boletín Oficial de las Cortes Generales-Congreso de los Diputados, Serie D, General, núm. 242 de 14 de julio de 2005). El dictamen incluye los votos particulares de Grupo Parlamentario Mixto, Grupo Parlamentario de Izquierda Verde-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya, Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV), Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana (ERC), Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió) y Grupo Parlamentario Popular en el Congreso. Este último, que acababa de perder las elecciones, pide continuar las investigaciones expresando su malestar por el cierre en falso de la Comisión al no haber cumplido su objetivo. El PP piensa que la investigación parlamentaria no aclara quién ideó y organizó el 11-M y con qué cómplices contó para diseñar los atentados de los trenes al margen de los autores materiales que, para la Comisión, son los únicos responsables. De esta manera, en opinión de la Oposición/ExGobierno, una vez desacreditado el Gobierno anterior, el objetivo partidista de esta Comisión ya estaba cumplido, por lo que se cerró sin haber cumplido su verdadero objetivo que era esclarecer la trama terrorista. En definitiva, pensamos que esta Comisión de Investigación es un ejemplo de cómo el Gobierno puede utilizar la Mayoría para debilitar políticamente a la Oposición que acaba de dejar el poder (Gobierno saliente). Finalmente, incluye en sus recomendaciones finales más de 150 propuestas sobre seguridad muy útiles en previsión de evitar nuevos atentados.

Tributaria<sup>241</sup> (Gobierno-PP contra PSOE/ExGobierno) o, más recientemente, en la Comisión de Investigación sobre la financiación de los partidos políticos del Senado<sup>242</sup> (Gobierno-PP contra el resto de fuerzas opositoras). También puede crearlas para avalar una determinada decisión o posicionamiento del Gobierno de los que la Oposición pretende exigir su responsabilidad política como, por ejemplo, en el caso de la Comisión de Investigación de la Evolución y Situación del Grupo Rumasa<sup>243</sup>

---

241. MARTÍN DEL POZO (1997, 24 diciembre). Otro buen ejemplo del uso de estas Comisiones para debilitar a la Oposición/ExGobierno sería la Comisión de Investigación sobre la tramitación de expedientes en la Agencia Tributaria. Efectivamente, con el cambio de Gobierno en la VI Legislatura (1996-2000) que pasó del PSOE a manos del PP, los populares nombraron en 1997 esta Comisión para sacar a la luz la amnistía fiscal llevada a cabo por el anterior Gobierno socialista resolviendo la investigación la existencia de una gestión negligente de la misma con la consecuente pérdida para las arcas del Estado de unos 200.000 millones de pesetas.

242. Fuente Web: Senado.es (Cortes Generales-Diario de Sesiones del Senado, núm. 129; recuperado el 19.01.2019 [http://www.senado.es/legis12/publicaciones/pdf/senado/ds/DS\\_C\\_12\\_129.PDF](http://www.senado.es/legis12/publicaciones/pdf/senado/ds/DS_C_12_129.PDF)). Constituida en el Senado el 6 de junio de 2017. Se crea en el Senado por el veto de esta iniciativa del Gobierno popular en el Congreso gracias a la unión de todas las fuerzas opositoras que decidieron en la Junta de Portavoces del Congreso de los Diputados no incluirla en el orden del día del Pleno de 4 de abril de 2017. Ello nos lleva a pensar que, presumiblemente, esta Comisión creada en el Senado es utilizada por el propio Gobierno como arma arrojada contra toda la Oposición para que se estudie la financiación de todos los partidos políticos y no solo la del PP ya que, poco antes, el bloque opositor había aprobado investigar exclusivamente al PP creando en el Congreso la Comisión de Investigación sobre la presunta financiación ilegal del PP, constituida el 11 de mayo de 2017. Actualmente, esta Comisión prosigue con sus trabajos en el Senado a pesar del abandono del resto de Grupos Parlamentarios (Socialista, Podemos, PNV, ERC o PDECAT) porque el Plan de Trabajo definitivo aprobado por el PP no recoge ninguna de las comparecencias planteadas por estos Grupos (Diario de Sesiones núm. 88, de 7 de noviembre de 2018, pág. 189; recuperado el 25.12.18 en [http://www.senado.es/legis12/publicaciones/pdf/senado/ds/DS\\_P\\_12\\_88.PDF](http://www.senado.es/legis12/publicaciones/pdf/senado/ds/DS_P_12_88.PDF)).

243. Fuente Web Congreso.es (recuperado el 19.01.2018 en [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Organos/Comision?\\_piref73\\_7498063\\_73\\_1339256\\_1339256.next\\_page=/wcl/composicionOrgano?idOrgano=322&cidLegislatura=2](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Organos/Comision?_piref73_7498063_73_1339256_1339256.next_page=/wcl/composicionOrgano?idOrgano=322&cidLegislatura=2)). La solicitud de creación de esta Comisión venía firmada por los Grupos Socialista, Popular, PNV, Minoría Catalana y Centrista. El objeto de la investigación era la evolución y situación del *holding* desde su fundación hasta su expropiación por el Gobierno socialista en febrero de 1983. La fecha de constitución fue el 25 de mayo de 1983 y su disolución a la finalización de sus trabajos tuvo lugar el 08 de mayo de 1985. El informe sobre sus conclusiones, que fue aprobado con los votos particulares del Grupo Popular y del Grupo Centrista, hacía responsables políticos del déficit patrimonial de Rumasa a buena parte de los Gobiernos y autoridades monetarias anteriores a 1975 para, finalmente, señalar que la expropiación había demostrado ser la única solución eficaz a la crisis del grupo empresarial.

(para avalar la expropiación del Gobierno<sup>244</sup>), la Comisión de Investigación para la financiación de Partidos Políticos<sup>245</sup> (para exculpar al partido en el Gobierno de haber recibido dinero del consorcio alemán Flick<sup>246</sup>), la Comisión de Investigación sobre el Proceso Electoral<sup>247</sup> (para eximir de responsabilidad al Gobierno sobre presuntas

244. DE LA CUADRA (1983, 26 abril); ARANCIBIA (1985, 25 abril); RAMALLO (1985, 25 julio); CACHO (1986, 4 diciembre). Sin embargo, las cifras que se estaban barajando sobre la expropiación de Rumasa arrojaban unas pérdidas para el Estado español de entre los 520.000 millones (Editorial de El País) y el billón de pesetas (estimación propia del PP), situación que provocó posteriormente que hasta en cuatro ocasiones se solicitara la creación de una nueva Comisión de Investigación esta vez sobre la operación de expropiación de Rumasa, la gestión gubernamental de las empresas expropiadas y la reprivatización de las mismas, para saber cómo y dónde había ido a parar tantísimo dinero. Todas estas peticiones encontraban el rechazo sistemático del Congreso con los solos votos del Grupo Socialista que ostentaba la Mayoría absoluta tanto en el Congreso como en el Senado bloqueando estas iniciativas de creación. Por todo lo expuesto y en nuestra opinión, este sería un supuesto uso partidista de una Comisión de Investigación utilizada para avalar la decisión de un Gobierno sobre una expropiación cuyo coste en términos económicos sobrepasó con creces el objetivo inicial calculado por el ministro Boyer en unas pérdidas de no más de 160.000 millones de pesetas. Nosotros pensamos que quizá la intervención al estilo Bankia con un rescate financiero y no la expropiación hubiese sido una solución más rentable para las arcas del Estado. Pero obviamente es una conjetura de la que queremos dejar constancia en contraposición con las tajantes conclusiones a las que llegó la Comisión de Investigación de Rumasa calificando la expropiación como la única solución eficaz.

245. Fuente Web: Congreso.es (recuperado el 19.01.2019 en [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Organos/Comision?\\_piref73\\_7498063\\_73\\_1339256\\_1339256.next\\_page=/wc/composicionOrgano? idOrgano=324&cidLegislatura=2](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Organos/Comision?_piref73_7498063_73_1339256_1339256.next_page=/wc/composicionOrgano? idOrgano=324&cidLegislatura=2)). Esta Comisión fue aprobada por el Pleno del Congreso el 14 de noviembre de 1984. Fecha de Constitución: 22 de noviembre de 1984. Fecha de disolución: 23 de abril de 1986. La pregunta que nos hacemos y que también debieron de hacerse los diputados del PP es si podría resultar una investigación imparcial bajo una Mayoría absoluta del Partido Socialista en un contexto parlamentario en el que las decisiones se adoptan por Mayoría. Por eso, el PP, en esta Comisión propuso sin éxito que fuera el Tribunal de Cuentas el órgano que investigara haciendo las auditorías a partidos políticos y también a sindicatos, conforme recoge el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 165 de 14 de noviembre de 1984 (recuperado el 27.12.18 en [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L2/CONG/DS/PL/PL\\_165.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L2/CONG/DS/PL/PL_165.PDF)). Como dato importante, GARCÍA MAHAMUT (1996: 171) resalta que esta Comisión fue la primera que acordó reducir su composición a un único representante por cada Grupo Parlamentario para mayor agilidad de los trabajos y realizar la toma de decisiones a través del sistema del voto ponderado.

246. GARCÍA CANDAU (1985, 1 marzo) y MÁIQUEZ (2013, 13 enero). La Comisión de Investigación para la financiación de Partidos Políticos de la II Legislatura, más conocida como Comisión Flick, sería otro claro ejemplo de creación de una Comisión de Investigación por parte de la Mayoría-Gobierno para avalar un determinado posicionamiento del Ejecutivo que, en este caso, siempre negó haber aceptado dinero para las campañas electorales de sus homólogos socialdemócratas alemanes. La misión de esta Comisión bajo la Mayoría absoluta del PSOE fue la de exonerarle de responsabilidad política ante las declaraciones de un diputado socialdemócrata de Alemania Occidental, Hans Juergen Wischnewski, que declaraba haber entregado personalmente dinero al PSOE. Pues bien, finalmente el Congreso de los Diputados exculpó al Partido Socialista de haber recibido dinero del consorcio alemán Flick con 263 votos a favor, aprobando el dictamen de la Comisión cuyas conclusiones evidenciaban la inexistencia de pruebas y falsedad de las declaraciones del diputado socialdemócrata alemán.

247. Fuente Web: Congreso.es (recuperado el 19.01.2019 en [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Organos/Comision?\\_piref73\\_7498063\\_73\\_1339256\\_1339256.next\\_page=/wc/composicionOrgano? idOrgano=323&cidLegislatura=4](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Organos/Comision?_piref73_7498063_73_1339256_1339256.next_page=/wc/composicionOrgano? idOrgano=323&cidLegislatura=4)). Fecha de Constitución: 15 de marzo de 1990. Fecha de disolución: 27 de noviembre de 1990.

irregularidades electorales<sup>248</sup>) o la Comisión de Investigación sobre la crisis financiera en España y programa asistencia<sup>249</sup> (que no atribuye falta de previsión del Gobierno socialista al inicio de la crisis<sup>250</sup>).

En contraposición, el bloque Opositor puede utilizar las Comisiones de Investigación legítimamente<sup>251</sup> para intentar desgastar al Gobierno y adquirir notoriedad pública en la investigación parlamentaria con el fin de posicionarse, para la opinión pública, como alternativa de Gobierno. Merecen mención especial en este caso la Comisión de Investigación de las responsabilidades políticas derivadas de la creación

---

248. REPUBLICA.COM (2012, 18 junio). Esta es la Comisión constituida en la etapa de la última Mayoría absoluta hasta la fecha del PSOE, creada para indagar el proceso electoral de las Elecciones Generales del 29 de octubre de 1989 (IV Legislatura/1989-1993) en la que se investigaron las presuntas irregularidades que condujeron al PSOE a revalidar la Mayoría absoluta por muy pocos escaños. Las conclusiones, como no podía ser de otra manera ostentando la Mayoría absoluta de la Cámara el partido en el Gobierno, establecen principalmente que los resultados del proceso electoral del 29 de octubre de 1989 son plenamente legítimos y son expresión de la voluntad soberana del pueblo español (Dictamen aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados en sesión celebrada el 27 de noviembre de 1990 y publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales-Congreso de los Diputados, núm. 107, Serie E, de fecha 5 de diciembre de 1990; recuperado el 19.01.2019 en [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L4/CONG/BOCG/E/E\\_107.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L4/CONG/BOCG/E/E_107.PDF)).

249. Fuente Web Congreso.es (recuperado el 19.01.2019 [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L12/CONG/DS/CI/DSCD-12-CI-3.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/DS/CI/DSCD-12-CI-3.PDF)). Constituida el 11 de mayo de 2017 (Cortes Generales-Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 3, Comisiones de Investigación, sesión núm. 1 de 11 de mayo de 2017).

250. DE BARRÓN-GONZÁLEZ (2018, 1 diciembre). De esta Comisión de Investigación, que ha finalizado sus trabajos recientemente podemos decir que, presumiblemente, es de las que realmente podría haberse constituido con el buen fin de investigar las verdaderas causas que sumieron a España en la mayor recesión económica de su historia pero que, finalmente, después de un año y medio de trabajo con más de 80 comparecencias, el Gobierno actual hace uso de ella para eximir su responsabilidad en aquella etapa anterior aprobando unas conclusiones que decepcionan un poco en la medida en que únicamente responsabilizan de la crisis al Banco de España y al resto de organismos de supervisión, exonerándose de la responsabilidad política, al menos, de no haber sabido/querido interpretar los indicios de recesión económica. Otra cosa serían sus acertadas recomendaciones, de las que hablaremos más adelante.

251. Teóricamente, un buen uso de las Comisiones de Investigación exige que sea la Oposición la que investigue al Gobierno y no al revés.

y actuación de los GAL<sup>252</sup> o, en la actual Legislatura<sup>253</sup>, la Comisión de Investigación sobre la utilización partidista del Ministerio del Interior<sup>254</sup>, la Comisión

252. Fuente Web: Senado.es (recuperado el 19.01.2019 en <http://www.senado.es/web/actividadparlamentaria/sesionescomision/detallecomisiones/composicion/index.html?id=404&legis=5&esMixta=N>). Fecha de Constitución: 08 de noviembre de 1995. Fecha de finalización de sus trabajos: 21 de diciembre de 1995. Ver también GONZÁLEZ (1996, 26 enero) y completar la información con los datos de la Página Web Senado.es (recuperados el 24.12.18 en <http://www.senado.es/web/actividadparlamentaria/sesionescomision/detallecomisiones/composicion/index.html?id=404&legis=5&order=fotos&informes=true>). La Comisión estaba formada por 32 senadores (14 PP, 13 PSOE, 2 CiU, 1 PNV, 1 CC y 1 Grupo Mixto). El viernes 1 de diciembre, la Comisión, con los votos del PSOE, PNV y CiU, suspendió siete importantes comparecencias (Julen Elgorriaga Goyeneche, Carlos Sanjuán de la Rocha, José Barriónuevo Peña, Narcís Serra i Serra, Francisco Álvarez Sánchez, Miguel Planchuelo Herresánchez y Juan Alberto Perote Pellón) debido a la concesión del suplicatorio del ex-Ministro del Interior Barriónuevo, hecho que para los senadores del PSOE, PNV y CiU constituía motivo de anulación de su comparecencia y de la del resto previstas con el supuesto fin de evitar una colisión entre el sumario que instruye el Tribunal Supremo (en adelante TS) y la investigación de la Comisión. El PP argumentó que el suplicatorio en nada afectaba a los trabajos de una Comisión de Investigación parlamentaria ya que nuestra Constitución establece la compatibilidad de ambos procedimientos (art. 76.1) y alegó el boicot de la anulación de las siete comparecencias en bloque como motivo para promover la suspensión inmediata de los trabajos de la Comisión, propuesta que fue aprobada por 14 votos a favor (los mismos que miembros del Grupo Parlamentario Popular en la Comisión); uno en contra y 17 abstenciones. Lamentablemente, la Comisión sólo estuvo en marcha apenas mes y medio. Se disolvió definitivamente por acuerdo del Pleno del Senado de 21 de diciembre de 1995 cerrando un asunto que, presuntamente, extendía sus ramificaciones a gobiernos anteriores como presumiblemente iba a declarar el general Sáenz de Santa María en su comparecencia prevista para el lunes 4 de diciembre y que no dio tiempo a sustanciar, ya que el PP pidió antes su disolución. Pensamos que aunque, probablemente, la causa legítima para su creación fuera desgastar al Gobierno en el poder, no tenemos tan clara la intencionalidad de la misma en cuanto al esclarecimiento de la verdad política ya que, en el momento en que la investigación tomó un cariz nada conveniente ni para el PP ni para el PSOE, la Comisión no siguió adelante con sus trabajos A este respecto leer la intervención del senador Bildarratz, del Grupo Parlamentario Vasco en el Senado, en el Debate en Pleno sobre la solicitud de creación de la Comisión de Investigación sobre la elaboración y autoría de la tesis doctoral firmada y leída por el presidente del Gobierno (Diario de Sesiones núm. 88, de 7 de noviembre de 2018, pág. 189; recuperado el 25.12.18 en [http://www.senado.es/legis12/publicaciones/pdf/senado/ds/DS\\_P\\_12\\_88.PDF](http://www.senado.es/legis12/publicaciones/pdf/senado/ds/DS_P_12_88.PDF)).

253. En la presente Legislatura hay que distinguir las Comisiones de Investigación creadas por el bloque de Minorías-Opositoras ante de la moción de censura (1 junio 2018) dirigidas para desgastar el Gobierno del PP (la Comisión de Investigación sobre la utilización partidista del Ministerio del Interior y la Comisión de Investigación sobre la presunta financiación ilegal del PP) y la creada después de la moción de censura para desgastar al Gobierno de P. Sánchez utilizando para ello el PP su Mayoría absoluta en el Senado (la Comisión de Investigación sobre la elaboración y autoría de la tesis doctoral firmada y leída por el Presidente del Gobierno D. Pedro Sánchez Pérez Castejón).

254. Fuente Web: Congreso.es; Cortes Generales-Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 1, Comisiones de Investigación, sesión núm. 1 de 9 de marzo de 2017 (recuperado el 19.01.2019 en [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L12/CONG/DS/CI/DSCD-12-CI-1.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/DS/CI/DSCD-12-CI-1.PDF)). Constituida el 9 de marzo de 2017. En la actualidad esta Comisión ha finalizado sus trabajos. El Pleno del Congreso, en su sesión del día 21 de septiembre de 2017, aprueba el Dictamen que concluye que hubo una utilización partidista de los recursos del Departamento de Interior y de efectivos y medios de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado bajo el mandato del ministro Fernández Díaz con “un abuso de poder que quebranta reglas esenciales de la democracia y del Estado de Derecho” (Boletín Oficial de las Cortes Generales-Congreso de los Diputados-XII Legislatura- Serie D, General-9 de octubre de 2017- Núm. 225; recuperado el 10.02.19 en [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/PopUpCGI?CMD=VERLST&BASE=pu12&DOCS=1-1&DOCORDER=LIFO&QUERY=%28BOCG-12-D-225.CODI.%29#\(P%CA1gina17\)](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/PopUpCGI?CMD=VERLST&BASE=pu12&DOCS=1-1&DOCORDER=LIFO&QUERY=%28BOCG-12-D-225.CODI.%29#(P%CA1gina17))).

de Investigación sobre la presunta financiación ilegal del PP<sup>255</sup> y la Comisión de Investigación sobre la elaboración y autoría de la tesis doctoral firmada y leída por el Presidente del Gobierno D. Pedro Sánchez Pérez Castejón<sup>256</sup>.

En resumen, comprobamos como la Mayoría-Gobierno puede utilizar las Comisiones de Investigación para erosionar a la Oposición/ExGobierno, desvirtuando el uso de un instrumento de control que, precisamente, debería utilizarse en el sentido contrario. Además, la Mayoría puede comenzar desgastando al Gobierno anterior y luego, en el transcurso de los trabajos, cerrar la Comisión en falso sin acabar de averiguar todos los hechos para que la Oposición no pueda dar un giro a la investigación que les acabe perjudicando (Comisión del 11M). También las Comisiones de Investigación puede utilizarlas la Mayoría-Gobierno para reforzar al Gobierno-Mayoría votando a favor de su creación con la clara intención de utilizar su Mayoría parlamentaria para justificar su actuación en los hechos investigados, desactivando con ello las expectativas de la Minoría-Oposición. En este sentido, comprobamos claramente como las Comisiones de Investigación en España transforman el control parlamentario para depositarlo en manos de la Mayoría<sup>257</sup> o, como mínimo, para obstaculizar el control que pueda ejercer la Minoría<sup>258</sup> en un sistema parlamentario en el que, en definitiva, no sólo la creación de las estas Comisiones las decide la Mayoría

255. Fuente Web: Congreso.es; Cortes Generales-Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 4, Comisiones de Investigación, sesión núm. 1 de 11 de mayo de 2017 (recuperado el 19.01.2019 [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L12/CONG/DS/CI/DSCD-12-CI-4.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/DS/CI/DSCD-12-CI-4.PDF)). Constituida el 11 de mayo de 2017. Actualmente esta Comisión prosigue sus trabajos prorrogados hasta en dos ocasiones (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados Núm.98 de 13/12/2017 pág. 59 y Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados Núm.153 de 09/10/2018 pág. 78).

256. Fuente Web: Senado.es (recuperado el 19.01.2019 en <http://www.senado.es/web/actividadparlamentaria/sesionescomision/detallecomisiones/composicion/index.html?id=S015002&legis=12&order=fotos&informes=true>). Constituida el 4 de diciembre de 2018. Cabe señalar que esta Comisión todavía no ha empezado sus trabajos, pero responde a la intención de desgastar al Gobierno ya que el PP, que actualmente se encuentra en la oposición tras una moción de censura, está ahora utilizando la Mayoría absoluta que ostenta en el Senado para intentar desprestigiar al actual Gobierno y al resto de formaciones que le apoyan parlamentariamente. Esta Comisión fue aprobada por el Pleno del Senado en sesión número 47 celebrada el día 7 de noviembre de 2018 (Boletín Oficial de las Cortes Generales-Senado, núm. 296 de 12.11.18) y constituida el 4 de diciembre de 2018. El Grupo Parlamentario Popular en el Senado, que realiza la propuesta de creación de dicha Comisión junto a Foro Asturias, considera que esta Comisión nace en defensa del derecho a la verdad por la negativa del presidente del Gobierno a dar las explicaciones, tanto públicas como en sede parlamentaria, sobre la elaboración y defensa de su tesis doctoral. En contraposición, el Grupo Parlamentario Socialista considera que la tesis del presidente y la obtención de su título de doctorado no es un asunto de interés público y lo consideran una revancha del PP por haber perdido el poder tras la moción de censura.

257. GIMÉNEZ MARTÍNEZ (2015: 159).

258. PRESNO LINERA (1999: 103-105).

parlamentaria sino que, a su vez, esta Mayoría controla su funcionamiento y acuerdos internos<sup>259</sup>. Por otro lado, la Minoría-Oposición buscará desgastar al Gobierno a través del debate parlamentario y de la difusión del mismo a la opinión pública a través de los Medios de Comunicación para posicionarse como alternativa de gobierno en las siguientes elecciones, por lo que la Minoría-Oposición es la más interesada en ejercer una verdadera acción fiscalizadora de la actividad del Gobierno<sup>260</sup>.

El tercer parámetro de clasificación y, a nuestro entender, el más importante es el que clasifica las Comisiones de Investigación atendiendo a su función de utilidad pública ya que, como hemos dicho, este se convierte en el “criterio evaluador” desde el cual medir el buen uso de las Comisiones de Investigación lo que, en consecuencia, convierte las recomendaciones finales de estas Comisiones en el elemento que puede dotarlas de utilidad pública, en la medida en que eviten que los hechos investigados vuelvan a repetirse, aportando con ello un beneficio común a la sociedad (Ver Anexo 4-Tabla 12: Utilidad pública de las Comisiones de Investigación). En este sentido, creemos que debemos hacer mención especial a la *Comisión especial de investigación conjunta Congreso de los Diputados-Senado sobre los hechos derivados del proceso tóxico, debido al consumo de aceite adulterado y objeto de comercialización clandestina*. Este suceso conmocionó de tal manera a la sociedad española que requirió una investigación conjunta de ambas Cámaras ante la grave intoxicación alimentaria sucedida<sup>261</sup>. La Comisión concluyó sus investigaciones resolviendo que la intoxicación fue producida por aceite de colza adulterado, de lo que hizo responsable política a la Administración por la lentitud asistencial a los intoxicados y por la falta de controles alimentarios<sup>262</sup>. Pero lo realmente importante de esta Comisión, al margen de haber cumplido el

259. Art. 40.1 RCD y art. 52.3 RCD.

260. Cuando no existe una Mayoría absoluta y la aritmética parlamentaria lo permite, es posible que los partidos en la oposición se alíen formando una Minoría Mayoritaria como, por ejemplo, fue el caso de la Comisión del GAL o, en la actual Legislatura, la Comisión de Investigación sobre la utilización partidista del Ministerio del Interior y la Comisión de Investigación sobre la presunta financiación ilegal del PP. De este modo, la Oposición-Mayoría podrá llevar adelante, con sus votos la creación de estas Comisiones y, una vez creadas, también dominará su funcionamiento, por lo que, si hay sintonía entre las distintas fuerzas opositoras, el bloque de Minorías puede acabar actuando hegemónicamente como si de una Mayoría absoluta se tratara imponiendo sus decisiones.

261. DE LAS HERAS (1982, 9 junio). La intoxicación produjo más de 700 personas fallecidas. La fecha de constitución de la Comisión fue el 07 de octubre de 1981 y su fecha de disolución el 31 de agosto de 1982. La Comisión estuvo en marcha diez meses, lo que evidencia la gran actividad de la misma con más de 30 sesiones y con 184 comparecencias, de las que 120 eran autoridades y funcionarios, 29 personas de asociaciones de afectados y el resto eran expertos.

262. GARCÍA FONSECA (1982, 8 junio). La Comisión tuvo grandes dificultades para conseguir la documentación que requería de la Administración. Aún así, consiguió descubrir la causa de la intoxicación y descubrió posibles irregularidades en licencias de importación, remitiendo las conclusiones al Ministerio Fiscal para su conocimiento y, en su caso, acciones oportunas.

objetivo de la investigación descubriendo la causa de la intoxicación, es su gran aportación a la seguridad alimentaria con un gran paquete de medidas para que los hechos acaecidos no se volvieran a repetir y, en ese sentido, el tiempo le ha dado la razón, por lo que pensamos que esta Comisión ha cumplido con el carácter de utilidad pública que le corresponde a todo mecanismo de control político.

Este fue, precisamente, el espíritu que también guió a la primera Comisión de Investigación de la historia de la democracia española constituida en diciembre de 1979, la Comisión de Investigación de Derechos Humanos, que tuvo por objeto investigar posibles malos tratos en las cárceles vascas. La Comisión concluyó sus trabajos exponiendo que no se apreciaban indicios de malos tratos y aportando una serie de propuestas que mejoraban notablemente la vida de los reclusos en las cárceles españolas. Otras Comisiones de Investigación que han aportado un beneficio común, mejorando la gestión pública con sus propuestas son, por ejemplo, en la II Legislatura (1982-1986), la Comisión de Investigación de catástrofes aéreas ocurridas en Barajas los días 27 de noviembre y 7 de diciembre de 1983, la Comisión de Investigación de la Evolución y Situación del Grupo Rumasa, que propuso la modificación de la legislación de sociedades mercantiles y dotar al Banco de España de más mecanismos para controlar las entidades financieras. También la Comisión de Investigación para la financiación de Partidos Políticos (Comisión Flick), que junto a la Comisión de Investigación sobre Incompatibilidades y Tráfico de Influencias de la III Legislatura (1986-1989) investigaron las cuentas de los partidos políticos, aportando ambas importantes pautas de financiación que llegaron a incorporarse a textos legales. Otras Comisiones que también aportaron unas buenas propuestas, dejando su impronta para el futuro, fueron la Comisión de Investigación sobre el análisis de la política de ayudas comunitarias al cultivo lino (VI Legislatura/1996-2000), con mejoras en las políticas agrarias; la Comisión de Investigación sobre Gescartera (VII Legislatura/2000-2004), con mejoras en la supervisión de los mercados de valores; la Comisión de Investigación sobre el 11 de Marzo de 2004 (VIII Legislatura/2004-2008), con más de 150 propuestas sobre seguridad antiterrorista y la *Comisión de Investigación sobre la crisis financiera en España y Programa Asistencia* (XII Legislatura/ 2016-actualidad), con sus acertadas recomendaciones, entre las que destaca la propuesta de reforma de los supervisores financieros con el fin de evitar otra crisis<sup>263</sup>. En el lado totalmente opuesto, encontramos la Comisión de los GAL, como claro ejemplo de una Comisión de Investigación que fue disuelta sin acabar sus trabajos y que, por lo tanto, no presenta ni conclusiones ni recomendaciones, por lo que se convierte en el paradigma de uso ineficaz de este mecanismo de control político. En la misma tesitura encontramos la Comisión de Investigación sobre el proceso de privatización

---

263. DE BARRÓN-GONZÁLEZ (2018, 1 diciembre).

de la empresa pública Intelhorce, que caducó por la finalización la V Legislatura<sup>264</sup>.

Podríamos señalar otro tipo de clasificaciones, como por ejemplo la que podríamos establecer en función de aquellas Comisiones de Investigación cuyos dictámenes hacen referencia clara a indicios de delito, como por ejemplo, la *Comisión de Investigación sobre la compra de terrenos por parte de la Red Nacional de Ferrocarriles Españoles (Renfe) o de su filial, la sociedad Equipamiento de Estaciones, SA (Equidesa), para financiar determinadas infraestructuras ferroviarias en las localidades de San Sebastián de los Reyes y de Alcobendas*, creada por el Pleno del Congreso en sesión de 18 de diciembre de 1991<sup>265</sup>. El dictamen de esta Comisión exculpó al ex presidente de Renfe, Julián García Valverde, al que no le imputaron ninguna responsabilidad política gracias al apoyo del PSOE, nacionalistas vascos y catalanes<sup>266</sup>, mientras responsabilizaba de pre-suntos hechos delictivos a otros investigados. También podemos encontrar este tipo de referencias en las conclusiones de la Comisión de Investigación sobre la gestión de Fondos asignados a la Dirección de la Guardia Civil mientras fue Director General Don Luis Roldán y de la Comisión de Investigación sobre la situación del patrimonio de Don Mariano Rubio, ambas constituidas en la V Legislatura (1993-1996) bajo Mayoría, ya no absoluta, del Partido Socialista. Por otro lado, como ejemplos de Comisiones de Investigación de las que claramente no se derivan hechos delictivos son aquellas de marcado carácter social constituidas en el Senado como por ejemplo la Comisión Especial de Investigación sobre la situación del paro agrícola, en especial el andaluz; la Comisión Especial de Investigación sobre la situación de los aeropuertos nacionales o la Comisión Especial de Investigación sobre los trabajadores españoles emigrados a Europa.

Hay que remarcar que este parámetro de clasificación es importante ya que, a raíz de los problemas derivados principalmente de las Comisiones Roldán y Mariano Rubio sobre la necesidad de garantizar la veracidad de las declaraciones de los

264. Fuente Web: Congreso.es; Boletín Oficial de las Cortes Generales-Congreso de los Diputados, Serie D, núm. 273, de 25 septiembre de 1995 (recuperado el 20.02.2019 en [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L5/ CONG/BOCG/D/D\\_273.PDF#page=11](http://www.congreso.es/public_oficiales/L5/ CONG/BOCG/D/D_273.PDF#page=11)). Esta Comisión se crea por acuerdo del Pleno del Congreso de 19 de septiembre de 1995 y las Cortes Generales se disolvieron el 9 de enero de 1996.

265. Fuente Web: Congreso.es; Boletín Oficial de las Cortes Generales-Congreso de los Diputados, Serie E, núm.180, de 23 de diciembre de 1991 (recuperado el 22.01.2019 en [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L4/ CONG/BOCG/E/E\\_180.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L4/ CONG/BOCG/E/E_180.PDF)). VALDECANTOS (1992, 24 de enero). La investigación parlamentaria de esta Comisión puso de manifiesto las excesivas competencias de Equidesa, filial de Renfe, para llevar a cabo las operaciones de compra de terrenos para el trazado ferroviario en las localidades madrileñas de San Sebastián de los Reyes y Alcobendas. La falta de acuerdos de Renfe que autorizasen estas arriesgadas operaciones y los escasos controles por parte de la propia filial propiciaron el supuesto desvío de fondos en la compra-venta de dichos terrenos.

266. Fuente Web: ABC-Hemeroteca (recuperado el 22.01.2019 en <http://hemeroteca.abc.es/nav/Navigate.exe/hemeroteca/madrid/abc/1992/02/28/007.html>). El PP hacía responsable político directamente a Felipe González insinuando que esta operación fraudulenta se ideó en Consejo de Ministros.

comparecientes ante hechos que podían ser constitutivos de delito y también como garantía del deber de los comparecientes a colaborar con el órgano que ostenta la representación de la soberanía nacional, la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en el marco de los delitos contra la Constitución, introdujo el delito de falso testimonio en una Comisión de Investigación, previsto en el art. 502.3 CP<sup>267</sup>. La versión de este artículo de 1995 castigaba el falso testimonio con la pena de prisión de seis meses a un año o multa de seis a 12 meses. Actualmente y tras la modificación realizada por Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, el art. 502.3 CP establece la misma pena de prisión para el falso testimonio en las Comisiones de Investigación pero aumenta la multa de 12 a 24 meses.

Por último, podríamos establecer otro tipo de clasificación utilizando el criterio del clamor social ya que, en España, una Comisión de Investigación es una herramienta que solo se crea cuando el escándalo adquiere una gran dimensión social<sup>268</sup>. En ese sentido, todas las Comisiones de Investigación referenciadas en el Anexo 4-Tabla 10 (Histórico de Comisiones de Investigación parlamentarias en la democracia española) han contado, para su creación, con el factor del clamor social aunque, si bien es cierto, que en mayor o menor medida. Además, este inicial interés social generalmente se ve empañado por las luchas partidistas de los miembros de la Comisión, como ocurrió claramente en la del 11M. Claros ejemplos de Comisiones muy demandadas socialmente en la actual Legislatura serían la Comisión de Investigación del accidente ferroviario ocurrido en Santiago de Compostela el 24 de julio de 2013<sup>269</sup> y la Comisión de Investigación sobre el accidente del vuelo JK 5022 de Spanair<sup>270</sup>. Sin embargo, quedan todavía desatendidas otras Comisiones de

---

267. Fuente Web: Hiberus.com (recuperado el 10.01.2019 en [https://cdn27.hiberus.com/uploads/documentos/2018/06/28/\\_informe\\_5334cb52.pdf](https://cdn27.hiberus.com/uploads/documentos/2018/06/28/_informe_5334cb52.pdf)). Informe de los Servicios Jurídicos del Senado elaborado el 14 de junio de 2018 por el Letrado de la Comisión de Investigación sobre la financiación de los partidos políticos sobre el falso testimonio ante una Comisión parlamentaria de Investigación a petición de la Mesa de la Comisión de Investigación sobre la financiación de los partidos políticos y el estudio de las medidas que permitan avanzar en el compromiso de transparencia adoptado y que, a su vez, impidan supuestos de financiación ilegal en el futuro.

268. PI (2015, 21 de abril). El periodista Jaume Pi entrevista a TORRES MURO, quien asegura que, en España, las Comisiones de Investigación solo se constituyen “cuando el escándalo es mayúsculo”.

269. Fuente Web: Congreso.es; Cortes Generales-Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 49; Comisiones de Investigación, sesión núm. 1 de 18 de abril de 2018 (recuperado el 19.01.2019 [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L12/CONG/DS/CI/DSCD-12-CI-49.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/DS/CI/DSCD-12-CI-49.PDF)). Constituida el 18 de abril de 2018.

270. Fuente Web: Congreso.es; Cortes Generales-Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 48; Comisiones de Investigación, sesión núm. 1 de 18 de abril de 2018 (recuperado el 19.01.2019 [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L12/CONG/DS/CI/DSCD-12-CI-48.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/DS/CI/DSCD-12-CI-48.PDF)). Constituida el 18 de abril de 2018.

Investigación que formarían parte de lo que nosotros entendemos por el “deber ser” de la investigación parlamentaria, esto es, determinados asuntos de interés público de los que, por su especial trascendencia social, la ciudadanía merece conocer la verdad política y, por lo tanto, exigen su esclarecimiento a través de una Comisión de Investigación parlamentaria para, en su caso, depurar las posibles responsabilidades políticas. En este sentido, echamos en falta determinadas Comisiones de Investigación que, a pesar de su interés social, no se han llevado a cabo como, por ejemplo, sobre el golpe de Estado del 23-F, los asuntos de la Casa Real, el caso Fórum-Afinsa o el accidente del Yakolev-42, del que el Gobierno turco sí abrió una Comisión de Investigación.

En conclusión, pensamos que el buen uso de una Comisión de Investigación no puede medirse en función de si se descubre o no una verdad irrefutable porque los hechos investigados se enjuician, influenciados por el clamor social, desde parámetros de oportunidad política, que serán distintos según sean aplicados por la Mayoría o por las Minorías. También influye el carácter social o político del objeto de la investigación parlamentaria en la medida en que las probabilidades de esclarecer los hechos investigados de modo objetivo serán mayores cuando el interés social sea el que siga impulsando dicha investigación prevaleciendo sobre los intereses de cada partido (Comisión de Investigación Conjunta Congreso-Senado sobre Consumo Aceite Adulterado de Colza). Por el contrario, la Comisiones de Investigación se convertirán en un campo de batalla partidista cuando el asunto a investigar sea claramente de índole político y esté alejado de los intereses ciudadanos (Comisión de Investigación sobre el Proceso Electoral).

V

---

**RETOS PRINCIPALES  
DE LAS COMISIONES  
DE INVESTIGACIÓN  
EN ESPAÑA**

---

Hemos comprobado cómo por lo que realmente habrá valido la pena poner en marcha una Comisión de Investigación es por lo acertado de sus recomendaciones, ya que en ellas es donde reside su verdadera función de utilidad pública en la medida en que pueden evitar que los hechos, delictivos o no, vuelvan a repetirse, contribuyendo así a la realización del bien común. De esta manera, se creará una sociedad más responsable socialmente, lo que aumentará el nivel de democratización de nuestras instituciones. Sin embargo, estas recomendaciones quedarán influenciadas por las relaciones de hecho que las Comisiones de Investigación entablen con el Poder Mediático y las relaciones de derecho que medien con el Poder Judicial. También cabe resaltar que estas Comisiones trascienden las relaciones Parlamento-Gobierno implicando a terceras personas. Considerando todo lo dicho, estamos en disposición de poder plantear los principales retos a los que se enfrentan las Comisiones de Investigación parlamentarias a la hora de redefinir el ejercicio de su control como modo de contribuir al reforzamiento de la democracia parlamentaria. Estos serían fundamentalmente la posible vulneración de derechos fundamentales constitucionales y la normalización institucional de las relaciones con el Poder Mediático y con el Poder Judicial.

Respecto al Poder Judicial, ya hemos visto como el control político no es la única forma de control en una sociedad democrática. El constitucionalismo se encarga de habilitar diferentes sistemas que supediten la actuación de todo poder público a la Constitución. Por consiguiente, el control político (circunscrito al ámbito parlamentario) coexiste con otras formas de control como son el jurisdiccional, el constitucional y el social<sup>271</sup>. El control jurisdiccional es el ejercido por Jueces y Tribunales por mandato constitucional en virtud del art. 117 CE, que otorga la potestad jurisdiccional exclusivamente a Jueces y Magistrados como integrantes de un Poder Judicial independiente, inamovible y sometido únicamente al imperio de la ley. Además, a diferencia del control parlamentario que establece la responsabilidad política de la acción del Gobierno, el control jurisdiccional tiene por objeto declarar la culpabilidad jurídica de las personas, lo que compatibiliza la separación de actuaciones entre la investigación parlamentaria y la investigación judicial.

---

271. ARAGÓN REYES (1986: 12-13 y 37-39).

Con referencia al Poder Mediático, podemos hablar de un control social<sup>272</sup> ejercido por la sociedad civil con el fin de privar al Gobierno de su autoridad suprema influyendo en las decisiones públicas a través de la presión mediática, que pueden ejercer unos Medios de Comunicación de masas libres y plurales o también los particulares, a través de las redes sociales. Estas últimas se han consolidado como una manera viral de difundir a través de Internet un mensaje sobre una causa social que es percibida como injusta, con la capacidad de crear la conciencia colectiva suficiente para movilizar entorno a ella a un número considerable de personas y presionar públicamente para poder cambiar esa situación. Razón por la cual el pluralismo, materializado a través de las formas tradicionales de movilización, ya sea mediante partidos políticos y movimientos ciudadanos o las nuevas formas que han introducido recientemente las redes sociales, posibilita el ejercicio real de los derechos fundamentales a la libertad de expresión y a la información, que hacen de la comunicación un valor fundamental de toda democracia parlamentaria<sup>273</sup>.

Otro tipo de control es el constitucional, ejercido por el TC, cuyos miembros serán independientes e inamovibles en el ejercicio de su mandato (art. 159.5 CE) y, por lo tanto, no sometidos a control por el resto de poderes del Estado en calidad de intérpretes máximos de la Constitución. A su vez, el art. 9 CE establece un principio general de sometimiento sin excepciones de cualquier poder público a la ley y al Derecho, conforme a los valores y principios inherentes a todo Estado social y democrático de Derecho (art. 1 CE). De todo ello se infiere que en una verdadera democracia representativa, el Parlamento, como un órgano constitucional autónomo que no soberano, está sometido a la jurisdicción contencioso-administrativa y al control del TC<sup>274</sup>. Por ende, también las Comisiones de Investigación están sometidas a este control. Prueba de ello es que la dinámica propia de cada Comisión de Investigación va configurando, a través de la práctica parlamentaria, como dice GARCÍA MAHAMUT, un “paradigma jurídico” exclusivo para cada una de ellas basado en las peculiaridades de sus propias investigaciones que requerirán el pronunciamiento de los Tribunales e incluso del TC<sup>275</sup> en la medida en que sus actuaciones pudieran vulnerar derechos fundamentales, por lo que se va construyendo

---

272. MORA-DONATTO (2001: 86).

273. TOMÁS OLALLA (2004). Ver el resumen del artículo.

274. AGÜERAS ANGULO (2011: 42); FIGUERUELO BURRIEZA (2003: 194-195); ARÉVALO GUTIÉRREZ (2006: 30).

275. ARÉVALO GUTIÉRREZ (2006: 45). El autor señala que se trata de derechos de aplicación directa que no requieren de desarrollo normativo para su invocación. Por eso, se podrá recabar su tutela ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad o acudir en amparo ante el Tribunal Constitucional.

el espectro jurídico-político de las mismas a partir de los diversos casos particulares que originan su creación<sup>276</sup>.

En cuanto a la problemática constitucional, debemos empezar haciendo constar que la CE nada establece en cuanto a la manera de proceder de las Comisiones de Investigación. Hemos visto como el art. 76 CE les confiere el rango constitucional acorde al otorgado por el resto de constituciones europeas de la segunda mitad del siglo XX y, en el caso español, las dota de un plus de efectividad en sus actuaciones, atribuyéndoles el poder especial de solicitar documentación y requerir comparecencias, estableciendo una reserva de ley para la regulación del régimen sancionador por el incumplimiento de la obligación de comparecer. La Constitución pudo conceder poderes más extensos a las Comisiones de Investigación, pero el hecho es que no lo hizo, es decir, no quiso equiparar sus poderes a los de las autoridades judiciales como sí ocurre en otros países de nuestro entorno (Alemania, Italia o Portugal). Por eso no pueden adoptar medidas “parajudiciales” como por ejemplo registros o escuchas telefónicas, lo que evidencia claramente que una de las limitaciones de las Comisiones de Investigación será toda actuación que pueda vulnerar los derechos fundamentales de las personas. En este sentido, echamos en falta en el ordenamiento jurídico español una regulación expresa de desarrollo propia para las Comisiones de Investigación<sup>277</sup> que delimite, sobre todo, hasta dónde pueden extender sus poderes estas Comisiones para no lesionar este tipo de derechos. La problemática constitucional se produce entonces por la falta de concreción de estos poderes especiales en todo el proceso de investigación parlamentaria y, más concretamente, en todo lo relacionado con el estatuto jurídico de los comparecientes. Únicamente en este aspecto encontramos desarrollado el deber constitucional de comparecencia del art. 76.2 CE en 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<sup>278</sup> en la que se fijan las garantías para el cumplimiento de la obligación a comparecer. De este modo, esta Ley establece los requisitos de validez en los que las Comisiones de Investigación deben basarse para notificar legalmente la citación a las personas requeridas<sup>279</sup>, quedando contemplados los supuestos y consecuencias del incumplimiento voluntario de sus previsiones (delito de desobediencia grave del art. 502

276. GARCÍA MAHAMUT (1996: XXVI-XXVII).

277. MORA-DONATTO (1998: 160).

278. BOE núm. 126, de 26 de mayo de 1984: última modificación de 24 de noviembre de 1995.

279. Pero para que una persona pueda, en un primer momento, eludir la comparecencia basta simplemente con esgrimir la excusa de que no le haya llegado la notificación de su citación. En estos casos, la Comisión vuelve a cursarla asegurándose de que los datos de envío son los correctos. Un buen ejemplo de esta picaresca es lo que está ocurriendo actualmente en Corts Valencianes respecto a la Comisión de Investigación sobre la financiación del PSPV y el Bloc, en la que solo cinco de los 40 comparecientes previstos en el plan de trabajo han cumplido con su obligación de acudir a comparecer para informar, circunstancia de la que se ha hecho eco la prensa regional. Ver más en A.C. Valencia, 2019 15 de enero, Las Provincias (recuperado el 22.01.2019 en <https://www.lasprovincias.es/politica/corts-baraja-acciones-20190115002443-ntvo.html>).

CP), así como la determinación de los derechos reconocidos al compareciente. Sin embargo, aunque el régimen de comparecencias queda mínimamente desarrollado en esta ley y el art. 1.2 de la misma garantiza la salvaguarda del derecho a la intimidad y al honor (art. 18.1 CE), al secreto profesional y a la cláusula de conciencia (art. 20.1 CE) y demás derechos constitucionales, la realidad adolece de ciertas garantías respecto a los derechos de defensa de los comparecientes, ya que, por ejemplo, estos son llamados a comparecer sin abogado<sup>280</sup>, no existe la regla de que quien instruye no falla y los testigos no son preguntados por los investigados sino únicamente por los miembros de la Comisión que, para más inri, si no pueden acudir a determinadas sesiones pueden ser sustituidos por otros compañeros de su mismo Grupo, aunque luego sean los miembros titulares los que voten las conclusiones. En definitiva, una regulación expresa que dote a las Comisiones de Investigación de reglas concretas que disciplinen su proceder evitaría, en gran medida, la indefensión de los comparecientes, protegería la presunción de inocencia de los mismos y afianzaría el proceso público para que se ejecutara con todas las garantías, todo ello respetando el interés público en la indagación de los hechos investigados<sup>281</sup> y el *ius in officium* parlamentario<sup>282</sup>.

### 5.1. LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN ANTE LOS PODERES JUDICIAL Y MEDIÁTICO

Podemos afirmar que no puede tildarse a una sociedad de democrática si no existe pluralidad y libertad de opiniones y, evidentemente, tampoco podríamos calificar a ningún Estado de democrático sin control político del poder. De manera semejante, sin control jurisdiccional ni control constitucional claramente no existiría el Estado de Derecho<sup>283</sup>. El verdadero problema puede surgir cuando el control jurisdiccional y el control mediático sustituyen al control parlamentario, con el consiguiente debilitamiento de la democracia parlamentaria como forma de organización política<sup>284</sup>. Por ejemplo, se han judicializado asuntos tan importantes como

280. El art. 3.1 de la Ley Orgánica 5/1984 únicamente establece que el ciudadano podrá comparecer acompañado de la persona que elija para asistirlo.

281. LÓPEZ BARJA DE QUIROGA (1995, 16 febrero).

282. CANOSA USERA (2003), Sinopsis art. 23 CE. El *ius in officium* parlamentario es el conjunto de facultades que definen la función representativa y que conforman el estatuto del parlamentario, haciendo posible el ejercicio del derecho de participación política de los ciudadanos conforme al art. 23.2 CE. Cuando se infringe la legalidad del *ius in officium* parlamentario se ve limitado, a su vez, el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes, con el consiguiente menoscabo de las condiciones de igualdad de los parlamentarios.

283. ARAGÓN REYES (2017: XIII). Prólogo de Cecilia Mora-Donatto.

los concernientes al golpe de Estado del 23-F o al caso Fórum- Afinsa, pero no se han abierto Comisiones de Investigación, a pesar de haber sido solicitadas en el Congreso de los Diputados<sup>285</sup>, para que queden claras no solo las responsabilidades judiciales, sino también las posibles responsabilidades políticas, ya que pueden funcionar de manera complementaria. En consecuencia, la ciudadanía, al verse privada de las pertinentes explicaciones en sede parlamentaria busca, a través de los Medios de Comunicación, el relato público de las posibles negligencias, arbitrariedades o errores en la toma de decisiones públicas, con el fin de obtener información sobre cualquier clase de responsabilidad, aunque el tratamiento de estas noticias viene, casi siempre, acompañado del linchamiento generalizado de los presuntos encausados por los Medios cuando los responsables políticos no tienen por qué coincidir finalmente con las personas que se sentarán en el banquillo de los acusados como presuntos culpables de un delito.

Compartimos entonces la preocupación de GARRORENA MORALES cuando expone que estas formas de control ejercidas por los Jueces y por los Medios de Comunicación, cuando van dirigidas a la actuación del Gobierno, superan en importancia la actividad fiscalizadora del Parlamento llegando incluso a desplazarla, como acabamos de ver. Esta situación que aceptamos con normalidad, pensando que la balanza democrática queda compensada es, cuanto menos, inquietante, ya que debemos darnos cuenta que el control jurisdiccional y el control parlamentario se mueven en ámbitos distintos: el primero en el plano de la responsabilidad penal y el segundo en el de la responsabilidad política, por lo que el crecimiento de uno en detrimento del otro supone un importante desequilibrio democrático ya que es la verdad política la que actúa como verdadera garantía democrática para el efectivo funcionamiento de todo sistema parlamentario constitucional<sup>286</sup>. En consecuencia, no hacer un uso adecuado de las Comisiones de Investigación,

284. ARAGÓN REYES (2008: 140).

285. Fuente Web: Congreso.es (recuperado el 20.01.2019 en [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?\\_piref73\\_2148295\\_73\\_1335437\\_1335437\\_next\\_page=/wcl/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IW10&PIECE=IW10&FMT=INITXD1S.fmt&FORM1=INITXLUS.fmt&QUERY=%281%29.ACIN1.+%26+%28%22SOLICITUD-DE-CREACI%C3%B3N-DE-COMISI%C3%B3N-DE-INVESTIGACI%C3%B3N%22%29.SINI.&DOCS=15-15](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?_piref73_2148295_73_1335437_1335437_next_page=/wcl/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IW10&PIECE=IW10&FMT=INITXD1S.fmt&FORM1=INITXLUS.fmt&QUERY=%281%29.ACIN1.+%26+%28%22SOLICITUD-DE-CREACI%C3%B3N-DE-COMISI%C3%B3N-DE-INVESTIGACI%C3%B3N%22%29.SINI.&DOCS=15-15)). Solicitud de creación de una Comisión de investigación sobre el golpe de Estado del 23-F. (156/000015). Presentado el 01 de abril de 2014; calificado el 08 de abril de 2014; resultado de la tramitación: caducado. Fuente Web: Congreso.es (recuperado el 20.01.2019 en [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?\\_piref73\\_2148295\\_73\\_1335437\\_1335437\\_next\\_page=/wcl/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IW18&PIECE=IW18&FMT=INITXD1S.fmt&FORM1=INITXLUS.fmt&QUERY=%281%29.ACIN1.+%26+%28%22SOLICITUD-DE-CREACI%C3%B3N-DE-COMISI%C3%B3N-DE-INVESTIGACI%C3%B3N%22%29.SINI.&DOCS=9-9](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?_piref73_2148295_73_1335437_1335437_next_page=/wcl/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IW18&PIECE=IW18&FMT=INITXD1S.fmt&FORM1=INITXLUS.fmt&QUERY=%281%29.ACIN1.+%26+%28%22SOLICITUD-DE-CREACI%C3%B3N-DE-COMISI%C3%B3N-DE-INVESTIGACI%C3%B3N%22%29.SINI.&DOCS=9-9)). Solicitud de creación de una Comisión de Investigación para determinar las responsabilidades políticas en la intervención de las empresas FÓRUM FILATÉLICO S.A. y AFINSA BIENES TANGIBLES S.A. (156/000009). Presentado el 06 de julio de 2006; calificado el 07 de julio de 2006; resultado de la tramitación: caducado.

286. GARRORENA MORALES (1998: 424). Ver también nota al pie núm. 8.

judicializando la política, juega en detrimento del control parlamentario y de la Democracia misma<sup>287</sup>, con un protagonismo, a nuestro entender, excesivo de los Jueces en cuestiones políticas debido, en gran parte, a la inoperancia de un control parlamentario dominado por la Mayoría que respalda al Gobierno y que acaba condicionando el uso de las Comisiones de Investigación. Por ello, insistimos en la idea de que la constitución de estas Comisiones debería contemplar la posibilidad de su creación también a solicitud de las Minorías como medio para atenuar esta tendencia actual a sustituir el control parlamentario por el control jurisdiccional<sup>288</sup> ya que ello serviría para potenciar la actividad parlamentaria investigadora dando mayor opción a discernir en una Comisión de Investigación la responsabilidad política del Gobierno enjuiciando cualquier acción del ejecutivo con relevancia social que resulte ajena a presuntos ilícitos.

Pero la coincidencia en el tiempo de la investigación parlamentaria y el proceso judicial puede provocar ciertos roces entre el Poder Legislativo y el Poder Judicial<sup>289</sup> si las Comisiones de Investigación se extralimitan en el ejercicio de sus poderes especiales, como veremos en el siguiente apartado. A estas desavenencias hay que sumarle la proyección que alcanzan en los medios de opinión pública estas actuaciones correlativas de Jueces y Comisiones de Investigación con la llamada pena de telediarario que abre un juicio paralelo a las actuaciones parlamentarias y jurisdiccionales que mal se ajusta a la exigencia constitucional de la presunción de inocencia<sup>290</sup> (art. 24.2 CE).

En conclusión, tanto el Poder Judicial, a través de su independencia, como el Poder Mediático, mediante la libertad de expresión e información, se convertirán en potenciales indicadores del nivel de democratización de un Estado. De su adecuada interacción con las Comisiones de Investigación resultará el uso democrático de las mismas para alcanzar su fin de utilidad pública que no es otro que esclarecer la verdad política, conseguir la repercusión mediática necesaria durante la investigación para desgastar al Gobierno y elaborar unas propuestas para que los hechos no vuelvan a suceder. Para ello, el ordenamiento jurídico español ha establecido la separación de actuaciones con el Poder Judicial pero, para establecerla claramente, se hace necesario un desarrollo legislativo que recoja la amplia casuística que resulta de la interconexión de las investigaciones parlamentaria y judicial.

---

287. ARAGÓN REYES (1995, 16 febrero).

288. GARCÍA GUERRERO (1992: 331). El autor realiza una recensión de la obra de GARRORENA MORALES, A.- ARAGÓN REYES, M. (1991), *Representación política y Constitución democrática: (Hacia una revisión crítica de la teoría de la representación)*, Madrid, Civitas.

289. GARCÍA MAHAMUT (1996: 266).

290. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ (1995, 16 febrero).

### 5.1.1. La relación de las Comisiones de Investigación con el Poder Judicial

Lo primero que debemos volver a recordar es la distinción entre control político y control jurídico. Aunque parezca una obviedad, lo importante es resaltar la diferencia entre los fines que persiguen las Comisiones de Investigación (la verdad política) y los procesos judiciales (la verdad penal) por lo que existe la posibilidad de que las conclusiones de unas y los fallos de los otros sean diferentes o incluso contradictorios, ya que los Jueces deben dictar sus fallos con arreglo a la ley, esto es, según unos cánones normativos preestablecidos, sin dejarse influenciar por el debate que genera en la opinión pública el proceso de investigación de las Comisiones, cuyas conclusiones se acuerdan bajo parámetros de oportunidad<sup>291</sup>. De esta manera, las conclusiones de las Comisiones de Investigación siempre serán un resultado político y, en consecuencia, no regido por el carácter objetivado del control jurídico, como ocurre en la actividad jurisdiccional llevada a cabo por Jueces y Magistrados<sup>292</sup>. Con esto, lo que queremos es que se distinga claramente la responsabilidad penal (art. 117 CE) de la responsabilidad política (art. 108 CE).

Ya hemos visto cómo el ordenamiento jurídico español se decantó por la no judicialización de las Comisiones de Investigación. El legislador entendió que el Poder Constituyente había omitido expresamente la posibilidad de que las Comisiones de Investigación contaran con los mismos poderes e idénticas limitaciones que las autoridades judiciales, legislando en esa misma línea, ya que dicha equiparación concuerda poco con el Principio de separación de poderes y con el mandato constitucional de exclusividad de la potestad jurisdiccional (art. 117 CE) o con el derecho de todas las personas a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE)<sup>293</sup>.

Pero lo que sí estableció el Constituyente fue que, en todo caso, las conclusiones de las Comisiones de Investigación no fueran vinculantes para los Tribunales ni afectaran a las resoluciones judiciales, aunque abría la puerta a la posibilidad de que el resultado de la investigación pudiera ser comunicado al Ministerio Fiscal para que efectúe, si procede, las acciones oportunas<sup>294</sup> ya que, en no pocas ocasiones, una Comisión parlamentaria realizará investigaciones sobre asuntos que podrían tener su vertiente penal<sup>295</sup>. En consecuencia, la no vinculación de

291. MORA-DONATTO (1996: 277).

292. MORA-DONATTO (1998: 12-13). Prólogo de Manuel Aragón Reyes.

293. ARAGÓN REYES (1995, 16 febrero).

294. El mandato constitucional y reglamentario lo podemos encontrar en el art. 76 CE, art. 52.4 y 52.5 RCD y art. 60.3 y 60.5 RS.

295. LÓPEZ BARJA DE QUIROGA (1995, 16 febrero).

la investigación parlamentaria con el Poder Judicial nos hace entender que ambos son procesos separados y que pueden convivir en el tiempo paralelamente ya que sus fines son totalmente distintos<sup>296</sup>. Por otro lado, esta vía de comunicación con la Fiscalía, aunque mínima, viene desarrollada en el art. 52.5 RCD, al establecer que la Mesa del Congreso podrá dar traslado de las conclusiones al Ministerio Fiscal. Esta facultad de la Mesa responde, a nuestro entender, al innegable espíritu de colaboración que debe regir la actuación de los poderes públicos en las formas de gobierno parlamentarias ya que, de la investigación parlamentaria se pueden inferir indicios de responsabilidad criminal en la conducta de las personas políticamente investigadas. Sin embargo, la repercusión mediática que ello origina sobre la persona sospechosa de conducta penalmente ilícita causa el consiguiente menoscabo público de su derecho fundamental a la presunción de inocencia. Más aún, no debemos olvidar que esta presunción de culpabilidad penal es adoptada por un órgano en esencia parcialmente político y en base a unas consideraciones ajenas a la investigación política a la que se circunscribe la investigación parlamentaria que, además de poder estar basadas en ideas preconcebidas, se deciden en una Comisión de Investigación que ha elaborado un plan de trabajo eligiendo las comparecencias de ciertas personas y eludiendo las de otras, lo que vulnera las garantías jurisdiccionalmente exigidas, no pudiendo servir de base para emitir un enjuiciamiento criminal sin vulnerar el art. 24 CE<sup>297</sup>. A este respecto, parecería acertada la opción practicada en Holanda, donde las declaraciones hechas en sede parlamentaria no pueden emplearse como medios de prueba en los Tribunales<sup>298</sup>. Si también añadimos la circunstancia de que el principal motivo de creación de las Comisiones de Investigación es de índole político y que serán eficaces para un partido político en la medida en que le den rentabilidad electoral, podemos esperar que la senda de la culpabilidad penal como detonante a la apertura de una investigación judicial resulte causa más que sospechosa para llegar a este tipo de conclusiones. Para la persona investigada esto convertiría la Comisión de Investigación en una antesala judicial<sup>299</sup>, lo que resultaría una disfunción del control político ya que se pretende tildar unos hechos como indicativos de delito desde la condición subjetiva propia del control parlamentario cuyo ejercicio responde a la libertad de los parlamentarios para elegir los criterios de valoración desde los que enjuiciar los hechos<sup>300</sup>.

---

296. GARCÍA MAHAMUT (1996: 272-273).

297. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ (1995, 16 febrero).

298. ARAGÓN REYES. (1995, 16 febrero).

299. GARCÍA MAHAMUT (1996: 273).

300. ARAGÓN REYES (1986: 15-16).

Ante esta situación y para evitar la indefensión, CAAMAÑO nos propone dos alternativas: una sería introducir en el ámbito de la investigación parlamentaria garantías procesales tales como el derecho a la defensa y a los medios de prueba pertinentes para la misma, el derecho a la asistencia de letrado, el derecho a un proceso público con todas las garantías, etc. Otra alternativa para evitar esta disfunción sería prohibir la coincidencia en el tiempo de las investigaciones parlamentaria y judicial<sup>301</sup>, debiendo la Comisión de Investigación, lógicamente, paralizar sus trabajos en caso de apertura de juicio. A este respecto, y para hacer un buen uso de las Comisiones de Investigación, nos decantamos por la primera alternativa, idea que desarrollaremos más adelante cuando veamos en el Punto VI las propuestas de mejora para las Comisiones de Investigación. Por otro lado, como es de suponer, descartamos la segunda alternativa porque creemos que ambas actuaciones pueden y deben ser compatibles, incluso simultáneamente, como una manera complementaria de establecer sobre un mismo asunto tanto las responsabilidades políticas como jurisdiccionales. La razón de esta compatibilidad es el carácter institucionalizado tanto del control jurídico como del control político debido a que ambos tienen reconocida jurídicamente dicha función de control, a diferencia de lo que ocurre con el control social, que es un control no institucionalizado, es decir, que no representa una competencia formalizada sino una facultad libre de los agentes sociales que no deben someterse a ningún procedimiento reglado para su ejercicio. Por el contrario, la institucionalización del control político y el jurídico hace que puedan ser complementarios, aunque esta sea la única similitud entre ambos tipos de control<sup>302</sup>.

Por último, es importante insistir de nuevo en las actuaciones separadas de la investigación judicial y de la parlamentaria, aunque la realidad nos lleve, en ocasiones, a la convergencia de las mismas. Ello es posible cuando existe un procedimiento judicial abierto al mismo tiempo y sobre la misma causa que la investigación parlamentaria. Aquí, en la simultaneidad de ambos procedimientos, encontramos el principal escollo para el deslinde de ambas investigaciones ya que, si bien las actuaciones de las Comisiones de Investigación no pueden afectar a las resoluciones judiciales ni incidir sobre la labor de los Tribunales, al mismo tiempo estas Comisiones están facultadas para requerir del resto de instituciones públicas la información que consideren necesaria para su investigación<sup>303</sup>. En este sentido, existe

---

301. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ (1995, 16 febrero).

302. ARAGÓN REYES (1986: 12-13).

303. Recordemos que la información suficiente es un factor clave para el esclarecimiento de la verdad política y que la facultad de recabar datos, informes o documentos queda configurado en el art. 7 RCD también como un derecho individual de los diputados para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias.

una clara limitación a la petición de documentación de las Comisiones de Investigación recogida en el art. 301 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (en adelante LEC) al disponer que las “diligencias del sumario serán reservadas y no tendrán carácter público hasta que se abra el juicio oral”, por lo que solo las partes personadas en los procedimientos tendrán acceso a las mismas. Por lo tanto, la colaboración de la Justicia con el Parlamento está limitada constitucionalmente por la independencia judicial (art. 117 CE) y, en este caso concreto, por la apertura de juicio oral (art. 301 LEC) siendo, en primera instancia, el Juez instructor el que debe valorar si la petición de documentación de sus señorías se encuentra sometida al secreto del sumario o si su remisión a sede parlamentaria pudiera poner en riesgo derechos fundamentales de las personas enjuiciadas o entorpecer la propia investigación judicial<sup>304</sup>. Como ejemplo podemos citar el caso de la Sección Segunda de lo Penal de la Audiencia Nacional, que ha rechazado el requerimiento de determinados informes policiales por parte de la *Comisión de Investigación sobre la presunta financiación ilegal del PP* al considerar que el acceso a estos documentos podría comprometer la presunción de inocencia de los acusados en una investigación paralela no sujeta a garantías jurisdiccionales<sup>305</sup>. Otro ejemplo más reciente lo protagoniza el titular del juzgado de instrucción número 43 de Madrid, que rechaza la petición de la documentación realizada por la *Comisión de Investigación de Corts Valencianes sobre la financiación ilegal del PSPV y Bloc entre 2007 y 2008* relativa a la instrucción sobre los contratos adjudicados a la empresa Crespo Gomar<sup>306</sup>. La reserva de las diligencias del sumario afecta también a determinados comparecientes implicados en la instrucción sumarial que se acogen al secreto de la investigación judicial para no desvelar detalles sobre la misma, ya que ello podría incidir en el curso de las pesquisas judiciales<sup>307</sup>. Para concluir con este asunto, nos parece interesante aportar textualmente la nota final del Dictamen de 24 de junio 2016 de la *Comisión de Investigación del Accidente de la Línea 1 de Metrovalencia de 3 de Julio de 2006*, que dice:

---

304. DE GRADO (2017, 2 de julio).

305. NOTICIAS ESPAÑA (2017, 29 noviembre).

306. FERRIOL (2018, 12 diciembre). Además, el Juez instructor recuerda que la publicidad de las actuaciones judiciales recogida en el art. 120 CE no implica la entrega y difusión de la documentación judicializada y pendiente de enjuiciamiento a individuos que no se hayan personado en la causa. En todo caso, también recuerda que lo que está previsto en nuestro ordenamiento jurídico es que sean las Asambleas legislativas las que pueden remitir sus conclusiones al Ministerio Fiscal y no que los presidentes de las mismas recaben información o documentación de los Juzgados y Tribunales.

307. EFE (2017, 28 noviembre). Este ha sido el caso del coronel jefe de la Unidad Central Operativa, Manuel Sánchez Corbi, durante su comparecencia en el Congreso de los Diputados ante la Comisión de Investigación sobre la presunta financiación ilegal del Partido Popular. Algunos diputados le han tachado de poco colaborador pero el coronel se ha escudado en su derecho a no declarar en virtud del secreto de las investigaciones.

*“Mientras esta Comisión de Investigación ha venido desarrollando su trabajo, en sede judicial se ha estado investigando las responsabilidades penales derivadas del accidente de metro de Valencia del 3 de julio de 2006.*

*Los trabajos desarrollados por esta Comisión han respetado la independencia del poder judicial y el deber de reserva sobre la documentación judicializada” (pág. 294).*

En conclusión, pensamos que utilizar adecuadamente las Comisiones de Investigación es el camino para recuperar la normalidad institucional que implica que la responsabilidad de los políticos se dirima en el Parlamento y solo, excepcionalmente, en los Tribunales, a la vez que los Medios de Comunicación se hagan eco de lo acaecido en sede parlamentaria y no que el Parlamento trate lo que publican los medios, como intentaremos explicar en el siguiente apartado<sup>308</sup>.

### 5.1.2. Las Comisiones de Investigación y su relación con el Poder Mediático

Es indudable que, hoy en día, las Comisiones de Investigación parlamentarias son un tema de gran actualidad debido al especial interés que puedan despertar en la opinión pública, tanto la persona que va a declarar como el asunto sobre el que versa la investigación parlamentaria. En este sentido, podríamos tachar de simbiótica la relación de las Comisiones de Investigación con los Medios de Comunicación ya que, por un lado, la presión mediática ejercida por la prensa puede dar origen a la creación de las mismas favoreciendo así a las Minorías y, por otro lado, los Grupos Parlamentarios aprovechan incluso la propuesta de creación de una Comisión de Investigación para desgastar al Gobierno y a las formaciones que le apoyan. De esta manera, el uso mediático que se hace de ellas, incluso en el caso de no prosperar, consigue el posicionamiento de los Grupos Parlamentarios de la Cámara y el consiguiente rédito o desgaste político para aquellos partidos que hayan apoyado o no su creación. Cabe señalar que, en multitud de ocasiones, las intervenciones de los parlamentarios en estas Comisiones no van dirigidas a convencer al resto de miembros del Parlamento (misión harto difícil) sino que, principalmente, buscan la proyección fuera de los muros de la Cámara a través de los Medios de Comunicación para que su testimonio político genere opinión pública. Por ello, la difusión mediática se convierte en el mejor aliado de los Grupos Parlamentarios, convirtiendo a los Medios de Comunicación en el factor fundamental para la rentabilidad política de los instrumentos de control parlamentario<sup>309</sup>, entre los que destacan las Comisiones

308. ARAGÓN REYES (1995, 16 febrero).

309. SERRA CRISTÓBAL (2009: 118).

de Investigación por la mayor repercusión mediática que consiguen, tanto por su dilación en el tiempo como por el revuelo que puedan provocar los comparecientes o la inquietud que pueda generar el asunto investigado.

Así que las Comisiones de Investigación parlamentarias se convierten en valiosos instrumentos de control en los que se hace indispensable la participación de los Medios de Comunicación en base a su papel difusor de la actividad parlamentaria<sup>310</sup>, que es lo que, en definitiva, genera el apoyo de la opinión pública para que dichas actuaciones político-parlamentarias se transformen en el rédito electoral necesario para obtener el poder (caso de la Minoría-Oposición) o perpetuarse en el mismo (caso de Mayoría-Gobierno). Esta capacidad publicista puede convertirse, pues, en una herramienta muy valiosa, especialmente para las pequeñas Minorías, ya que la difusión en los Medios de Comunicación de sus actuaciones de control les hace cobrar gran protagonismo en la vida pública<sup>311</sup> incidiendo directamente en la voluntad del electorado. Por consiguiente, asistimos a un escenario político de extraparlamentarización parcial de la función controladora ya que la verdadera eficacia de la acción opositora radica más en su habilidad comunicadora para difundir a la opinión pública un programa alternativo viable que en su labor de desestabilización al Gobierno en sede parlamentaria<sup>312</sup>.

En resumen, lo que queremos apuntar es que sin la publicidad de los Medios de Comunicación, el control parlamentario difícilmente existiría y, en consecuencia, el sistema político acabaría descompensado<sup>313</sup> porque los Medios de Comunicación tienen una misión fundamental para el Parlamento como es la de hacer de intermediarios entre las Cámaras y los electores, permitiendo así multiplicar su voz para conectar con el ciudadano, dándole a conocer las actuaciones de los parlamentarios. De esta manera, si existe libertad y pluralidad informativa y sentido profesional de los periodistas que no se ciñen sólo al abordaje de los políticos en los pasillos del Congreso o del Senado, buscando la primicia rápida, sino que retransmiten la actividad parlamentaria completa, los Medios contribuirán a trasladar una imagen fiel de lo que es la vida en el Parlamento<sup>314</sup>. Es más, creemos que para la consolidación de un verdadero Estado democrático, los Medios de Comunicación no pueden ser la sola vía de formación de la opinión pública, sino que el Parlamento debe convertirse en un medio para trasladar la actualidad informativa a los ciudadanos, ejerciendo una labor investigadora e infor-

---

310. ARANDA ÁLVAREZ (2007: 107-108).

311. SERRA CRISTÓBAL (2009: 118).

312. TORRES DEL MORAL (1995: 35).

313. TORRES DEL MORAL (1995: 35).

314. SANTAOLALLA (1989: 147-150).

madora sobre determinados problemas de la actualidad política relevantes para el interés público a través, principalmente, de sus Comisiones de Investigación parlamentarias. En definitiva, hay que entender el Parlamento no solo como fin informativo, sino también como medio de información parlamentaria<sup>315</sup> para recuperar la normalidad institucional comentada en el apartado anterior con el fin de que la prensa difunda lo que ocurre en el Parlamento y que no sea el Parlamento el que actúe al dictado de los Medios de Comunicación conforme a la Teoría de la *Agenda Setting*. Nos referimos a la llamada "teoría de la fijación de la agenda" que postula que, los *mass media* (medios de comunicación de masas como televisión, radio o prensa)<sup>316</sup>, con la inclusión o exclusión de determinados temas, poseen una gran influencia sobre la opinión pública, llegando a decidir qué asuntos son los que tendrán más interés informativo en función de cuánto espacio e importancia se les reserve en los Medios. En resumen, esta teoría especula sobre la potestad de los *mass media* para fijar los temas de debate del espacio público. Con ello los Medios manejan la opinión pública porque, aunque no nos digan lo que tenemos que pensar, sí nos dicen sobre qué tenemos que pensar y, por consiguiente, de lo que tenemos que hablar<sup>317</sup>. Como muestra de ello, consideramos interesante la *Agenda Setting* de las principales portadas de la prensa escrita del pasado 19 de septiembre de 2018<sup>318</sup> sobre la comparecencia en el Congreso del expresidente Aznar ante la *Comisión de Investigación sobre la presunta financiación ilegal del Partido Popular* (Ver Anexo 6). De las principales portadas de los periódicos de ese día llama la atención que solo uno de los medios no fije la noticia en portada (ABC), decidiendo que tenemos que pensar en la tesis de P. Sánchez. El resto trata la comparecencia de Aznar en el Congreso de diferente manera para que, por ejemplo, hablemos del enfrentamiento parlamentario entre Aznar e Iglesias (El País y La Vanguardia) o pensemos en la vuelta a la política de Aznar de la mano de Casado (El Mundo y La Razón) o en el hecho de que un Aznar áspero y altivo no vaya a pedir perdón por los casos de corrupción de su partido (El Periódico).

En resumen, los Medios de Comunicación utilizan la información como herramienta de poder y, en consecuencia, pueden convertir las Comisiones de Investigación en auténticas plataformas de interés para la opinión pública o en

315. GIL GIL (2000: 155).

316. Fuente Web: Google.com; Diccionario de Google (recuperado el 02.01.2019 en <https://www.google.com/search?q=mass+media&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b-ab>).

317. RODRÍGUEZ (2015, 5 de mayo).

318. Fuente Web: EL IMPARCIAL, Prensa 19 de septiembre 2018 (recuperado el 20.01.2019 en <https://www.elimparcial.es/album/466/prensa-19-de-septiembre-2018/1/prensa-19-de-septiembre-2018.html>).

*shows* mediáticos con la única pretensión de manejar la actualidad política en función de la línea editorial que defienda cada uno. Por eso no debemos olvidar que, para garantizar la libertad de información, deben existir tanto Medios de Comunicación públicos como privados y, en ese contexto, consideramos de máxima importancia una correcta regulación de nuestro sector audiovisual que, actualmente, podemos resumir en tres normas fundamentales: la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones; la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal y la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual. En lo que se refiere a los Medios de titularidad pública, hay que destacar la existencia de la Comisión Mixta Congreso de los Diputados-Senado de Control Parlamentario de la Corporación RTVE y sus Sociedades, prevista en la Ley 7/2010<sup>319</sup>. De este modo, se comprueba desde el Parlamento que, especialmente la televisión pública, como medio de mayor cuota, no pueda servir a los intereses del partido en el Gobierno conforme a lo dispuesto en el art. 20.3 CE. Esta ley también prevé la existencia del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales como autoridad independiente fiscalizadora y reguladora de los medios de comunicación estatales.

Sin embargo, la realidad nos lleva hoy en día a formularnos algunas preguntas: los Medios de Comunicación, ¿públicos o del Gobierno? y los grandes grupos de comunicación, ¿privados o del Poder Económico? Nos estamos refiriendo a la presunta tendencia de todo Gobierno, con independencia de su ideología, a la manipulación política de los medios públicos y a la existencia, como ya hemos señalado en este trabajo, de unos poderes de hecho que cambian la clásica noción de separación de poderes para entenderla desde una realidad equilibrada entre el Poder Político y dos poderes fácticos, el Poder Económico y el Poder Mediático<sup>320</sup>. En consecuencia, para responder a estas preguntas, debemos reflexionar sobre el hecho de que la práctica, tanto del Poder Económico como del Mediático no está institucionalizada, es decir, trasciende los ámbitos formales, por lo que, a diferencia de lo que ocurre en el Poder Político, no existen frenos o contrapesos que limiten su ejercicio, lo que puede jugar en contra del equilibrio democrático. De esta manera, se ha acuñado el término “mediocracia” para definir las nuevas relaciones de poder dominadas por los medios de masas gracias a la tendencia a la concentración empresarial dentro del sector mediático que posibilita que las élites empresariales controlen las grandes corporaciones del

319. ELVIRA PERALES (2003) Sinopsis art. 20 CE.

320. Como ya hemos visto, esta jerarquización de poderes y en ese orden de importancia la realiza RAMONET (1998:34). DE VEGA (2006:11-13) nos habla sobre el Poder Político, que engloba el Poder Constituyente, el Poder de Reforma y los Poderes Constituidos (Legislativo, Ejecutivo y Judicial).

mundo de la comunicación. De esta manera, Poder Económico y Poder Mediático quedan fusionados bajo unos mismos intereses, ya que se trata de poderes económicamente concentrados<sup>321</sup>. Sin embargo, esta situación no debería resultar problemática si existe pluralidad y libertad en los Medios de Comunicación privados y si existen unos Medios de Comunicación públicos de calidad y con una verdadera vocación de servicio público en los que libertad y la veracidad de la información sean el requisito indispensable para la difusión de sus noticias<sup>322</sup>. El problema surge cuando los gobernantes intentan desvirtuar esta condición *sine qua non* de los Medios prevista en el art. 20.1 CE que reconoce, entre otros, el derecho fundamental a la libertad de expresión y de información.

En conclusión, el poder de los Medios de Comunicación o Poder Mediático se convierte en las sociedades actuales en un poder de facto junto al Poder Económico y al Poder Político, ejerciendo un control social sobre el resto de poderes establecidos mediante su contribución a la formación de la opinión pública. A pesar de las distintas líneas editoriales a las que puedan responder, los Medios plurales y libres se erigirán como los grandes valedores de la Democracia, revelando a la sociedad las tramas de corrupción, por pequeñas que sean y el resto de escándalos políticos, mirando allá donde, en ocasiones, el Legislativo enmudece o llega a conclusiones pobres de solemnidad emitidas a través de las Comisiones *ad hoc* constituidas sobre los mismos asuntos de actualidad política<sup>323</sup>. Es lo que GIMÉNEZ MARTÍNEZ llama “el divorcio entre la España real y la España oficial”<sup>324</sup>.

Pero los problemas más serios que plantean las Comisiones de Investigación no vienen de la mano de la *Agenda Setting* que quieran imponer los Medios ni de la necesaria separación de actuaciones con el Poder Judicial, sino que surgen derivados de sus poderes especiales en cuanto a la problemática constitucional que engendran en lo que se refiere a la posible vulneración de derechos fundamentales, tanto de diputados y senadores como de aquellas personas requeridas a comparecer.

---

321. ALVA DE LA SELVA (2013: 216-219).

322. DÍAZ NOSTI (2011: 86).

323. Recordemos la Comisión de Investigación sobre los GAL, que no llegó ni a emitir conclusiones, o también aquellos asuntos que no han sido investigados en sede parlamentaria como por ejemplo el golpe de Estado del 23-E.

324. GIMÉNEZ MARTÍNEZ (2015: 161).

## 5.2. PROBLEMÁTICA CONSTITUCIONAL DE LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN

Como acabamos de plantear, el aspecto que suscita mayor polémica en las Comisiones de Investigación es el que está relacionado con sus límites y sus poderes especiales. En cuanto a sus límites, LANDA<sup>325</sup> manifiesta que, en un sentido genérico, podemos diferenciar entre: límites materiales, competenciales, temporales y personales. Cuando hablamos de límites materiales nos estamos refiriendo al poder de calificación y admisión o inadmisión a trámite que ostenta la Mesa de las Cámaras respecto de cualquier iniciativa parlamentaria (art. 31.4 RCD), que se convierte en el principal motivo de recurso por parte de Diputados y Senadores por vulneración del *ius in officium* parlamentario y, aunque este tema lo desarrollaremos en profundidad en el siguiente epígrafe, vamos a comentar de manera escueta lo que significan estos límites. En definitiva y en lo que concierne a las Comisiones de Investigación, lo que queremos decir es que la Mesa es la encargada de interpretar la legalidad de la propuesta de creación de estas Comisiones respecto a la versátil calificación del objeto de la investigación como asunto de “interés público” en relación, por ejemplo, a actividades privadas o a aquellas materias clasificadas como secretas o reservadas que puedan comprometer la seguridad nacional o la defensa del Estado y que exigen que sean tratadas en la *Comisión de control de los créditos destinados a gastos reservados*, más conocida popularmente como la Comisión de secretos oficiales. Para ello, esta Comisión ha adoptado medidas especiales como reducir el número de sus miembros a ocho o que las reuniones sean secretas, esto es, sesiones a puerta cerrada a las que no tiene acceso ni el público ni la prensa<sup>326</sup>. También suponen un límite material aquellas propuestas de creación de estas Comisiones para investigar las presuntas irregularidades supuestamente cometidas por el Rey emérito D. Juan Carlos durante los casi 39 años que duró su reinado y que, teóricamente, siguió desarrollando con posterioridad al mismo tras su abdicación

---

325. LANDA (2004: 128-131).

326. Ya hemos visto como el ordenamiento jurídico español no considera que las materias clasificadas constituyan un límite absoluto al derecho a la información de las Comisiones de Investigación en virtud del art. 10.2 de la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales. Por eso, la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 11 de mayo de 2004, sobre secretos oficiales establece las medidas necesarias para compaginar el derecho al ejercicio del cargo público parlamentario del art. 23.2 CE con la salvaguarda de la seguridad del Estado. En cuanto a las actuaciones privadas, estas deben haber generado inquietud social e involucrar a personajes políticos.

el 19 de junio de 2014 en la persona de su hijo Felipe VI<sup>327</sup>. El Resultado de la calificación de la Mesa es el de “inadmitido a trámite en términos absolutos”. Para rechazar dichas solicitudes la Mesa se basa en los efectos permanentes de la figura de la inviolabilidad en la persona del Rey, tanto durante el tiempo en que ostentó la Jefatura del Estado como después de su abdicación. La Mesa sustenta su argumentación en que se pretende someter a control político a quien no está sujeto a responsabilidad alguna (art. 56.3 CE) y, además, entiende que los hechos objeto de investigación posteriores a su abdicación son continuación de actuaciones realizadas durante su reinado y, por lo tanto, no sujetos a responsabilidad. En este sentido, los diputados que pedían investigar las actividades de D. Juan Carlos exclusivamente desde que dejó de ser Jefe de Estado mantienen que, desde su abdicación voluntaria en 2014, el Rey emérito no puede mantener sus privilegios constitucionales y, por eso, han utilizado la primera vía de recurso prevista en el art. 31.2 RCD, solicitando la reconsideración de la Mesa, que deberá volver a pronunciarse sobre la inviolabilidad de las actividades de D. Juan Carlos I tras su abdicación<sup>328</sup>, oída la Junta de Portavoces y mediante resolución motivada.

Por otro lado, aludimos a límites competenciales cuando hacemos referencia a las relaciones con el Poder Judicial y con el Ministerio Fiscal, por ejemplo, a la hora de si el Poder Judicial tiene la obligación de proporcionar información y pruebas al Congreso sobre un procedimiento jurisdiccional que discurre en paralelo a la investigación parlamentaria, o si las pruebas exhibidas por el Parlamento no quedan inhabilitadas para ser utilizadas en vía judicial, perjudicando en su defensa a los llamados a declarar en sede parlamentaria. Por otra parte, los límites temporales vienen establecidos en el acuerdo de creación de la Comisión que delimita temporalmente la duración de su plan de trabajo, fijando un plazo máximo para que la Comisión emita sus conclusiones, que será prorrogable por acuerdo de la Cámara<sup>329</sup>. Finalmente, los límites personales quedan referidos a

327. Fuente Web: Congreso.es (recuperado el 09.01.2019 en [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas/Indice%20de%20Iniciativas?\\_piref73\\_1335503\\_73\\_1335500\\_1335500\\_next\\_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IW12&FMT=INITXLUS.fmt&DOCS=1-25&DOCORDER=FIFO&OP DEF=Y&QUERY=%28I%29.ACIN1.+%26+%28I56%29.SINI](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas/Indice%20de%20Iniciativas?_piref73_1335503_73_1335500_1335500_next_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IW12&FMT=INITXLUS.fmt&DOCS=1-25&DOCORDER=FIFO&OP DEF=Y&QUERY=%28I%29.ACIN1.+%26+%28I56%29.SINI)).

328. DÍAZ (2018, 2 noviembre).

329. Fuente Web: Congreso.es; Boletín Oficial de las Cortes Generales-Congreso de los Diputados, Serie D General, núm. 225 de 9 de octubre de 2017 (recuperado el 22.01.2019 en [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L12/CONG/BOCG/D/BOCG-12-D-225.PDF#page=3](http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/D/BOCG-12-D-225.PDF#page=3)). Por ejemplo, el Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión de 28 de septiembre de 2017, acordó la creación de la Comisión de Investigación sobre el accidente ferroviario ocurrido en Santiago el 24 de julio de 2013 concretando tanto el objeto de la investigación parlamentaria como la composición de sus miembros respecto a la proporcionalidad de cada Grupo Parlamentario en la Cámara y la duración de los trabajos de la Comisión para la presentación de sus conclusiones, que en este caso queda fijado en cinco meses desde la fecha de constitución de la Comisión, prorrogables por acuerdo del Pleno de la Cámara.

la posible vulneración de derechos fundamentales, tanto de las personas requeridas a comparecer (derecho a la dignidad de la persona humana, el derecho al honor y a la presunción de inocencia, el derecho a la intimidad y privacidad, el derecho al debido proceso parlamentario o el derecho de defensa entre otros) como de los propios parlamentarios (derecho al ejercicio del cargo representativo conforme al art. 23.2 CE) y que desarrollaremos en el segundo epígrafe de este apartado.

En cuanto a los poderes especiales de las Comisiones de Investigación, distinguimos el poder para requerir la comparecencia de personas y requerir declaraciones (*The power to send for persons*) que significa la obligación de comparecencia de autoridades, funcionarios o cualquier persona ante la citación de una Comisión de Investigación en los términos y plazos legalmente previstos y, también, el poder de estas Comisiones para recabar información (*The power to send for papers and records*) del resto de instituciones públicas<sup>330</sup>.

### 5.2.1. La incidencia de la Mesa de las Cámaras en el *ius in officium* parlamentario

Podríamos definir el *ius in officium* de Diputados y Senadores como el bloque de competencias que determinan la función representativa y que conforman el estatuto del parlamentario, haciendo posible el ejercicio del derecho de participación política de los ciudadanos<sup>331</sup>. De este modo, los representantes deben acceder a sus funciones parlamentarias sin impedimentos ilegítimos que desvirtúen la naturaleza del cargo público representativo (art. 23.1 CE) y en condiciones de igualdad y permanencia en el mismo (art. 23.2 CE). Pero para invocar la tutela del art. 23 CE hace falta que los derechos o facultades lesionados del *ius in officium* conciernan al núcleo de la función representativa parlamentaria, esto es, que atañan a la función legislativa o a la función de control al Gobierno<sup>332</sup>. Al margen de que la “grupocracia”<sup>333</sup> o parlamentarismo de partidos pueda llegar

330. LANDA (2004: 128-131).

331. CANOSA USERA (2003), Sinopsis art. 23 CE.

332. MARTÍ SÁNCHEZ (2005: 293). Ver también RIDAO MARTÍN (2017: 112-116).

333. SANTAOLALLA (1989: 38). Véase también nota 2 a pie de página. La incardinación del sistema de partidos en la actividad parlamentaria junto a la excesiva racionalización del Parlamento a través de la implementación del Principio de la Mayoría ha provocado, en la práctica, la imposición de una férrea disciplina de partidos dando lugar a la llamada “grupocracia” o parlamentarismo de partidos.

a limitar el derecho individual al debate en el caso particular de los parlamentarios, la causa principal con la que estos tropiezan a la hora de reclamar el *ius in officium* en los términos que emanan del art. 23.2 CE proviene del poder de la Mesa de las Cámaras a la hora de calificar y admitir a trámite, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos parlamentarios (art. 31.4 RCD), ya que la inadmisión a trámite de los mismos impide el debate público sobre la iniciativa presentada limitando el derecho fundamental de Diputados y Senadores al ejercicio del cargo parlamentario<sup>334</sup>. Sin embargo, en ocasiones, la Mesa puede extralimitarse en esta función traspasando el ámbito jurídico-técnico al que debe ceñirse y adoptando una decisión que responde más bien a un criterio de oportunidad política, cosa que no le corresponde, ya que la Mesa es un órgano de administración y gobierno interior de las Cámaras y no un órgano político como puedan ser el Pleno, los Grupos Parlamentarios, las propias Comisiones o la Junta de Portavoces<sup>335</sup> (Ver Anexo 5- Tabla 13: Órganos parlamentarios de las Asambleas legislativas). De este modo, la Mesa no tiene justificación para inadmitir una solicitud de creación de Comisión de Investigación que verse sobre un asunto de interés público que esté bajo el ámbito competencial de la Cámara y que se ajuste a Derecho. Lo contrario sería encubrir un juicio político bajo supuestos parámetros técnicos, lo que supondría una vulneración del derecho fundamental de Diputados y Senadores al ejercicio parlamentario reconocido por el art. 23 CE<sup>336</sup>. Ante esta situación, los Diputados y Senadores tienen como

334. En efecto, la Mesa, como órgano rector de la Cámara (art. 30.1 RCD), tiene la potestad de no admitir aquellas iniciativas parlamentarias que se formulan contraviniendo los requisitos legalmente establecidos. También aplica esta potestad para subsanar determinados errores de forma, por lo que la Mesa puede intervenir, por ejemplo, pidiendo la reformulación de una Pregunta parlamentaria o recalificando una Interpelación como Pregunta, cumpliendo así la función técnica encomendada por los Reglamentos de las Cámaras de ordenar y racionalizar la vida interna de los Parlamentos para mayor eficacia de los mismos.

335. Fuente Web: Congreso.es (recuperado el 05.01.2019 en <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Transparencia/InfInstit/Func>). La Junta de Portavoces es la reunión de los portavoces de los Grupos Parlamentarios bajo la presidencia del Presidente de la Cámara y la presencia de, al menos, un Vicepresidente, uno de los Secretarios y el Letrado Mayor. Las decisiones de la Junta de Portavoces se adoptan siempre en función del criterio de voto ponderado (art. 39 RCD). Tiene como función principal aprobar el orden del día del Pleno.

336. STC 88/2012, de 7 de mayo, FJ 5 (BOE núm. 134, de 05 de junio de 2012). Esta sentencia declara la lesión del derecho fundamental garantizado por el art. 23.2 CE de los Diputados de los Grupos Parlamentarios Socialista e Izquierda Unida de la Asamblea de Madrid y la nulidad de los acuerdos que impidieron su ejercicio en lo referente a la inadmisión a trámite por la Mesa de la Asamblea de la solicitud de creación de una Comisión de Investigación sobre el contrato de concesión de obra pública para la redacción del proyecto, ejecución de obra y gestión del servicio público de explotación de la línea ferroviaria de transporte público de viajeros con infraestructura propia, entre Madrid y los municipios de Rivas-Vaciamadrid y Arganda del Rey.

primera vía de recurso la reconsideración ante la propia Mesa (art. 31.2 RCD) y, si esta volviese a ser desestimada, la vía del recurso de amparo ante el TC por vulneración de su derecho a la participación política del art. 23.2 CE<sup>337</sup> y que es motivo de multitud de recursos que generan una extensa doctrina constitucional a través de distintas sentencias (STC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 7, 8 y 9; STC 196/1990, de 29 de noviembre, FJ. 6 o STC 220/1991, de 25 de noviembre, FJ. 5)<sup>338</sup>.

Por lo tanto, el análisis técnico de las solicitudes de creación de Comisiones de Investigación y su admisión o inadmisión a trámite se convierte en la verdadera llave del control parlamentario al Gobierno, ya que la interpretación de la legalidad vigente a la hora de su calificación puede suponer el obstruccionismo de la Mesa a determinadas investigaciones que pudieran incomodar a la Mayoría-Gobierno. Por eso es tan importante que en la composición de las Mesas de las Cámaras esté presente no solo la Mayoría sino también la Minoría<sup>339</sup>.

Como reflexión, decir que todo exceso de las Mesas de las Cámaras en su poder de calificación y declaración de inadmisibilidad a trámite de las iniciativas parlamentarias restringe no solo el *ius in officium* de Diputados y Senadores sino también el derecho a conocer la verdad política en el ámbito de lo público de todos los españoles, lo que ha de constituir uno de los fines más básicos de todo Parlamento democrático. En este sentido, a partir de la existencia de registros digitales en la página web del Congreso de los Diputados sobre las solicitudes de creación de Comisiones de Investigación (IV Legislatura), hemos recopilado las inadmisiones a trámite de las mismas por parte de la Mesa del Congreso referenciando su actuación sobre los casos en los que, posteriormente, la Mesa ha admitido a trámite otra solicitud con el mismo trasfondo y los casos en los que no cabe volver a plantear el asunto (Ver Anexo 7- Tabla 14: Histórico de solicitudes de creación de Comisiones de Investigación inadmitidas a trámite desde 1989 hasta la actualidad y valoración de la actuación de la Mesa del Congreso). Comprobamos como, desde 1989, han sido ocho las ocasiones en las que la

---

337. AGÜERAS ANGULO (2011: 48).

338. FERNÁNDEZ SARASOLA (2000: 105). Ver nota al pie núm. 35.

339 SERRA CRISTÓBAL (2009: 109). Ver nota al pie núm. 29 y nota al pie núm. 33 sobre composición de la Mesa (STC 141/1990). Véase también GARCÍA MAHAMUT (2002: 36), nota al pie núm. 30, referida a la misma STC 141/1990, de 20 de septiembre (BOE núm. 254, de 22 de octubre de 1990) que establece la integración como miembros de la Mesa del Parlamento de las diversas fuerzas o Grupos Parlamentarios que lo componen, dando cabida también a los miembros de las Minorías en base a una exigencia que deriva de la propia Constitución en la medida que de este modo se asegura el pluralismo democrático y la proporcionalidad en la representación.

Mesa ha actuado de este modo. En cuanto a las solicitudes referentes al Rey (tres inadmisiones por no ajustarse al art. 56.3 CE) y al Centro Nacional de Inteligencia<sup>340</sup> (en adelante CNI; una inadmisión por ser un asunto que debe tratarse en la Comisión de secretos oficiales), pensamos que la calificación jurídico-técnica de la Mesa está basada en un defecto de carácter sustancial de la solicitud y, en consecuencia, no subsanable. En cambio, el impedimento para la inadmisión de las otras cuatro Comisiones estaría en el ámbito de los defectos de forma y, por lo tanto, enmendables. Por este motivo, el fondo del asunto ha podido ser replanteado en otra propuesta, bien por el mismo Grupo Parlamentario o por otro distinto, admitiéndose a trámite por la Mesa una nueva solicitud para la ulterior creación de la Comisión por el Pleno de la Cámara. Este ha sido el caso de tres Comisiones: en la IV Legislatura, la *Comisión de Investigación sobre la compra de terrenos por parte de la Red Nacional de Ferrocarriles Españoles (Renfe) o de su filial, la sociedad Equipamiento de Estaciones, SA (Equidesa), para financiar determinadas infraestructuras ferroviarias en las localidades de San Sebastián de los Reyes y de Alcobendas (Madrid)* y, en la actual Legislatura, la *Comisión de Investigación sobre la crisis financiera de España y el programa de asistencia financiera* y la *Comisión de Investigación sobre el accidente ferroviario ocurrido en Santiago el 24 de julio de 2013*<sup>341</sup>. La única Comisión cuya reformulación ha admitido la Mesa pero que luego fue rechazada por el Pleno, impidiendo su creación, fue la que solicitaba analizar la OPA de Gas Natural sobre Endesa<sup>342</sup>.

Pero el caso más insistente de peticiones de investigación parlamentaria rechazadas por la Mesa es el relacionado con los asuntos económicos de la Casa Real. Ya hemos dicho que hasta en tres ocasiones se han solicitado Comisiones de Investigación sobre las actividades financieras del Jefe del Estado. La primera, el 30 de mayo de 2012 (X Legislatura) y las otras dos, más recientemente,

---

340. EUROPA PRESS (2018, 1 de marzo). La Mesa entiende que se trata de un asunto de seguridad nacional y que debe ser tratado en la Comisión de Gastos Reservados.

341. ECONOMÍA (2017, 10 de enero); NOTICIAS, ECONOMÍA (2017, 14 de febrero). Fuente Web: Congreso.es; Boletín Oficial de las Cortes Generales-Congreso de los Diputados, Serie D: General, Núm. 225, de 9 de octubre de 2017 (recuperado el 22.01.2019 en [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L12/CONG/BOCG/D/BOCG-12- D-225.PDF#page=3](http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/D/BOCG-12- D-225.PDF#page=3)).

342. Fuente Web: Congreso.es (recuperado el 23.01.2019 en <http://www.congreso.es/votopenoh/L8/20070531002.pdf>). En la VIII Legislatura, la solicitud de creación de una Comisión de Investigación para analizar la OPA de Gas Natural sobre Endesa (en la que estaba implicada La Caixa) respecto de las decisiones tomadas por el Ministro de Industria, Turismo y Comercio en 2005, José Montilla, influenciadas presuntamente por la condonación de la deuda del PSC por parte de La Caixa. Ver más en MARCOS (2005, 26 de noviembre).

en la presente legislatura, presentadas respectivamente el 23 de julio de 2018 y el 16 de octubre de 2018<sup>343</sup> para indagar las presuntas irregularidades supuestamente cometidas por el Rey emérito D. Juan Carlos. La Mesa, para no admitirlas a trámite, alude en primera instancia, a la inviolabilidad del Rey (art. 56.3 CE) y, posteriormente, a los efectos permanentes de la inviolabilidad del Rey, interpretación que ha sido considerada por los Diputados autores de la solicitud como una extralimitación de la función de calificación de la Mesa, por lo que han pedido su reconsideración. Como dato curioso, ante la negativa de la Mesa y para generar más polémica sobre esta cuestión, estos Diputados han publicado en los medios una carta en la que piden a D. Juan Carlos I su comparecencia voluntaria en el Congreso para explicar estas supuestas irregularidades (Ver Anexo 9). En conclusión, por todo lo dicho, comprobamos cómo la Mesa puede incidir en el derecho fundamental de Diputados y Senadores al ejercicio del cargo parlamentario, aunque ese no sea el único derecho fundamental que puede verse afectado.

### 5.2.2. Posible vulneración de derechos fundamentales

Acabamos de ver cómo, principalmente, es la Mesa de las Cámaras la que tiene mayor incidencia en el *ius un officium* parlamentario pudiendo limitar así el derecho fundamental de Diputados y Senadores al ejercicio del cargo representativo conforme al art. 23.2 CE. Ya hemos visto también cómo, a través de las Comisiones de Investigación, pueden verse vulnerados derechos de las personas requeridas a comparecer para informar<sup>344</sup> tanto en el momento de su comparecencia como a consecuencia de las conclusiones aprobadas definitivamente por el Pleno de la Cámara, tales como el derecho fundamental del compareciente a no sufrir indefensión, a un proceso público con todas las garantías, a la presunción de inocencia y al honor<sup>345</sup>.

---

343. Fuente Web: Congreso.es (recuperado el 20.01.2019 en [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?\\_piref73\\_2148295\\_73\\_1335437\\_1335437.next\\_page=/w/enviarCgiBuscador/Iniciativas](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?_piref73_2148295_73_1335437_1335437.next_page=/w/enviarCgiBuscador/Iniciativas)).

344. A este respecto recordemos que las Comisiones de Investigación pueden requerir la presencia de cualquier ciudadano español o extranjero residente en España y que el requerimiento implica la obligación de comparecer personalmente para informar. Además, la Mesa de la Cámara velará para salvaguardar los derechos constitucionales de los comparecientes (Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo, de comparecencia ante las Comisiones de Investigación del Congreso y del Senado o de ambas Cámaras).

345. Fuente Web: TribunalConstitucional.es (recuperado el 23.01.2019 en [https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP\\_2018\\_134/2017-4877%20VPS2.pdf](https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2018_134/2017-4877%20VPS2.pdf)). Para profundizar en la vulneración de estos derechos leer el voto particular concurrente que formula la Vicepresidenta del TC, doña Encarnación Roca Trías, a la STC 133/2018, de 13 de diciembre de 2018, dictada en el recurso de amparo núm. 4877-2017.

A este respecto cabe señalar que la impugnación de los actos o decisiones parlamentarias que resulten en el transcurso de la investigación parlamentaria y de las conclusiones del dictamen final serán objeto de recurso cuando devengan firmes y tengan la consideración de arbitrarios o supongan grave perjuicio para la persona, al lesionar sus derechos fundamentales<sup>346</sup>, en cuyo caso, como ya sabemos, la vía constitucional para la impugnación es el recurso de amparo, conforme al art. 42 LOTC.

Además, como los requerimientos a comparecer no distinguen entre aquellas personas que son requeridas en calidad de testigos y aquellas otras que lo son en calidad de investigados<sup>347</sup>, la problemática de estas Comisiones se extiende a aquellos comparecientes particulares y funcionarios públicos que no saben si simplemente se les cita para aportar información relevante para la investigación o se está valorando su posible responsabilidad en otro ámbito distinto al político, como pudiera ser el profesional, el técnico o el de la gestión, según determine la investigación parlamentaria, lo que haría que las conclusiones de la misma incidieran en la esfera jurídica de los ciudadanos, con el consiguiente perjuicio para los mismos. Esto es lo que ha ocurrido en la *Comisión de Investigación sobre el accidente de la línea 1 de Metrovalencia ocurrido el 3 de julio de 2006*<sup>348</sup> ya que las conclusiones del dictamen definitivo de la Comisión hacían, entre otros, “responsable” del accidente a un funcionario de la empresa pública Ferrocarrils de la Generalitat Valenciana, por lo que esta persona interpuso ante el TC recurso de amparo núm. 4877-2017 fundamentando la demanda en la vulneración de su derecho a no sufrir indefensión, a un proceso con todas las garantías, a la presunción de inocencia y al honor (arts. 24 y 18.1 CE). La declaración de responsabilidad que hizo la Comisión se refería al ámbito profesional del demandante respecto a su condición de funcionario público. Como hemos señalado al principio de este trabajo, el TC se ha pronunciado recientemente con una sentencia de especial trascendencia al constituir la primera en el marco de la limitación de las competencias de las Comisiones de Investigación respecto a la posible vulneración de derechos fundamentales de los comparecientes. Nos estamos refiriendo a la STC 133/2018 de 13 de diciembre de 2018, que anula por vulneración de su derecho al honor la parte de la resolución de las Corts Valencianes que declaraba “responsable” del accidente de metro ocurrido en 2006

---

346. FIGUERUELO BURRIEZA (2003: 228).

347. Se presupone que los políticos llamados a declarar saben que podrían ser declarados responsables políticos de los hechos. Los particulares y funcionarios no saben muy bien a qué se enfrentan.

348. Hay que decir que esta Comisión es la segunda creada en las Corts Valencianes sobre este mismo asunto, cuestión que también abordaremos en el último apartado de este punto cuando nos reframamos a la utilidad pública de estas Comisiones.

a este funcionario. El TC es claro al afirmar que, en el ejercicio de su capacidad investigadora, no corresponde a las Cámaras la atribución a las personas investigadas de comportamientos ilícitos, pues los Parlamentos no ostentan el *ius puniendi*<sup>349</sup> del Estado puesto que son órganos de naturaleza estrictamente parlamentaria y, por consiguiente, no emiten enjuiciamientos bajo parámetros de legalidad y certeza, sino de oportunidad política, en procesos públicos que no cuentan con las garantías que aseguren la objetividad e imparcialidad propia de los órganos jurisdiccionales. Por ello, en sus conclusiones no deben figurar apreciaciones individualizadas de ilícitos administrativos o de carácter penal de las personas investigadas<sup>350</sup> porque no se estaría respetando su condición de “no autor o no partícipe en un ilícito”, lo que vulnera su derecho fundamental al honor.

En resumen, en el momento en que una Comisión de Investigación imputa en sus conclusiones un ilícito a una persona concreta sin intervención de los órganos constitucionalmente competentes y a través de los procedimientos legalmente previstos para ello, está lesionando el derecho fundamental al honor de la persona en cuestión<sup>351</sup>. La Comisión, haciendo responsable a este funcionario del accidente del metro de Valencia “por falta de cumplimiento de la Ley de prevención de riesgos laborales”, lo que está haciendo es extralimitarse en sus competencias realizando un juicio ilegítimo que solo le corresponde a Jueces y Magistrados (art. 117.3 CE). Es más, según el voto particular de la vicepresidenta del TC doña Encarnación Roca Trías<sup>352</sup>, el que estas Comisiones declaren la existencia de conductas sancionables determinando de manera individual su autoría constituye, por

---

349. El *ius puniendi* está otorgado en nuestro ordenamiento jurídico únicamente a Jueces y Tribunales en el ejercicio de la función jurisdiccional y a ciertos órganos de la Administración como titulares de la potestad sancionadora. Las Cámaras solo cuentan con la potestad disciplinaria *ad intra* (STC 133/2018, de 13 de diciembre de 2018, FJ 8, págs. 34-35). Pero nosotros, cuando lleguemos al punto dedicado a las propuestas de mejora de las Comisiones de Investigación intentaremos razonar que el control político de las Comisiones de Investigación lleva aparejada una sanción indirecta y diferida trasladada al momento en que los ciudadanos ejercen su derecho al voto que se puede traducir en la no renovación en el cargo y, por lo tanto, en la pérdida del Gobierno, lo que a nuestro entender supone el mayor de los castigos políticos.

350. Comisiones en las que aparecen claras alusiones a delitos en sus conclusiones: la Comisión que investigó la compra de terrenos por RENFE o EQUIDESDA, la Comisión de Investigación sobre la gestión de Fondos asignados a la Dirección de la Guardia Civil mientras fue Director General Don Luis Roldán, la Comisión de Investigación sobre la situación del patrimonio de Don Mariano Rubio.

351. STC 133/2018, de 13 de diciembre de 2018, FJ 8, 9 y 10, págs. 39-40.

352. Fuente Web: TribunalConstitucional.es (recuperado el 23.01.2019 en [https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP\\_2018\\_134/2017-4877%20VPS.pdf](https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2018_134/2017-4877%20VPS.pdf)). Existe otro voto particular que formula el magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos.

sí mismo y con independencia de los efectos que ello conlleve sobre el honor de las personas, la vulneración del derecho fundamental a la presunción de inocencia del art. 24.2 CE que requiere, para el caso concreto de las Comisiones de Investigación, su aplicación extraprocésal basada en la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Ello supondría la re-fundamentación de la doctrina del TC sobre el contenido del derecho a la presunción de inocencia ya que, en la línea de esta sentencia, el TC subsume los derechos del art. 24 CE en el derecho a la presunción de inocencia y, a su vez, éste en el derecho al honor (art. 18.1 CE). Esta concepción doctrinal del TC es lo que origina el voto particular de la vicepresidenta del TC que, en sus conclusiones, nos sugiere que para que ninguna persona pueda encontrarse ante una Comisión de Investigación en peor situación que ante un Juez, o se trasladan las garantías del art. 24 CE a las Comisiones de Investigación o estas Comisiones probablemente seguirán vulnerando el derecho a la presunción de inocencia de los comparecientes, caso de incurrir en determinados juicios que solo competen a las autoridades jurisdiccionales. De todo ello, en la línea de la primera recomendación de CAAMAÑO, tomamos buena nota para incluir estas reflexiones en nuestras propuestas de mejora para las Comisiones de Investigación. Finalmente, la sentencia falla a favor del funcionario y declara la nulidad del apartado IX de las conclusiones de la Resolución 289/IX de Pleno de Corts Valencianes de 13 de julio de 2016 sobre la aprobación del dictamen de la *Comisión Especial de Investigación sobre el accidente de la Línea 1 de Metrovalencia ocurrido el 3 de Julio de 2006*, que hacía “responsable” al demandante.

Simplemente nos cabe recordar que las investigaciones parlamentarias de estas Comisiones suelen entremezclarse con hechos que podrían ser constitutivos de delito, de ahí la facultad de las Comisiones de Investigación para comunicar al Ministerio Fiscal, a través de la Mesa de la Cámara, las posibles sospechas sobre presuntas conductas delictivas para su información y efectos oportunos. Por otro lado, si la investigación parlamentaria lo que pone de manifiesto son presuntas conductas punibles de carácter administrativo, tampoco existe ningún obstáculo para que la Comisión las ponga en conocimiento del órgano o autoridad administrativa con capacidad sancionadora para que, llegado el caso, aplique su potestad sancionadora. Aunque, tras la STC 133/2018, de 13 de diciembre de 2018, todo ello queda excluido de ser reflejado en las conclusiones como salvaguarda del derecho al honor de los comparecientes.

Para finalizar, debemos mencionar que también genera cierta polémica la posible vulneración de derechos fundamentales de los comparecientes respecto a la obligación de declarar, que se desprende de la de comparecer. Ya hemos visto como 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 establece la obligación a comparecer personalmente para informar (arts. 1.1 y 3.1 Ley 5/1984), de ahí que se entienda que el deber de comparecer lleve implícito el deber de declarar. En este sentido, el falso testimonio ante una Comisión parlamentaria de Investigación está tipificado como delito en el art. 502.3 CP con la pena de prisión de seis meses a un año o multa de 12 a 24 meses<sup>353</sup>. No solo el compareciente se expone a este castigo si falta a la verdad en su declaración, sino que, desde el respeto a sus derechos fundamentales, también le sería de aplicación si omite datos relevantes o intenta evadir las respuestas o generar equívocos a través de inexactitudes sobre hechos importantes para la investigación<sup>354</sup>. A este respecto surgen voces discordantes como la de RIDAO MARTÍN, que piensa que los efectos del control político de estas Comisiones deberían ceñirse al ámbito político, siendo de dudosa razonabilidad extrapolarlos al jurisdiccional porque únicamente en el proceso judicial queda garantizada la convicción de certeza que otorga la facultad sancionadora<sup>355</sup>. Sin embargo, nosotros pensamos que la única manera de dotar de eficacia a las Comisiones de Investigación es proveer sus procedimientos de determinadas garantías jurisdiccionales al margen, como no, de la tipificación como delitos de determinados incumplimientos. De la necesidad de dotar de medidas procedimentales jurisdiccionales a las Comisiones de Investigación hablaremos en el siguiente punto de este trabajo, cuando nos refiramos a nuestras propuestas de mejora.

Volviendo a la obligación de declarar, este deber podría quedar limitado cuando el compareciente invoca la tutela de los derechos fundamentales a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable, reconocidos en el art. 24.2 CE. Efectivamente, al existir causas abiertas en los juzgados sobre el mismo asunto investigado en sede parlamentaria, muchos de los comparecientes encausados judicialmente, por derecho a una mejor defensa, prefieren acogerse a su derecho a no declarar por lo que, en esos casos, el compareciente tiene obligación de comparecer, pero no de informar sobre aquellas preguntas que puedan empeorar su situación jurídica. Del mismo modo, estos derechos del art. 24.2 CE han sido desarrollados por los art.

---

353. El art. 76.2 CE remite a la Ley para regular las sanciones por el incumplimiento del deber de comparecencia en las Comisiones de Investigación. Esa es la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (BOE núm. 77, de 31 de marzo de 2015). Es importante distinguir el delito de falso testimonio del 502.3 CP del de desobediencia grave por la no comparecencia voluntaria injustificada ante una Comisión de Investigación tipificado en el art. 502.1 CP que lleva aparejada la pena de prisión de tres meses a un año o multa de seis a dieciocho meses del art. 556 CP.

354. STC 133/2018, de 13 de diciembre de 2018, Antecedente 7, pág. 16.

355. RIDAO MARTÍN (2017: 117).

416 a 418 de la LEC, extendiendo sus efectos tanto al cónyuge del compareciente, hermanos y determinados parientes como a su abogado defensor y a los eclesiásticos que hubieren conocido los hechos investigados en el ejercicio de sus funciones<sup>356</sup>. En este sentido, también goza de especial protección el derecho fundamental al honor del art. 18.1 CE que constituye una limitación a las facultades de las Comisiones de Investigación ya que el compareciente no estará obligado a declarar sobre toda cuestión ajena al asunto de interés público objeto de la Comisión. Por último, el derecho al secreto profesional contemplado en el art. 20.1.d) CE exonera de la obligación de declarar a determinados comparecientes preguntados sobre una información concreta que se conoce bajo la condición del secreto profesional (art. 20.1.d)<sup>357</sup>. En conclusión, si no se respetaran estos límites constitucionales, los comparecientes en una Comisión de Investigación podrán no contestar a las preguntas que les formulen los miembros de la Comisión sin incurrir en el tipo penal del art. 502.3 CP<sup>358</sup>, configurándose, de este modo, el derecho a no declarar.

Sin embargo, la realidad parlamentaria nos ha llevado ante el primer caso de un compareciente que se ha negado a contestar a las preguntas que le han realizado en el Senado los miembros de la *Comisión de Investigación sobre la Financiación de los Partidos Políticos* supuestamente sin poder acogerse a su derecho a no declarar por no cumplir rigurosamente ninguno de los supuestos anteriormente citados que le eximirían de su obligación de declarar, incurriendo por ello presuntamente en delito. Esta es una situación sin precedentes en el ordenamiento jurídico español, por lo que la Mesa del Senado ha solicitado un informe jurídico a los letrados de la Cámara<sup>359</sup> y ha estimado interponer una denuncia ante el Ministerio Fiscal que,

356. ARÉVALO GUTIÉRREZ (2014: 166).

357. Ya hemos nombrado el caso del coronel jefe de la UCO, Manuel Sánchez Corbí, durante su comparecencia en el Congreso de los Diputados ante la Comisión de Investigación sobre la presunta financiación ilegal del Partido Popular, que se acogió a su derecho a no declarar en virtud del secreto de la instrucción sumarial previsto en el art. 301 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

358. ARÉVALO GUTIÉRREZ (2014: 126-127).

359. En este sentido, el pasado 7 de marzo de 2018, los servicios jurídicos del Parlamento de Navarra, en cumplimiento del Acuerdo de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra de 19 de febrero de 2018, elaboraron el Informe sobre las obligaciones que resultan de aplicación a las personas que son llamadas a comparecer en las comisiones de investigación del Parlamento. En él, se especula sobre la posibilidad de “comparecer sin informar” ante una Comisión de Investigación, situación que se resuelve en la conclusión tercera del informe aludiendo a que la garantía de los derechos procesales del art. 24.2 CE no implican “que el compareciente tenga derecho a guardar silencio sin justificación”, porque tiene el deber de cooperar con la Comisión para la averiguación de los hechos que han motivado la Comisión ya que está obligado a la veracidad en sus declaraciones siempre y cuando ello “no afecte a su posición jurídica como ciudadano”. Fuente Web: [www.parlamentodenavarra.es/sites/default/files/contenido-estatico-archivos/57%20informe%20jur%C3%ADdico%20obligaciones%20de%20los%20comparecientes%20CIE.pdf](http://www.parlamentodenavarra.es/sites/default/files/contenido-estatico-archivos/57%20informe%20jur%C3%ADdico%20obligaciones%20de%20los%20comparecientes%20CIE.pdf).

finalmente, ha decidido archivar las diligencias de investigación sobre este caso ya que la Fiscalía Provincial de Madrid<sup>360</sup> concluye que el derecho constitucional del art. 24 CE esgrimido a futuro<sup>361</sup> por la compareciente es un derecho de carácter fundamental que prevalece sobre el derecho de información de la Comisión de Investigación y que, además, los hechos no pueden ser constitutivos de delito porque no existe ningún precepto en el CP que contemple expresamente como delito la negativa injustificada de los comparecientes a contestar a las preguntas que le formulen los parlamentarios en el transcurso de la comparecencia y porque tampoco se puede hacer extensivo a esta situación el tipo penal del art. 502.3 CP (falso testimonio).

En nuestra opinión, y con las limitaciones que impone el respeto a los derechos fundamentales que acabamos de ver, la obligación de comparecer va ligada a la de informar, porque no tendría ningún sentido estar obligado a acudir a sede parlamentaria por requerimiento de una Comisión de Investigación para luego dejar sin efecto dicha obligación ante la negativa a informar. En consecuencia, a nuestro juicio, comparecer sin informar injustificadamente debería constituir un nuevo tipo penal distinto del falso testimonio ante una Comisión parlamentaria de Investigación (art. 502.3 CP) o de la desobediencia grave por la no comparecencia voluntaria injustificada ante una Comisión de Investigación (art. 502.1 CP).

---

360. Nos referimos al Decreto de archivo dictado por la Fiscal Jefe Provincial de Madrid, Doña María Pilar Rodríguez Fernández, en relación a la investigación penal No 613/2018 y con entrada No 142.333 en el Registro General del Senado el día 04.02.2019.

361. La compareciente guardaba silencio por si era encausada en un futuro en el procedimiento judicial abierto en ese momento y su declaración en sede parlamentaria pudiera perjudicarle en sede judicial.

VI

---

**DIEZ PROPUESTAS DE MEJORA  
DE LAS COMISIONES  
DE INVESTIGACIÓN  
ESPAÑOLAS**

---



Llegados prácticamente al final de este trabajo, creemos esencial dedicar un apartado para intentar mejorar el uso que actualmente se está haciendo de las Comisiones de Investigación parlamentarias, profundizando para ello en determinados aspectos, a nuestro juicio, esenciales, para que no solo las recomendaciones de estas Comisiones cumplan hoy en día, en su búsqueda del bien común, el cometido de utilidad pública que le corresponde a toda acción pública y, por consiguiente, para que no constituyan la única vía de eficacia de estas Comisiones, al margen, claro está, de la sanción indirecta y diferida que llevan aparejada y que puede suponer un coste electoral importante para los partidos políticos. Por todo ello y para reforzar la democracia parlamentaria haciendo un mejor uso de las Comisiones de Investigación creemos que nuestras propuestas deben estar basadas en los siguientes elementos:

1-Atribuir la creación automática de las Comisiones de Investigación a la Minoría parlamentaria.

Este es un aspecto de renovación fundamental del que ya hemos hablado ampliamente en este trabajo. Simplemente debemos recordar que la jerarquía del Principio Mayoritario debería alterarse en cuestiones de control al Gobierno porque no se trata de un control normativo de la función legislativa, es decir, no se trata de un control sobre una decisión de la voluntad popular de la Cámara que afecta a la ciudadanía en general sino que se trata de una crítica y debate sobre la acción del gobierno que reduce el control al ámbito de lo político, por lo que debería ser la Oposición la que pudiese ejercerlo sin cortapisas por parte del Principio de la Mayoría que rige el funcionamiento general de las Cámaras<sup>362</sup>. Por lo tanto, si incorporamos esta facultad como derecho de las Minorías, con la creación automática de estas Comisiones cuando así lo solicite una Minoría cualificada, probablemente aumentaríamos la eficacia de las Comisiones de Investigación al evitar que la Mayoría parlamentaria que apoya al Gobierno pueda bloquear en el Pleno su creación.

En esta misma línea de pensamiento, la Comisión del 11M recomienda que la constitución de las Comisiones de Investigación sea automática cuando lo solicite al menos 1/3 de la Cámara<sup>363</sup>. También incorporan esta creación automática los Reglamentos de las

---

362. PRESNO LINERA (1999: 93-94).

363. Fuente Web: Congreso.es; Boletín Oficial de las Cortes Generales-Congreso de los Diputados, Serie D, General, núm. 242 de 14 de julio de 2005, pág. 493 (recuperado el 08.01.2019 en [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L8/CONG/BOCG/D/D\\_242.PDF#page=2](http://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/BOCG/D/D_242.PDF#page=2)). Dictamen de la Comisión de Investigación sobre el 11 de marzo de 2004. La Comisión del 11M recomienda que la constitución de las Comisiones de Investigación sea automática cuando lo solicite al menos 1/3 de la Cámara, aunque nos parece una cifra demasiado elevada para amparar a la Minoría parlamentaria.

Asambleas legislativas de las CCAA de Andalucía (art. 52.1), Cataluña (art. 67), Asturias (art. 74), Castilla-León (art. 50) y La Rioja (art. 48). Sin embargo, estos últimos también prevén que, si algún Grupo Parlamentario se opone a su creación, la propuesta debe decidirse en el Pleno, es decir, dejando la iniciativa de creación de nuevo en manos de la Mayoría, que es lo que precisamente pretendemos evitar.

En definitiva, para incorporar esta opción al RCD lo primero que deberíamos hacer es actualizar la redacción del art. 52.1 RCD incluyendo la creación automática de las Comisiones de Investigación a petición de una Minoría cualificada que podría oscilar entre 1/5 o 1/10<sup>364</sup>. Y para dirimir la posible oposición a su creación por parte de algún Grupo Parlamentario sin tener que recurrir, como ocurre actualmente, a la sustanciación de la problemática ante el Pleno, podríamos optar por una solución al estilo de la práctica parlamentaria llevada a cabo en otros países de nuestro entorno como Francia, en el que las propuestas de creación de las Comisiones de Investigación se remiten a la Comisión competente en dicha materia para que emita un informe sobre la base del cual debe decidirse su creación<sup>365</sup>. De este modo, dicho informe debería elevarse a la Mesa del Parlamento para que esta, oída la Junta de Portavoces, decida definitivamente sobre la creación de la Comisión de Investigación solicitada. Así, en el caso de que algún Grupo Parlamentario quisiera asumir el coste electoral que puede suponer su oposición a la creación automática de una Comisión de Investigación<sup>366</sup>, dicha solicitud no podría ser bloqueada por la decisión mayoritaria del Pleno. A su vez, la Mesa no tomaría una decisión política porque se apoyaría en el informe de la Comisión parlamentaria especializada en la materia y, por último, la Junta de Portavoces aportaría su opinión, pero no intervendría en la decisión, ya que también podría bloquear dicha solicitud, al ser un órgano que funciona como un *mini-pleno*, salvaguardando la proporcionalidad de la Cámara al tomar sus decisiones en función del criterio de voto ponderado (art. 39.4 RCD)<sup>367</sup>. Sin embargo, una vez propuesto este cambio, comprobamos cómo lo verdaderamente significativo del art. 52.1 RCD son los sujetos legitimados para la creación de una Comisión de Investigación.

---

364. GARCÍA MAHAMUT (2002: 38-40). Para la autora la cifra de 1/3 resulta una cifra demasiado significativa para amparar a la Minoría en la creación de las Comisiones de Investigación, por eso nosotros nos decantamos también por 1/5 o 1/10.

365. YAMAMOTO. (2007: 44-45). El autor cita otros países como Benín, Gabón, Níger y Togo en los que las propuestas de creación de las Comisiones de Investigación se remiten a las Comisiones parlamentarias competentes en la materia para la elaboración de un informe sobre la idoneidad de la misma.

366. ZAPLANA HERNÁNDEZ-SORO (2004: 287).

367. Fuente Web: Congreso.es (recuperado el 05.01.2019 en <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Transparencia/InfInstit/Func>). Recordemos que la Junta de Portavoces es la reunión de todos los portavoces de los Grupos Parlamentarios bajo la presidencia del Presidente de la Cámara y la presencia de, al menos, un Vicepresidente, uno de los Secretarios y el Letrado Mayor.

2-Eliminar al Gobierno y a la Mesa como sujetos legitimados para la creación de las Comisiones de Investigación, tal y como propone GARCÍA MAHAMUT<sup>368</sup>.

Conforme la redacción actual del art. 52.1 RCD, la propuesta de creación de una Comisión de Investigación debe venir del Gobierno, de la Mesa, de dos Grupos Parlamentarios o de 1/5 de los miembros de la Cámara. Pensamos que el Gobierno y la Mesa deberían quedar eliminados por su condición de juez y parte. El Gobierno, porque supone, por un lado, un autocontrol, cosa que no tiene sentido si las Comisiones de Investigación pretenden ser verdaderos órganos de fiscalización del Gobierno. También porque puede suponer que la Mayoría pueda hacer, como dice ARANDA ÁLVAREZ, “oposición a la oposición”<sup>369</sup> desvirtuando la esencia democrática de la función de control cuyo titular indiscutible debiera ser la Minoría opositora, que es la que debe auditar la acción del Gobierno y no al revés. La Mesa de la Cámara también juega aquí un doble papel ya que, a nuestro parecer, supone un conflicto de intereses el poder presentar una solicitud de creación para que ella misma la califique y la admita a trámite (el famoso filtro previo de la Mesa que es la verdadera llave de paso del control parlamentario). De nuevo juez y parte, como en el caso del Gobierno. Esta circunstancia podría ser la causa por la que en el art. 50 del Reglamento del Parlamento de Castilla y León no aparezca la Mesa como sujeto legitimado para la creación de estas Comisiones. Sin embargo, los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos de Andalucía, Asturias, La Rioja o Cataluña, aunque recojan la cláusula favorable a la Minoría, siguen incluyendo al Gobierno autonómico y a la Mesa del Parlamento entre los legitimados para su creación<sup>370</sup>.

3-Crear en cada Parlamento un órgano supremo consultivo<sup>371</sup>.

Para el asesoramiento de cuestiones parlamentarias de difícil interpretación, nos parecería sumamente interesante crear en cada uno de los Parlamentos españoles un órgano supremo consultivo compuesto por los ex presidentes de las Cámaras y los letrados que hayan desempeñado el puesto de Letrado Mayor en legislaturas anteriores para que puedan

368. GARCÍA MAHAMUT (2002: 35-37).

369. ARANDA ÁLVAREZ (2007: 133).

370. Otra redacción que, a priori, nos parecería adecuada porque el Pleno no interviene en la creación de las Comisiones de Investigación es la del art. 75.1 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, pero finalmente la consideramos poco acertada porque aunque la Minoría vea reconocido su derecho de creación (propuesta de 2/5 de los miembros de la Cámara autonómica) este no es automático, dejándose la decisión solo en manos de la Mesa.

371. El Gobierno tiene como supremo órgano consultivo al Consejo de Estado, por lo que se podría crear de forma análoga este tipo de órgano exclusivamente para el ámbito individualizado de cada uno de los Parlamentos. Podría llamarse Conferencia de Presidentes.

seguir aportando toda su experiencia parlamentaria, emitiendo informes no vinculantes a petición de la Mesa del Parlamento, a los que se podría recurrir de forma concurrente<sup>372</sup> ante la dificultad en la creación automática de las Comisiones de Investigación y también para los casos de inadmisión a trámite de las iniciativas parlamentarias por parte de la Mesa.

#### 4-Contratar peritos expertos en la materia objeto de investigación.

Igualmente, nos parecería conveniente que la Comisión pudiera contratar peritos expertos en la materia que asesoraran a sus miembros a la hora de buscar determinados informes o de realizar determinadas preguntas especializadas a los comparecientes para que, finalmente, el conjunto de la información sea lo más técnica y objetiva posible, cosa difícil de suceder en la actualidad cuando el plan de trabajo, instrumento en el que se basarán las conclusiones y recomendaciones de la Comisión, ha sido elaborado únicamente bajo el criterio mayoritario. Es decir que, en la práctica, la Mayoría utiliza su hegemonía parlamentaria para vetar las comparecencias y las solicitudes de documentación sugeridas por las Minorías en sus respectivas propuestas de investigación, lo que hace que, finalmente, se apruebe un plan definitivo de trabajo que se convierte en un proyecto a medida de la Mayoría<sup>373</sup>. Por eso, la necesidad de intentar objetivar al máximo posible las preguntas a los comparecientes y la petición de documentos bajo la opinión de peritos expertos que aporten una visión más técnica a la investigación, sería una manera de contribuir mejor a la labor de control efectivo al Gobierno.

5-Mantenimiento de los derechos de la Minoría durante el desarrollo de la investigación parlamentaria, garantizando su margen de acción frente a la imposición de los intereses de la Mayoría.

El mantenimiento de los derechos de la Minoría durante el desarrollo de la investigación parlamentaria es fundamental ya que, como acabamos de explicar, la Mayoría puede imponer sus decisiones en el seno de las Comisiones de Investigación y, sobre todo, en la confección del plan de trabajo, a través del criterio del voto ponderado (art. 52.3 RCD), lo que supone una doble imposición del criterio mayoritario. Es decir, como las Comisiones de Investigación parlamentarias son órganos políticos del Parlamento de

---

372. Concurrente respecto del informe de la Comisión parlamentaria competente en la materia asunto de investigación sobre la base del cual la Mesa debe decidir su creación, por lo que el informe de este órgano supremo complementaría el anterior, ya que uno es de naturaleza política y este otro consultiva.

373. Recordemos los continuos casos de abandono de los trabajos de la Comisión por parte de los Grupos Parlamentarios, práctica parlamentaria que se está institucionalizando a raíz de la imposición del plan de trabajo que aprueba la Mayoría. Por ejemplo, en el Senado, la Comisión de Investigación sobre la financiación de los partidos políticos funciona con la sola presencia del Grupo Popular.

composición proporcional<sup>374</sup>, el hecho de introducir el voto ponderado en sus decisiones es una reiteración de la preponderancia del Grupo mayoritario<sup>375</sup>. En consecuencia, serviría de muy poco establecer el derecho de creación de las Comisiones de Investigación para las Minorías si luego este no se acompaña de otras medidas que refuercen su posición en el transcurso de la investigación. Además, no hay que olvidar que nos encontramos en un procedimiento de control en el que las decisiones no afectan al conjunto de la ciudadanía, sino únicamente a la esfera política, por lo que es lógico que las Minorías cuenten con ciertas ventajas, ya que representan la alternativa al Gobierno<sup>376</sup>.

A este respecto, la Comisión del 11M recomienda que se sustancien todas las comparecencias solicitadas por los Grupos Parlamentarios<sup>377</sup> y que se tramiten todas las solicitudes de documentación reclamadas por los Grupos, únicamente limitadas por las restricciones de la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales. Nosotros pensamos, en la línea de GARCÍA MAHAMUT, que sería suficiente con establecer un número mínimo de comparecencias a las que tendría derecho la Minoría<sup>378</sup>. Esta sería una forma de empoderar a las Minorías para situarlas al mismo nivel que la Mayoría dentro del respeto al Principio Mayoritario<sup>379</sup> con el fin de que ambas puedan co-determinar

---

374. Esto es así a no ser que, por determinadas razones, las Comisiones de Investigación deban reducir el número de sus miembros, como ocurre en la *Comisión de control de los créditos destinados a gastos reservados*, conocida popularmente como la Comisión de secretos oficiales, con una composición restringida en el número de diputados (8 miembros) a los efectos procedimentales de mantener el secreto de los asuntos oficiales.

375. PRESNO LINERA (1999: 105-106).

376. ARANDA ÁLVAREZ (2007: 133).

377. Sin embargo, la Comisión del 11M concreta que si el volumen de las comparecencias excediera de la capacidad de trabajo de la Comisión, se estipularía un cupo por Grupo en proporción a su número de Diputados. Además, esta Comisión también ha hecho varias recomendaciones sobre el funcionamiento de dichas Comisiones como, por ejemplo, que los miembros de la Comisión tengan dedicación absoluta a sus trabajos (aunque ya hemos visto que sería imposible de cumplir para los Grupos pequeños); que se reconozca la capacidad de la Comisión para dictar Resoluciones y recomendaciones provisionales en el transcurso de la investigación parlamentaria; edición, publicación y distribución del dictamen final por la trascendencia de su contenido.

378. GARCÍA MAHAMUT (2002: 45).

379. El Principio de la Mayoría es la regla que prima en las decisiones parlamentarias porque, en el ámbito de la formación de la voluntad popular, los intereses mayoritarios no pueden estar sometidos a los minoritarios si bien es cierto que, en democracia, la Mayoría parlamentaria siempre debe tener en cuenta la voz de las Minorías preservando, en sus decisiones, un espacio para las mismas.

los trabajos de la investigación<sup>380</sup>. Se trataría entonces de que, en el momento que una Minoría cualificada de los miembros de la Comisión solicitara sus comparecencias o solicitudes de documentación, un número mínimo de ellas, al menos, fueran aprobadas por la Mayoría, respetando obviamente los límites a los que ya nos hemos referido en el apartado V.2<sup>381</sup>. En definitiva, pretendemos reforzar a la Minoría con determinadas ventajas frente a la regla de la Mayoría parlamentaria para que la Comisión reúna información suficiente desde distintos puntos de vista, con el fin de que los resultados de la investigación sean lo más rigurosos posible en pro de la verdad política de los hechos.

#### 6-Recurrir a personas de reconocido prestigio e independencia.

Se trata de recurrir a estas personas para la elaboración de las conclusiones y recomendaciones de la Comisión<sup>382</sup> precisamente con el objetivo de incorporar la imparcialidad y la objetividad como factores clave de las Comisiones de Investigación. Por eso, proponemos que el sexto de los elementos de mejora consista en derivar la elaboración de las conclusiones y las recomendaciones finales a un profesional de reconocido prestigio en la materia investigada y cuya independencia estuviera fuera de toda duda, al ser elegido por consenso de todos los Grupos Parlamentarios<sup>383</sup>. De esta manera, nos aseguramos que, a partir de la información propia obtenida por los Diputados durante la investigación parlamentaria, se deduzcan los razonamientos y las pautas idóneas que eviten que se repitan en un futuro los hechos ahora investigados. Este sería considerado un informe previo de conclusiones sobre la base del que los Diputados deberían declarar la responsabilidad política de los investigados, aunque esto quedará claro más adelante cuando propongamos dividir las Comisiones de Investigación en distintas fases. Es importante también establecer un mecanismo de seguimiento de dichas recomendaciones<sup>384</sup> que evalúe en el transcurso del tiempo el grado de efectividad de las mismas.

#### 7-Requerir a los comparecientes en condición de investigados o de testigos.

Debemos recordar, por lo trascendental para los comparecientes, que el régimen jurídico de las Comisiones de Investigación parlamentarias no distingue, a diferencia de lo

380. GARCIA PECHUÁN (2017: 215-220).

381. LANDA (2004: 128-131). Nos referimos a los límites materiales, competenciales, temporales y personales.

382. La Comisión del 11M recomienda confiar la elaboración de las conclusiones a un relator independiente elegido por Mayoría cualificada de la Cámara.

383. ZAPLANA HERNÁNDEZ-SORO (2004: 288). La idea original del autor era encargar a un profesional la elaboración solo de las conclusiones, pero como nosotros hemos llegado a la deducción que el verdadero legado de las Comisiones de Investigación está en las recomendaciones, hemos adaptado esa idea original en este sentido para que esta persona también redacte las recomendaciones.

384. ARANDA ÁLVAREZ (2007: 122).

previsto en los procedimientos judiciales, entre aquellas personas que son requeridas en calidad de testigos y aquellas otras que lo son en calidad de investigados<sup>385</sup>, por lo que proponemos su diferenciación para distinguir aquellas averiguaciones que pertenezcan al ámbito político de aquellas otras que no, pero que aporten datos esenciales para la investigación. Aunque la STC 133/2018 de 13 de diciembre de 2018 establece que las conclusiones del dictamen aprobado por el Pleno de la Cámara no pueden incluir la determinación y autoría individual de presuntos ilícitos, ello no resta para que la capacidad investigadora de las Comisiones de Investigación se extienda también a las presuntas actuaciones delictivas de determinados sujetos para, al margen de poder comunicarlas al Ministerio Fiscal o al órgano administrativo competente titular de potestad sancionadora, los miembros de la Comisión puedan analizar globalmente las conductas de los investigados con el fin de obtener una información lo más completa posible al objeto de aportar unas excelentes recomendaciones para que los hechos, delictivos o no, no vuelvan a suceder. Pero lo que queda meridianamente claro en la sentencia es que no se deben incluir posibles delitos en sus conclusiones para no vulnerar el derecho al honor y la presunción de inocencia de los comparecientes. Sin embargo, pensamos que, a pesar de ello, es probable que los derechos fundamentales de los comparecientes y el derecho fundamental de Diputados y Senadores en el ejercicio del cargo representativo del art. 23.2 CE sigan colisionando porque la realidad parlamentaria se empeña en demostrarnos que los hechos más graves, susceptibles de responsabilidad política, suelen tener su origen en otros presuntamente delictivos y, por eso, es fácil que las conclusiones de las Comisiones de Investigación puedan extralimitarse en sus competencias, lesionando derechos fundamentales de los comparecientes. En consecuencia, creemos que sería necesario introducir una medida de protección de dichos derechos como la que exponemos a continuación.

8-Trasladar las garantías procedimentales del art. 24 CE a las Comisiones de Investigación.

De esta manera se supliría el vacío procedimental<sup>386</sup> existente durante la investigación parlamentaria que posibilita que los comparecientes sufran un empeoramiento de su condición jurídica por la posible imposición de responsabilidades sin sujeción reglada a procedimiento general alguno<sup>387</sup>. Este aspecto que pretendemos mejorar de las Comisiones de Investigación es, a nuestro juicio, casi tan importante como atribuir el derecho de su

---

385. CARRASCO ANDRINO (2004: 166).

386. MORA-DONATTO (1998: 160). Recordemos que la autora echa en falta en el ordenamiento jurídico español una regulación expresa de desarrollo propia para las Comisiones de Investigación que delimite, sobre todo, hasta dónde pueden extender sus poderes para no lesionar este tipo de derechos. Afortunadamente, la STC 133/2018, de 13 de diciembre de 2018, es la primera que se ha pronunciado a este respecto.

387. El art. 52.3 RCD únicamente dispone a este respecto que la presidencia de la Cámara, oída la Comisión, podrá dictar las oportunas normas de procedimiento.

creación a la Minoría. En la línea propuesta por CAAMAÑO, y conforme al voto particular de la vicepresidenta del TC a la STC 133/2018 de 13 de diciembre de 2018, la idea sería trasladar las garantías procedimentales del art. 24 CE a las Comisiones de Investigación para que ninguna persona se encuentre en peor situación jurídica en una Comisión de Investigación que ante un Juez. La extrapolación de estas medidas propias del ámbito jurisdiccional y administrativo a la esfera de las Comisiones de Investigación parlamentarias reforzaría la eficacia de estas Comisiones en la medida en que ello contribuiría, en el ámbito de la investigación parlamentaria, a la protección de los derechos fundamentales del compareciente<sup>388</sup>. Por eso, proponemos introducir las garantías procedimentales del art. 24 CE para que ningún compareciente, tras pasar por una Comisión de Investigación, sufra un empeoramiento de su condición jurídica. Nada tiene esto que ver con dotar a estas Comisiones de los mismos poderes que a las autoridades judiciales, como ocurre en Alemania, Italia o Portugal donde, como ya hemos visto, estas se convierten en verdaderos órganos “parajudiciales”, sino que desde el respeto al Principio de División de Poderes y en consonancia con el espíritu de colaboración entre los Poderes Constituidos característico de las formas de gobierno parlamentarias, pensamos que tiene cabida normativizar un procedimiento que proteja los derechos fundamentales de los comparecientes cubriendo, en parte, el vacío legal existente actualmente en todo lo que se refiere al desarrollo normativo de los procedimientos a seguir durante la investigación parlamentaria. Además, ya existe un precedente claro de la extrapolación de las garantías del art. 24 CE aplicado a las Comisiones de Investigación en la medida en que la reclamación de la tutela de los derechos a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable del art. 24.2 eximen a los comparecientes de su obligación a declarar cuando ello puede empeorar su condición jurídica al estar investigado, a su vez, en una causa judicial sobre el mismo asunto.

Otro argumento a nuestro favor que puede justificar nuestra propuesta es el hecho de que las Comisiones de Investigación, aunque de manera diferida y difusa, impongan una sanción indirecta en la medida en que la declaración de responsabilidad política de los cargos públicos del Gobierno implica, como mínimo, la llamada *pena de telediario* y, como máximo, el castigo electoral de sus votantes y simpatizantes en las siguientes elecciones. Por lo tanto, consideramos que esta responsabilidad política difusa del Gobierno, no menos importante que la sanción directa que pueden imponer nuestros Diputados mediante la moción de censura o la cuestión de confianza provocando la destitución inmediata del Gobierno, conlleva una pena que, aunque tardía, puede suponer a la larga también la pérdida del Poder Ejecutivo y, esta vez, de la mano misma de los propios ciudadanos a través del mecanismo de participación democrática directa por excelencia: el ejercicio del derecho al voto.

---

388. Derecho fundamental al honor y a la presunción de inocencia de los comparecientes a través del respeto a los derechos a no sufrir indefensión y a un proceso público con todas las garantías, cosa que implicaría para los comparecientes la asistencia de letrado, ser informados de los hechos por los que se les responsabiliza y el uso de los medios de prueba oportunos que les puedan eximir de responsabilidad.

Con esta reflexión lo que pretendemos demostrar es que la existencia de sanción política, aunque virtual, legitima la incorporación de las garantías procedimentales del art. 24 CE para los comparecientes en las Comisiones de Investigación tales como la asistencia de letrado, ser informados de los hechos por los que se les responsabiliza y el uso de los medios de prueba oportunos que les puedan eximir de responsabilidad al objeto de no sufrir indefensión y de un proceso público con todas las garantías. En consecuencia, simplemente estamos extrapolando determinadas garantías procedimentales propias de los procesos judiciales al ámbito de la investigación parlamentaria, en base a una virtual facultad sancionadora política del Parlamento, al igual que algunas de estas garantías procedimentales se han incorporado al derecho administrativo sancionador<sup>389</sup> ante la especial protección que requieren, en esencia, los derechos fundamentales del art. 24.2 CE. Entre los derechos procedimentales de la persona investigada en una Comisión de Investigación deberíamos incluir, por analogía, los derechos del art. 53.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPACAP) y el del art. 53.2 LPACAP, siendo este último de gran importancia para la protección del derecho a la presunción de inocencia y al honor de los comparecientes porque establecería el derecho del compareciente investigado a la presunción de no existencia de responsabilidad política mientras la investigación parlamentaria no demuestre lo contrario.

En conclusión, nos parecería importantísimo que se pudieran incluir las garantías procedimentales del art. 24 CE en las Comisiones de Investigación con el fin de que los comparecientes pudieran concurrir en un proceso público con la seguridad de no sufrir indefensión y en el que queden regulados todos los derechos del investigado en el ámbito parlamentario para que estos tengan, entre otros, el derecho de intervenir de nuevo, a instancia propia, en sede parlamentaria, en un turno de réplica en el que poder rebatir unas conclusiones de las que, de no ser así, jamás tendrían la oportunidad de defender su derecho a la presunción de inocencia y al honor.

9-Dividir las Comisiones de Investigación en cuatro fases para una correcta incardinación de las garantías procedimentales descritas anteriormente.

---

389. Concretamente, el art. 53.1 de la LPACAP reconoce en el procedimiento administrativo los derechos procedimentales del presunto responsable (derecho a formular alegaciones y a utilizar los medios de defensa admitidos por el ordenamiento jurídico, derecho de audiencia en el procedimiento, etc.) que, por analogía, es lo que pretendemos nosotros implantar en el caso de las Comisiones de Investigación como derechos del compareciente. En el mismo sentido y conforme al art. 53.2 de la LPACAP, también se debería introducir el derecho a ser notificado de los hechos de los que se les responsabiliza y el derecho a la presunción de inocencia para que el investigado tenga la oportunidad de demostrar la no existencia de responsabilidad mientras no se demuestre lo contrario, lo que evitaría en gran medida la posible colisión del derecho de información de la Comisión con el derecho a la presunción de inocencia y al honor de los investigados.

Debemos hacer constar que, en nuestro ordenamiento jurídico, el procedimiento sancionador difiere del procedimiento investigador por la regla jurisdiccional de la debida separación de las fases y funciones de instrucción y de resolución (art. 63.1 LPACAP) que es lo que dota de imparcialidad y objetividad al procedimiento. Como la doctrina del TC (STC 22/1990, de 15 de febrero y STC 76/1990, de 26 de abril)<sup>390</sup> no ha exigido de la Administración, en este sentido, el mismo grado de separación que en el ámbito judicial en el que sí se atribuye a órganos distintos, proponemos, por identidad de razón<sup>391</sup>, que los parlamentarios sean los que investiguen y, como ya hemos apuntado, que profesionales de reconocido prestigio e independencia elaboren las conclusiones sobre las que los diputados deberán establecer la responsabilidad política de los investigados.

Pensamos que ello obligaría a dividir las Comisiones de Investigación en cuatro fases: primera fase, investigación parlamentaria realizada por los parlamentarios; segunda fase, elaboración de conclusiones y recomendaciones por parte de personas independientes de reconocido prestigio en la materia; tercera fase, comunicación de las conclusiones preliminares a las personas comparecientes en calidad de testigos para que, a iniciativa propia, puedan pedir un trámite de audiencia para corregir alguna conclusión que no consideren ajustada a su declaración y, para aquellas personas que comparecieron en calidad de investigados abrir, a petición de los mismos, un turno de réplica en el que se aplicarían las garantías procedimentales del art. 24 CE para que el investigado tenga la oportunidad de aportar y proponer las pruebas que estime pertinentes y de alegar lo que a su derecho convenga para rebatir el informe previo de conclusiones; cuarta fase, valoración de la defensa del investigado por los parlamentarios y votación por consenso en Comisión de las conclusiones definitivas que contendrán, en su caso, la declaración de responsabilidad política y, en todo caso, las recomendaciones para evitar hechos similares. El dictamen de la Comisión será elevado a la Mesa que ordenará su publicación en el Boletín Oficial correspondiente. Finalmente, si en un plazo de tiempo ningún Grupo Parlamentario se opone, el dictamen de la Comisión será incluido en el orden del día del primer Pleno que se celebre para su aprobación automática.

#### 10-Incluir la obligación de prestar juramento.

Para finalizar este punto, quisiéramos acabar con una propuesta de menor calado, por simbólica, pero que, a nuestro parecer, podría utilizarse como medida disuasoria para

390. Fuente Web: WoltersKluwer.es (recuperado el 08.01.2018 en [http://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAUmjcwszrbLUouLM\\_DxbIwMDCwNzAwuQQGZapUt-ckhIQaptWmJOcSoAWzPGczUAAAA=WKE](http://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAUmjcwszrbLUouLM_DxbIwMDCwNzAwuQQGZapUt-ckhIQaptWmJOcSoAWzPGczUAAAA=WKE)). Garantías del procedimiento sancionador.

391. Basamos la identidad de razón en el hecho de que los principios inspiradores del orden penal son aplicables, con ciertos matices, al Derecho administrativo sancionador y, por analogía, pueden inspirar la regulación procedimental de las Comisiones de Investigación.

aquellos comparecientes que pretendiesen faltar a la verdad, por lo que pensamos que no estaría de más incluir en las Comisiones de Investigación la obligación de prestar juramento<sup>392</sup> al estilo de las *Untersuchungsausschüsse* alemanas. Ya sabemos que el falso testimonio está castigado con la pena de prisión de seis meses a un año o multa de 12 a 24 meses (art. 502.3 CP) pero nos parece interesante para la investigación parlamentaria escenificar esta medida con un juramento ante el Poder Legislativo.

Para concluir, únicamente apuntar que todas estas propuestas de mejora quedarían condicionadas a la imperiosa necesidad de modificación del RCD, ya que el Congreso de los Diputados está realizando todas sus funciones con un Reglamento que data de 1982 y que, aunque ha sufrido algunas modificaciones puntuales y ha ido complementándose con Resoluciones de Presidencia y Acuerdos de Mesa que interpretan y suplen la falta de concreción del Reglamento ante nuevas realidades parlamentarias, en lo esencial, se sigue rigiendo por unos preceptos elaborados en los primeros años de la democracia española<sup>393</sup>. En definitiva, apuntar que estas diez propuestas de mejora dejan abiertas nuevas líneas de investigación para el estudio de posibles medidas orientadas a cambiar el articulado del RCD en lo concerniente a las Comisiones de Investigación, lo que excede los límites del presente trabajo en la medida en que la adecuación de estos preceptos reglamentarios a nuestro decálogo exige justificar, objetivamente, soluciones normativas válidas e innovadoras que se ajusten a Derecho, por lo que la revisión del texto legal del RCD supera claramente nuestro objeto de estudio, abriendo la puerta a otros posibles trabajos de investigación.

---

392. MORA-DONATTO (1998: 194-195).

393. ZAPLANA HERNÁNDEZ-SORO (2004: 282).

**VII**

---

**CONCLUSIONES**

---

**Primera.-** El origen del control parlamentario podemos atribuirlo al constitucionalismo inglés en la medida en que la búsqueda de la derrota del absolutismo por parte del Parlamento de Westminster habilitó la democracia parlamentaria a través de la función de control. Esta facultad constituye un derecho inherente a la representatividad parlamentaria que implica el poder consubstancial de investigar del Parlamento, que se ejerce con mayor incidencia a través de las Comisiones de Investigación. Por lo tanto, esta labor fiscalizadora se convierte en un verdadero derecho ejercitable desde el origen del parlamentarismo, sin necesidad de norma expresa que la habilite. Para ello, la Cámara simplemente designaba a un parlamentario al que le confiaba dicho encargo bajo la figura del *Committee*. De este modo, podemos datar el primer registro documental de esta tarea investigadora en Inglaterra, en el año 1340, al objeto de inspeccionar las finanzas del Estado y de investigar el destino de los fondos recaudados por el monarca. Posteriormente, el *Committee* evolucionará hacia el órgano colegiado que conocemos actualmente como *Select committees*, de manera que el primer antecedente de una Comisión de Investigación, lo más próxima a como la entendemos hoy en día, lo situamos en la Inglaterra de finales del siglo XVII, tras la Revolución Gloriosa de 1688, con el fin de llevar a cabo la investigación parlamentaria de la Guerra de Irlanda.

**Segunda.-** Las Comisiones de Investigación sitúan a la Oposición como una verdadera alternativa de gobierno ante la opinión pública, dando voz a las Minorías con la difusión de su relato sobre la política llevada a cabo por la Mayoría. En consecuencia, será la Minoría opositora la que tenga especial interés en la fiscalización de la acción general del Gobierno, simbolizando con ello el ideal del control político. Sin embargo, la práctica de las formas de gobierno parlamentarias favorece que una Mayoría legisle y gobierne a la vez, lo que, a nivel parlamentario, acaba beneficiando al partido en el Gobierno. De ahí la necesaria reorientación de la labor investigadora dando ciertas ventajas a la Minoría con el fin del ejercicio efectivo de la denuncia y crítica al Gobierno. Con ello, estaremos contribuyendo a reforzar la democracia representativa y a garantizar la calidad democrática de la institución parlamentaria. En este sentido, como ejemplos a seguir, podemos citar el caso de países como Alemania y Portugal que, para recuperar la esencia democrática del parlamentarismo, reconocen constitucionalmente a las Minorías el derecho de creación de estas Comisiones con el claro objetivo de no dejar su nombramiento exclusivamente en manos del Pleno de la Cámara.

**Tercera.-** En lo referente a los poderes especiales atribuidos constitucionalmente a las Comisiones de Investigación, podemos establecer tres niveles distintos de adecuación constitucional entre los países de nuestro entorno jurídico-político: primero, el de mayor grado, el de aquellas Constituciones que confieren a las Comisiones de Investigación los mismos poderes e idénticas limitaciones que a las autoridades judiciales, como ocurre por ejemplo en Alemania, Portugal e Italia; segundo, en un nivel intermedio, encontramos aquellas otras que simplemente las dotan de un plus de efectividad sumando a las competencias genéricas propias de toda Comisión parlamentaria la tradición anglosajona que se limita a garantizar el clásico *the power to send for persons, papers and records*, como sucede en Gran Bretaña, Francia y España; tercero, el de menor grado, en el que encontramos las Constituciones de Bélgica, Luxemburgo y Holanda, que simplemente recogen un reconocimiento del derecho de investigación de las Cámaras.

**Cuarta.-** *The power to send for persons* significa que las Comisiones de Investigación están dotadas de poderes especiales que hacen que trascienda la relación ordinaria entre Gobierno y Parlamento afectando a terceras personas. En el caso concreto de España, este hecho es el que genera la mayor parte de la controversia que envuelve el uso de estas Comisiones por su posible incidencia en determinados derechos fundamentales relacionados con la obligación de comparecer para informar de las personas requeridas por estas Comisiones. Esta obligación del compareciente podría entrar en colisión con los derechos fundamentales a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable (art. 24.2 CE), al honor (art. 18.1 CE) y al secreto profesional (art. 20.1.d). En estos casos, se configura el derecho a no declarar, esto es, a guardar silencio sin que los comparecientes incurran en los delitos de desobediencia (art. 502.1 CP) ni de falso testimonio (art. 502.3 CP). A este respecto, cabe señalar la necesaria inclusión en nuestro ordenamiento jurídico de un nuevo tipo penal que contemple, expresamente, la sanción a quien se niegue a contestar a las preguntas que, respetando los límites constitucionales anteriormente descritos, se le hagan en una Comisión de Investigación, máxime cuando el reciente informe de la Fiscalía Provincial de Madrid sobre la Investigación Penal 613/2018 entiende que el falso testimonio no puede ser interpretado extensivamente para este supuesto.

**Quinta.-** Por otro lado, *the power to send for papers and records* significa, en el ámbito parlamentario español, el poder de la Cámara para solicitar información y ayuda de cualquier Administración pública, que tendrá el deber de informar al Parlamento (art. 109 CE). En este sentido el resultado de la investigación dependerá en gran medida de la cantidad y de la calidad de la información suministrada a las Comisiones de Investigación. Para ello, el acceso a la información a través de estos

poderes especiales es clave en el esclarecimiento de la verdad política, que servirá para proporcionar unas conclusiones acertadas que contribuyan al equilibrio de poderes. Por eso es muy importante que estas Comisiones basen dichas conclusiones en información propia obtenida de cualquier autoridad autonómica o estatal y de los propios comparecientes, para que quede desvinculada de la línea editorial de los Medios de Comunicación. De esta manera, los Medios difundirán lo que ocurre en el Parlamento y no al revés, recuperando la normalidad institucional en la medida en que el Parlamento no actúe al dictado de los grandes grupos empresariales que se esconden tras los Medios de Comunicación. En consecuencia, hay que entender el Parlamento no solo como un fin informativo, sino también como un medio de información parlamentaria.

**Sexta.-** Esta normalidad institucional a la que nos estamos refiriendo también la podemos reclamar de la interacción de las Comisiones de Investigación con el Poder Judicial, porque utilizar adecuadamente estas Comisiones respecto del Poder Judicial implica, en primer lugar, la correcta separación de actuaciones de ambas investigaciones cuando coinciden en el tiempo ya que, aunque sean compatibles e incluso complementarias, la capacidad de estas Comisiones para poder solicitar documentación judicializada puede interferir en la investigación judicial contraviniendo el art. 76.1 CE, que establece que las conclusiones de las Comisiones de Investigación no vincularán al Poder Judicial ni afectarán a sus resoluciones. En este sentido, apuntamos que se necesita una regulación de las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Judicial que recoja la amplia casuística que resulta de la interconexión de ambas investigaciones cuando coinciden en el tiempo, evitando así los roces que provoca la petición de información de las Comisiones sobre un asunto judicializado al mismo tiempo. En segundo lugar, utilizar adecuadamente estas Comisiones respecto del Poder Judicial implica que la responsabilidad de los políticos se dirima en el Parlamento y solo, excepcionalmente, en los Tribunales, evitando así la excesiva juridificación actual de la política que puede llevar a una merma de la autonomía parlamentaria y, por ende, de la Democracia misma al quedar sustituida la investigación parlamentaria por la judicial.

**Séptima.-** Por lo tanto, las Comisiones de Investigación parlamentarias son instrumentos de información y de control basados en el debate y la información que no están concebidos para establecer la culpabilidad jurídica de las personas investigadas, sino para depurar posibles responsabilidades políticas que necesitan de la difusión en los Medios de Comunicación para alcanzar un objetivo electoralista que más bien podemos situar en el ámbito de la utilidad privada. Por eso, su verdadera contribución pública no radica en la emisión de un dictamen sobre las conclusiones finales del asunto investigado que no deja de ser, aunque se presente

lo mejor fundamentado posible, una opinión subjetiva y discutible adoptada por la Mayoría en el Pleno de la Cámara, sino que el beneficio común más importante que aportan a la sociedad las Comisiones de Investigación radica en lo acertado de sus recomendaciones finales para que los hechos investigados no vuelvan a suceder, lo que exigirá un seguimiento de las mismas. En consecuencia, el criterio fundamental desde el que podemos medir el buen uso de las Comisiones de Investigación será el de su utilidad pública conforme a sus aportaciones para la mejora de la gestión pública. Juegan en contra de este criterio el aumento del número de Comisiones, que puede hacer que se solapen Comisiones de Investigación estatales y autonómicas bajo un mismo tema; el sobre coste económico que puede suponer prorrogar sus trabajos *sine die* o la reciente práctica parlamentaria del abandono de los trabajos de la Comisión por parte de uno o varios Grupos Parlamentarios como protesta a la hora de establecer el plan de trabajo.

**Octava.-** Sin embargo, cuando el interés social sea el motivo de creación e impulso de estas Comisiones y logre imponerse sobre los intereses de cada partido, las probabilidades de esclarecer los hechos investigados de modo objetivo serán mayores. Por el contrario, cuando el objeto de la investigación diste de los intereses ciudadanos, la Comisiones de Investigación se convertirán en un campo de batalla partidista. Por eso, el criterio evaluador de las Comisiones de Investigación no está basado en si se descubre o no una verdad irrefutable porque los hechos investigados se enjuician, influenciados por el clamor social, desde parámetros de oportunidad política, que serán distintos según sean aplicados por la Mayoría o por las Minorías. En 40 años de democracia y 12 legislaturas, el Congreso de los Diputados ha nombrado 21 Comisiones de Investigación parlamentarias, tres gobernando UCD, 10 el PSOE y ocho el PP. De todas ellas, únicamente dos han conseguido esclarecer de manera objetiva los hechos investigados, mientras que el resto han sido utilizadas por los partidos mayoritarios para difundir su verdad política haciendo un uso partidista de ellas. En nuestra etapa democrática ha sido más común que la Mayoría-Gobierno utilice estas Comisiones con el objeto de fiscalizar actuaciones de pasados Gobiernos para debilitar a la Oposición-ExGobierno y, también, para avalar determinadas decisiones o posicionamientos del Ejecutivo, lo que entra en contradicción con la esencia democrática del parlamentarismo, que está basado en el control efectivo del Parlamento sobre el Gobierno y no al revés. Por el contrario, la oportunidad de la Minoría para desgastar al Gobierno ha sido más bien escasa excepto en la actual legislatura, en la que se han constituido hasta tres Comisiones de Investigación en este sentido.

**Novena.-** En cuanto a los límites de estas Comisiones podemos diferenciar, en general, entre: límites materiales, impuestos por la Mesa de las Cámaras a la hora de

calificar y admitir a trámite la propuesta de creación de estas Comisiones respecto a su adecuación a la legalidad vigente y a la materia de interés público del asunto investigado, cuidando que no se trate de actividades privadas sin vinculación política o de materias secretas o reservadas, que exigen que sean tratadas en la Comisión creada específicamente para ello como modo de compatibilizar el derecho a la información de los parlamentarios con la seguridad del Estado; límites competenciales, en cuanto a sus relaciones con el Poder Judicial; límites temporales, por la imposición de un plazo máximo para emitir sus conclusiones y límites personales, debido a la posible vulneración de derechos fundamentales, tanto de Diputados y Senadores (principalmente el *ius in officium* parlamentario conforme a las garantías establecidas en el art. 23.2 CE) como de los comparecientes (principalmente el derecho fundamental a no sufrir indefensión y a un proceso público con todas las garantías, a la presunción de inocencia y al honor).

**Décima.-** Por lo tanto, la Mesa se convierte en la llave del control parlamentario al Gobierno, ya que debe impedir el paso de aquellas solicitudes de creación de Comisión de Investigación que se formulen contraviniendo los requisitos legalmente establecidos sin que esta decisión colisione con el *ius in officium* parlamentario de Diputados y Senadores. Para evitar esta situación, será sumamente importante que en la composición de la Mesa esté presente no solo la Mayoría parlamentaria sino también la Minoría, conforme a la STC 141/1990, lo que asegurará en su toma de decisiones la proporcionalidad y el pluralismo democrático necesario para que esta no se convierta en instrumento exclusivo de la Mayoría- Gobierno. En este sentido y desde 1989, la Mesa del Congreso de los Diputados ha vetado en ocho ocasiones la admisión a trámite de la creación de una Comisión de Investigación, aunque su actuación en todos estos casos ha sido la correcta, si bien ha generado polémica su reciente argumentación sobre los efectos permanentes de la figura de la inviolabilidad en la persona del Rey emérito, ya que supone una interpretación restrictiva del art. 56.3 CE. En estos casos, para que prevalezca el derecho fundamental de Diputados y Senadores al ejercicio en el cargo parlamentario frente a la negativa de la Mesa a investigar en sede parlamentaria, esta debería justificar la inadmisión a trámite basándose en una interpretación amplia de la norma evitando así que dicha decisión pudiera estar argumentada bajo juicios interpretativos restrictivos más propios de órganos políticos. Ello evitaría un posible obstruccionismo de la Mesa y contribuiría a garantizar el derecho de todos los españoles a conocer la verdad política en el ámbito de lo público, reforzando el papel del Parlamento como fuente legitimadora de la Democracia misma.

**Decimoprimer.-** El alcance específico de las Comisiones de Investigación respecto de las obligaciones y derechos de las personas requeridas a comparecer

ha sido delimitado por primera vez en nuestra historia constitucional por la STC 133/2018, de 13 de diciembre, que reconoce la vulneración del derecho fundamental a la presunción de inocencia en su dimensión extraprocésal (ámbito amparado en nuestro sistema de derechos fundamentales por el derecho al honor) cuando las conclusiones de estas Comisiones imputen, de forma individual, conductas ilícitas a los sujetos investigados. De este modo, las Comisiones de Investigación parlamentarias deberán limitarse a describir un estado de sospecha, tanto de ilícitos penales como de carácter administrativo y, en consecuencia, podrán ponerlos en conocimiento del Ministerio Fiscal o del órgano administrativo competente titular de potestad sancionadora para el respectivo ejercicio, en su caso, de las actuaciones oportunas. En definitiva, queda claro que la capacidad de declarar y atribuir hechos constitutivos de delito es competencia exclusiva de Jueces y Tribunales (art. 117.3) que son los que ostentan la potestad jurisdiccional basada en la objetividad y la tipificación, mientras que las Comisiones de Investigación ejercen un control político que conlleva dos características fundamentales, la subjetividad y la voluntariedad aunque, no debemos olvidar que, el simple hecho de activar un determinado mecanismo de control parlamentario ya implica, por la mera crítica al Gobierno, un resultado democrático que contrarresta el poder del Ejecutivo.

**Decimosegunda.-** Por lo tanto, en todo sistema democrático está fuera de toda duda la necesidad y conveniencia de las Comisiones de Investigación parlamentarias porque representan, *per se*, el máximo exponente de control para establecer la responsabilidad política del Ejecutivo garantizando la calidad democrática de las instituciones. Sin embargo, en el caso concreto de España, las Comisiones de Investigación no alcanzan la eficacia que se deduce de sus facultades porque su soporte legal adolece de determinadas garantías, tanto democráticas como procedimentales.

Respecto a las carencias democráticas, cuando las Comisiones de Investigación se dejan en manos de la voluntad política de la Mayoría, pueden sufrir una mutación y convertirse en mecanismos de legitimación para el partido en el Gobierno. Por ello, en la actualidad, la credibilidad de las Comisiones de Investigación en España está en entredicho, no por su propia naturaleza polivalente, sino por el mal uso que se suele hacer de ellas, al servir como pretexto para que el Gobierno justifique que se ha investigado o por convertir los hechos objeto de investigación en un campo de batalla partidista. En consecuencia, para que en España tanto la creación como el funcionamiento de las Comisiones de Investigación sean democráticos debería, por un lado, consolidarse su creación como un derecho de las Minorías al estilo alemán o portugués y, por otro lado, invertirse la jerarquía parlamentaria del Principio de la Mayoría para asegurar también el derecho de la Minoría a co-dirigir el curso de la investigación, implementándose el buen uso de estas Comisiones en el parlamentarismo español.

**Decimotercera.-** En cuanto a las carencias procedimentales, el desarrollo legislativo actual de nuestras Comisiones de Investigación es escaso e insuficiente básicamente porque no regula expresamente el ejercicio de sus poderes especiales ni establece un procedimiento general para la investigación parlamentaria, por lo que se hace necesaria una regulación más extensa y concisa que delimite de forma más concreta el alcance de dichos poderes en nuestro ordenamiento jurídico, sobre todo en lo que se refiere al estatuto del compareciente, actualmente sin sujeción a procedimiento general alguno, lo que posibilita que los comparecientes se encuentren en peores condiciones jurídicas en una Comisión de Investigación que ante un Juez. Ello implica, necesariamente, una revisión de los Reglamentos de las Cámaras que implemente en este sentido el desarrollo legislativo de estas Comisiones. Actualmente, este déficit procedimental es lo que provoca roces con el Poder Judicial y la problemática constitucional de estas Comisiones respecto a la posible vulneración de derechos fundamentales. Todo ello, junto con el derecho de la Minoría a su creación automática son los principales retos a los que nos enfrentamos si queremos mejorar el uso actual de las Comisiones de Investigación, contribuyendo así a reforzar la democracia parlamentaria. Aún así, las Comisiones de Investigación en España representan hoy en día el instrumento más adecuado para restaurar el equilibrio de poderes entre la Mayoría-Gobierno y la Minoría-Oposición porque sirven para generar un debate político en la sociedad que puede llegar a influir en los resultados electorales.

**Decimocuarta.-** También se hace necesario incorporar un nuevo régimen jurídico para el investigado trasladando las garantías procedimentales del art. 24 CE a las Comisiones de Investigación. Con ello nos estamos refiriendo a garantizar el derecho fundamental a no sufrir indefensión y a un proceso público con todas las garantías incorporando, entre otros, el derecho de los comparecientes a la asistencia de letrado, a ser informados de la acusación, a utilizar los medios de prueba oportunos para su defensa, a acceder al informe preliminar sobre las conclusiones y a un turno de réplica para poder responder a las acusaciones alegando su propio derecho. De este modo, se salvaguarda el derecho fundamental al honor y a la presunción de inocencia del investigado en la medida en que se evitaría que estos derechos fundamentales sigan colisionando con el *ius in officium* parlamentario. Para una correcta incardinación de estas garantías procedimentales del art. 24 CE en las Comisiones de Investigación sería necesario requerir a los comparecientes o bien en calidad de investigados o bien en calidad de testigos y dividir las Comisiones de Investigación en distintas fases que cumplan con la debida separación de las funciones de instrucción y de resolución de todo procedimiento sancionador.

**Decimoquinta.-** Otras medidas que se deben contemplar para potenciar el desarrollo legislativo de estas Comisiones podrían ser eliminar al Gobierno y a la Mesa como sujetos legitimados para la creación de las Comisiones de Investigación; el mantenimiento de los derechos de la Minoría durante el desarrollo de la investigación parlamentaria; contratar peritos expertos en la materia objeto de la investigación; poder recurrir a personas de reconocido prestigio e independencia para la elaboración de las conclusiones y recomendaciones de la Comisión; crear en cada Parlamento un órgano supremo consultivo que pueda actuar en los casos de inadmisión a trámite o de oposición de algún grupo parlamentario a la creación automática de una Comisión de Investigación y, finalmente, incluir la obligación de prestar juramento como medida persuasoria ante el falso testimonio.

Como reflexión final, decir que todas estas propuestas necesitan ir acompañadas de un cambio de mentalidad de los parlamentarios para conseguir una mayor independencia respecto de sus Grupos, al tiempo que se hace indispensable la recuperación de la vocación de servicio público y el requisito en formación ética ya que, para bien o para mal, lo relevante de este mecanismo de control siempre será el uso que se haga del mismo y, eso, al depender del factor humano siempre será perfectible. A pesar de ello, las Comisiones de Investigación parlamentarias siempre serán necesarias.

**VIII**

---

**BIBLIOGRAFÍA**

---



### 8.1. REFERENCIAS DOCTRINALES

- ABREU SACRAMENTO, J. P. (2016), “El control parlamentario a través de las Comisiones de Investigación”, *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, No 18 (disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5826/7701>; fecha de la última consulta: 28.10.18).
- AGÜERAS ANGULO, C. (2011), “Control jurisdiccional de los actos parlamentarios”, *Terceras Jornadas de Derecho Parlamentario Comparado México-España, Pluralismo y Consenso*, Año 3, No 17, págs. 41-50 (disponible en <http://www.revista.ibd.senado.gob.mx/index.php/PluralidadyConsenso/issue/view/12/showToc>; fecha de la última consulta 19.12.18).
- ALBA NAVARRO, M. (2003) Sinopsis art. 67 CE, *Portal temático de La Constitución española, Congreso de los Diputados* (disponible en <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=67&tipo=2>; fecha de la última consulta: 04.01.19).
- ALVA DE LA SELVA, A. R. (2013), “Poderes fácticos mediáticos: una agenda de investigación”, *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, Vol. 58, No 217, págs. 215-222 (disponible en [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-19182013000100011&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182013000100011&lng=es&nrm=iso); fecha de la última consulta: 01.12.18).
- ARAGÓN REYES, M. (1986), “El control parlamentario como control político”, *Revista de Derecho Político*, núm. 23, págs. 9-39 (disponible en <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:Derechopolitico-1986-23-52E8C859/PDF>; fecha de la última consulta: 20.01.19).
- ARAGÓN REYES, M. (1995), *Constitución y control del poder: introducción a una teoría constitucional del control*, Buenos Aires, Ed. Ciudad Argentina.
- ARAGÓN REYES, M. (2008), “Democracia y Parlamento”, *Revista catalana de dret públic*, núm. 37, págs. 129-155 (disponible en <http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/view/2161/n37-aragon-es.pdf>; fecha de la última consulta 25.01.19).
- ARAGÓN REYES, M. (2017), *Estudios sobre el Parlamento*, México, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas (disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4435/9.pdf>; fecha de la última consulta: 9.12.18).

- ARANDA ÁLVAREZ, E. (2007), “Transformaciones en los instrumentos de control parlamentario”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 19, UNED, págs. 105-134 (disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2473791>; fecha de la última consulta: 08.12.18).
- ARCE JANÁRIZ, A. (1997), “Las comisiones de investigación en las asambleas autonómicas tras la aprobación del nuevo código penal”, *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, núm. 3, págs. 63-94 (disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=914376>; fecha de la última consulta: 23.12.18).
- ARÉVALO GUTIÉRREZ, A. (1995), “Las Comisiones de Investigación de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año no 15, núm. 43, págs. 113-215 (disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=79534>; fecha de la última consulta 28.11.18).
- ARÉVALO GUTIÉRREZ, A. (2006), “La juridificación de la actividad de los parlamentos autonómicos”, *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario* núm. 17, págs. 27-110 (disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2233632>; fecha de la última consulta: 22.12.18).
- ARÉVALO GUTIÉRREZ, A. (2014), “Las entidades privadas como sujetos destinatarios del control parlamentario desarrollado por las Comisiones de Investigación”, *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 30, págs. 125-169 (disponible en <http://www.asambleamadrid.es/RevistasAsamblea/ASAMBLEA%2030%20COMPLETA.pdf>; fecha de la última consulta: 25.11.18).
- ARNOLETTO, E.J. (2007) *Curso de Teoría Política*, Edición electrónica gratuita, págs. 393 (texto completo disponible en [www.eumed.net/libros/2007b/300/](http://www.eumed.net/libros/2007b/300/); fecha de la última consulta: 6.12.18).
- BERLÍN VALENZUELA, F. (1998), *Coordinador Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, 2a Edición, México (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión), Ed. Miguel Ángel Porrúa, págs. 760 (disponible en [http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc\\_tparla/Dicc\\_Term\\_Parla.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/Dicc_Term_Parla.pdf); fecha de la última consulta 15.12.18).
- CABANAS VEIGA, M. (2014), “La reforma constitucional del 2011 y la Teoría del Poder Constituyente”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, No 18, págs. 149-170 (disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5082007>; fecha de la última consulta: 1.12.18).

- CABANAS VEIGA, M. (2017), “FONDEVILA MARÓN, M., *La reforma constitucional en España. Un ensayo de derecho constitucional como ciencia teórico-práctica, Andavira, Santiago de Compostela*, 2016, 224 págs.”, Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña, No. 21, págs. 401-422 (disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6289657>; fecha de la última consulta: 1.12.18).
- CAIRO ROLDÁN, O. (2013), “El juicio político en la Constitución peruana”, *Pensamiento Constitucional* N° 18, págs. 121-143 (disponible en [revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/download/.../9359](http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/download/.../9359); fecha de la última consulta: 13.11.18)
- CANOSA USERA, R. (2003), Sinopsis art. 23 CE, *Portal temático de La Constitución española, Congreso de los Diputados* (disponible en <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=23&tipo=2>; fecha de la última consulta 16.11.18).
- CAREY, J. M. (2006), “Presidencialismo versus parlamentarismo”, *Postdata* núm.11, págs. 121-162 (disponible en [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1851-96012006000100006&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-96012006000100006&lng=es&tlng=es); fecha de la última consulta: 11.11.18).
- CARRASCO ANDRINO, M. M. (2004), “Tutela penal de las Comisiones Parlamentarias de Investigación y de la actividad de otros órganos constitucionalmente reconocidos”, *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, No 1, págs. 155-192 (disponible en [https://www.boe.es/publicaciones/anuarios\\_derecho/articulo.php?id=ANU-P-2014-10015500192](https://www.boe.es/publicaciones/anuarios_derecho/articulo.php?id=ANU-P-2014-10015500192); fecha de la última consulta: 05.01.19).
- CAZORLA PIETRO, L. M. (1999), *El Congreso de los Diputados (su significación actual)*, Madrid, Aranzadi.
- CHIRINOS MARTÍNEZ, J.C-RIVAS GÓMEZ, J. (2015), *El control político en América Latina*, 1a Edición, Lima, Congreso de la República del Perú (disponible en [http://www.congreso.gob.pe/Docs/participacion/museo/files/museo/libros/el\\_control\\_politico\\_en\\_am%C3%A9rica\\_latina.pdf](http://www.congreso.gob.pe/Docs/participacion/museo/files/museo/libros/el_control_politico_en_am%C3%A9rica_latina.pdf); fecha de la última consulta: 05.11.18).
- DE VEGA, P. (1977), *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Madrid, Edicusa.
- DE VEGA, P. (2006) “La reforma constitucional como defensa de la Constitución y la Democracia”, *II Jornadas de Derecho Constitucional sobre la reforma de la Constitución*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico y Centro Asociado de la UNED de Barbastro, págs. 1-27 (disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5768404>; fecha de la última consulta: 1.12.18).

- DÍAZ NOSTI, B. (2011), *Libro negro del periodismo en España*, Madrid, AFANIAS (disponible en [http://arxiugadeso.org/sesiones/gadeso/web/14\\_paginas\\_opinion/ca\\_10000630.pdf](http://arxiugadeso.org/sesiones/gadeso/web/14_paginas_opinion/ca_10000630.pdf); fecha de la última consulta: 22.01.19).
- ELVIRA PERALES, A. (2003) Sinopsis art. 20 CE, *Portal temático de La Constitución española, Congreso de los Diputados* (disponible en <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=20&tipo=2>; fecha de la última consulta: 02.01.19).
- FERNÁNDEZ DÍEZ, E. (2009), “Las Comisiones de Investigación en el ámbito municipal”, *REALA*, No 311, págs. 89-133 (disponible en <https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=REALA&page=article&op=view&path%5B%5D=9687&path%5B%5D=9772>; fecha de la última consulta: 4.12.18).
- FERNÁNDEZ SARASOLA, I. (2000), “El control parlamentario y su regulación en el ordenamiento español”, *Revista española de Derecho constitucional*, Año 20, Núm. 60, págs. 89-113 (disponible en <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=6&IDN=362&IDA=25532>; fecha de la última consulta 25.01.19).
- FIGUERUELO BURRIEZA, A. (2003), “El control de la constitucionalidad de los actos parlamentarios”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia* No 1, págs. 193-236 (disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/reforma-judicial/article/view/8547/10553>; fecha de la última consulta: 6.12.18).
- GARCÍA GUERRERO, J.L. (1992), “Representación política y Constitución democrática”, *Revista de estudios políticos*, No 75, págs. 327-334 (disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2138308>; fecha de la última consulta: 20.01.19).
- GARCÍA MAHAMUT, R. (1996), *Las Comisiones Parlamentarias de Investigación en el Derecho Constitucional Español*, Madrid, McGraw-Hill.
- GARCÍA MAHAMUT, R. (2002), “¿El reconocimiento del derecho de la Minoría a crear Comisiones de Investigación resultaría suficiente para un ejercicio eficaz del control parlamentario?”, *Cuadernos de Derecho Público*, Núm. 17, págs. 27-48 (disponible <https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=CDP&page=article&op=view&path%5B%5D=668&path%5B%5D=723>; fecha de la última consulta: 18.11.18).
- GARCIA PECHUÁN, M. (2017), “En clave de reforma constitucional: un modelo alemán para reordenar el derecho español de comisiones parlamentarias de investigación”, *Constitución, política y administración: España 2017, reflexiones para el debate*, págs. 213-225 (disponible en <https://www.uv.es/seminaridret/sesiones2017/comisiones/ponenciaGarciaPechuan.pdf>; fecha de la última consulta: 09.01.19).

- GARCÍA ROCA, J. (2016), “Control parlamentario y convergencia entre presidencialismo y parlamentarismo”, *Teoría y realidad constitucional*, no 38, págs. 61-99 (disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5865509>; fecha de la última consulta: 7.12.18).
- GARRORENA MORALES, A. (1998), “Algunas sugerencias para renovar la función de control” en *Parlamento y control del Gobierno, V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos Francesc Pau i Vall (Coordinador)*, Pamplona, Aranzadi Editorial, págs. 421-442.
- GIL GIL, L. (2000), “Las comisiones parlamentarias de investigación”, *Proyecto social: Revista de relaciones laborales* No. 8, págs. 147-162 (disponible en <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/229765.pdf>; fecha de la última consulta: 25.11.18).
- GIMÉNEZ MARTÍNEZ, M. A. (2015), “Las Comisiones de Investigación en las Cortes Constituyentes (1977-1979)”, *Revista de estudios políticos*. Núm. 167, págs. 133-164 (disponible en <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=3&IDN=1338&IDA=37287>; fecha de la última consulta: 23.11.18).
- GUTIÉRREZ VICÉN, C. (2003), Sinopsis art. 76 CE, *Portal temático de La Constitución española, Congreso de los Diputados* (disponible en <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=76&tipo=2>; fecha de la última consulta 23.11.18).
- HELLER, H. (1942), *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica (disponible parcialmente en <http://www.academia.edu/15180027/252369991-Heller-Hermann-Teoria-del-estado-p141-298-pdf>; fecha de la última consulta 07.02.19).
- JIMÉNEZ CAMPO, J. (1987) “Sobre el control parlamentario en Comisión”, *Política y sociedad: estudios en homenaje a Francisco Murillo Ferrol*, Vol. 1, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas/Centro de Estudios Constitucionales, págs. 477-492.
- LANDA, C. (.2004), “El control parlamentario en la Constitución Política de 1993: balance y perspectiva”, *Pensamiento Constitucional* Año X No 10, págs. 92-144 (disponible en <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/7667/7913>; fecha de la última consulta: 25.01.19).
- LEÓN VÁSQUEZ, J.L. (2005). *Los poderes y límites de las comisiones parlamentarias de investigación en el derecho constitucional peruano* (Tesis doctoral). Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima (disponible en [http://cybertesis.unmsm.edu.pe/bitstream/handle/cybertesis/2241/Leon\\_vj.pdf?sequence=1](http://cybertesis.unmsm.edu.pe/bitstream/handle/cybertesis/2241/Leon_vj.pdf?sequence=1); fecha de la última consulta el 01.11.18).

- LÓPEZ GUERRA, L. (1990), “La función de control de los Parlamentos: problemas actuales”, *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, GARRORENA MORALES, A. (Coord.), Madrid, Tecnos, págs. 233-246.
- LÓPEZ GUERRA, L. (1996), “El control parlamentario como instrumento de las minorías”, *Anuario de derecho constitucional y parlamentario*, No 8, págs. 81-104 (disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=778013>; fecha de la última consulta el 09.02.19).
- MARTÍ SÁNCHEZ, S. (2005), “El Tribunal Constitucional y la disolución de las Comisiones de Investigación”, *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario* núm. 16, págs. 283-298 (disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1708407>; fecha de la última consulta: 22.12.18).
- MARTÍNEZ VÁZQUEZ, F. (2007), “Repertorio Bibliográfico sobre Control Parlamentario”, *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, núm. 19, págs. 415-439 (disponible en <http://revistas.uned.es/index.php/TRC/article/view/6748/6446>; fecha de la última consulta: 28.11.18).
- MERCADO MALDONADO, A.-OLVERA GARCÍA, J.-OLVERA HERREROS, O. (2011), “Presidencialismo y Monarquía: Ocaso y similitudes”, *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, No 29, págs. 97-113 (disponible en [https://webs.ucm.es/info/nomadas/29/mercado\\_olvera.pdf](https://webs.ucm.es/info/nomadas/29/mercado_olvera.pdf); fecha de la última consulta: 12.12.18).
- MOLAS, I. (1989), “La oposición en el parlamentarismo mayoritario”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, No 2, págs. 47-64 (disponible en <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/101650>; fecha de la última consulta 25.01.19).
- MONTERO GIBERT, J.R.-GARCIA MORILLO, J. (1984), *El control parlamentario*, Madrid, Tecnos.
- MONTESQUIEU (1748), *Del espíritu de las leyes*, Digitalizado por Google, (disponible en <https://play.google.com/books/reader?id=mb09AAAAIAAJ&hl=es&pg=GBS.PP1>; fecha de la última consulta: 17.11.18).
- MORA-DONATTO, C. (1996), “Las Comisiones de Investigación en el ordenamiento jurídico español”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, No 85, págs. 263-281 (disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3412/3986>; fecha de la última consulta: 06.12.18).

- MORA-DONATTO, C. (1998), *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*, México D.F., 1a Edición, UNAM, págs. 291 (disponible en <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/904-las-comisiones-parlamentarias-de-investigacion-como-organos-de-control-politico>; fecha de la última consulta: 04.12.18).
- MORA-DONATTO, C. (2001), “Instrumentos constitucionales para el control parlamentario”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional* No 4, págs. 85-113 (disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5611/7306>; fecha de la última consulta: 06.12.18).
- NIETO, A. (2008), *El desgobierno de lo público*, 1a Edición, Barcelona, Ariel, (disponible parcialmente en [https://books.google.es/books/about/El\\_desgobierno\\_de\\_lo\\_p%C3%BAblico.html?id=QGhPzwHvpNsC&printsec=frontcover&source=kp\\_read\\_button&redir\\_esc=y#v=onepage&q&f=false](https://books.google.es/books/about/El_desgobierno_de_lo_p%C3%BAblico.html?id=QGhPzwHvpNsC&printsec=frontcover&source=kp_read_button&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false); fecha de consulta 18.11.18).
- PEDROZA DE LA LLAVE, S. T. (1997), *El Congreso de la Unión: integración y regulación*, México, UNAM, págs. 270 (disponible en <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/142-el-congreso-de-la-union-integracion-y-regulacion>; fecha de la última consulta: 15.12.18).
- PRESNO LINERA, M. A. (1999), “Sistema de partidos y control parlamentario”. *Revista de las Cortes Generales*, Núm. 46, págs. 91-109 (disponible en [https://app.congreso.es/est\\_revistas/](https://app.congreso.es/est_revistas/); fecha de la última consulta: 12.12.18).
- RAMONET, I. (1998), *La tiranía de la comunicación*, Madrid, Ed. Debate.
- REVENGA SÁNCHEZ, M. (1990), “Función jurisdiccional y control político. ¿Hacia una responsabilidad política del juez?”, *Revista Española de Derecho Constitucional* Año 10, Núm. 29, págs. 117-142 (disponible en <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/8062>; fecha de la última consulta: 25.01.19).
- RIDAO MARTÍN, J. (2017), “Nueva mirada sobre antiguas cuestiones acerca de las Comisiones de Investigación parlamentarias. El deber de comparecer de las autoridades y funcionarios del Estado en las asambleas legislativas autonómicas, la obligación de decir la verdad y el rol de las Minorías en las comisiones creadas preceptivamente a su instancia”, *Revista de las Cortes Generales* No 100-101-102, Primer, Segundo y Tercer Cuatrimestre, págs. 101-129.

- RODRÍGUEZ OLAGARAY, D. (2012-2013), “Los orígenes del Parlamento en Inglaterra”, *TFG Grado en Geografía e Historia*, UNIR, págs. 67 (disponible en [https://biblioteca.unirioja.es/tfe\\_e/TFE000336.pdf](https://biblioteca.unirioja.es/tfe_e/TFE000336.pdf); fecha de la última consulta: 16.12.18).
- RUBIO LLORENTE, F. (1993), *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*, 2a ed., Madrid, CEC.
- RUIPÉREZ ALAMILLO, J. (2012) “De la reforma constitucional y sus límites materiales: consideraciones desde la Teoría del Estado y de la Constitución”. *Teoría y realidad constitucional* No 30, págs. 89-138 (disponible en <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:TeoriayRealidadConstitucional-2012-30-3125/Documento.pdf>; fecha de la última consulta: 01.03.19).
- SÁNCHEZ NAVARRO, A. J. (1995), “Control parlamentario y Minorías”, *Revista de Estudios Políticos* (Nueva época, núm. 88), págs. 223-255 (disponible en <https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/article/viewFile/46820/28304>; fecha de la última consulta 17.11.18).
- SÁNCHEZ MEDERO, G. (2011), “La interacción entre los partidos políticos y los Grupos Parlamentarios: un estudio comparativo entre España y México”, *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, vol.56, núm .211, pág. 72 (disponible en [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-19182011000100005&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182011000100005&lng=es&tlng=es); fecha de la última consulta: 18.11.18).
- SÁNCHEZ-MEJÍA RODRÍGUEZ, M. L. (2003), “Repúblicas monárquicas y monarquías republicanas: la reflexión de Sieyès, Necker y Constant sobre las formas de gobierno”, *Revista de estudios políticos*, No 120, págs. 195-218 (disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=668858>; fecha de la última consulta: 12.12.18).
- SÁNCHEZ SÁNCHEZ, J. (2013), “Comisiones de Investigación”, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, No 4, págs. 187-193 (disponible en <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2104/1037>; fecha de la última consulta: 5.12.18).
- SANTAOLALLA, F. (1982), *El Parlamento y sus instrumentos de información (preguntas, interpelaciones y Comisiones de Investigación)*, Madrid, Edersa.
- SANTAOLALLA, F. (1989), *El parlamento en la encrucijada*, Madrid, Eudema.
- SCHUMPETER, J. A. (2000), “La crisis del Estado Fiscal”, *Revista Española de Control Externo* Vol. 2 No 5, págs. 147-192 (disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1068736>; fecha de la última consulta: 26.11.18).

- SERRA CRISTÓBAL, R. (2009), “Pequeñas Minorías y control parlamentario”, *Corts [en línea] Anuario de Derecho Parlamentario*, Núm. 21, págs. 99-120 (disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3120639.pdf>; fecha de la última consulta: 04.11.18).
- SERRAFERO, M.-EBERHARDT, M. (2017), “Presidencialismo y Revocatoria de mandato presidencial en América Latina”, *Política y Sociedad*, Vol. 54, No 2, págs.509-531 (disponible en <https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/50998/51688>; fecha de la última consulta: 01.03.19).
- SESSANO GOENAGA, J. C. (2003), “El delito de incomparecencia ante Comisiones parlamentarias de investigación como delito de “infracción de deber”; el sujeto activo de la conducta delictiva: el autor típico como obligado especial con un rol institucional”, *Anales de derecho*, No 21, págs. 283-298 (disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1090261>; fecha de la última consulta: 23.12.18).
- SESEÑA SANTOS, L. (2007), “Los Grupos Parlamentarios y la función de control”, *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, No Extra 1, págs. 331-334 (disponible en <http://www.asambleamadrid.es/RevistasAsamblea/V%20Monografico.%20Laura%20Sesenha%20Santos.pdf>; fecha de la última consulta: 12.12.18).
- SISA CURA, S. (2014), “La función parlamentaria: pseudocontrol del Gobierno”, *TFG Grado en Derecho*, UNIR, págs. 50 (disponible en <https://reunir.unir.net/handle/123456789/2786>; fecha de la última consulta: 18.12.18).
- SOLÉ TURA, J. (1990), “El futuro de la institución parlamentaria: Mesa Redonda”, *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, GARRORENA MORALES, A. (Coord.), Madrid, Tecnos, págs. 379-383.
- SPOTA, A. A. (2001), “El Congreso de la Nación y sus poderes implícitos”, *Revista Jurídica* no 4, *Revistas de UCES*, págs. 216-245 (disponible en <http://dspace.uces.edu.ar:8180/xmlui/handle/123456789/427>; fecha de la última consulta: 8.12.18).
- TAMAYO JIMÉNEZ, D.M. (2012), *Teoría política, 1a Edición, Estado de México*, Red Tercer Milenio S.C., págs. 165 (disponible en [https://bibliotechnia.com.mx/Institucional/resumen/7335\\_1071119](https://bibliotechnia.com.mx/Institucional/resumen/7335_1071119); fecha de la última consulta: 6.12.18).
- TOMÁS OLALLA, F. (2004), “Revisión crítica de las relaciones entre pluralismo y mercado en los medios audiovisuales”, *ZER Revista de Estudios de Comunicación*, Komunikazio Ikasketen Aldizkaria, Vol. 9, núm. 16 (disponible en <http://www.ehu.es/ojs/index.php/Zer/article/view/5305>; fecha de la última consulta: 13.11.18).

- TORRES DEL MORAL, A. (1995), “El lugar de la Cortes Generales en el sistema constitucional español”, *Anuario Jurídico de La Rioja* No1, págs. 29-54 (disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=261740>; fecha de la última consulta: 28.11.18).
- UNAM, (2013), “Las comisiones parlamentarias de investigación en el derecho comparado y nuestro concepto”, *Capítulo primero, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, Universidad Nacional Autónoma de México-UNAM, pág. 10 (texto en línea recuperado el 02.12.18 en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3607/3.pdf>).
- VARGAS-CULLELL, J. (2011), “La calidad de la democracia y el estudio comparado de la democratización”, *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, No 5, págs. 67-94.
- YAMAMOTO, H. (2007), *Instrumentos de control parlamentario. Estudio comparativo de 88 parlamentos nacionales*, Inter-Parliamentary Union, Suiza, PCL Presses Centrales SA (disponible en <http://archive.ipu.org/PDF/publications/oversight08-s.pdf>; fecha de la última consulta: 14.12.18).
- ZAPLANA HERNÁNDEZ-SORO, E. (2004), La necesaria reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados, *Corts Anuario de Derecho Parlamentario* No 15, págs. 281-289 (disponible en [https://www.cortsvalencianes.es/sites/default/files/media/file\\_author/281\\_la\\_necesaria\\_reforma.pdf](https://www.cortsvalencianes.es/sites/default/files/media/file_author/281_la_necesaria_reforma.pdf); fecha de la última consulta: 08.01.19).

## 8.2. REFERENCIAS A PÁGINAS ELECTRÓNICAS

### 8.2.1. Artículos de prensa

- ABC-Hemeroteca (recuperado el 22.01.19 en <http://hemeroteca.abc.es/nav/Navigate.exe/hemeroteca/madrid/abc/1992/02/28/007.html>).
- A.C. Valencia, 2019 15 de enero, *Las Provincias* (recuperado el 22.01.19 en <https://www.lasprovincias.es/politica/corts-baraja-acciones-20190115002443-ntvo.html>).
- ARAGÓN REYES, M. (1995, 16 febrero), Control político y Estado democrático, *El País* (recuperado el 25.12.18 en [https://elpais.com/diario/1995/02/16/opinion/792889207\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1995/02/16/opinion/792889207_850215.html)).
- ARANCIBIA, S. (1985, 25 abril), Enviado al fiscal el informe parlamentario sobre Rumasa por si existe responsabilidad penal, *El País* (recuperado el 25.12.18 en [https://elpais.com/diario/1985/04/25/economia/483228007\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1985/04/25/economia/483228007_850215.html)).

- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F. (1995, 16 febrero), Derechos y juicios paralelos, *El País* (recuperado el 25.12.18 en [https://elpais.com/diario/1995/02/16/opinion/792889208\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1995/02/16/opinion/792889208_850215.html)).
- CABANILLAS, A. (2018, 5 octubre), Los diputados ganan 5 millones al año en sobresueldos por comisiones parlamentarias, *El Independiente* (recuperado el 06.01.19 en <https://www.elindependiente.com/politica/2018/10/05/diputados-ganan-5-millones-sobresueldo-comisiones-parlamentaria/>).
- CACHO, J. (1986, 4 diciembre), El Congreso rechaza la creación de una Comisión de investigación sobre el 'caso Rumasa', *El País* (recuperado el 25.12.18 en [https://elpais.com/diario/1986/12/04/economia/534034819\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1986/12/04/economia/534034819_850215.html)).
- CASTRO, I. (2017, 13 julio), La oposición abandona la Comisión del Senado que investiga la financiación de los partidos excepto del PP, *eldiario.es* (recuperado el 06.01.19 en [https://www.eldiario.es/politica/PSOE-Podemos-Ciudadanos-PP-Senado\\_0\\_664583623.html](https://www.eldiario.es/politica/PSOE-Podemos-Ciudadanos-PP-Senado_0_664583623.html)).
- CORTIZO, G. (2019, 3 enero), La Comisión de investigación del Congreso no podrá acusar al PP de financiación irregular, *eldiario.es* (recuperado el 20.02.19 en [https://www.eldiario.es/politica/Constitucional-ponerle-comisiones-parlamentarias-investigacion\\_0\\_852164944.html](https://www.eldiario.es/politica/Constitucional-ponerle-comisiones-parlamentarias-investigacion_0_852164944.html)).
- DE BARRÓN, I- GONZÁLEZ, J.S. (2018, 1 diciembre), El Congreso pide una reforma radical de los supervisores financieros para evitar otra crisis, *El País* (recuperado el 06.01.19 en [https://elpais.com/economia/2018/11/29/actualidad/1543494254\\_435878.html](https://elpais.com/economia/2018/11/29/actualidad/1543494254_435878.html)).
- DE GRADO, A. (2017, 2 de julio), El CGPJ alerta: la Comisión que investiga al PP no puede recibir documentación sin permiso de cada juez, *OK diario* (recuperado el 02.01.19 en <https://okdiario.com/espana/2017/07/02/cgpj-alerta-comision-investiga-pp-no-puede-recibir-documentacion-sin-permiso-juez-1122309>).
- DE LA CUADRA, B. (1983, 26 abril), Propuesta una Comisión parlamentaria sobre Rumasa, *El País* (recuperado el 25.12.18 en [https://elpais.com/diario/1983/04/26/espana/420156022\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1983/04/26/espana/420156022_850215.html)).
- DE LAS HERAS, J. (1982, 9 junio), La Comisión parlamentaria culpa a la Administración de la lentitud en las investigaciones, *El País* (recuperado el 25.12.18 en [https://elpais.com/diario/1982/06/09/espana/392421609\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1982/06/09/espana/392421609_850215.html)).

- DÍAZ, S. (2018, 2 noviembre), La Mesa tendrá que reconsiderar si la actividad de Juan Carlos I tras la abdicación es inviolable, *Cuartopoder* (recuperado el 09.01.19 en <https://www.cuartopoder.es/espana/2018/11/02/la-mesa-tendra-que-reconsiderar-si-la-actividad-de-juan-carlos-i-tras-la-abdicacion-es-inviolable/>).
- ECONOMÍA (2017, 10 de enero), *eldiario.es* (recuperado el 23.01.18 en [https://www.eldiario.es/economia/rescate-bancario\\_0\\_600190356.html](https://www.eldiario.es/economia/rescate-bancario_0_600190356.html)).
- EFE (2017, 28 noviembre), El jefe de la UCO se niega a revelar datos sobre la supuesta financiación B del PP, *20minutos* (recuperado el 04.01.19 en <https://www.20minutos.es/noticia/3198850/0/jefe-uco-niega-datos-financiacion-b-pp/>).
- EL IMPARCIAL, Prensa 19 de septiembre 2018 (recuperado el 20.01.19 en <https://www.elimparcial.es/album/466/prensa-19-de-septiembre-2018/1/prensa-19-de-septiembre-2018.html>).
- EL MUNDO (2011, 5 de mayo), Así fueron las cuestiones de confianza y mociones de censura de la Democracia, *ELMUNDO.es* (recuperado el 12.12.18 en <https://www.elmundo.es/elmundo/2011/05/24/espana/1306235420.html>).
- EL MUNDO (2005, 30 junio), El Congreso cierra hoy la Comisión del 11-M con acusaciones a la política informativa de Aznar (recuperado el 26.12.18 en <https://www.elmundo.es/elmundo/2005/06/30/espana/1120132461.html>).
- EL PAÍS (2017, 6 de diciembre), El error histórico de Rajoy: el parlamentarismo nació en León, no en Reino Unido, *El País.com* (recuperado el 25.01.19 en [https://elpais.com/elpais/2017/12/06/hechos/1512567046\\_582170.html](https://elpais.com/elpais/2017/12/06/hechos/1512567046_582170.html)).
- EL PAÍS (2018, 1 de junio), Qué han votado los partidos y por qué en la moción de censura a Rajoy, *El País.com* (recuperado el 01.03.19 en [https://elpais.com/politica/2018/06/01/actualidad/1527840121\\_792006.html](https://elpais.com/politica/2018/06/01/actualidad/1527840121_792006.html)).
- EL PERIÓDICO/Agencias (2018, 15 de noviembre), Unidos Podemos solicita a la Casa Real la comparecencia del rey Juan Carlos, *El Periódico.com* (recuperado el 31.01.19 en <https://www.elperiodico.com/es/politica/20181115/unidos-podemos-solicita-comparecencia-rey-juan-carlos-7148364>).
- EUROPA PRESS (2018, 1 de marzo), El Congreso veta la Comisión de investigación que pidieron ERC y PDeCAT sobre el CNI y el imán de Ripoll (recuperado el 22.01.19 en <https://www.europapress.es/nacional/noticia-congreso-veta-comision-investigacion-pidieron-erc-pdecat-cni-iman-ripoll-20180301175758.html>). La Mesa entiende que se trata de un asunto de seguridad nacional y que debe ser tratado en la Comisión de Gastos Reservados.

- FERRIOL, J. C. (2018, 12 diciembre), Un juzgado de Madrid niega a Corts Valencianes el sumario de la causa de las adjudicaciones del Ministerio de Sanidad a Crespo Gomar, *Las Provincias* (recuperado el 26.12.18 en <https://www.lasprovincias.es/politica/juzgado-madrid-niega-20181212130829-nt.html>).
- GALÁN, L. (2017, 2 de abril), León reivindica sus Cortes, *El País.com* (recuperado el 25.01.19 en [https://elpais.com/elpais/2017/04/01/opinion/1491040276\\_775193.html](https://elpais.com/elpais/2017/04/01/opinion/1491040276_775193.html)).
- GARAT, K. (2018, 18 abril), El 'chollo' de las comisiones de investigación: plusas de 700 a 1.400 euros para los diputados, *Libertad digital* (recuperado el 106.01.19 en <https://www.libertaddigital.com/espana/2018-04-18/el-chollo-de-las-comisiones-de-investigacion-plusas-de-700-a-1400-de-sueldo-parlamentarios-1276617253/>).
- GARCÍA CANDAU, J. (1985, 1 marzo), El Congreso absuelve a Felipe González en el 'caso Flick', *El País* (recuperado el 19.01.19 en [https://elpais.com/diario/1985/03/01/espana/478479610\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1985/03/01/espana/478479610_850215.html)).
- GARCÍA FONSECA, M. (1982, 8 junio), El Congreso debate hoy las conclusiones de la Comisión de seguimiento del síndrome tóxico, *El País* (recuperado el 19.01.19 en [https://elpais.com/diario/1982/06/08/espana/392335204\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1982/06/08/espana/392335204_850215.html)).
- GONZÁLEZ, M. (1996, 26 enero), El PP liquidó la Comisión GAL tras saber lo que iba a declarar el general Sáenz de Santa María, *El País* (recuperado el 23.12.18 en [https://elpais.com/diario/1996/01/26/espana/822610821\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1996/01/26/espana/822610821_850215.html)).
- LÓPEZ BARJA DE QUIROGA, J. (1995, 16 febrero), Una regulación escasa, *El País* (recuperado el 25.12.18 en [https://elpais.com/diario/1995/02/16/opinion/792889209\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1995/02/16/opinion/792889209_850215.html)).
- MÁIQUEZ, M. (2013, 13 enero) Partidos políticos y financiación ilegal: la historia interminable, *20 minutos* (recuperado el 26.12.18 en <https://www.20minutos.es/noticia/1699362/0/financiacion-ilegal/unio/pallerols/>).
- MARCOS, P. (2005, 26 de noviembre), El PP pretende que Montilla pase por una Comisión de investigación, *El País* (recuperado el 23.01.19 en [https://elpais.com/diario/2005/11/26/espana/1132959610\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2005/11/26/espana/1132959610_850215.html)).
- MARTÍN DEL POZO, C. (1997, 24 diciembre), Las acusaciones de Aznar, *El País.com* (recuperado el 10.02.19 en [https://elpais.com/diario/1997/12/24/espana/882918007\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1997/12/24/espana/882918007_850215.html)).

- MARTÍNEZ, A. (2018, 24 abril), El coste de la “comisionitis”: 647.000 euros más en sueldos para sus señorías, *La Razón* (recuperado el 06.12.19 en <https://www.larazon.es/espana/el-coste-de-la-comisionitis--647-000-euros-mas-en-sueldos-NO18167794>).
- MATEO, J.J. (2017, 15 junio), La España de las investigaciones parlamentarias: Los partidos impulsan 30 comisiones entre Congreso, Senado y Cámaras autonómicas, *El País* (recuperado el 31.12.18 en [https://elpais.com/politica/2017/06/15/actualidad/1497542344\\_351045.html](https://elpais.com/politica/2017/06/15/actualidad/1497542344_351045.html)).
- NOTICIAS, ECONOMÍA (2017, 14 de febrero), *RTVE.es* (recuperado el 23.01.18 en <http://www.rtve.es/noticias/20170214/congreso-votara-creacion-comision-investigacion-sobre-bankia-resto-cajas/1490730.shtml>).
- NOTICIAS ESPAÑA (2017, 21 de marzo) El Congreso creará la próxima semana la Comisión sobre la supuesta financiación irregular del PP, *RTVE* (recuperado el 19.01.19 en <http://www.rtve.es/noticias/20170321/pp-activa-senado-comision-investigacion-sobre-financiacion-todos-partidos/1507383.shtml>).
- NOTICIAS ESPAÑA (2017, 29 noviembre), La Audiencia rechaza enviar los informes policiales de Gürtel a la Comisión del Congreso sobre la financiación del PP, *RTVE.es* (recuperado el 02.01.19 en <http://www.rtve.es/noticias/20171129/audiencia-rechaza-enviar-informes-policiales-gurtel-comision-del-congreso-sobre-financiacion-del-pp/1639848.shtml>).
- PI, J. (2015, 21 de abril), ¿Para qué sirve una Comisión de investigación?, *La Vanguardia.com* (recuperado el 11.02.19 en <https://www.lavanguardia.com/politica/20150421/54430065380/para-que-sirve-comision-investigacion.html>).
- RAMALLO, L. (1985, 25 julio), El costo de Rumasa: un billón, *El País* (recuperado el 25.12.18 en [https://elpais.com/diario/1985/07/25/economia/491090402\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1985/07/25/economia/491090402_850215.html)).
- REDACCIÓN (2017, 12 marzo), El Senado se plantea abrir una Comisión de investigación 20 años después de la última que versó sobre los GAL, *La Vanguardia* (recuperado el 23.12.18 en <https://www.lavanguardia.com/vida/20170312/42825750658/el-senado-se-plantea-abrir-una-comision-de-investigacion-20-anos-despues-de-la-ultima-que-verso-sobre-los-gal.html>).
- REPUBLICA.COM (2012, 18 junio), Sólo dos comisiones de investigación en la historia denunciaron responsabilidades políticas de gobiernos anteriores, *República de las ideas* (recuperado el 26.12.18 en <https://www.republica.com/2012/06/18/solo-dos-comisiones-de-investigacion-en-la-historia-denunciaron-responsabilidades-politicas-de-gobiernos-antiores/>).

RODRÍGUEZ, O. (2015, 5 de mayo), Podemos y la agenda-setting, *eldiario.es* (recuperado el 21.01.19 en [https://www.eldiario.es/zonacritica/Podemos-agenda-setting\\_6\\_384671567.html](https://www.eldiario.es/zonacritica/Podemos-agenda-setting_6_384671567.html)).

SÁNCHEZ, E. (2018, 9 enero), El PP abandona la Comisión de la corrupción de la Asamblea de Madrid, *El País* (recuperado el 31.12.18 en [https://elpais.com/ccaa/2018/01/08/madrid/1515407326\\_533983.html](https://elpais.com/ccaa/2018/01/08/madrid/1515407326_533983.html)).

VALDECANTOS, C. (1992, 24 de enero), El ex presidente de Equidesa afirma que actuó bajo obediencia debida en la compra de terrenos por Renfe (recuperado el 22.01.19 en [https://elpais.com/diario/1992/01/24/espana/696207619\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1992/01/24/espana/696207619_850215.html)).

### 8.2.2. Webgrafía

Archives.gov En Español, La Constitución de los Estados Unidos de América 1787, The U.S. National Archives and Records Administration (recuperado el 8.12.18 <https://www.archives.gov/espanol/constitucion>).

AsambleadeMadrid.es (recuperado el 31.12.18 en [http://www.asambleamadrid.es/ES/QueEsLaAsamblea/ComoFunciona/OrganosFuncionales/Paginas/Comisiones/comision\\_investigacion\\_corrupcion\\_cam.aspx](http://www.asambleamadrid.es/ES/QueEsLaAsamblea/ComoFunciona/OrganosFuncionales/Paginas/Comisiones/comision_investigacion_corrupcion_cam.aspx)).

BOE.es (recuperado el 20.12.18 en <https://www.boe.es/eli/es/l/1968/04/05/9/con>).

BOE.es (recuperado el 23.12.18 en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1995-11339>).

Congreso.es (recuperado el 23.12.18 en [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L3/CONG/BOCG/E/E\\_014.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L3/CONG/BOCG/E/E_014.PDF)).

Congreso.es (recuperado el 05.01.19 en <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Transparencia/InfInstit/Func>).

Congreso.es (recuperado el 23.12.18 en [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L4/CONG/BOCG/E/E\\_208.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L4/CONG/BOCG/E/E_208.PDF)).

Congreso.es (recuperado el 23.12.18 en [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L8/CONG/BOCG/D/D\\_014.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/BOCG/D/D_014.PDF)).

Congreso.es (recuperado el 19.01.19 en [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas/Indice%20de%20Iniciativas?\\_piref73\\_1335503\\_73\\_1335500\\_1335500.next\\_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IW12&FMT=INITXLUS.fmt&DOCORDER=FIFO&OPDEF=Y&QUERY=%281%29.ACIN1.+%26+%28156%29.SINI.&DOCS=1-25](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas/Indice%20de%20Iniciativas?_piref73_1335503_73_1335500_1335500.next_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IW12&FMT=INITXLUS.fmt&DOCORDER=FIFO&OPDEF=Y&QUERY=%281%29.ACIN1.+%26+%28156%29.SINI.&DOCS=1-25)).

Congreso.es (recuperado el 19.01.19 en [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?\\_piref73\\_2148295\\_73\\_1335437\\_1335437.next\\_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IW12&FMT=INITXDSS.fmt&DOCORDER=FIFO &OPDEF=ADJ&QUERY=%28156%2F000017\\*.EXPO.%29&DOCS=2-2](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?_piref73_2148295_73_1335437_1335437.next_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IW12&FMT=INITXDSS.fmt&DOCORDER=FIFO &OPDEF=ADJ&QUERY=%28156%2F000017*.EXPO.%29&DOCS=2-2)).

Congreso.es (recuperado el 06.01.19 en <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Organos/Comision>).

Congreso.es (recuperado el 19.01.18 en [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Organos/Comision?\\_piref73\\_7498063\\_73\\_1339256\\_1339256.next\\_page=/wc/composicionOrgano?idOrgano=322&idLegislatura=2](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Organos/Comision?_piref73_7498063_73_1339256_1339256.next_page=/wc/composicionOrgano?idOrgano=322&idLegislatura=2)).

Congreso.es (recuperado el 19.01.19 en [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Organos/Comision?\\_piref73\\_7498063\\_73\\_1339256\\_1339256.next\\_page=/wc/composicionOrgano?idOrgano=324&idLegislatura=2](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Organos/Comision?_piref73_7498063_73_1339256_1339256.next_page=/wc/composicionOrgano?idOrgano=324&idLegislatura=2)).

Congreso.es (recuperado el 19.01.19 [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L12/CONG/DS/CI/DSCD-12-CI-3.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/DS/CI/DSCD-12-CI-3.PDF)).

Congreso.es; Cortes Generales-Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 1, Comisiones de Investigación, sesión núm. 1 de 9 de marzo de 2017 (recuperado el 19.01.2019 en [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L12/CONG/DS/CI/DSCD-12-CI-1.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/DS/CI/DSCD-12-CI-1.PDF)).

Congreso.es; Cortes Generales-Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 4, Comisiones de Investigación, sesión núm. 1 de 11 de mayo de 2017 (recuperado el 19.01.19 [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L12/CONG/DS/CI/DSCD-12-CI-4.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/DS/CI/DSCD-12-CI-4.PDF)).

Congreso.es (recuperado el 18.01.19 en [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L8/CONG/DS/CI/CI\\_024.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/DS/CI/CI_024.PDF)).

Congreso.es (recuperada en 26.12.18 en <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas>).

Congreso.es; Cortes Generales-Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 165 de 14 de noviembre de 1984 (recuperado el 27.12.18 en [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L2/CONG/DS/PL/PL\\_165.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L2/CONG/DS/PL/PL_165.PDF)).

Congreso.es; Boletín Oficial de las Cortes Generales-Congreso de los Diputados, Serie E, núm. 180, de 23 de diciembre de 1991 (recuperado el 22.01.19 en [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L4/CONG/BOCG/E/E\\_180.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L4/CONG/BOCG/E/E_180.PDF)).

Congreso.es; Cortes Generales-Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 49, Comisiones de Investigación, sesión núm. 1 de 18 de abril de 2018 (recuperado el 19.01.19 [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L12/CONG/DS/CI/DSCD-12-CI-49.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/DS/CI/DSCD-12-CI-49.PDF)).

Congreso.es; Cortes Generales-Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 48, Comisiones de Investigación, sesión núm. 1 de 18 de abril de 2018 (recuperado el 19.01.19 [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L12/CONG/DS/CI/DSCD-12-CI-48.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/DS/CI/DSCD-12-CI-48.PDF)). Constituida el 18 de abril de 2018

Congreso.es (recuperado el 19.01.19 en [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Organos/Comision?\\_piref73\\_7498063\\_73\\_1339256\\_1339256.next\\_page=/wc/composicionOrgano?idOrgano=323&cidLegislatura=4](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Organos/Comision?_piref73_7498063_73_1339256_1339256.next_page=/wc/composicionOrgano?idOrgano=323&cidLegislatura=4)). Fecha de Constitución: 15 de marzo de 1990. Fecha de disolución: 27 de noviembre de 1990.

Congreso.es; Boletín Oficial de las Cortes Generales-Congreso de los Diputados, núm. 107, Serie E, de fecha 5 de diciembre de 1990 (recuperado el 19.01.19 en [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L4/CONG/BOCG/E/E\\_107.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L4/CONG/BOCG/E/E_107.PDF)).

Congreso.es (recuperado el 20.01.19 en [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?\\_piref73\\_2148295\\_73\\_1335437\\_1335437.next\\_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IW10&PIECE=IW10&FMT=INITXD1S.fmt&FORM1=INITXLUS.fmt&QUERY=%28I%29.ACIN1.+%26+%28%22SOLICITUD-DE-CREACI%C3%B3N-DE-COMISI%C3%B3N-DE-INVESTIGACI%C3%B3N%22%29.SINI.&DOCS=15-15](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?_piref73_2148295_73_1335437_1335437.next_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IW10&PIECE=IW10&FMT=INITXD1S.fmt&FORM1=INITXLUS.fmt&QUERY=%28I%29.ACIN1.+%26+%28%22SOLICITUD-DE-CREACI%C3%B3N-DE-COMISI%C3%B3N-DE-INVESTIGACI%C3%B3N%22%29.SINI.&DOCS=15-15)).

Congreso.es (recuperado el 20.01.19 en [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?\\_piref73\\_2148295\\_73\\_1335437\\_1335437.next\\_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IW18&PIECE=IW18&FMT=INITXD1S.fmt&FORM1=INITXLUS.fmt&QUERY=%28I%29.ACIN1.+%26+%28%22SOLICITUD-DE-CREACI%C3%B3N-DE-COMISI%C3%B3N-DE-INVESTIGACI%C3%B3N%22%29.SINI.&DOCS=9-9](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?_piref73_2148295_73_1335437_1335437.next_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IW18&PIECE=IW18&FMT=INITXD1S.fmt&FORM1=INITXLUS.fmt&QUERY=%28I%29.ACIN1.+%26+%28%22SOLICITUD-DE-CREACI%C3%B3N-DE-COMISI%C3%B3N-DE-INVESTIGACI%C3%B3N%22%29.SINI.&DOCS=9-9)).

Congreso.es (recuperado el 09.01.19 en [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas/Indice%20de%20Iniciativas?\\_piref73\\_1335503\\_73\\_1335500\\_1335500.next\\_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLIST&BASE=IW12&FMT=INITXLUS.fmt&DOCS=1-25&DOCORDER=FIFO&OPDEF=Y&QUERY=%28I%29.ACIN1.+%26+%28156%29.SINI.](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas/Indice%20de%20Iniciativas?_piref73_1335503_73_1335500_1335500.next_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLIST&BASE=IW12&FMT=INITXLUS.fmt&DOCS=1-25&DOCORDER=FIFO&OPDEF=Y&QUERY=%28I%29.ACIN1.+%26+%28156%29.SINI.));

Congreso.es; Boletín Oficial de las Cortes Generales-Congreso de los Diputados, Serie D General, núm. 225 de 9 de octubre de 2017 (recuperado el 22.01.19 en [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L12/CONG/BOCG/D/BOCG-12-D-225.PDF#page=3](http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/D/BOCG-12-D-225.PDF#page=3)).

Congreso.es (recuperado el 05.01.19 en <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Transparencia/InfInstit/Func>).

Congreso.es (recuperado el 23.01.19 en <http://www.congreso.es/votoplenoh/L8/20070531002.pdf>).

Congreso.es; Boletín Oficial de las Cortes Generales-Congreso de los Diputados, Serie D: General, Núm. 225, de 9 de octubre de 2017 (recuperado el 22.01.19 en [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L12/CONG/BOCG/D/BOCG-12-D-225.PDF#page=3](http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/D/BOCG-12-D-225.PDF#page=3)).

Congreso.es (recuperado el 20.01.19 en [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?\\_piref73\\_2148295\\_73\\_1335437\\_1335437.next\\_page=/wc/enviarCgiBuscadorIniciativas](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?_piref73_2148295_73_1335437_1335437.next_page=/wc/enviarCgiBuscadorIniciativas)).

Congreso.es; Boletín Oficial de las Cortes Generales-Congreso de los Diputados, Serie D, General, núm. 242 de 14 de julio de 2005. (recuperado el 08.01.2019 en [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L8/CONG/BOCG/D/D\\_242.PDF#page=2](http://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/BOCG/D/D_242.PDF#page=2)).

Congreso.es (recuperado el 05.01.19 en <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Transparencia/InfInstit/Func>).

Congreso.es (recuperado el 22.12.18 en <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Organos/Comision>).

Congreso.es [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?\\_piref73\\_2148295\\_73\\_1335437\\_1335437.next\\_page=/wc/refrescarLegislatura](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?_piref73_2148295_73_1335437_1335437.next_page=/wc/refrescarLegislatura)).

Congreso.es (recuperado el 15.12.18 en [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas/Indice%20de%20Iniciativas?\\_piref73\\_1335503\\_73\\_1335500\\_1335500.next\\_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IW12&FMT=INITXLUS.fmt&DOCORDER=FIFO&OPDEF=Y&QUERY=%28I%29.ACIN1.+%26+%28152%29.SINI.&DOCS=1-25](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas/Indice%20de%20Iniciativas?_piref73_1335503_73_1335500_1335500.next_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IW12&FMT=INITXLUS.fmt&DOCORDER=FIFO&OPDEF=Y&QUERY=%28I%29.ACIN1.+%26+%28152%29.SINI.&DOCS=1-25)).

Congreso.es (recuperado el 15.12.18 en [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas/Indice%20de%20Iniciativas?\\_piref73\\_1335503\\_73\\_1335500\\_1335500.next\\_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IW12&FMT=INITXLUS.fmt&DOCORDER=FIFO&OPDEF=Y&QUERY=%28I%29.ACIN1.+%26+%28156%29.SINI.&DOCS=1-25](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas/Indice%20de%20Iniciativas?_piref73_1335503_73_1335500_1335500.next_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IW12&FMT=INITXLUS.fmt&DOCORDER=FIFO&OPDEF=Y&QUERY=%28I%29.ACIN1.+%26+%28156%29.SINI.&DOCS=1-25)).

Congreso.es; Boletín Oficial de las Cortes Generales-Congreso de los Diputados, Serie D, núm. 273, de 25 septiembre de 1995 (recuperado el 20.02.19 en [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L5/CONG/BOCG/D/D\\_273.PDF#page=11](http://www.congreso.es/public_oficiales/L5/CONG/BOCG/D/D_273.PDF#page=11)).

CortsValencianes.es (recuperado el 26.01.19 en [https://seu.cortsvalencianes.es/oficina/tramites/acceso.do;jsessionid=zHBpc36y7dLTProRZM-gikU1? id=8257&block=CIUDADANIA\\_1095&blockType=AREAS\\_SEDE#plantillas](https://seu.cortsvalencianes.es/oficina/tramites/acceso.do;jsessionid=zHBpc36y7dLTProRZM-gikU1? id=8257&block=CIUDADANIA_1095&blockType=AREAS_SEDE#plantillas)).

CortsValencianes.es (recuperado el 18.01.19 en <https://www.cortsvalencianes.es/es/actividad/actualidad/agenda/comision-especial-de-investigacion-de-financiacion-electoral-del-pspv-2>).

CortsValencianes.es (recuperado el 10.02.19 en <https://mediateca.cortsvalencianes.es/library/items/reunio-2019-01-14--3?part=93b0746c-2de7-4ef9-a324-a189429cf324&start=5>).

Curiosidades de la historia (recuperado el 26.11.19 en <https://curiosidadesdelahistoriablog.com/2016/01/30/el-juicio-contracarlos-i-de-inglaterra/>).

Economipedia.com (recuperado el 06.01.19 en <http://economipedia.com/definiciones/utilidad-publica.html>).

Globernance.org (recuperado el 09.12.18 en [https://globernance.org/wpcontent/uploads/2015/12/Gobernanza\\_DanielInnerarity.pdf](https://globernance.org/wpcontent/uploads/2015/12/Gobernanza_DanielInnerarity.pdf)).

Google.com; Diccionario de Google (recuperado el 02.01.19 en <https://www.google.com/search?q=mass+media&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b-ab>).

Hiberus.com (recuperado el 10.01.19 en [https://cdn27.hiberus.com/uploads/documentos/2018/06/28/\\_informe\\_5334cb52.pdf](https://cdn27.hiberus.com/uploads/documentos/2018/06/28/_informe_5334cb52.pdf)).

HistoriaElectora.com (recuperado el 22.12.18 en <http://www.historiaelectoral.com/he1970.html> y en <http://www.historiaelectoral.com/circ.html>).

HistoriaElectora.com (recuperado el 22.12.18 en <http://www.historiaelectoral.com/e1993comp.html>)

ParlamentodeNavarra.es (recuperado el 06.01.19 en <http://www.parlamentodenavarra.es/sites/default/files/contenido-estatico-archivos/57%20informe%20jur%20C3%ADdico%20obligaciones%20de%20los%20comparecientes%20CIE.pdf>).

Senado.es; Cortes Generales-Diario de Sesiones del Senado, núm. 129 (recuperado el 19.01.19 [http://www.senado.es/legis12/publicaciones/pdf/senado/ds/DS\\_C\\_12\\_129.PDF](http://www.senado.es/legis12/publicaciones/pdf/senado/ds/DS_C_12_129.PDF)).

Senado.es (recuperado el 18.01.2019 en [http://www.senado.es/legis12/publicaciones/pdf/senado/ds/DS\\_C\\_12\\_353.PDF](http://www.senado.es/legis12/publicaciones/pdf/senado/ds/DS_C_12_353.PDF))

Senado.es (Cortes Generales-Diario de Sesiones del Senado, núm. 129; recuperado el 19.01.19 [http://www.senado.es/legis12/publicaciones/pdf/senado/ds/DS\\_C\\_12\\_129.PDF](http://www.senado.es/legis12/publicaciones/pdf/senado/ds/DS_C_12_129.PDF)).

Senado.es (recuperado el 19.01.19 en <http://www.senado.es/web/actividadparlamentaria/sesionescomision/detallecomisiones/composicion/index.html?id=404&legis=5&esMixta=N>).

Senado.es (recuperado el 19.01.19 en <http://www.senado.es/web/actividadparlamentaria/sesionescomision/detallecomisiones/composicion/index.html?id=S015002&legis=12&order=fotos&informes=true>).

Senado.es (recuperado el 24.12.18 en <http://www.senado.es/web/actividadparlamentaria/sesionescomision/detallecomisiones/composicion/index.html?id=404&legis=5&order=fotos&informes=true>).

Senado.es; Diario de Sesiones núm. 88, de 7 de noviembre de 2018, pág. 189 (recuperado el 25.12.18 en [http://www.senado.es/legis12/publicaciones/pdf/senado/ds/DS\\_P\\_12\\_88.PDF](http://www.senado.es/legis12/publicaciones/pdf/senado/ds/DS_P_12_88.PDF)).

Senado.es (recuperado el 19.01.18 en <http://www.senado.es/web/actividadparlamentaria/sesionescomision/comisionessenado/index.html>).

Senado.es, Diario de Sesiones núm. 88, de 7 de noviembre de 2018, pág. 189. (recuperado el 25.12.18 en [http://www.senado.es/legis12/publicaciones/pdf/senado/ds/DS\\_P\\_12\\_88.PDF](http://www.senado.es/legis12/publicaciones/pdf/senado/ds/DS_P_12_88.PDF)).

Senado.es (recuperado el 25.12.18 en <http://www.senado.es/web/composicionorganizacion/gruposparlamentarios/gruposparlamentariosdesde1977/index.html>).

Senado.es (recuperado el 22.12.18 en <http://www.senado.es/web/actividadparlamentaria/sesionescomision/comisionessenado/index.html>).

Senado.es (recuperado le 15.01.18 en <http://www.senado.es/web/resultadobuscador/index.html>).

TribunalConstitucional.es (recuperado el 23.01.19 en [https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP\\_2018\\_134/2017-4877%20VPS2.pdf](https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2018_134/2017-4877%20VPS2.pdf)).

TribunalConstitucional.es (recuperado el 23.01.19 en [https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP\\_2018\\_134/2017-4877%20VPS.pdf](https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2018_134/2017-4877%20VPS.pdf)

TodoMarketingblog.com (recuperado el 06.02.19 en <http://www.todomktblog.com/2013/05/ques-es-la-agenda-setting.html>).

Unesco.org (recuperado el 26.02.19 en <http://www.unesco.org/new/es/communication-and-information/memory-of-the-world/register/full-list-of-registered-heritage/registered-heritage-page-8/the-decreta-of-leon-of-1188-the-oldest-documentary-manifestation-of-the-european-parliamentary-system/>).

Unir.net (recuperado el 07.02.2019 en <https://www.unir.net/derecho/revista/noticias/mocion-de-censura-para-comprender-las-relaciones-entre-gobierno-y-oposicion/549203625929/>).

WoltersKluwer.es (recuperado el 08.01.2018 en [http://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAUm-jcwsztlUouLM\\_DxbIwMDCwNzAwuQQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoAW-zPGczUAAAA=WKE](http://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAUm-jcwsztlUouLM_DxbIwMDCwNzAwuQQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoAW-zPGczUAAAA=WKE)).

**IX**

---

**FUENTES JURÍDICAS UTILIZADAS**

---

## 9.1. FUENTES NORMATIVAS Y LEGISLATIVAS

Constitución italiana 1948.

art. 82

Constitución alemana 1949.

art. 44

Constitución portuguesa 1976.

art. 165

art. 181

Constitución española 1978.

art. 1

art. 9

art. 10.1

art. 18

art. 20.1 d)

art. 23

art. 24

art. 56.3

art. 66.2

art. 67.2

art. 68.4

art. 72.1

art. 76

art. 79

art. 108

art. 109

art. 110

art. 117

art. 120.1

art. 159.5

Legislative Reorganization Act 1946.

Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales (BOE núm. 84, de 06.04.1968).

art.10.2

Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (BOE de 05 de Octubre de 1979).

Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo, de comparecencia ante las Comisiones de Investigación del Congreso y del Senado o de ambas Cámaras (BOE núm. 126, de 26 de mayo de 1984: última modificación de 24 de noviembre de 1995).

art.1

art. 2

art. 3.1

Ley 11/1995, de 11 de mayo, reguladora de la utilización y control de los créditos destinados a gastos reservados (BOE núm. 113, de 12 de mayo de 1995, páginas 13801 a 13802).

Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (BOE núm. 77, de 31 de marzo de 2015).

art. 502.1

art. 502.3

art. 556

Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal (BOE núm. 260, de 17.09.1882; última actualización de 6.10.2015).

art. 301

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.

Reglamento del Parlamento de Galicia (DO Galicia, 7 enero 1984, núm. 4).

art. 50

art. 52.2

Reglamento del Parlamento de Andalucía.  
art. 52.1

Reglamento del Parlamento de Asturias.  
art. 74

Reglamento del Parlamento de Castilla-León.  
art. 50

Reglamento del Parlamento de Cataluña.  
Art. 67

Reglamento de las Corts Valencianes.  
art. 3  
art. 5  
art. 37  
art. 41  
art. 45  
art. 63  
art. 178

Reglamento del Parlamento de la Rioja.  
art. 48

Resolución de 24 de febrero de 1982 por la que se ordena la publicación en el Boletín Oficial del Estado del nuevo Reglamento del Congreso de los Diputados (Cortes Generales BOE núm. 55, de 5 de marzo de 1982; última modificación de 28 de junio de 2018).

art. 7  
art. 31  
art. 32  
art. 40  
art. 41  
art. 44.4  
art. 51  
art. 52  
art. 53  
art. 64  
art. 79.1  
art. 202  
art. 203

Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 11 de mayo de 2004, sobre secretos oficiales (Boletín Oficial de las Cortes Generales-Congreso de los Diputados, Serie D, número 14, de 12 de mayo de 2004).

Resolución de 29 de septiembre de 2005, de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, por la que se da publicidad al Reglamento del Parlamento de Andalucía (BOE núm. 257, de 27 de octubre de 2005, páginas 35217 a 35247).

Resolución 289/IX de Pleno de Corts Valencianes de 13 de julio de 2016 sobre la aprobación del dictamen de la Comisión Especial de Investigación sobre el accidente de la Línea 1 de Metrovalencia ocurrido el 3 de Julio de 2006.

Resolución de Presidencia de carácter general 1/VIII, sobre la utilización de las salas institucionales, espacios y otras dependencias de Corts Valencianes, así como del acceso y permanencia del público a zonas autorizadas de los edificios del recinto parlamentario, como también de otros aspectos referidos a las sesiones de pleno y de comisiones (Boletín Oficial de les Corts, núm. 68, de 20 de abril de 2012).

Resolución 1.391/IX sobre la creación de una Comisión Especial de Investigación sobre la financiación electoral del PSPV y BLOC entre 2007 y 2008, aprobada por el Pleno de Corts Valencianes en la sesión de 23 de mayo de 2018.

Texto refundido del Reglamento del Senado aprobado por la Mesa del Senado, oída la Junta de Portavoces, en su reunión del día 3 de mayo de 1994 (Cortes Generales BOE núm. 114, de 13 de mayo de 1994; última modificación de 28 de junio de 2018).

art. 59

art. 60

## 9.2. FUENTES JURISPRUDENCIALES

1983

STC de 18 de noviembre de 1983 (RTC 1983/101); BOE núm. 298 de 14 de diciembre de 1983.

1988

STC de 20 de septiembre de 1988 (RTC 1988/161); BOE núm. 247, de 14 de octubre de 1988.

1990

STC de 15 de febrero de 1990 (RTC 1990/22); BOE núm. 53, de 2 de marzo de 1990.

STC de 26 de abril de 1990 (RTC 1990/76); BOE núm. 129, de 30 de mayo de 1990.

STC de 20 de septiembre de 1990 (RTC 1990/141); BOE núm. 254, de 22 de octubre de 1990.

STC de 29 de noviembre de 1990 (RTC 1990/196); BOE núm. 9, de 10 de enero de 1991.

1991

STC de 25 de noviembre de 1991 (RTC 1991/220); BOE núm. 312, de 30 de diciembre de 1991.

2004

STC de 29 de noviembre de 2004 (RTC 2004/226); BOE núm. 3, de 04 de enero de 2005.

2012

STC de 7 de mayo de 2012 (RTC 2012/88); BOE núm. 134, de 05 de junio de 2012.

2018

STC de 13 de diciembre de 2018 (RTC 2018/133); BOE núm. 13, de 15 de enero de 2019.

**X**

---

**ANEXOS**

---

## 10.1 ANEXO 1

ESTADO DEMOCRÁTICO				
FORMA DE GOBIERNO		Estado Unitario	Estado Unitario Descentralizado	Estado Federal
MONARQUÍA PARLAMENTARIA		Gran Bretaña	España	Bélgica
REPÚBLICA	PARLAMENTARIA		Italia	Alemania
	SEMI PRESIDENCIALISTA		Francia Portugal	

TABLA 1: Tipos de sistemas políticos de los países del entorno jurídico-político español (Fuente: elaboración propia).

DEMOCRACIA ESPAÑOLA	1ª MOCIÓN DE CENSURA	2ª MOCIÓN DE CENSURA	3ª MOCIÓN DE CENSURA
Rango constitucional	arts. 113 y 114 CE		
Resultados electorales	UCD gana las elecciones pero sin Mayoría absoluta	PSOE gana las elecciones con Mayoría absoluta	PP gana las elecciones sin Mayoría absoluta
Fecha	30 de mayo de 1980	23 de marzo de 1987	14 de junio de 2017
Presentada	PSOE	Alianza Popular	Unidos Podemos
Contra el Presidente del Gobierno	Adolfo Suárez	Felipe González	Mariano Rajoy
Candidato propuesto	Felipe González	Antonio Hernández Mancha	Pablo Iglesias
Defendida por	Alfonso Guerra	Juan Ramón Calero	Pablo Iglesias

Rechazada por	Rafael Arias-Salgado	Alfonso Guerra	Mariano Rajoy
Resultado de la votación	166 votos en contra 152 votos a favor 21 abstenciones	195 votos en contra 67 votos a favor 70 abstenciones	170 votos en contra 82 votos a favor 97 abstenciones
Resultado de la moción de censura	Denegada (faltaron 24 votos para conseguir la Mayoría)	Denegada (no podía prosperar por la Mayoría absoluta del PSOE)	Denegada (faltaron 93 votos para conseguir la Mayoría)

TABLA 2: Comparativa de las mociones de censura de la democracia española que no han prosperado (Fuente: El Mundo y elaboración propia)<sup>1</sup>

DEMOCRACIA ESPAÑOLA	4ª MOCIÓN DE CENSURA
Rango constitucional	arts. 113 y 114 CE
Resultados electorales	PP gana las elecciones pero sin Mayoría absoluta
Fecha	1 de junio de 2018
Presentada	PSOE
Contra el Presidente del Gobierno	Mariano Rajoy
Defendida por	Pedro Sánchez
Rechazada por	Mariano Rajoy
Resultado de la votación	180 votos a favor 169 votos en contra 1 abstención
Resultado de la moción de censura	Aprobada (para conseguir la Mayoría hacían falta 176 votos)

TABLA 3: Datos de la única moción de censura de la democracia española que ha prosperado (Fuente: El País y elaboración propia)<sup>2</sup>.

1. Tabla 2 de elaboración propia a partir de los datos obtenidos en el mundo (2011, 5 de mayo). Así fueron las cuestiones de confianza y mociones de censura de la Democracia, ELMUNDO.es (recuperado el 12.12.18 en <https://www.elmundo.es/elmundo/2011/05/24/espana/1306235420.html>).

2. Tabla 3 de elaboración propia a partir de los datos obtenidos en el país (2018, 1 de junio), Qué han votado los partidos y por qué en la moción de censura a Rajoy, ElPaís.com (recuperado el 01.03.19 en [https://elpais.com/politica/2018/06/01/actualidad/1527840121\\_792006.html](https://elpais.com/politica/2018/06/01/actualidad/1527840121_792006.html)).

DEMOCRACIA ESPAÑOLA	1ª CUESTIÓN DE CONFIANZA	2ª CUESTIÓN DE CONFIANZA
Rango constitucional	art. 112 CE	
Resultados electorales	UCD gana las elecciones pero sin Mayoría absoluta	PSOE gana las elecciones con Mayoría absoluta
Fecha	16 de septiembre de 1980	5 de abril de 1990
Planteada por	Adolfo Suárez	Felipe González
Para	Poner en marcha un programa de austeridad económica y desarrollar el Estado de las autonomías	Pedir una “especial política de diálogo” que permitiera llevar a cabo una economía competitiva en el marco europeo
Resultado de la votación	168 votos a favor 164 en contra 2 abstenciones 4 ausencias	176 votos a favor 130 votos en contra 37 abstenciones 7 ausencias
Resultado de la cuestión de confianza	El apoyo del Congreso de los Diputados	El apoyo del Congreso de los Diputados

TABLA 4: Comparativa de las dos cuestiones de confianza planteadas hasta la fecha en la democracia española (Fuente: El Mundo y elaboración propia)<sup>3</sup>.

3. Tabla 4: elaboración propia a partir de los datos el mundo (2011, 5 de mayo). Así fueron las cuestiones de confianza y mociones de censura de la Democracia, ELMUNDO.es (recuperado el 12.12.18 en <https://www.elmundo.es/elmundo/2011/05/24/espana/1306235420.html>).

## 10.2 ANEXO 2

Senado	1977	1979	1982	1986	1989	1993	1996	2000	2004	2008	2011	2015	2016	
PSOE 4	7	61	134	124	107	96	8	1	53	81	8	48	4	43
AP/ PP 2	3	5	4	63	7	8	93	112	127	102	101	136	124	130
UCD	106	118	4											
Podemos												16	16	
CiU	C,2	CiU,1	CS,8	CiU,8	10	1	0	8	8	4	4	9	DL,6	C,2
PNV 6	8	7	7	4	3	4	6	6	2	3	6	5		
Entesa 1	2	10					8	1	2	12	7	E	RC,6	E RC,10
otros	32	7	2	6	9	6	3	6	3	1	5	3	2	

(Datos contabilizados únicamente respecto a senadores electos).

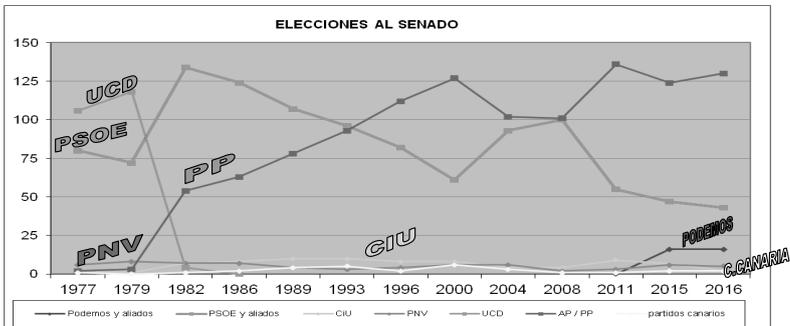


Tabla y Gráfico 5: Histórico de Mayorías-Minorías en el Senado de los principales Partidos Políticos españoles en democracia (Fuente: Página Web Historia Electoral)<sup>4</sup>.

4. Tabla y Gráfico 5. Fuente Web HistoriaElectora.com (recuperado el 22.12.18 en <http://www.historiaelectoral.com/he1970.html> y en <http://www.historiaelectoral.com/circ.html>).

Congreso	1977	1979	1982	1986	1989	1993	1996	2000	2004	2008	2011	2015	2016
PSOE	118	121	202	184	175	159	141	125	164	169	110	90	85
AP/ PP	16	9	106	105	107	141	156	183	148	154	186	123	137
UCD	165	168	12										
CDS			2	19	14								
C's												40	32
PCE/IU	20	23	4	107	17	18	21	8 ICV1	5	2	11	UP2	
Podemos											Comp,1	Pod69	UnPod71
CiU	P,11 U, 2	CiU 8	12	18	18	17	16	15	10	10	16	DL,8	C,8
PNV	8	7	8	6	5	5	5	7	7	6	5	6	5
CC						4	4	4	3	2	2	1	1
ERC	1	1	1			1	1	1	8	3	3	9	9
HB/Bildu		3	2	5	4	2	2				Am.7	B.2	2
BNG							2	3	2	2	2		
	US,6 E.E.,1 CAIC,1 CIC,1	PSA,5 U.Nac.,1 E.E.,1 UPC,1 PAR,1 UPN,1	E.E.1	E.E.,2 CGal,1 PAR,1 AIC,1 U.V.,1	P.A.,2 U.V.,2 E.A.,2 E.E.,2 PAR,1 AIC,1	PAR,1 E.A.,1 U.V.,1	E.A.,1 U.V.,1	P.A.,1 E.A.,1 CHA,1	CHA,1 E.A.,1 NaBai,1	UPyDI NaBai	UPyD,5 FAC,1 GBai,1		

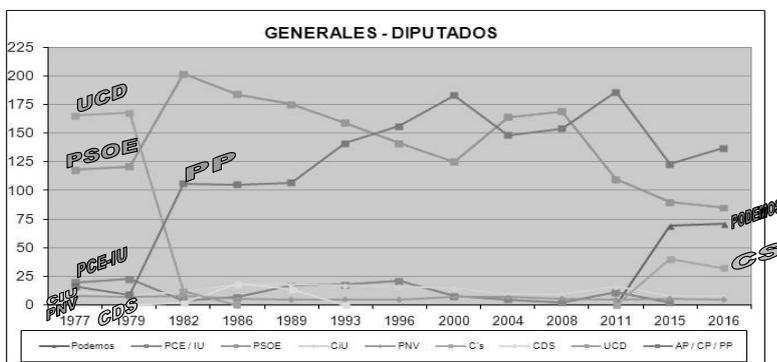


Tabla y Gráfico 6: Histórico de Mayorías-Minorías en el Congreso de los principales Partidos Políticos españoles en democracia (Fuente: Página Web Historia Electoral)<sup>5</sup>.

5. Tabla y Gráfico 6. Fuente Web HistoriaElectora.com (recuperado el 22.12.18 en <http://www.historiaelectoral.com/he1970.html> y en <http://www.historiaelectoral.com/circ.html>).

## 10.3 ANEXO 3

CONGRESO V.LEG.		SENADO V.LEG.	
CANDIDATURAS	ESCAÑOS	CANDIDATURAS	ESCAÑOS (elec. directa+ desig. autonóm.)
Partido Socialista Obrero Español (PSOE) 	159	Partido Popular 	114
Partido Popular (PP) 	141	P.Socialista Obrero Español 	111
Izquierda Unida (IU) 	18	Convergència i Unió 	12
Convergència i Unió (CIU) 	17	Coalición Canaria(AIC,CCI,ICAN,AHI,AM,PN) 	5
Euzko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco (EAJ-PNV) 	56	Partido Nacionalista Vasco 	
Coalición Canaria (CC) 	4	Grupo Mixto      	8
Herrí Batasuna (HB) 	2		
Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) 	1		
Partido Aragonés (PAR) 	1		
Eusko Alkartasuna-Euskal Ezkerra (EA- EUE) 	1		
Unió Valenciana (UV) 	1		
<b>TOTAL</b>	<b>350</b>		

TABLA 7: Composición Cortes Generales tras las elecciones generales de 6 de junio de 1993

(Fuente: Página Web Historia Electoral, Página Web del Senado y elaboración propia)<sup>6</sup>.

6. Tabla 7 de elaboración propia a partir los datos de las Fuentes Web: HistoriaElectora.coml (recuperado el 22.12.18 en <http://www.historiaelectoral.com/e1993comp.html>) y Senado.es (recuperado el 25.12.18 en <http://www.senado.es/web/composicionorganizacion/gruposparlamentarios/gruposparlamentariosdesde1977/index.html>).

CONGRESO XII LEG.:		SENADO XII LEG.	
CANDIDATURAS	ESCAÑOS	CANDIDATURAS	ESCAÑOS (elec. directa+ desig. autonóm.)
Partido Popular - UPN - PAR – Foro 	137	Partido Popular (PP)	148
Partido Socialista Obrero Español - PSC - NC	85	Partido Socialista Obrero Español (PSOE)	62
Unidos Podemos -En Comú Podem - Compromís - En Marea 	71	Unidos Podemos -En Comú Podem - En Marea 	20
Ciudadanos Partido de la Ciudadanía 	32	Esquerra Republicana de Catalunya 	12
Esquerra Republicana de Catalunya - Catalunya Sí	96	Cuzco Alberdi Jeltzalea - Partido Nacionalista -Vasco (EAJ - PNV) 	
Convergència Democràtica de Catalunya 	8	Nacionalista Partit Democra PDCAT *  - Coalición Canaria - PNC Agrupación Herreña Independiente 	6
P.Nacionalista Vasco (EAJ-PNV)	5	Grupo Mixto <b>compromis</b>	
Euskal Herria Bildu	2	Ciudadanos	12
Coalición Canaria - PNC	1		
<b>TOTAL</b>	<b>350</b>	<b>TOTAL</b>	<b>266</b>

TABLA 8: Composición Cortes Generales tras las elecciones generales de 26 de junio de 2016  
(Fuente: Página Web Historia Electoral, Página Web del Senado y elaboración propia)<sup>7</sup>.

7. Tabla 8 de elaboración propia a partir los datos de las Fuentes Web HistoriaElectora.coml (recuperado el 22.12.18 en <http://www.historiaelectoral.com/e1993comp.html>) y Senado.es (recuperada el 25.12.18 en <http://www.senado.es/web/composicionorganizacion/gruposparlamentarios/gruposparlamentariosdesde1977/index.html>).

## 10.4 ANEXO 4

**COMISIONES PARLAMENTARIAS DE INVESTIGACIÓN**

Desde 2015

**Asturias**

- Fondos de formación
- Listas de espera
- Incendios
- Gestión de Infraestructuras Públicas de Telecomunicación

**Galicia**

- Comisión de las cajas

**Castilla y León**

- Cajas de ahorro
- Trama eólica

**Comunidad de Madrid**

- Corrupción

**Senado**

- Financiación de los partidos

**Congreso**

- Interior
- Presunta financiación ilegal del PP
- Crisis y rescate de las cajas

**Extremadura**

- Acorex y Caja Rural
- Incendio en la sierra de Gata

**Castilla-La Mancha**

- Incendio en el cementerio de neumáticos de Seseña

**Cantabria**

- Ecomasa-Nestor
- Hospital de Valdecilla

**Navarra**

- Caja de Ahorros de Navarra
- Biogás de Ultzama

**Aragón**

- Aguas de Aragón

**Cataluña**

- Operación Cataluña
- Caso Vidal (cerrada en la primera sesión)

**Baleares**

- Autopistas de Ibiza

**Comunidad Valenciana**

- Ciega (construcc. colegios)
- Contaminación del agua
- Feria
- Accidente de metro

**Región de Murcia**

- Desaladora de Escombreras
- Puerto Lumbreras
- Revisión de contratos
- Aeropuerto de Corvera

**Andalucía**

- Caso ERE

<b>Total</b>	<b>32</b>
Comunidades	<b>28</b>
Senado	<b>1</b>
Congreso	<b>3</b>



Fuente: elaboración propia. EL PAÍS

TABLA 9: Comisiones de Investigación parlamentarias creadas de 2015 a 2017

(Fuente: Página Web El País)<sup>8</sup>.

8. Tabla 9: MATEO, J.J. (2017, 15 junio), La España de las investigaciones parlamentarias: Los partidos impulsan 30 comisiones entre Congreso, Senado y Cámaras autonómicas, El País (recuperado el 31.12.18 en [https://elpais.com/politica/2017/06/15/actualidad/1497542344\\_351045.html](https://elpais.com/politica/2017/06/15/actualidad/1497542344_351045.html)).

LEGISLATURA		CONGRESO		SENADO
I Legislatura (1979-1982)	Mayoría UCD	1.Comisión de Investigación sobre RTVE. 2.Comisión de Investigación Derechos Humanos.	Mayoría UCD	1-Comisión Especial de Invest. de los trabajadores emigrados. 2- Comisión Especial de Invest. sobre la situación del orden público y las actividades terroristas. 3- Comisión Especial de Invest. sobre la situación del paro agrícola en especial el andaluz.
Comisión de Investigación Conjunta Congreso-Senado sobre Consumo Aceite Adulterado de Colza				
II Legislatura (1982-1986)	Mayoría CDS	1.Comisión de Investigación de la Evolución y Situación Grupo RUMASA. 2.Comisión de Investigación de castaños enfermos ocurridos en Burjass. 3-Comisión de Investigación para la financiación de Partidos Políticos (Flick).	Mayoría CDS	1-Comisión Especial de Invest. de desaparición de súbditos españoles en países de América. 2- Comisión Especial de Invest. del síndrome de Cúcuta. 3- Comisión Especial de Invest. para el estudio de las causas y consecuencias de las recientes inundaciones en el norte de España. 4. Comisión Especial de Invest. para el estudio de las causas y consecuencias de las recientes inundaciones (Levante). 5-Comisión Especial de Invest. sobre el tráfico y consumo de drogas en España. 6- Comisión Especial de Invest. sobre la situación de los aeropuertos nacionales. 7- Comisión Especial de Invest. sobre los trabajadores españoles emigrados a Europa.
III Legislatura (1986-1989)	Mayoría CDS	Comisión de Investigación sobre Incompatibilidades y Tráfico de Influencias.	Mayoría CDS	1- Comisión Especial de Invest. sobre la violencia en los espectáculos deportivos, con especial referencia al fútbol. 2- Comisión Especial de Invest. sobre incendios forestales.
IV Legislatura (1989-1993)	Mayoría CDS	1.Comisión de Investigación sobre el Proceso Heconal. 2.Comisión de Invest. compra de tren. por RENFE o EQUIDEESA.	Mayoría CDS	1- Comisión Especial de Encuesta e Invest. sobre los problemas derivados del uso del automóvil y de la seguridad vial. 2- Comisión Especial de Invest. sobre la violencia en los espectáculos deportivos, con especial referencia al fútbol.
V Legislatura (1993-1996)	Mayoría CDS	1-Comisión Invest. de gestión Fondos asignados Dirección Guardia Civil mientras fue Director General Don Luis Roblón. 2-Comisión Invest. de la situación del patrimonio de Don Mariano Rubio. 3-Comisión Investig. proceso privatización de empresa pública Intertorre.	Mayoría PP	-Comisión de Invest. de las responsabilidades políticas derivadas de la creación y actuación de los GAL.
VI Legislatura (1996-2000)	Mayoría PP	1-Comisión de Investigación s/ transmisión expres. en Agencia Tributaria. 2-Comisión Invest. análisis política ayudas comunitarias al cultivo lino.	Mayoría PP	
VII Legislatura (2000-2004)	Mayoría PP	Comisión de Investigación sobre Gescartera.	Mayoría PP	
VIII Legislatura (2004-2008)	Mayoría CDS	Comisión de Investigación sobre el 11 de marzo de 2004.	Mayoría PP	
IX Legislatura (2008-2011)	Mayoría CDS		Mayoría PP	
X Legislatura (2011-2016)	Mayoría PP		Mayoría PP	
XI Legislatura (2016-2016)	Mayoría PP		Mayoría PP	
XII Legislatura (2016-actualidad)	Mayoría Moción de Censura (01.06.18) Gobierno Minoría	1-Comisión Investigación utilización partidista Ministerio del Interior. 2-Comisión Investigación crisis financiera España y programa asistencia. 3-Comisión de Investigación propuesta financiación legal del P. Popular. 4-Comisión de Investigación accidente ferroviario ocurrido en Santiago. 5-Comisión de Investigación accidente del vuelo JK 5022 de Spanair.	Mayoría PP	1-Comisión de Invest. sobre la financiación de los partidos políticos. 2-Comisión de Invest. sobre la elaboración y autenticidad de la tesis doctoral firmada y leída por el Presidente del Gobierno D. Pedro Sánchez Pérez Castejón.
		<b>TOTAL 21</b>		<b>TOTAL 18</b>

TABLA 10: Histórico de Comisiones de Investigación parlamentarias en la democracia española. (Fuentes: Páginas Web del Congreso y del Senado y elaboración propia)<sup>9</sup>.

USO MAYORÍA-GOBIERNO		USO BLOQUE OPOSICIÓN
Arma arrojada del Gobierno contra la Oposición/ExGobierno	Avalar decisiones o posicionamientos del Gobierno	Desgastar al Gobierno
-Comisión de Investigación sobre el 11 de marzo de 2004.	-Comisión de Investigación de la Evolución y Situación Grupo RUMASA.	REACCIÓN AL VETO DEL CONGRESO
-Comisión de Investigación s/ tramitación exptes. en Agencia Tributaria.	-Comisión de Investigación para la financiación de Partidos Políticos (Flick).	-Comisión de Invest. de las responsabilidades políticas derivadas de la creación y actuación de los GAL.
-Comisión de Investigación sobre Gescartera.	-Comisión Investigación crisis financiera España y programa asistencia.	ANTES DE LA MOCIÓN DE CENSURA XII LEGISLATURA CONTRA EL GOBIERNO DEL PP
REACCIÓN AL VETO DEL CONGRESO	- Comisión de Invest. compra de terr. por RENFE o EQUIDESA.	-Comisión Investigación utilización partidista Ministerio del Interior.
-Comisión de Invest. sobre la financiación de los partidos políticos	- Comisión de Investigación sobre el Proceso Electoral.	-Comisión de Investigación presunta financiación ilegal del P. Popular.
		TRAS LA MOCIÓN DE CENSURA XII LEGISLATURA CONTRA EL GOBIERNO DEL PSOE
		-Comisión de Invest. sobre la elaboración y autoría de la tesis doctoral firmada y leída por el Presidente del Gobierno D. Pedro Sánchez Pérez Castejón.

TABLA 11: Uso de las Comisiones de Investigación por parte de las Mayorías-Minorías. (elaboración propia).

9. Tabla 10 de elaboración propia a partir los datos de las Fuentes Web Congreso.es (recuperado el 22.12.18 en <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Organos/Comision>) y Senado.es (recuperado el 22.12.18 en <http://www.senado.es/web/actividadparlamentaria/sesionescomision/comisionessenado/index.html>).

CRITERIO DE LA UTILIDAD PÚBLICA			
Con referencia al objeto de la investigaciónR		especto a las recomendaciones	
No consiguen esclarecer la verdad política	Consiguen esclarecer la verdad política de modo objetivo	Consiguen su finalidad de utilidad pública aportando un beneficio a la sociedad en base a sus recomendaciones	No aportan ningún beneficio a la sociedad porque no han llegado a incluir recomendaciones
-Comisión de Invest. de las responsabilidades políticas derivadas de la creación y actuación de los GAL.	-Comisión de Investigación Conjunta Congreso-Senado sobre Consumo Aceite Adulterado de Colza	<b>MEJORAS SEGURIDAD ALIMENTARIA</b>	<b>SE DISOLVIÓ SIN ACABAR SUS TRABAJOS</b>
-Comisión de Investigación sobre el 11 de marzo de 2004.	-Comisión de Investigación Derechos Humanos.	-Comisión de Investigación Conjunta Congreso-Senado sobre Consumo Aceite Adulterado de Colza	-Comisión de Invest. de las responsabilidades políticas derivadas de la creación y actuación de los GAL.
-Comisión de Investigación para la financiación de Partidos Políticos (Flick).		<b>MEJORAS CONDICIONES PRESOS</b>	<b>CADUCÓ CON EL FINAL DE LA LEGISLATURA</b>
-Comisión Investigación crisis financiera España y programa asistencia.		-Comisión de Investigación Derechos Humanos.	- Comisión Investig. proceso privatización de empresa pública Intelhorce
-Comisión de Invest. compra de terr. por RENFE o EQUIDESA.		<b>MEJORAS SEGURIDAD AEROPUERTOS</b>	
-Comisión de Investigación sobre el Proceso Electoral.		-Comisión de Investigación de catástrofes aéreas ocurridas en Barajas.	
		<b>NUEVAS PAUTAS DE FINANCIACIÓN PARTIDOS POLÍTICOS</b>	
		-Comisión de Investigación para la financiación de Partidos Políticos (Flick).	
		-Comisión de Investigación sobre Incompatibilidades y Tráfico de Influencias.	
		<b>MEJORAS SEGURIDAD ANTITERRORISTA</b>	
		Comisión de Investigación sobre el 11 de marzo de 2004.	
		<b>MEJORAS SUPERVISIÓN DE LOS MERCADOS DE VALORES</b>	
		-Comisión de Investigación sobre Gescartera.	
		<b>MEJORAS LEGISLACIÓN DE SOCIEDADES MERCANTILES Y EN LA INTERVENCIÓN DEL BANCO DE ESPAÑA</b>	
		-Comisión de Investigación de la Evolución y Situación Grupo RUMASA.	
		<b>MEJORAS EN LAS POLÍTICAS AGRARIAS</b>	
		-Comisión Invest. análisis política ayudas comunitarias al cultivo lino	
		<b>REFORMA DE LOS SUPERVISORES FINANCIEROS</b>	
		-Comisión Investigación crisis financiera España y programa asistencia.	

TABLA 12: Utilidad pública de las Comisiones de Investigación. (elaboración propia).

## 10.5 ANEXO 5

**CÁMARAS LEGISLATIVAS**

<b>ÓRGANOS DE ADMINISTRACIÓN Y GOBIERNO INTERIOR</b>
<b>LA MESA</b>
<b>LA PRESIDENCIA</b>

<b>ÓRGANOS POLÍTICOS</b>	<b>ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS</b>
<b>JUNTA DE PORTAVOCES</b>	<b>SECRETARÍA GENERAL</b>
<b>PLENO</b>	
<b>DIPUTACIÓN PERMANENTE</b>	
<b>COMISIONES PONENCIAS SUBCOMISIONES</b>	

TABLA 13: Órganos parlamentarios de las Asambleas legislativas (elaboración propia).

10.6 ANEXO 6

**EL PAÍS** EL PERIÓDICO GLOBAL

**Sánchez urde un fraude para burlar el veto del Senado a su Presupuesto**

El PSOE acusa a su jefe de haberse beneficiado de la confianza de los votantes para imponer la reforma legal al Congreso

**El Gobierno halla la vía para desbloquear el Presupuesto**

Una enmienda a una norma de violencia de género permite la reforma de la ley de estabilidad

**Aznar exhibe su vuelta al PP con un duro ataque a Iglesias**

El ex presidente atraera su sistema con Casado motivado en una buena sesión del Congreso la hora del partido ante los parlamentarios

**Los inspectores, «perplejos» con la ministra: «Hay que actuar»**

Se enfrentan a una nueva normativa que les obliga a emitir informes de opinión sobre los proyectos de ley

**Los libros de los que se habla**

Los libros de los que se habla en la actualidad

**Una crimen acaba con los sucesos de Cella**

Una crimen acaba con los sucesos de Cella

**EL PAÍS** EL PERIÓDICO GLOBAL

**El Gobierno halla la vía para desbloquear el Presupuesto**

Una enmienda a una norma de violencia de género permite la reforma de la ley de estabilidad

**Aznar niega la corrupción del PP en una sesión tormentosa**

El ex presidente se enfrenta a los críticos en un momento de tensión en el Congreso

**Los inspectores, «perplejos» con la ministra: «Hay que actuar»**

Se enfrentan a una nueva normativa que les obliga a emitir informes de opinión sobre los proyectos de ley

**Los libros de los que se habla**

Los libros de los que se habla en la actualidad

**Una crimen acaba con los sucesos de Cella**

Una crimen acaba con los sucesos de Cella

**LA RAZÓN** 20 años

**Sánchez sí tendrá que explicar su tesis en el Senado**

El PP hará valer su mayoría y forzará la presencia del presidente tras el veto de sus socios para que hable en el Congreso

**Aznar vuelve a ser desvincula de la corrupción y hará campaña con Casado**

El ex presidente se enfrenta a los críticos en un momento de tensión en el Congreso

**Los inspectores, «perplejos» con la ministra: «Hay que actuar»**

Se enfrentan a una nueva normativa que les obliga a emitir informes de opinión sobre los proyectos de ley

**Los libros de los que se habla**

Los libros de los que se habla en la actualidad

**Una crimen acaba con los sucesos de Cella**

Una crimen acaba con los sucesos de Cella

**LA VANGUARDIA**

**La reforma de Sánchez no suma apoyos en el Congreso**

El PSOE asume las dificultades de aprobar una mayoría

**Aznar niega la caja B del PP en un bronco debate parlamentario**

El ex presidente se enfrenta a los críticos en un momento de tensión en el Congreso

**Los inspectores, «perplejos» con la ministra: «Hay que actuar»**

Se enfrentan a una nueva normativa que les obliga a emitir informes de opinión sobre los proyectos de ley

**Los libros de los que se habla**

Los libros de los que se habla en la actualidad

**Una crimen acaba con los sucesos de Cella**

Una crimen acaba con los sucesos de Cella



Fuente Web: el imparcial; Prensa 19 de septiembre 2018.

(recuperado el 20.01.2019 en <https://www.elimparcial.es/album/466/prensa-19-de-septiembre-2018/1/prensa-19-de-septiembre-2018.html>).

## 10.7 ANEXO 7

	Composición de la Mesa del Congreso	Inadmisión a trámite en términos absolutos de solicitudes de creación de Comisiones de Investigación	Admisión a trámite de Comisiones de Investigación sobre el mismo asunto inadmitido con anterioridad														
De la I a la III Legislatura (1979 a 1989)		No hay datos en formato digital accesibles al ciudadano en la web del Congreso															
IV Legislatura (1989-1993)  May.abs. 	<p>-Grupo Parlamentario Socialista: 5 miembros</p> <p>-Grupo Parlamentario Popular: 2 miembros</p> <p>-Grupo Parlamentario CIU: 1 miembro</p> <p>-Grupo Parlamentario IU: 1 miembro</p>	<p>Solicitud de creación de una Comisión de Investigación que permita el conocimiento y la subsiguiente evaluación política de la operación de obtención de terrenos por la Red Nacional de Ferrocarriles Españoles (RENFE).</p> <p>Presentado el 27/11/1991, calificado el 03/12/1991</p> <p><u>Autor: Grupo Parlamentario de CDS</u></p> <p>Resultado de la tramitación: Inadmitido a trámite en términos absolutos</p> <p><u>Causa de inadmisión de la solicitud:</u></p> <table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="2">DEFECTO DE FONDO</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td><input type="checkbox"/></td> <td>asunto que no es de interés público</td> </tr> <tr> <td><input type="checkbox"/></td> <td>no está bajo el ámbito competencial de la Cámara</td> </tr> <tr> <td><input type="checkbox"/></td> <td>no se ajusta a Derecho</td> </tr> <tr> <td><input type="checkbox"/></td> <td>ámbito de los secretos oficiales</td> </tr> <tr> <th colspan="2">DEFECTO DE FORMA</th> </tr> <tr> <td><input checked="" type="checkbox"/></td> <td>se presenta otra solicitud reformulando la propuesta</td> </tr> </tbody> </table> <p><u>Actuación de la Mesa:</u> calificación jurídico-técnica.</p>	DEFECTO DE FONDO		<input type="checkbox"/>	asunto que no es de interés público	<input type="checkbox"/>	no está bajo el ámbito competencial de la Cámara	<input type="checkbox"/>	no se ajusta a Derecho	<input type="checkbox"/>	ámbito de los secretos oficiales	DEFECTO DE FORMA		<input checked="" type="checkbox"/>	se presenta otra solicitud reformulando la propuesta	<p>Solicitud de creación de una Comisión de Investigación sobre la compra de terrenos por parte de la Red Nacional de Ferrocarriles Españoles (RENFE) o de su filial, la sociedad Equipamiento de Estaciones, SA (EQUIDESSA), para financiar determinadas infraestructuras ferroviarias en las localidades de San Sebastián de los Reyes y de Alcobendas (Madrid). <u>Autor:</u> Martín Toval, Eduardo y 78 Diputados del Grupo Parlamentario Socialista</p> <p>Presentado el 10.12.1991, calificado el 17.12.1991</p> <p><b>COMISIÓN CREADA POR EL PLENO</b></p> <p>Fecha creación Pleno: 18.12.1991.</p> <p>(<a href="http://www.congreso.es/public_oficiales/L4/CONG/BOCG/E/E_180.PDF">http://www.congreso.es/public_oficiales/L4/CONG/BOCG/E/E_180.PDF</a>)</p> <p>Fecha de Constitución: 27.12.1991</p> <p>Fecha de disolución: 28.02.1992</p>
DEFECTO DE FONDO																	
<input type="checkbox"/>	asunto que no es de interés público																
<input type="checkbox"/>	no está bajo el ámbito competencial de la Cámara																
<input type="checkbox"/>	no se ajusta a Derecho																
<input type="checkbox"/>	ámbito de los secretos oficiales																
DEFECTO DE FORMA																	
<input checked="" type="checkbox"/>	se presenta otra solicitud reformulando la propuesta																

<p>VIII Legislatura (2004-2008)</p> <p>Mayoría</p> 	<p>-Grupo Parlamentario Socialista: 3 miembros</p> <p>-Grupo Parlamentario Popular: 4 miembros</p> <p>-Grupo Parlamentario CiU: 1 miembro</p> <p>-Grupo Parlamentario IU: 1 miembro</p>	<p>Solicitud de creación de una Comisión de Investigación para analizar las decisiones tomadas por el Ministro de Industria, Turismo y Comercio que puedan haberse visto condicionadas por el conflicto de intereses derivado de haber obtenido privilegios particulares durante el ejercicio de sus funciones como Ministro por parte de una entidad financiera con intereses explícitos en los mercados sometidos a las decisiones de su Ministerio.</p> <p>Presentado el 24/11/2005, calificado el 29/11/2005</p> <p>Autor: Grupo Parlamentario Popular en el Congreso</p> <p>Resultado de la tramitación: Inadmitido a trámite en términos absolutos</p> <p>Causa de inadmisión de la solicitud:</p> <table border="1" data-bbox="354 816 630 1103"> <tr> <th colspan="2">DEFECTO DE FONDO</th> </tr> <tr> <td><input type="checkbox"/></td> <td>asunto que no es de interés público</td> </tr> <tr> <td><input type="checkbox"/></td> <td>no está bajo el ámbito competencial de la Cámara</td> </tr> <tr> <td><input type="checkbox"/></td> <td>no se ajusta a Derecho</td> </tr> <tr> <td><input type="checkbox"/></td> <td>ámbito de los secretos oficiales</td> </tr> <tr> <th colspan="2">DEFECTO DE FORMA</th> </tr> <tr> <td><input checked="" type="checkbox"/></td> <td>se presenta otra solicitud reformulando la propuesta</td> </tr> </table> <p>Actuación de la Mesa: calificación jurídico-técnica.</p>	DEFECTO DE FONDO		<input type="checkbox"/>	asunto que no es de interés público	<input type="checkbox"/>	no está bajo el ámbito competencial de la Cámara	<input type="checkbox"/>	no se ajusta a Derecho	<input type="checkbox"/>	ámbito de los secretos oficiales	DEFECTO DE FORMA		<input checked="" type="checkbox"/>	se presenta otra solicitud reformulando la propuesta	<p>Solicitud de creación de una Comisión de Investigación para determinar las presuntas responsabilidades políticas del Gobierno en todo lo concerniente a las OPAs sobre ENDESA.</p> <p>Presentado el 13/04/2007, calificado el 17/04/2007</p> <p>Autor: <u>Albendea Pabón, Juan Manuel</u> y 79 Diputados Grupo P. Popular</p> <p>Resultado de la tramitación: Rechazado</p> <p><b>COMISIÓN RECHAZADA POR EL PLENO</b></p> <p>Tramitación seguida por la iniciativa:</p> <p>Mesa del Congreso Requerimiento de aclaración desde 17/04/2007 hasta 24/04/2007</p> <p>Pleno Aprobación desde 24/04/2007 hasta 31/05/2007</p> <p>Concluido - (Rechazado) desde 31/05/2007 hasta 05/06/2007</p>
DEFECTO DE FONDO																	
<input type="checkbox"/>	asunto que no es de interés público																
<input type="checkbox"/>	no está bajo el ámbito competencial de la Cámara																
<input type="checkbox"/>	no se ajusta a Derecho																
<input type="checkbox"/>	ámbito de los secretos oficiales																
DEFECTO DE FORMA																	
<input checked="" type="checkbox"/>	se presenta otra solicitud reformulando la propuesta																
<p>X Legislatura (2011-2016)</p>	<p>-Grupo Parlamentario Popular: 5 miembros</p>	<p>Solicitud de creación de una Comisión de investigación sobre la adopción de medidas de transparencia y control parlamentario de la acción del Jefe del</p>															

<p>May.abs.</p> <p></p>	<p>-Grupo Parlamentario Socialista: 3 miembros</p> <p>-Grupo Parlamentario CiU: 1 miembro</p>	<p>Estado y la Familia Real y especialmente de su actividad económica.</p> <p>Presentado el 30/05/2012, calificado el 05/06/2012</p> <p>Autor: Grupo Parlamentario de IU, ICV-EUiA, CHA: <u>La Izquierda Plural y Grupo Parlamentario Mixto</u></p> <p>Resultado de la tramitación: Inadmitido a trámite en términos absolutos</p> <p>Causa de inadmisión de la solicitud:</p> <p style="text-align: center;"><b>DEFECTO DE FONDO</b></p> <table border="1" data-bbox="426 571 685 746"> <tr> <td style="width: 20px;"></td> <td>asunto que no es de interés público</td> </tr> <tr> <td></td> <td>no está bajo el ámbito competencial de la Cámara</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;"><b>x</b></td> <td>no se ajusta a Derecho</td> </tr> <tr> <td></td> <td>ámbito de los secretos oficiales</td> </tr> </table> <p style="text-align: center;"><b>DEFECTO DE FORMA</b></p> <table border="1" data-bbox="426 772 685 833"> <tr> <td style="width: 20px;"></td> <td>se presenta otra solicitud reformulando la propuesta</td> </tr> </table> <p>Actuación de la Mesa: calificación jurídico-técnica (inviolabilidad del Rey art. 56.3 CE).</p>		asunto que no es de interés público		no está bajo el ámbito competencial de la Cámara	<b>x</b>	no se ajusta a Derecho		ámbito de los secretos oficiales		se presenta otra solicitud reformulando la propuesta	
	asunto que no es de interés público												
	no está bajo el ámbito competencial de la Cámara												
<b>x</b>	no se ajusta a Derecho												
	ámbito de los secretos oficiales												
	se presenta otra solicitud reformulando la propuesta												
<p>XII Legislatura (2016-actualidad)</p>	<p>-Grupo Parlamentario Popular: 3 miembros</p>	<p>-Solicitud de creación de una Comisión de Investigación sobre las responsabilidades políticas que pudieran derivarse con motivo del rescate y del proceso de reestructuración del sector financiero español.</p> <p>Presentado el 11/01/2017, calificado el 19/01/2017</p> <p>Autor: <u>Grupo Parlamentario Ciudadanos</u></p> <p>Resultado de la tramitación: Inadmitido a trámite en términos absolutos</p>	<p>EL PLENO DEL CONGRESO APRUEBA LA CREACIÓN DE LA <i>Comisión de Investigación sobre la crisis financiera de España y el programa de asistencia financiera</i> CON EL DEBATE CONJUNTO DE TRES SOLICITUDES EN SESIÓN DE 22.02.2017</p> <p>(<a href="http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/D/BOCG-12-D-114.PDF#page=11">http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/D/BOCG-12-D-114.PDF#page=11</a>)</p> <p>1-Solicitud de creación de una</p>										

<p>(de 2016 a 01.06.2018)</p> <p>(de 01.06.2018 a la actualidad)</p>	<p>-Grupo Parlamentario Socialista: 2 miembros</p>	<p>Causa de inadmisión de la solicitud:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="2">DEFECTO DE FONDO</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td><input type="checkbox"/></td> <td>asunto que no es de interés público</td> </tr> <tr> <td><input type="checkbox"/></td> <td>no está bajo el ámbito competencial de la Cámara</td> </tr> <tr> <td><input type="checkbox"/></td> <td>no se ajusta a Derecho</td> </tr> <tr> <td><input type="checkbox"/></td> <td>ámbito de los secretos oficiales</td> </tr> </tbody> </table>	DEFECTO DE FONDO		<input type="checkbox"/>	asunto que no es de interés público	<input type="checkbox"/>	no está bajo el ámbito competencial de la Cámara	<input type="checkbox"/>	no se ajusta a Derecho	<input type="checkbox"/>	ámbito de los secretos oficiales	<p>Comisión de Investigación sobre el proceso de nacionalización y saneamiento del grupo financiero BFA-Bankia.</p> <p>Presentado el 14/02/2017, calificado el 14/02/2017</p> <p><u>Autor: Hernando Vera, Antonio y 82 Diputados Grupo P. Socialista</u></p> <p>Resultado de la tramitación: Aprobado con modificaciones</p>
	DEFECTO DE FONDO												
	<input type="checkbox"/>	asunto que no es de interés público											
<input type="checkbox"/>	no está bajo el ámbito competencial de la Cámara												
<input type="checkbox"/>	no se ajusta a Derecho												
<input type="checkbox"/>	ámbito de los secretos oficiales												
<p>-Grupo Parlamentario Ciudadanos: 2 miembro</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="2">DEFECTO DE FORMA</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td><input checked="" type="checkbox"/></td> <td>se presenta otra solicitud reformulando la propuesta</td> </tr> </tbody> </table>	DEFECTO DE FORMA		<input checked="" type="checkbox"/>	se presenta otra solicitud reformulando la propuesta	<p>2-Solicitud de creación de una Comisión de Investigación para esclarecer las irregularidades en la salida a bolsa de Bankia, y por qué los responsables del Banco de España y de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, encargados de supervisar la constitución y salida a bolsa de BFA-Bankia, autorizaron la operación a pesar de conocer su inviabilidad.</p> <p>Presentado el 14/02/2017, calificado el 14/02/2017</p> <p><u>Autor: Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana y Grupo Parlamentario Mixto</u></p> <p>Resultado de la tramitación: Aprobado con modificaciones</p>							
DEFECTO DE FORMA													
<input checked="" type="checkbox"/>	se presenta otra solicitud reformulando la propuesta												
<p>-Grupo Parlamentario Podemos: 2 miembro</p>	<p>Actuación de la Mesa: calificación jurídico-técnica.</p>	<p>3-Solicitud de creación de una Comisión de Investigación sobre las posibles responsabilidades derivadas de la actuación y gestión de las entidades financieras durante la crisis financiera.</p> <p>Presentado el 11/01/2017, calificado el 19/01/2017</p>											

		<p>-Solicitud de creación de una Comisión de Investigación para esclarecer las causas del accidente ferroviario del Alvia ocurrido en Santiago de Compostela el 24/07/2013 y el sistema de seguridad. Presentado el 18/04/2017, calificado el 28/04/2017</p> <p><u>Autor: Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea y Grupo Parlamentario Mixto</u></p> <p>Resultado de la tramitación: Inadmitido a trámite en términos absolutos</p> <p>Tramitación seguida por la iniciativa: Concluido - (Inadmitido a trámite) desde 28/04/2017 hasta 18/05/2017</p> <p>Causa de inadmisión de la solicitud:</p> <p style="text-align: center;"><b>DEFECTO DE FONDO</b></p> <table border="1" data-bbox="426 991 682 1161"> <tr> <td data-bbox="426 991 437 1044"></td> <td data-bbox="437 991 682 1044">asunto que no es de interés público</td> </tr> <tr> <td data-bbox="426 1044 437 1097"></td> <td data-bbox="437 1044 682 1097">no está bajo el ámbito competencial de la Cámara</td> </tr> <tr> <td data-bbox="426 1097 437 1135"></td> <td data-bbox="437 1097 682 1135">no se ajusta a Derecho</td> </tr> <tr> <td data-bbox="426 1135 437 1161"></td> <td data-bbox="437 1135 682 1161">ámbito de los secretos oficiales</td> </tr> </table> <p style="text-align: center;"><b>DEFECTO DE FORMA</b></p> <table border="1" data-bbox="426 1191 682 1244"> <tr> <td data-bbox="426 1191 437 1244" style="text-align: center;"><b>x</b></td> <td data-bbox="437 1191 682 1244">se presenta otra solicitud reformulando la propuesta</td> </tr> </table> <p><u>Actuación de la Mesa:</u> calificación jurídico-técnica.</p>		asunto que no es de interés público		no está bajo el ámbito competencial de la Cámara		no se ajusta a Derecho		ámbito de los secretos oficiales	<b>x</b>	se presenta otra solicitud reformulando la propuesta	<p><u>Autor: Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea y Grupo Parlamentario Mixto</u></p> <p>Resultado de la tramitación: Aprobado con modificaciones</p> <p style="text-align: center;"><b>EL PLENO DEL CONGRESO APRUEBA LA CREACIÓN DE LA Comisión de Investigación sobre el accidente ferroviario ocurrido en Santiago el 24 de julio de 2013 CON EL DEBATE CONJUNTO DE DOS SOLICITUDES EN SESIÓN DE 28.09.2018</b></p> <p>1-Solicitud de creación de una Comisión de Investigación sobre las causas del accidente ferroviario ocurrido en Santiago el 24 de julio de 2013. Presentado el 19/07/2017, calificado el 12/09/2017</p> <p><u>Autor: Robles Fernández, Margarita y 77 Diputados Grupo P. Socialista</u></p> <p>Resultado de la tramitación: Aprobado con modificaciones</p> <p>Tramitación seguida por la iniciativa: Junta de Portavoces desde 12/09/2017 hasta 19/09/2017</p> <p>Pleno desde 19/09/2017 hasta 28/09/2017</p> <p>(<a href="http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/D/BOCG-12-D-225.PDF#page=3">http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/D/BOCG-12-D-225.PDF#page=3</a>)</p> <p>Concluido - (Aprobado con</p>
	asunto que no es de interés público												
	no está bajo el ámbito competencial de la Cámara												
	no se ajusta a Derecho												
	ámbito de los secretos oficiales												
<b>x</b>	se presenta otra solicitud reformulando la propuesta												

			<p>modificaciones) desde 28/09/2017 hasta 10/10/2018</p> <p>2-Solicitud de creación de una Comisión de Investigación para esclarecer las causas del accidente ferroviario del Alvia ocurrido en Santiago de Compostela el 24 de julio de 2013 y el sistema de seguridad. Presentado el 01/08/2017, calificado el 12/09/2017</p> <p>Autor: <u>Grupo Parlamentario Confederado de Unidos Podemos- En Comú Podem-En Marea y Grupo Parlamentario Mixto</u></p> <p>Resultado de la tramitación: Aprobado con modificaciones</p> <p>Tramitación seguida por la iniciativa:</p> <p>Junta de Portavoces desde 12/09/2017 hasta 19/09/2017</p> <p>Pleno desde 19/09/2017 hasta 28/09/2017</p> <p>(<a href="http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/D/BOCG-12-D-225.PDF#page=3">http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/D/BOCG-12-D-225.PDF#page=3</a>)</p> <p>Concluido - (Aprobado con modificaciones) desde 28/09/2017 hasta 09/10/2017</p> <p>PODEMOS Y GRUPO MIXTO HAN PRESENTADO OTRA SOLICITUD CON NUEVOS FUNDAMENTOS PROCEDENTES DE LA UE</p>
--	--	--	---

		<p>-Solicitud de creación de una Comisión de Investigación sobre la relación del imán Abdelbaki Es Satti con el Centro Nacional de Inteligencia y su implicación en los atentados de Barcelona y Cambrils del 17/08/2017.</p> <p>Presentado el 23/02/2018, calificado el 27/02/2018</p> <p><u>Autor:</u> Grupo Parlamentario Mixto y Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana</p> <p>Resultado de la tramitación: Inadmitido a trámite en términos absolutos</p> <p><u>Causa de inadmisión de la solicitud:</u></p> <p style="text-align: center;"><b>DEFECTO DE FONDO</b></p> <table border="1" data-bbox="428 749 685 919"> <tr> <td data-bbox="428 749 455 805"></td> <td data-bbox="455 749 685 805">asunto que no es de interés público</td> </tr> <tr> <td data-bbox="428 805 455 860"></td> <td data-bbox="455 805 685 860">no está bajo el ámbito competencial de la Cámara</td> </tr> <tr> <td data-bbox="428 860 455 893"></td> <td data-bbox="455 860 685 893">no se ajusta a Derecho</td> </tr> <tr> <td data-bbox="428 893 455 919"><input checked="" type="checkbox"/></td> <td data-bbox="455 893 685 919">ámbito de los secretos oficiales</td> </tr> </table> <p style="text-align: center;"><b>DEFECTO DE FORMA</b></p> <table border="1" data-bbox="428 949 685 1006"> <tr> <td data-bbox="428 949 455 1006"></td> <td data-bbox="455 949 685 1006">se presenta otra solicitud reformulando la propuesta</td> </tr> </table> <p><u>Actuación de la Mesa:</u> calificación jurídico-técnica.</p> <p>-Solicitud de creación de una Comisión de Investigación relativa a las presuntas ilegalidades cometidas por el ex Jefe de Estado, Su Majestad Don Juan Carlos I.</p> <p>Presentado el 23/07/2018, calificado el 04/09/2018</p> <p><u>Autor:</u> Alba Goveli, Nayua Miriam (GCUP-EC-EM) y 83 Diputados</p> <p>Resultado de la tramitación: Inadmitido a</p>		asunto que no es de interés público		no está bajo el ámbito competencial de la Cámara		no se ajusta a Derecho	<input checked="" type="checkbox"/>	ámbito de los secretos oficiales		se presenta otra solicitud reformulando la propuesta	
	asunto que no es de interés público												
	no está bajo el ámbito competencial de la Cámara												
	no se ajusta a Derecho												
<input checked="" type="checkbox"/>	ámbito de los secretos oficiales												
	se presenta otra solicitud reformulando la propuesta												

		<p>trámite en términos absolutos</p> <p>Tramitación seguida por la iniciativa: Concluido - (Inadmitido a trámite) desde 04/09/2018 hasta 16/10/2018</p> <p><u>Causa de inadmisión de la solicitud:</u></p> <table border="1" data-bbox="356 405 629 692"> <thead> <tr> <th colspan="2" data-bbox="356 405 629 435">DEFECTO DE FONDO</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="356 435 388 491"></td> <td data-bbox="388 435 629 491">asunto que no es de interés público</td> </tr> <tr> <td data-bbox="356 491 388 547"></td> <td data-bbox="388 491 629 547">no está bajo el ámbito competencial de la Cámara</td> </tr> <tr> <td data-bbox="356 547 388 577">x</td> <td data-bbox="388 547 629 577">no se ajusta a Derecho</td> </tr> <tr> <td data-bbox="356 577 388 607"></td> <td data-bbox="388 577 629 607">ámbito de los secretos oficiales</td> </tr> </tbody> </table> <table border="1" data-bbox="356 607 629 692"> <thead> <tr> <th colspan="2" data-bbox="356 607 629 638">DEFECTO DE FORMA</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="356 638 388 692"></td> <td data-bbox="388 638 629 692">se presenta otra solicitud reformulando la propuesta</td> </tr> </tbody> </table> <p><u>Actuación de la Mesa:</u> calificación jurídico-técnica (inviolabilidad del Rey art. 56.3 CE).</p> <p>-Solicitud de creación de una Comisión de Investigación relativa a las presuntas ilegalidades cometidas por el actual monarca emérito, Su Majestad Don Juan Carlos I, desde que dejó de ser Jefe de Estado.</p> <p>Presentado el 16/10/2018, calificado el 23/10/2018</p> <p><u>Autor:</u> Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea y Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana</p> <p>Resultado de la tramitación: Inadmitido a trámite en términos absolutos</p> <p>Tramitación seguida por la iniciativa: Concluido - (Inadmitido a trámite) desde 23/10/2018 hasta 03/12/2018</p> <p><u>Causa de inadmisión de la solicitud:</u></p>	DEFECTO DE FONDO			asunto que no es de interés público		no está bajo el ámbito competencial de la Cámara	x	no se ajusta a Derecho		ámbito de los secretos oficiales	DEFECTO DE FORMA			se presenta otra solicitud reformulando la propuesta	
DEFECTO DE FONDO																	
	asunto que no es de interés público																
	no está bajo el ámbito competencial de la Cámara																
x	no se ajusta a Derecho																
	ámbito de los secretos oficiales																
DEFECTO DE FORMA																	
	se presenta otra solicitud reformulando la propuesta																

DEFECTO DE FONDO	
	asunto que no es de interés público
	no está bajo el ámbito competencial de la Cámara
x	no se ajusta a Derecho
	ámbito de los secretos oficiales
DEFECTO DE FORMA	
	se presenta otra solicitud reformulando la propuesta
Actuación de la Mesa: interpretación del derecho que, según los Diputados autores de la propuesta, podría extralimitar la calificación jurídico-técnica bajo el argumento de los efectos permanentes de la figura de la inviolabilidad en la persona del Rey.	

Tabla 14: Histórico de solicitudes de creación de Comisiones de Investigación inadmitidas a trámite en términos absolutos desde 1989 hasta la actualidad y valoración de la actuación de la Mesa del Congreso (elaboración propia).

(Fuente: Deducciones propias sobre la causa de inadmisión y la actuación de la Mesa. Datos sobre las Comisiones extraídos de la Fuente Web Congreso.es [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?\\_piref73\\_2148295\\_73\\_1335437\\_1335437.next\\_page=/wc/refresharLegislatura](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?_piref73_2148295_73_1335437_1335437.next_page=/wc/refresharLegislatura)).

## 10.8. ANEXO 8

### **Estado de tramitación de las solicitudes de creación de Comisiones de Investigación en la XII Legislatura Congreso de los Diputados (2016-actualidad).**

7 creaciones de Comisiones de Investigación <sup>10</sup>:

Pendientes de poner en marcha:

1. Creación de la Comisión de Investigación relativa a las presuntas irregularidades cometidas por el Instituto de Derecho Público desde su creación en diciembre de 2001 por Acuerdo de la Comisión Gestora de la Universidad Rey Juan Carlos el 12 de diciembre del citado año. (152/000007). Presentado el 09/10/2018, calificado el 09/10/2018.

2. Creación de la Comisión de Investigación sobre las posibles responsabilidades políticas derivadas de las irregularidades del proceso de adjudicación, financiación, construcción e indemnización del almacén de gas Castor. (152/000006). Presentado el 25/09/2018, calificado el 25/09/2018.

En marcha:

3. Creación de la Comisión de Investigación relativa al accidente del vuelo JK 5022 de Spanair. (152/000005). Presentado el 06/02/2018, calificado el 06/02/2018.

4. Creación de la Comisión de Investigación sobre el accidente ferroviario ocurrido en Santiago el 24 de julio de 2013. (152/000004). Presentado el 28/09/2017, calificado el 28/09/2017.

5. Creación de la Comisión de Investigación relativa a la presunta financiación ilegal del Partido Popular. (152/000003). Presentado el 30/03/2017, calificado el 30/03/2017.

Terminadas:

6. Creación de la Comisión de Investigación sobre la crisis financiera de España y el programa de asistencia financiera. (152/000002). Presentado el 22/02/2017, calificado el 22/02/2017.

7. Creación de la Comisión de Investigación sobre la utilización partidista en el Ministerio del Interior, bajo el mandato del Ministro Fernández Díaz, de los efectivos, medios y recursos del Departamento y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado con fines políticos. (152/000001). Presentado el 27/09/2016, calificado el 27/09/2016. Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones.

10. Fuente Web: Congreso.es (recuperado el 15.12.2018 en [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas/Indice%20de%20Iniciativas?\\_piref73\\_1335503\\_73\\_1335500\\_1335500.next\\_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLIST&BASE=IW12&FMT=INITXLUS.fmt&DOCORDER=FIFO&OPDEF=Y&QUERY=%28I%29.ACIN1.+%26+%28I52%29.SINI.&DOCS=1-25](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas/Indice%20de%20Iniciativas?_piref73_1335503_73_1335500_1335500.next_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLIST&BASE=IW12&FMT=INITXLUS.fmt&DOCORDER=FIFO&OPDEF=Y&QUERY=%28I%29.ACIN1.+%26+%28I52%29.SINI.&DOCS=1-25)).

32 solicitudes de creación de Comisión de Investigación<sup>11</sup>:

1. Solicitud de creación de una Comisión de Investigación relativa a las presuntas ilegalidades cometidas por el actual monarca emérito, Su Majestad Don Juan Carlos I, desde que dejó de ser Jefe de Estado. (156/000032). Presentado el 16/10/2018, calificado el 23/10/2018. Resultado de la tramitación: Inadmitido a trámite en términos absolutos.

2. Solicitud de creación de una Comisión de Investigación para esclarecer los presuntos privilegios penitenciarios que se están otorgando a los independentistas catalanes actualmente encarcelados en el centro penitenciario Lledoners (Barcelona) por la organización del referéndum ilegal del 1-O. (156/000031). Presentado el 15/10/2018, calificado el 23/10/2018.

3. Solicitud de creación de una Comisión de Investigación relativa a las presuntas irregularidades cometidas por el Instituto de Derecho Público desde su creación en diciembre de 2001 por Acuerdo de la Comisión Gestora de la Universidad Rey Juan Carlos el 12 de diciembre del citado año. (156/000030). Presentado el 13/09/2018, calificado el 18/09/2018. Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones.

4. Solicitud de creación de una Comisión de Investigación relativa a las presuntas ilegalidades cometidas por el ex Jefe de Estado, Su Majestad Don Juan Carlos I. (156/000029). Presentado el 23/07/2018, calificado el 04/09/2018. Resultado de la tramitación: Inadmitido a trámite en términos absolutos.

5. Solicitud de creación de una Comisión de Investigación sobre la relación del imán Abdelbaki Es Satti con el Centro Nacional de Inteligencia y su implicación en los atentados de Barcelona y Cambrils del 17/08/2017. (156/000028). Presentado el 23/02/2018, calificado el 27/02/2018. Resultado de la tramitación: Inadmitido a trámite en términos absolutos.

6. Solicitud de creación de una Comisión de Investigación sobre las irregularidades cometidas en el Centro Penitenciario de Archidona y el respeto a los derechos humanos en la política migratoria española. (156/000027). Presentado el 05/01/2018, calificado el 09/01/2018.

7. Solicitud de creación de una Comisión de Investigación en relación con la gestión en el conjunto de España de los Fondos Mineros en los sucesivos Planes de la Minería. (156/000026). Presentado el 14/12/2017, calificado el 19/12/2017.

---

11. Fuente Web: Congreso.es (recuperado el 15.12.2018 en [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas/Indice%20de%20Iniciativas?\\_piref73\\_1335503\\_73\\_1335500\\_1335500.next\\_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLIST&BASE=IW12&FMT=INITXLUS.fmt&DOCORDER=FIFO&OPDEF=Y&QUERY=%28%29.ACIN1.+%26+%28156%29.SINI.&DOCS=1-25](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas/Indice%20de%20Iniciativas?_piref73_1335503_73_1335500_1335500.next_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLIST&BASE=IW12&FMT=INITXLUS.fmt&DOCORDER=FIFO&OPDEF=Y&QUERY=%28%29.ACIN1.+%26+%28156%29.SINI.&DOCS=1-25)).

8. Solicitud de creación de una Comisión de Investigación en relación con la gestión en el conjunto de España de los Fondos Mineros en los sucesivos Planes de la Minería. (156/000025). Presentado el 12/12/2017, calificado el 19/12/2017. Resultado de la tramitación: Retirado.

9. Solicitud de creación de una Comisión de Investigación relativa al accidente del vuelo JK 5022 de Spanair. (156/000024). Presentado el 29/11/2017, calificado el 05/12/2017. Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones.

10. Solicitud de creación de una Comisión de Investigación sobre la intervención de las Fuerzas de Seguridad del Estado en Cataluña el día 01/10/2017. (156/000023). Presentado el 28/11/2017, calificado el 05/12/2017.

11. Solicitud de creación de una Comisión de Investigación sobre la brutal y desproporcionada intervención de las Fuerzas de Seguridad del Estado en Cataluña el día 1 de octubre. (156/000022). Presentado el 14/11/2017, calificado el 21/11/2017.

12. Solicitud de creación de una Comisión de Investigación para esclarecer las causas del accidente ferroviario del Alvia ocurrido en Santiago de Compostela el 24 de julio de 2013 y el sistema de seguridad. (156/000021). Presentado el 01/08/2017, calificado el 12/09/2017. Resultado de la tramitación: Aprobado con modificaciones.

13. Solicitud de creación de una Comisión de Investigación sobre las causas del accidente ferroviario ocurrido en Santiago el 24 de julio de 2013. (156/000020). Presentado el 19/07/2017, calificado el 12/09/2017. Resultado de la tramitación: Aprobado con modificaciones.

14. Solicitud de creación de una Comisión de Investigación sobre las posibles responsabilidades políticas derivadas de las irregularidades del proceso de adjudicación, financiación, construcción e indemnización del almacén de gas Castor. (156/000019). Presentado el 17/05/2017, calificado el 29/05/2017. Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones.

15. Solicitud de creación de una Comisión de Investigación para esclarecer las causas del accidente ferroviario del Alvia ocurrido en Santiago de Compostela el 24/07/2013 y el sistema de seguridad. (156/000018). Presentado el 18/04/2017, calificado el 28/04/2017. Resultado de la tramitación: Inadmitido a trámite en términos absolutos

16. Solicitud de creación de una Comisión de Investigación sobre la financiación de los partidos políticos, y el estudio de las medidas que nos permitan avanzar en el compromiso de transparencia adoptado y que a su vez, impidan supuestos de financiación ilegal en el futuro. (156/000017). Autor: Hernando Fraile, Rafael Antonio (Grupo Popular) y 119 Diputados.

Presentado el 08/03/2017, calificado el 14/03/2017. Resultado: No incluida en el orden del día del Pleno de 4 de abril de 2017 en la reunión de la Junta de Portavoces del 28 de marzo de 2017 con el voto en contra del PP (recuperado el 19.01.2019 en [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?\\_piref73\\_2148295\\_73\\_1335437\\_1335437.next\\_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IW12&FMT=INITXDSS.fmt&DOCORDER=FIFO&OPDEF=ADJ&QUERY=%28156%2F000017\\*.EXPO.%29&DOCS=2-2](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?_piref73_2148295_73_1335437_1335437.next_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IW12&FMT=INITXDSS.fmt&DOCORDER=FIFO&OPDEF=ADJ&QUERY=%28156%2F000017*.EXPO.%29&DOCS=2-2)).

17. Solicitud de creación de una Comisión de Investigación relativa a la presunta financiación ilegal del Partido Popular. (156/000016). Presentado el 08/03/2017, calificado el 14/03/2017. Resultado de la tramitación: Aprobado sin modificaciones.

18. Solicitud de creación de una Comisión de Investigación sobre el proceso de nacionalización y saneamiento del grupo financiero BEA-Bankia. (156/000015). Presentado el 14/02/2017, calificado el 14/02/2017. Resultado de la tramitación: Aprobado con modificaciones.

19. Solicitud de creación de una Comisión de Investigación para esclarecer las irregularidades en la salida a bolsa de Bankia, y por qué los responsables del Banco de España y de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, encargados de supervisar la constitución y salida a bolsa de BEA-Bankia, autorizaron la operación a pesar de conocer su inviabilidad. (156/000014). Presentado el 14/02/2017, calificado el 14/02/2017. Resultado de la tramitación: Aprobado con modificaciones

20. Solicitud de creación de una Comisión de Investigación para conocer las causas del aumento continuado del precio de la electricidad. (156/000013). Presentado el 27/01/2017, calificado el 31/01/2017

21. Solicitud de creación de una Comisión de Investigación sobre las posibles responsabilidades derivadas de la actuación y gestión de las entidades financieras durante la crisis financiera. (156/000012). Presentado el 11/01/2017, calificado el 19/01/2017. Resultado de la tramitación: Aprobado con modificaciones.

22. Solicitud de creación de una Comisión de Investigación sobre las responsabilidades políticas que pudieran derivarse con motivo del rescate y del proceso de reestructuración del sector financiero español. (156/000011). Presentado el 11/01/2017, calificado el 19/01/2017. Resultado de la tramitación: Inadmitido a trámite en términos absolutos.

23. Solicitud de creación de una Comisión de Investigación sobre el objeto, razones, destino y posible administración desleal de los recursos públicos a través de la práctica sistemática de la autorización de modificados de proyecto de ejecución de obra, más conocidos como sobrecostos. (156/000010). Presentado el 21/12/2016, calificado el 27/12/2016.

24. Solicitud de creación de una Comisión de Investigación sobre los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE). (156/000009). Presentado el 26/10/2016, calificado el 08/11/2016.

25. Solicitud de creación de una Comisión de Investigación sobre el cumplimiento de las obligaciones fiscales de las multinacionales en España. (156/000008). Presentado el 21/09/2016, calificado el 27/09/2016.

26. Solicitud de creación de una Comisión de Investigación relativa a las supuestas irregularidades, errores administrativos o falta de medios puestos a disposición de la ciudadanía española residente en el extranjero para ejercer su derecho al voto. (156/000007). Presentado el 16/09/2016, calificado el 20/09/2016.

27. Solicitud de creación de una Comisión de Investigación sobre las presuntas irregularidades en la empresa pública ACUAMED. (156/000006). Presentado el 14/09/2016, calificado el 20/09/2016.

28. Solicitud de creación de una Comisión de Investigación para el esclarecimiento de los casos de bebés robados durante el franquismo y la Transición en España. (156/000005). Presentado el 01/09/2016, calificado el 06/09/2016.

29. Solicitud de creación de una Comisión de Investigación sobre la financiación ilegal y otras tramas de corrupción que afectan al Partido Popular. (156/000004). Presentado el 12/08/2016, calificado el 06/09/2016.

30. Solicitud de creación de una Comisión de Investigación sobre las actividades desarrolladas por el Ministerio del Interior en aras a desestabilizar la política catalana y muy especialmente los procesos electorales en Cataluña. (156/000003). Presentado el 12/08/2016, calificado el 06/09/2016. Resultado de la tramitación: Retirado.

31. Solicitud de creación de una Comisión de Investigación sobre la empresa pública Aguas de las Cuenas Mediterráneas (Acuamed). (156/000002). Presentado el 08/08/2016, calificado el 06/09/2016.

32. Solicitud de creación de una Comisión de Investigación sobre la utilización partidista en el Ministerio del Interior, bajo el mandato del Ministro Fernández Díaz, de los efectivos, medios y recursos del Departamento y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado con fines políticos. (156/000001). Presentado el 20/07/2016, calificado el 06/09/2016.

### **Estado de tramitación de las solicitudes de creación de Comisiones de Investigación en la XII Legislatura Senado (2016-actualidad).**

#### Comisiones de Investigación<sup>12</sup>

1. Solicitud de creación de una Comisión de Investigación sobre los crímenes ocurridos el día 14 de diciembre de 2017 en las localidades de Andorra y Albalate del Arzobispo (Teruel). (650/000007). Autor: COMORERA ESTARELLAS, JOAN (GPPOD) Y VEINTICINCO SENADORES MÁS. Tipo: Comisiones de Investigación o Especiales del Senado. Situación: Rechazado. Legislatura: 12. Fecha: 22/02/2018.

2. Solicitud de creación de una Comisión de Investigación sobre la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la Comunidad Autónoma de Cataluña el día 1 de octubre de 2017. (650/000006). Autor: ESPINAR MERINO, RAMÓN MARÍA (GPPOD) Y 26 SENADORES MÁS. Tipo: Comisiones de Investigación o Especiales del Senado. Situación: Rechazado. Legislatura: 12. Fecha: 08/11/2017.

3. Solicitud de creación de una Comisión de Investigación del almacén subterráneo de gas, proyecto Castor, omisiones, posibles responsabilidades, estudios para su monitorización, control y desmantelamiento. (650/000004). Autor: NAVARRETE PLA, JORDI (GPMX) Y TREINTA Y OCHO SENADORES MÁS. Tipo: Comisiones de Investigación o Especiales del Senado. Situación: Rechazado. Legislatura: 12. Fecha: 24/05/2017.

4. Solicitud de creación de una Comisión de Investigación sobre las causas y consecuencias de la participación de España en la Guerra de Iraq. (650/000003). Autor: ESPINAR MERINO, RAMÓN MARÍA (GPPOD) Y TREINTA Y UN SENADORES MÁS. Tipo: Comisiones de Investigación o Especiales del Senado. Situación: Rechazado. Legislatura: 12. Fecha: 27/04/2017.

5. Comisión de Investigación sobre la financiación de los partidos políticos. (650/000002). Autor: PÉREZ RUIZ, PEDRO JOSÉ (GPP) Y TREINTA Y OCHO SENADORES MÁS. Tipo: Comisiones de Investigación o Especiales del Senado. Situación: Pendiente de Informe. Legislatura: 12. Fecha: 08/03/2017.

---

12. Fuente Web: Senado.es (recuperado le 15.01.2018 en <http://www.senado.es/web/resultadobuscador/index.html>).

## 10.9. ANEXO 9

## Carta solicitando a D. Juan Carlos I su comparecencia voluntaria en el Congreso de los Diputados para explicar sus supuestas irregularidades.

A la atención de Juan Carlos I

Madrid, 15 de noviembre de 2018

Estimado:

Nos dirigimos a usted, en el ejercicio de nuestra responsabilidad parlamentaria, para solicitarle su comparecencia a petición propia en el Congreso de los Diputados con el fin de dar cuenta de su actividad institucional como jefe del Estado durante más de 38 años y como rey emérito desde 2014.

Las personas abajo firmantes somos representantes electos por la soberanía popular en el Congreso de los Diputados y en el Senado. En el ejercicio de nuestras funciones parlamentarias, nos dirigimos a usted por su condición de rey emérito, o lo que es lo mismo, por haber ostentado durante casi 39 años la jefatura del Estado hasta su abdicación en la persona de don Felipe de Borbón y Grecia. Nos dirigimos a usted convencidos de que el ejercicio de responsabilidades en el Estado conlleva obligaciones frente al soberano, el pueblo, pues —más allá de los privilegios reales contenidos en la Constitución— debe primar su artículo 1.2: «La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado».

Vivimos en el siglo XXI y la democracia en España goza de suficiente madurez para ejercer su derecho a saber si la jefatura del Estado es una institución idónea para la corrupción, aunque no esté sujeta a ninguna responsabilidad.

El 16 de octubre de 2018, la Mesa del Congreso se negó a admitir a trámite la solicitud de creación de una comisión de investigación relativa a las presuntas ilegalidades cometidas por su majestad Juan Carlos I, con el siguiente argumento:

(...) Considerando asimismo que el artículo 76 de la Constitución ha de interpretarse de forma integrada con el resto de los preceptos constitucionales y así, en este caso concreto, aun cuando las comisiones de investigación puedan versar sobre cualquier asunto de interés público, no cabe por esta vía se pretenda exigir, como se dice expresamente en la iniciativa inadmitida a trámite, responsabilidades políticas a quien no está sujeto a ningún tipo de responsabilidad y, en consecuencia, no puede ser sometido a control político directo o indirecto, de ninguna clase (...).

Desde hace unos años el pueblo español ha asistido a la publicación de una serie de informaciones que ponen en cuestión la institución monárquica al relacionarla con tramas de corrupción y de enriquecimiento ilícito. Esta cascada informativa ha suscitado un amplio debate público en nuestra sociedad. Hemos conocido diferentes versiones de dichas informaciones y creemos que usted tiene derecho a dar su versión con todas las garantías y que el pueblo español tiene también derecho a escucharle. Entendemos que el derecho a la verdad es previo al debate acerca de la protección otorgada por la inviolabilidad e irresponsabilidad de la jefatura del Estado durante el ejercicio de sus funciones.

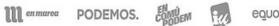
Las noticias aparecidas en los diferentes medios de comunicación hacen referencia a hechos ocurridos durante su mandato como jefe del Estado y, asimismo, desde que usted ostenta la actual condición de rey emérito. Somos conocedores del alforfomeo otorgado por la Ley Orgánica del Poder Judicial, que reserva al Tribunal Supremo el conocimiento de cualquier causa civil o penal contra su majestad. Precisamente este hecho acredita, de forma indudable, que la pérdida de la jefatura del Estado conlleva la pérdida de la inviolabilidad y la existencia de responsabilidad por sus actos.

En el año en el que se conmemora el cuarenta aniversario de la Constitución de 1978, han sido dos las veces que hemos solicitado la apertura de una comisión de investigación en el Congreso y las dos veces hemos recibido una negativa a la posibilidad siquiera de debatir este asunto. Entendemos que los partidos monárquicos deberían ser los más interesados en que el pueblo pueda conocer su versión de los hechos, pero desgraciadamente no ha sido así.

La corrupción es el mecanismo antidemocrático de las élites económicas para controlar el Estado sin presentarse a las elecciones. Por ello, el principal objetivo de su comparecencia a petición propia en el Congreso de los Diputados sería el de evaluar la idoneidad de la institución monárquica para afrontar la corrupción y para que ninguna institución del Estado haga de la irresponsabilidad un privilegio.

Le agradecemos su atención a este Grupo Parlamentario Confederal, y esperamos que comprenda la importancia de la comparecencia que le solicitamos. Esperamos su respuesta.

Atentamente




Fuente Web: el periódico/Agencias (2018, 15 de noviembre), Unidos Podemos solicita a la Casa Real la comparecencia del rey Juan Carlos, ElPeriódico.com (recuperado el 31.01.19 en <https://www.elperiodico.com/es/politica/20181115/unidos-podemos-solicita-comparecencia-rey-juan-carlos-7148364>).



---

---

**MARÍA DEL MAR BELTRÁN GALÍ**, natural de Burriana (Castellón), nació el 16 de julio de 1971. Graduada en Ciencias Políticas y Gestión Pública por la Universidad Internacional de La Rioja-UNIR y Experta Universitaria en Protocolo y Ceremonial por la Universidad Miguel Hernández de Elche.

Ha desarrollado parte de su actividad profesional en la empresa privada, trabajando en compañías como Gama Congresos, S.A. (1991-1994), Marketing y Promoción Disvent S.A. (1993), Carbónica Valenciana, S.A.(1995-1997), Steria Iberica, S.A. (2012-2013) y Grupo Ribera Salud-Hospital Universitario de La Ribera (2013), pero la mayor parte de su vida laboral gira en torno a la función pública. Accedió a la Generalitat en el año 1997 como secretaria de dirección del subsecretario de la Conselleria de Bienestar Social. En el año 1999, durante la V Legislatura de las Corts Valencianes, fue nombrada personal eventual asignada a la Secretaría Primera de la Mesa y, posteriormente, en sucesivos nombramientos durante la V (1999-2003) y la VI (2003-2007) Legislatura, asignada a la Presidencia de las Corts Valencianes. Ha sido también secretaria de dirección del Conseller de Sanidad (2003-2004), y responsable de los actos institucionales organizados por el gabinete del Conseller de Sanidad (2007-2011). Actualmente, ostenta la condición de funcionaria interina de las Corts Valencianes, ocupando provisionalmente una plaza de Oficial de Gestión Parlamentaria del Departamento de Órganos de Dirección y Pleno del Servicio de Asuntos Parlamentarios, en virtud de la bolsa de trabajo constituida por Acuerdo de la Mesa de 18 de mayo de 2010, correspondiente al concurso-oposición para la provisión de plazas de oficial de gestión parlamentaria (convocatoria 2/08).

Finalmente, respecto a su actividad como docente, destacar que impartió las ediciones de 2012 y de 2013 del Curso Básico de Protocolo aplicado a la Organización de Eventos Sanitarios: Congresos, Celebraciones Oficiales, etc., y la edición de 2015 del curso Organización de Congresos Científicos, realizados todos ellos en el Hospital de la Plana de Vila-real (Castellón) dentro del Plan de Formación Continua de la Escuela Valenciana de Estudios para la Salud-EVES, de la Conselleria de Sanitat.

---

---

