Comisiones parlamentarias de investigación y Justicia penal

Problemas procesales de la pluralidad de actividades sobre unos mismos hechos

Brian Buchhalter Montero

Prólogo de Julio Banacloche Palao

Estudios Constitucionales

|C|E|P|C|

COMISIONES PARLAMENTARIAS DE INVESTIGACIÓN Y JUSTICIA PENAL

PROBLEMAS PROCESALES DE LA PLURALIDAD DE ACTIVIDADES SOBRE UNOS MISMOS HECHOS

Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

CONSEJO EDITORIAL

Luis Aguiar de Luque
José Álvarez Junco
Manuel Aragón Reyes
Paloma Biglino Campos
Carlos Closa Montero
Arantxa Elizondo Lopetegi
Ricardo García Cárcel
Rosario García Mahamut
Yolanda Gómez Sánchez
Pedro González-Trevijano
Carmen Iglesias
Francisco J. Laporta
Encarnación Lemus López
Emilio Pajares Montolío
Benigno Pendás
Mayte Salvador Crespo
Mónica Sánchez Redonet
Antonio Torres del Moral

Colección: *Estudios Constitucionales*
Directores: Manuel Aragón Reyes y Pedro González-Trevijano

CONSEJO ASESOR

Ana Carmona Contreras
Teresa Freixes Sanjuán
Rafael Bustos Gisbert
Alfonso Fernández-Miranda Campoamor
Ascensión Elvira Perales
Raúl Canosa Usera

BRIAN BUCHHALTER MONTERO

COMISIONES PARLAMENTARIAS DE INVESTIGACIÓN Y JUSTICIA PENAL

PROBLEMAS PROCESALES DE LA PLURALIDAD DE ACTIVIDADES SOBRE UNOS MISMOS HECHOS

Prólogo de
Julio Banacloche Palao

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

Madrid, 2025

El original de este libro ha sido evaluado anónimamente de manera favorable por especialistas sin vinculación con el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Catálogo general de publicaciones oficiales
http://cpage.mpr.gob.es

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del copyright, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático

De esta edición, 2025:

© Brian Buchhalter Montero, 2025

© Centro de Estudios políticos y Constitucionales
Plaza de la Marina Española, 9
28071 Madrid
http://www.cepc.gob.es
X: @cepcgob
Facebook: CentrodeEstudiosPoliticosyConstitucionales
Instagram: cepc_gob
Bluesky: cepcgob.bsky.social

NIPO: 145-25-037-X
ISBN: 978-84-259-2110-0
Depósito legal: M-21296-2025

Impresión: Factory Spiral
Albacete, 18
28970 (Madrid)

Impreso en España - *Printed in Spain*

Para Miriam

ÍNDICE

Agradecimientos 23
Prólogo 25
Abreviaturas 29

Introducción 33
1. El problema procesal de la investigación parlamentaria 33
2. Estado de la cuestión en la legislación, jurisprudencia y doctrina ... 36
3. Estructura de la investigación 37
3.1. Primera parte 38
3.2. Segunda parte 38
3.2. Tercera parte 39

PRIMERA PARTE
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA

Capítulo I. Normas aplicables 43
1. El art. 76 CE y algunas cuestiones sobre el art. 109 CE 43
1.1. *Iter* en el Congreso de los Diputados 44
1.2. *Iter* en el Senado 48
1.3. Aprobación de los arts. 76 y 109 CE 51
2. Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo, de Comparecencia ante las Comisiones de Investigación del Congreso y del Senado o de ambas Cámaras 52
2.1. Antecedentes e *iter* legislativo 52
2.2. Texto definitivo 56

3. Normas penales 56
3.1. Bien jurídico protegido 57
3.1.1. Correcto funcionamiento de las CPI e independencia informativa 58
3.1.2. Legitimación constitucional de su tutela 58
3.2. Tipos 60
3.2.1. Omisión del deber de comparecer: art. 502.1 CP .. 61
3.2.2. Falso testimonio: art. 502.3 CP 63
3.3. Inexistencia de responsabilidad penal 65
3.3.1. Supuestos de atipicidad 65
3.3.1.1. Inconstitucionalidad del acuerdo de creación de la CPI 66
3.3.1.2. Citación viciada 68
3.3.1.3. Comparecer, pero no declarar 70
3.3.1.4. La cuestión de los requerimientos de las Asambleas Legislativas de las CCAA que carecen de regulación legal 71
3.3.2. Exclusión de la antijuricidad 74
3.3.2.1. Estéril polémica sobre el origen de las causas de justificación 74
3.3.2.2. Órgano llamado a apreciarlas 75
3.3.2.3. Supuestos concretos 76
3.3.2.4. Inexistente rol de la obediencia debida respecto de funcionarios 77
3.3.3. Inexigibilidad por otros motivos 77
3.3.3.1. Error de prohibición 77
3.3.3.2. La excusa absolutoria del art. 462 CP ... 78
4. Los Reglamentos parlamentarios 79
4.1. Reglamento del Congreso de los Diputados 79
4.2. Reglamento del Senado 80
5. Otras fuentes 82
5.1. Extraparlamentarias 82
5.1.1. RD-Ley 5/1994, de 29 de abril 82
5.1.1.1. Constitucionalidad de la norma 84
5.1.1.2. Relación con otras normas 85
5.1.2. Art. 95.2.ñ) Estatuto Básico del Empleado Público 86

5.1.3. Las normas sobre el Registro electrónico de Bienes y Derechos Patrimoniales de altos cargos de la AGE ... 87
5.2. Intraparlamentarias ... 87
5.2.1. Costumbres ... 88
5.2.2. Usos y prácticas ... 89

Capítulo II. Concepto, características, fundamento, naturaleza jurídica y finalidad de la investigación parlamentaria ... 91
1. Concepto ... 91
2. Características orgánicas ... 92
2.1. Contingentes y auxiliares ... 92
2.2. Nombradas *ad hoc* ... 93
2.3. Revestidas de potestades excepcionales respecto de particulares ... 93
3. Fundamento ... 94
3.1. Natural: independencia informativa del Parlamento ... 95
3.2. Normativo: art. 76 CE ... 96
4. Naturaleza jurídica ... 96
5. Finalidad ... 97
5.1. Las CPI como órganos de control del Gobierno ... 97
5.2. Las CPI como órganos polivalentes de obtención de información ... 99
5.2.1. Interpretación literal ... 102
5.2.2. Interpretación sistemática ... 103
5.2.3. Interpretación histórica ... 104

Capítulo III. Sujetos de la investigación parlamentaria ... 105
1. Las Cámaras ... 106
1.1. El Pleno y sus relaciones con las CPI ... 106
1.1.1. Restringida intervención del Pleno en la indagación ... 107
1.1.2. Tutela de la autonomía de la CPI frente al Pleno ... 107
1.2. Otros sujetos ... 108
1.2.1. La Presidencia de la Cámara ... 109
1.2.2. La Mesa de la Cámara ... 110
1.2.3. La Junta de Portavoces ... 112
1.2.4. Las Subcomisiones ... 112
1.2.5. Los vocales y su *ius in officium* ... 113

2. El afectado por la investigación 115
2.1. Un breve apunte de Derecho extranjero 115
2.2. El régimen en España 116
2.3. Definición 118

Capítulo IV. Objeto de la investigación parlamentaria 123
1. La determinación del objeto y el principio de seguridad jurídica 123
2. Interés público como habilitación y como límite: breve contraste con el proceso penal 126
2.1. Doctrina y jurisprudencia 129
2.1.1. Concepto fáctico 130
2.1.2. Concepto normativo 134
2.1.3. Toma de posición: interés público como interés político normativamente delimitado 136
2.2. Interés público en la *praxis* 138
2.3. Control jurisdiccional 139
3. Las CPI como corolario de las funciones constitucionalmente atribuidas a las Cortes Generales 140
3.1. Teoría amplia del corolario 142
3.2. Toma de posición: teoría restrictiva del corolario 143
4. Delimitación del objeto de la investigación parlamentaria en relación con las competencias de las Cortes Generales 145
4.1. La posición constitucional de la Jefatura del Estado 146
4.1.1. Óbices procesales e investigación parlamentaria: la cuestión de la inviolabilidad 148
4.1.2. Actuaciones al margen del ejercicio de funciones constitucionales 150
4.1.3. Indagación para ejercitar funciones parlamentarias respecto de la Corona 151
4.1.4. *Excursus*: La actividad de la Familia Real y de la Familia del Rey 152
4.2. Implicaciones del principio de división de poderes 153
4.2.1. Horizontal 154
4.2.1.1. Respecto del Poder Legislativo 154
4.2.1.2. Respecto del Poder Ejecutivo 157
4.2.1.3. Remisión respecto del Poder Judicial y análisis del CGPJ, MF y TC 162

4.2.2. Vertical 164
4.2.2.1. Ámbito internacional 164
4.2.2.2. La UE 167
4.2.2.3. Las CCAA 168
4.2.2.4. Entes locales 170
5. Tiempo: hechos pasados 170

Capítulo V. Actividad parlamentaria de investigación: requisitos de tiempo y lugar, principios y procedimiento 173
1. Consideraciones generales 173
2. Tiempo y lugar de la investigación parlamentaria 174
3. Nombramiento de las CPI 177
3.1. Formas 178
3.1.1. Proposiciones no de Ley y mociones 178
3.1.2. Por Ley 179
3.2. Procedimiento 181
3.2.1. Fase preparatoria 181
3.2.2. Calificación de la propuesta por la Mesa de la Cámara 182
3.2.3. Debate y votación en el Pleno de la Cámara 182
4. Organización y funcionamiento 182
4.1. Composición 183
4.1.1. Aspectos cuantitativos 184
4.1.2. Aspectos cualitativos 185
4.1.2.1. Atinentes a los parlamentarios 185
4.1.2.2. Atinentes a los miembros del Gobierno ... 186
4.2. Modo de tomar decisiones: el sistema de voto ponderado ... 187
5. Principios procedimentales 187
5.1. Relativos a la organización formal de la investigación 187
5.1.1. Oralidad 188
5.1.2. Publicidad 188
5.1.2.1. Publicidad de la investigación parlamentaria en contraste con la del juicio oral 189
5.1.2.2. Secreto y «no publicidad» parlamentaria ... 192
5.1.3. Flexibilidad: dictado de oportunas normas de procedimiento 194
5.2. Relativos a la aclaración de los hechos 196

5.2.1. Investigación de oficio: la verdad (y su posterior valoración política) 197
5.2.2. Libre valoración fáctica de la información obtenida 198
6. Procedimiento 199
6.1. Trabajos preparatorios de la investigación: el plan de trabajo 199
6.1.1. Contenido 200
6.1.2. Órgano llamado a aprobarlo 200
6.2. Potestades indagatorias 201
6.2.1. Un breve apunte de Derecho extranjero 201
6.2.2. Panorámica del régimen español 202
6.2.3. El contenido del art. 109 CE 205
6.2.3.1. «Recabar» 206
6.2.3.2. «Información y ayuda que precisen» 206
6.2.3.3. «Cualesquiera autoridades del Estado», incluidas las judiciales 207
6.2.4. Otros ejemplos de órganos no judiciales con potestades indagatorias asimilables 209
6.2.4.1. El Tribunal de Cuentas y el Defensor del Pueblo 209
6.2.4.2. La Agencia Tributaria 210
6.2.5. El principio de proporcionalidad 210
7. Terminación 211
7.1. Normal: presentación de conclusiones 211
7.2. Anormal 214
7.2.1. Disolución de la Cámara 215
7.2.2. Imposibilidad sobrevenida de cumplir su cometido 215
8. Impugnación 216
8.1. Un breve apunte histórico 216
8.2. Consideraciones generales 216
8.3. Intraparlamentaria 217
8.3.1. La solicitud de reconsideración ante la Mesa de la Cámara 217
8.3.2. Los conflictos competenciales entre Comisiones del Senado 218
8.4. Jurisdiccional 219

8.4.1. Recurso de amparo 219
8.4.1.1. La firmeza de los actos parlamentarios ... 220
8.4.1.2. El (innecesario) agotamiento de la vía previa para no parlamentarios 221
8.4.2. Jurisdicción ordinaria 223
8.4.2.1. Recurso contencioso-administrativo 223
8.4.2.2. (Hipotéticos) recursos ante los Tribunales auxiliantes 225
9. Efectos 225
9.1. Jurídicos 226
9.1.1. Consideraciones generales 226
9.1.2. La cuestión de la posible eficacia sancionadora 227
9.1.2.1. Noción de sanción 227
9.1.2.2. Razones 228
9.2. No jurídicos 230
9.2.1. Políticos 230
9.2.2. Económicos 231

SEGUNDA PARTE
EL ESTATUTO JURÍDICO DEL COMPARECIENTE

Capítulo VI. Aplicación analógica de las normas del proceso penal a la investigación parlamentaria 235
1. Significado 236
2. Identidad de razón e idéntica valoración 236
3. Respuesta artesanal: no hay en nuestro Derecho remisiones en bloque 237
3.1. Admisibilidad general 237
3.2. Ponderación del derecho de las Cámaras a indagar y del *ius in officium* de los parlamentarios 238

Capítulo VII. Obligaciones del compareciente 239
1. Obligación de comparecer 239
1.1. Nacimiento de la obligación: citación legal 240
1.1.1. Consideraciones generales 240
1.1.2. Notificación y contenido 241
1.1.3. Modo de practicar la citación 241

1.2. Sujetos 248
1.2.1. Extranjeros 248
1.2.2. Ciudadanos españoles (particulares) 249
1.2.2.1. Menores de edad 249
1.2.2.2. Personas con discapacidad (provistas o no de medidas de apoyo) 251
1.2.2.3. ¿Presencia del MF? 252
1.2.3. Sujetos del art. 411.I LECrim: especial consideración del Jefe del Estado 252
1.2.4. Jueces y Magistrados 253
1.2.5. Presidente y Vocales del CGPJ 258
1.2.6. Integrantes del MF 260
1.3. Objeto de la obligación 261
1.4. Inexigibilidad de la obligación 262
2. No existe obligación de prestar juramento o promesa de decir verdad 263
2.1. Breve perspectiva de Derecho comparado 263
2.2. Régimen en España 265
3. Declarar verazmente 268
3.1. Consideraciones generales 268
3.2. Excepciones 273
3.2.1. Determinados parientes 275
3.2.1.1. Consideraciones generales 275
3.2.1.2. Contraexcepciones 277
3.2.2. Abogado y Procurador (y otros profesionales) 279
3.2.3. Eclesiásticos y ministros de otros cultos 280
3.2.3.1. Aspectos subjetivos 282
3.2.3.2. Aspectos objetivos 284
3.2.4. Funcionarios 285
3.2.5. Traductores e intérpretes 287

Capítulo VIII. Derechos del compareciente 289
1. Rol de la dignidad humana: subjetivización del investigado y del acusado 293
2. Respeto por y protección de los derechos fundamentales ante las CPI 295
3. Derechos no procedimentales 296
3.1. Derecho a la igualdad 297

3.2. Derecho a no declarar sobre ideología, religión o creencias 299
3.3. Derechos de la personalidad 300
3.3.1. Honor 301
3.3.2. Intimidad 305
3.3.3. Protección de datos 306
3.4. La cláusula de conciencia: ¿proyección en la investigación parlamentaria? 307
4. Derechos de procedimiento: garantías procesales extramuros del proceso penal 309
4.1. El procedimiento administrativo sancionador 309
4.2. Algunas garantías fuera del *ius puniendi* estatal 311
4.2.1. Otros procedimientos administrativos 311
4.2.2. Algunos procesos civiles 313
4.3. Consecuencias para la indagación parlamentaria 314
5. Derechos procedimentales en concreto 315
5.1. Derechos como sujeto activo 316
5.1.1. Derecho a comparecer asistido 316
5.1.1.1. El limitado rol del Presidente de la CPI .. 317
5.1.1.2. Admisible asistencia letrada 318
5.1.1.3. Ámbito de protección 322
5.1.2. Derechos relativos a la actividad de acreditación hechos de las CPI 325
5.1.2.1. Vicisitudes 327
5.1.2.2. Audiencia 328
5.1.3. Traducción e interpretación 331
5.1.4. Comparecer por videoconferencia 332
5.1.5. Realización de ajustes necesarios para personas con discapacidad 333
5.2. Derechos como sujeto pasivo 334
5.2.1. Ser presumido inocente 335
5.2.1.1. Consideraciones generales 336
5.2.1.2. Vertiente extraprocesal: del derecho al honor a la autonomía 336
5.2.1.3. La doctrina del TEDH 339
5.2.2. No incriminarse 341
5.2.2.1. Reconocimiento normativo 343
5.2.2.2. Ámbito de protección 345

5.2.3. Recibir resoluciones motivadas 354
5.2.4. Resarcimiento de perjuicios económicos 355
5.2.4.1. Provocados por la comparecencia 355
5.2.4.2. Provocados por la remisión de documentación 356

TERCERA PARTE
PLURALIDAD DE ACTIVIDADES
SOBRE UNIDAD DE HECHOS

Capítulo IX. Rango constitucional de la investigación parlamentaria y fines del proceso penal 361
1. Idéntico rango constitucional de la investigación parlamentaria y la función jurisdiccional 361
1.1. Consideraciones generales 362
1.2. No está habilitado el legislador para prohibir la pluralidad de actividades 363
2. Orientación teleológica del proceso penal en contraste con la investigación parlamentaria 364
2.1. Consideraciones generales 364
2.2. Fines del proceso penal 366
2.2.1. Inmediato: instrumento para la persecución del delito, respetando los derechos elementales del ser humano 366
2.2.2. Mediatos 372
2.2.2.1. Retribución 372
2.2.2.2. Prevención 374
2.2.2.3. Resarcimiento (no necesariamente pecuniario) del daño causado a la víctima del delito 376

Capítulo X. Pluralidad de actividades sobre unidad de hechos (I): investigación parlamentaria respecto de hechos juzgados 379
1. Consideraciones generales 379
2. La eficacia de la cosa juzgada 381
2.1. Cuestiones generales 382
2.1.1. Concepto 382
2.1.2. Ni material ni (solo) procesal 383

2.1.3. Fundamento natural 388
2.2. Proceso penal: eficacia material y función positiva 392
2.2.1. Procesos no penales 393
2.2.2. Procedimientos administrativos 396
2.2.2.1. Sancionadores 396
2.2.2.2. No sancionadores 396
3. Consecuencias para la investigación parlamentaria 397
3.1. El Parlamento como Administración Pública está vinculado 398
3.2. «Unos hechos no pueden existir y dejar de existir para los órganos del Estado» 399
3.3. Art. 17.2 LOPJ 400

Capítulo XI. Pluralidad de actividades sobre unidad de hechos (II): proceso judicial respecto de asuntos ya indagados por el Parlamento 403
1. Consideraciones generales 403
2. Flujo de información del Parlamento al proceso 404
2.1. Información parlamentaria: no es prueba preconstituida ... 404
2.2. Acceso de la información al procedimiento 407
2.2.1. Al procedimiento preliminar 408
2.2.1.1. Aportación por y a instancia de parte 408
2.2.1.2. Requerimiento del instructor 409
2.2.2. A la fase intermedia 411
2.2.2.1. Procedimiento ordinario 411
2.2.2.2. Procedimiento abreviado 412
2.2.3. A la fase de juicio oral 412
2.2.3.1. Con anterioridad al acto del juicio 412
2.2.3.2. Durante el acto del juicio 413
2.2.4. A la fase de impugnación 415
2.2.4.1. Reforma y súplica 415
2.2.4.2. Apelación (y en queja) 416
2.2.4.3. La revisión de la cosa juzgada con base en información parlamentaria 417
3. Valoración de la información 418
3.1. Presupuesto: respeto por el principio de contradicción 418
3.2. En concreto 419
3.2.1. Escasas garantías en la investigación parlamentaria ... 420

3.2.2. Distinto tipo de material probatorio 420
3.2.2.1. Declaraciones de comparecientes 420
3.2.2.2. Las conclusiones de las CPI: no están los Tribunales vinculados 422
3.3. Información obtenida con lesión de normas jurídicas 424
3.3.1. Prueba prohibida: la vulneración de derechos fundamentales 424
3.3.2. Prueba ilícita: la lesión de otras normas 427

Capítulo XII. Pluralidad de actividades sobre unidad de hechos (III): simultaneidad 429
1. Admisibilidad de las investigaciones simultáneas 431
1.1. Un breve apunte histórico 431
1.2. Situación actual 432
2. Independencia e imparcialidad: algunas dificultades 435
2.1. Independencia e investigación parlamentaria sobre el ejercicio de la función jurisdiccional 436
2.1.1. Inconstitucionalidad del control político de la función jurisdiccional 437
2.1.2. Tutela exclusiva de la función materialmente jurisdiccional 439
2.1.2.1. Jurisdicción voluntaria no jurisdiccional: el uso político de los expedientes de perpetua memoria 439
2.1.2.2. Organización de los Tribunales 439
2.1.2.3. Imposible fiscalización política de la función jurisdiccional 440
2.1.3. El amparo ante el CGPJ 440
2.2. *Juicio* parlamentario paralelo e imparcialidad 443
3. Entrega de documentos por parte del órgano jurisdiccional a la CPI y viceversa 445
3.1. De los órganos jurisdiccionales a las CPI: el secreto de sumario 446
3.2. De las CPI a los órganos jurisdiccionales: el secreto de las actuaciones parlamentarias 452
4. Autorización del Tribunal para que un privado de libertad comparezca ante el Parlamento 453
4.1. Algunos supuestos de denegación 453

4.2. Carecen los órganos jurisdiccionales, en realidad, de tal potestad 454
4.2.1. Incompatible con el rango constitucional de las CPI 455
4.2.2. Quiebra del principio de proporcionalidad 455
5. «Concordancia práctica» 456
5.1. Obligación de las autoridades judiciales de respetar la indagación parlamentaria: posibles consecuencias de su incumplimiento 457
5.2. Obligación de las CPI de respetar el decurso del proceso ... 458
5.2.1. Un ejemplo de (relativamente) buenas prácticas en las Cortes Generales 459
5.2.2. Posibles consecuencias de su incumplimiento: ¿influencia en la determinación de la pena? 460
5.2.2.1. Consideraciones generales sobre las atenuantes por analogía 460
5.2.2.2. ¿Atenuante analógica de juicio (parlamentario) paralelo? 461
5.3. Derecho, pero no obligación, del Pleno (a solicitud de la CPI) de suspender la indagación 464

Conclusiones 467
Propuesta normativa articulada 473
Referencias 485
1. Doctrina y documentación parlamentaria y administrativa (por orden cronológico) 485
1.1. Parlamentaria 485
1.2. Administrativa y compilaciones de sentencias europeas ... 486
2. Bibliográficas (por orden alfabético) 487

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo doctoral no hubiera sido posible sin la dirección del Prof. Dr. Julio Banacloche Palao, al que agradezco haberme recibido en la Universidad Complutense de Madrid y haberse prestado, ahora, a prologar el texto.

También adeudo gratitud a mis compañeros del Departamento de Derecho procesal y penal de la Universidad Complutense de Madrid (especialmente a su directora, la Prof. Dra. Pilar Peiteado Mariscal, que nunca ha escatimado apoyo). Del mismo modo, agradezco al Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, que me abrió las puertas de marzo a junio de 2023 y que ahora recibe amablemente mi texto para publicación. Fuera de Madrid debo agradecer a mi familia en Valencia y en Argentina (particularmente a mi padre, que ha leído el texto y hecho sugerencias de mucho valor). También al Prof. Dr. Andreas Popp, M.A., Catedrático de la Universidad de Konstanz (Alemania), que tuvo a bien recibirme durante una estancia de investigación de junio a septiembre de 2023 (y ya antes). Sus observaciones y las del resto de investigadores de su Cátedra han sido ponderadas. También quiero agradecer al Prof. Dr. dr. hc. Martin Ibler, Catedrático de la Universidad de Konstanz, que igualmente se ha prestado para el debate sobre algunos aspectos de la tesis doctoral. Agradezco, igualmente, al Prof. Dr. Matthew Dyson, que me ha recibido en verano de 2024 en la Universidad de Oxford (Inglaterra).

De la misma manera, agradezco las sugerencias que amablemente realizó el tribunal que enjuició esta tesis doctoral y que la estimó merecedora la máxima calificación: Prof. Dra. dr. hc. Lorena Bachmaier Winter, Prof. Dra. Teresa Armenta Deu, Prof. Dr. dr. hc. Lorenzo Cotino Hueso, Prof. Dr. dr. hc. Martin Ibler y Prof. Dr. Fernando Gascón Inchausti.

Muchas gracias adeudo también a los revisores anónimos que han aconsejado la publicación de esta monografía por el Centro de Estudios Políticos y

Constitucionales. Aunque su nombre no me es conocido, deseo transmitirles también mi agradecimiento aunque sea por esta vía.

Este trabajo doctoral ha sido preparado, por último, gracias a una ayuda para la formación del profesorado universitario (FPU) que comencé a recibir en enero de 2023. También he disfrutado de ayuda proveniente de la Cátedra del Prof. Dr. Andreas Popp, M.A. en la Universidad de Konstanz y de la Fundación Manuel Serra Domínguez (a cuyo director, Prof. Dr. Vicente Perez Daudí, debo también agradecimiento).

PRÓLOGO

Julio Banacloche Palao
Catedrático de Derecho Procesal. Universidad Complutense de Madrid
Vocal permanente de la Comisión General de Codificación.

I. Las Comisiones parlamentarias de investigación han sido objeto de numerosos estudios, pero siempre desde una perspectiva vinculada al Derecho parlamentario y a la relación entre las Asambleas legislativas y los Gobiernos. Cuando el artículo 76 de la Constitución española (CE) consagró la posibilidad de que cada una de las Cámaras, o ambas conjuntamente, pudieran constituir «*Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público*», se abrió un ámbito de actuación de múltiples repercusiones, no solo políticas sino también jurídicas y sociales.

Es indudable que los constituyentes fueron conscientes de la estrecha relación que las Comisiones parlamentarias de investigación tienen -o tuvieron o tendrán- con procesos judiciales que versan sobre los mismos hechos o con sucesos relacionados a los que son objeto de aquellas. De ahí que el propio artículo 76.1 CE añada que «*sus conclusiones no serán vinculantes para los Tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas*». Precisamente al estudio de las relaciones existentes entre la investigación parlamentaria y los procesos que se desarrollan ante los tribunales sobre los mismos asuntos objeto de dicha investigación, se dedica la obra que ahora tiene el lector en sus manos.

II. El autor de la obra, Brian Buchhalter, es un brillante doble graduado en Derecho y Ciencias Políticas. Su conocimiento de ambas realidades le acredita como poseedor de un perfil idóneo para abordar la tarea de analizar la compleja relación que se da entre la investigación parlamentaria y la judicial, solo tratada por la doctrina constitucionalista de forma fragmentaria, sin verdaderos criterios jurisprudenciales en que fundarse, y siempre aderezada por la no desdeñable presión de la opinión pública y las redes sociales, deseosas de

establecer «juicios paralelos» tanto en lo político como en lo judicial. El grueso de este libro constituye lo esencial de la tesis doctoral del profesor Buchhalter, que fue valorada con la máxima calificación académica y obtuvo magníficas críticas de quienes pudieron leerla y apreciarla.

Además de sus virtudes estilísticas y de contenido, la obra que aquí se prologa tiene otro gran atractivo: que está de absoluta actualidad, puesto que, en estos últimos tiempos, donde la polarización de la vida política -y social- ha alcanzado extremos insospechados hace no muchos años, han proliferado las Comisiones de investigación parlamentarias no tanto como una fórmula de control del Ejecutivo o como un instrumento para obtener información -las dos opciones que explican su naturaleza jurídica, decantándose el autor, en contra de lo habitual en los constitucionalistas, por la segunda opción-, sino como una manera de desgastar al adversario, presionar a los partidos rivales, y provocar que una parte de la ciudadanía asuma el relato que termina surgiendo de unas Comisiones dominadas por quien tiene la mayoría en la Cámara de que se trate.

Las relaciones comerciales con empresas públicas y privadas de la señora Begoña Gómez, mujer de Presidente del Gobierno; las actuaciones del Ministerio del Interior durante el gobierno del Partido Popular con relación a Cataluña; la posible corrupción del secretario general del PSOE y Ministro y principal colaborador del Presidente del Gobierno y actual diputado, señor José Luis Ábalos, y su mano derecha, señor Koldo García; la gestión de la crisis derivada de la DANA que tuvo lugar en Valencia en octubre de 2024; las contrataciones de material sanitario realizadas durante el COVID; el posible espionaje de líderes políticos a través del malware PEGASUS; la actuación del Presidente del Centro de Investigaciones Sociológicas (señor Tezanos, militante del PSOE y muy criticado por su sectarismo profesional); y la investigación de los atentados que tuvieron lugar en Barcelona y Cambrils en 2017, son las Comisiones de investigación creadas en la presente legislatura en el Congreso y en el Senado. Todas ellas relativas a actuaciones investigadas en paralelo por los tribunales penales (y alguna incluso ya finalizada por sentencia firme, como la relativa a los atentados de Barcelona y Cambrils), y todas empleadas con el único fin de servir como ariete contra el partido político contrario.

«Casualmente», las Comisiones que ha promovido el Congreso de los Diputados se refieren a asuntos que perjudican al partido de la oposición; y las que ha puesto en marcha el Senado -donde el partido de la oposición tiene mayoría-, son muy nocivas para el partido del Gobierno. Como se ve, al menos en el momento actual, al crear las Comisiones parlamentarias, la refriega polí-

tica prima sobre lo que debiera ser su verdadera finalidad: obtener una información fiable sobre hechos de interés público, con la idea de que así se posibilite la adopción de medidas futuras que contribuyan a mejorar la realidad investigada.

En estos días, han eclosionado varios casos graves de corrupción en el seno del Gobierno y del partido político que lo respalda y, como no podía ser de otra manera, se ha anunciado la creación de varias Comisiones de investigación sobre los asuntos afectados, por más que el conocimiento de tales casos haya surgido como consecuencia de una instrucción penal que aún continúa desarrollándose. En un contexto así, clarificar las relaciones entre la actividad parlamentaria de investigación y la correspondiente investigación judicial, resulta esencial para la propia correcta comprensión de las facultades atribuidas por la Constitución a cada uno de esos dos poderes, que pueden terminar colisionando innecesariamente.

III. La estructura del libro resulta muy acertada y fácil de explicar: primero se analiza el régimen jurídico de las investigaciones parlamentarias, después el estatus que debe atribuirse a los comparecientes (y las diferencias que deben existir entre estos según tengan o no la condición de investigados en un proceso judicial paralelo) y, por último, los casos en que se desarrolla bien de forma simultánea, bien sucesiva, una investigación penal y una parlamentaria. Es precisamente con relación a este último punto donde se suscitan las cuestiones más difíciles de solucionar: si debe haber o no intercambio de información entre lo que se afirma en una sede u otra, si debe o no circunscribirse el valor probatorio de lo practicado únicamente al ámbito en el que surge sin que quepa «exportar» sus efectos, si se autoriza o no a declarar ante los parlamentarios a quien está en prisión provisional pendiente de juicio, etcétera.

El autor analiza de forma exhaustiva los casos planteados y las soluciones adoptadas en cada uno de ellos, y emite su opinión, que no siempre es coincidente con lo efectivamente decidido. Pero se comparta o no su parecer al respecto, sus argumentos siempre merecen ser reflexionados atentamente.

Los problemas prácticos y las implicaciones constitucionales que generan la labor de las comisiones parlamentarias -labor que, como hemos señalado, no cesa de incrementarse-, solo van a aumentar en los próximos tiempos. Cada vez son más numerosas las sentencias del Tribunal Constitucional que tienen que pronunciarse sobre cuestiones vinculadas a dichas Comisiones (como las SsTC 133/2018 y 77/2023) y, en esa misma línea, hace apenas unos días, se ha dictado dos nuevas sentencias (SsTC 107/2025 y 108/2025, ambas de 12 de

mayo) que ponen de relieve que aún existen aspectos en las Comisiones de investigación parlamentarias que siguen sin ser bien tratados (como el respeto a la presunción de inocencia de los comparecientes como regla de tratamiento, la protección de su derecho al honor, la obligación de la Presidencia de la Comisión de que se respeten los derechos de quienes acuden, etc.).

IV. La finalidad de un Prólogo es la de presentar la obra prologada y a su autor, y poner de relieve las bondades de ambos. Creo haber cumplido con esos objetivos. Estoy seguro de que esta obra interesará a constitucionalistas y procesalistas, a Letrados de Cortes y a Jueces y Magistrados, a políticos, abogados, fiscales, periodistas y, en general, a cualquiera que quiera profundizar sobre las complejas relaciones existentes entre la labor judicial de investigación de delitos y las Comisiones parlamentarias de investigación. Será difícil escribir en el futuro sobre este tema sin mencionar lo que se diga en este libro sobre la cuestión abordada. Esa es precisamente la función de la academia y la investigación universitaria: estudiar una realidad, iluminar sus elementos más oscuros y transferir los resultados de ese conocimiento a toda la sociedad.

El autor, Brian Buchhalter, es un joven profesor y brillante investigador que demuestra en este libro sus grandes virtudes académicas. El dominio que revela no solo de la legislación y doctrina española, sino alemana y de otros países de nuestro entorno, pone de relieve su amplísima formación y demuestra cómo la Universidad española, en general, y desde luego en sus Facultades de Leyes, sigue modelando a espléndidos profesionales que están en condiciones de tomar el testigo de los grandes juristas que caracterizaron a nuestro país en el siglo xx. Brian Buchhalter es uno de ellos. Espero y deseo que las dificultades de la carrera académica en España no le desanimen y continúe investigando y publicando obras de la misma calidad e interés que esta que aquí nos ha presentado.

Madrid, 22 de junio de 2025.
Fiesta de Santo Tomás Moro,
patrono de políticos y gobernantes.

ABREVIATURAS

Además de las abreviaturas usuales del español jurídico y de las que se entienden sin mayor explicación, las utilizadas en el texto son las siguientes:

BayVerfGH: Bayerischer Verfassungsgerichtshof (Tribunal Constitucional de Baviera [Alemania]).
BGH: Bundesgerichtshof (Tribunal Federal [Alemania]).
BOC: Boletín Oficial de las Cortes.
BOCA: Boletín Oficial de las Cortes de Aragón.
BOCV: Boletín Oficial de Les Corts Valencianes.
BOJGPA: Boletín Oficial de la Junta General del Principado de Asturias.
BOPA: Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía.
BOPC: Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña.
BOPCAN: Boletín Oficial del Parlamento de Canarias.
BOPG: Boletín Oficial del Parlamento de Galicia.
BOPLR: Boletín Oficial del Parlamento de La Rioja.
BVerfG: Bundesverfassungsgericht (Tribunal Constitucional Federal [Alemania]).
BVerwG: Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Federal de lo Contencioso-Administrativo [Alemania]).
CC: Código Civil.
CDFUE: Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.
CDN: Convención sobre los Derechos del Niño.
CDPD: Convención sobre Personas con Discapacidad.
CGPJ: Consejo General del Poder Judicial.
ConvViena: Convenio sobre Relaciones Diplomáticas firmado en Viena el día 18 de abril de 1961.

CPI:	Comisión parlamentaria de investigación (o Comisiones parlamentarias de investigación).
Diss.:	Dissertation (tesis doctoral [Alemania o Austria]).
DSAM:	Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid.
DSC:	Diario de Sesiones de las Cortes.
DSCC:	Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes
DSCG:	Diario de Sesiones de las Cortes Generales.
DSCGE:	Diario de las Cortes Generales y Extraordinarias.
DSCV:	Diari de Sesions de Les Corts Valencianes.
DSPA:	Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía.
DSPC:	Diari de Sesions del Parlament de Catalunya.
DSPIB:	Diari de Sesions del Parlament de les Illes Balears.
DUDH:	Declaración Universal de los Derechos del Hombre.
EA:	Estatuto de Autonomía (y, en su caso, la CCAA).
EBEP:	Estatuto Básico del Empleado Público.
ECPI:	Estatuto de la Corte Penal Internacional.
EGA:	Estatuto General de la Abogacía.
EOMF:	Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.
EVD:	Estatuto de la víctima del delito.
GG:	Grundgesetz (Ley Fundamental [Alemania]).
LEC:	Ley de Enjuiciamiento Civil.
LECrim:	Ley de Enjuiciamiento Criminal.
LDC:	Ley de Defensa de la Competencia.
LGob:	Ley del Gobierno.
LGSS:	Ley General de la Seguridad Social.
LGT:	Ley General Tributaria.
LISOS:	Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social.
LJCA:	Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.
LJS:	Ley de la Jurisdicción Social.
LJV:	Ley de la Jurisdicción Voluntaria.
LMV:	Ley del Mercado de Valores.
LOE:	Ley Orgánica del Estado.
LOFFCCS:	Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
LOPD:	Ley Orgánica de Protección de Datos Personales y garantía de derechos digitales.
LOPJM:	Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor.
LOPM:	Ley Orgánica Procesal Militar.
LORCCPI:	Ley Orgánica reguladora de la cláusula de conciencia de los profesionales de la información.

LOREG: Ley Orgánica del Régimen Electoral.
LORPM: Ley Orgánica reguladora de la responsabilidad penal de los menores.
LOSSEC: Ley de ordenación y supervisión y solvencia de entidades de crédito.
LRBRL: Ley reguladora de las bases del régimen local.
LRJS: Ley reguladora de la jurisdicción social.
LSA: Ley de Seguridad Aérea.
LSO: Ley de Secretos Oficiales.
LTE: Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
MF: Ministerio Fiscal.
OACI: Organización de Aviación Civil Internacional.
OLG: Oberlandesgericht (Tribunal Superior de Justicia [Alemania]).
Orden JUS: Orden del Ministerio de Justicia.
PIDCP: Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.
PUAG: Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages (Ley reguladora del derecho de las CPI de la Dieta Federal alemana [Alemania]).
RCJ: Reglamento de la Carrera Judicial.
RG: Reichsgericht (Tribunal del Imperio [Alemania]).
RGDP: Reglamento General de Protección de Datos.
RGGI: Reglamento General de las actuaciones y procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos.
RPE: Reglamento del Parlamento Europeo.
SachsVerfGH: Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen (Tribunal Constitucional del Estado libre de Sajonia [Alemania]).
StGB: Strafgesetzbuch (Código Penal de, en su caso, Alemania, Austria [ö] o Suiza [schwz]).
StGH: Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich (Tribunal estatal del Imperio alemán).
STO: Standing Orders (of the House of Commons/ of the House of Lords [Reino Unido]).
StPO: Strafprozessordnung (Ordenanza Procesal penal de, en su caso, Alemania, Austria [ö] o Suiza [schwz]).
UAG: Untersuchungsausschussgesetz (Ley de CPI [Alemania], acompañadas, en su caso, del lugar de procedencia; por ejemplo: UAGBay [Ley de CPI de Baviera]).

USCod: United States Code.
Verf.: Verfassung (Constitución y, en su caso, la región).
VGH: Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Baden-Württemberg [Alemania]).
VO-UA: Verfahrensordnung für parlamentarische Untersuchungsausschüsse (Reglamento para las CPI [Austria]).
ZPO: Zivilprozessordnung (Alemania).

INTRODUCCIÓN

1. El problema procesal de la investigación parlamentaria

«Pero ¿usted se cree que es cura? Usted es Abogado. [...] Usted no tiene confesiones que guardar»[1]; «[...] Señoría, yo cuando voy a un juzgado y digo que no quiero declarar no me hacen más preguntas». «Ya, —contesta el Diputado— pero no está frente a un juez, así que se aguanta»[2]. Igualmente: «¿Sigue conspirando desde su plaza de juez en [...] Cantabria?»[3].

> «Cuando se fundó Podemos [...] salió una información [...] sobre su patrimonio personal, que se estimaba en 700 000 euros, más o menos. Esto sabe usted que se publicó, y a lo mejor es falso rotundamente, pero usted sabe que está publicado en diversos medios de comunicación, que además hablaban de cómo tenía usted repartido ese patrimonio en fondos, etcétera. ¿Esto es cierto o no es cierto?»[4].

Estas citas, extraídas de los Diarios de Sesiones del Congreso y del Senado, son buena muestra de la compleja situación a que se enfrentan algunos llamados a comparecer ante una CPI. Indefensos en una investigación en que, bajo el amplio paraguas de *lo político* y de la inviolabilidad (art. 71.1 CE), se suele

---

[1] DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa a la utilización ilegal de efectivos, medios y recursos..., Núm. 11, 6 de mayo de 2021, p. 17.

[2] DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa a la utilización ilegal de efectivos, medios y recursos..., Núm. 12, 13 de mayo de 2021, p. 13.

[3] DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación sobre la utilización partidista..., Núm. 2, 5 de abril de 2017, p. 19.

[4] DSCG – Senado, Comisión de investigación sobre la financiación de los partidos políticos, Núm. 188, 13 de noviembre de 2017, p. 22.

desconocer la fuerza vinculante de los derechos fundamentales (art. 53.1 CE). Estas dificultades se agudizan (y ya no solo para comparecientes) cuando los mismos hechos son tratados, además de por las CPI, por un órgano jurisdiccional. La *praxis* del Estado es pródiga en indagaciones de esa clase, dirigidas a aclarar (¿?) supuestos de hecho idénticos: desde casos de corrupción[5] hasta accidentes (terrestres [tren[6] y metro[7]], marítimos[8] y aéreos[9]), pasando por atentados terroristas[10], pandemias[11], presuntos espionajes[12] o inundaciones[13].

Esta constitucionalmente admisible pluralidad de indagaciones suscita, sin embargo, notables dificultades. Dificultades que no solo sobrevienen cuando las indagaciones son simultáneas, sino cuando la perspectiva temporal es distinta. Por ejemplo: ¿deben las CPI estar a lo declarado en sentencia firme? O: ¿cómo accede la información formada en el Parlamento al proceso penal? y, en su caso, ¿qué valor probatorio puede desplegar una declaración prestada ante una CPI? Estos son algunos de los diversos interrogantes procesales que plantea la pluralidad de indagaciones sobre unos mismos hechos, temporalmente coincidentes o no.

---

[5] *Cfr.* DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación sobre las actuaciones del Ministerio del Interior..., Núm. 32, 28 de marzo de 2023; o DSCG — Congreso de los Diputados, Comisión de investigación sobre los hechos, responsabilidades y enseñanzas en torno a los procesos de contratación para la adquisición de material sanitario…, Núm. 4, 2 de abril de 2024.

[6] *Cfr.* DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación sobre el accidente ferroviario en Santiago de Compostela, el 24 de julio de 2013, Núm. 49, 18 de abril de 2018.

[7] *Cfr.* DSCCV – Commisió especial d'investigació sobre l'accident de la Línia 1 de Metrovalencia ocorregut el 3 de juliol de 2006, 28 de setembre de 2015.

[8] *Cfr.* BOPG, Núm. 264, 23 de decembro de 2002.

[9] *Cfr.* DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa al accidente del vuelo JK 5022 de Spanair, Núm. 48, 18 de abril de 2018.

[10] *Cfr.* DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación sobre el 11 de marzo de 2004, Núm. 1, 27 de mayo de 2004; y DSCG — Congreso de los Diputados, Comisión de investigación sobre el derecho a saber la verdad y las implicaciones..., Núm. 2, 28 de febrero de 2024.

[11] *Cfr.* DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa a la gestión de las vacunas y el Plan de Vacunaciones en España, Núm. 17, 24 de junio de 2021.

[12] *Cfr.* DSPC – Comissió d'Investigació sobre l'Espionatge de Representants Polítics..., Sèrie C, Núm. 405, 21 de setembre de 2022; y DSCG — Congreso de los Diputados, Comisión de investigación sobre el espionaje e intromisión..., Núm. 3, 28 de febrero de 2024.

[13] *Cfr.* DSCG — Senado, Comisión de investigación sobre las circunstancias que influyeron en la catástrofe sufrida como consecuencia de la DANA del pasado 29 de octubre…, Núm. 278, 20 de enero de 2025, pp. 1 y ss.

Las dificultades se intensifican cuando se pondera, no solo la deficiencia normativa (*cfr. infra*), sino la particular idiosincrasia de los protagonistas de la investigación en el Parlamento. Esta explica, por ejemplo: los excesos que cometen algunos parlamentarios (anclados en la antigua teoría de los *implied powers*)[14]; la

[14] Durante buena parte del siglo XIX fue habitual entender (a imagen y semejanza del Derecho estadounidense: Harpine, C. A., «Congressional Investigating Power: Judicial Interpretations Of the Scope Of Inquiry», *American University Intramural Law Review*, Vol. 5, Núm. 2, 1956, p. 65) que la investigación parlamentaria se fundaba en un poder implícito (*implied power*) del Parlamento y que, por tanto, no requería reconocimiento normativo. De hecho, respecto de la Constitución belga de 1831 (una de las primeras que expresamente reconocieron el llamado *droit d'enquête*) se adujo que ese reconocimiento expreso se debía a «(*l*)a *difficulté d'exercer le droit d'enquête*». Entonces, el derecho de indagar se daba por supuesto: *La Constitution belge, expliquée par le Congrès National, les Chambres et la Cour de Cassation*, Amand Neut, Chez C. Annoot - Braeckmann, Imprimeur, Gand, 1842, p. 190. Misma idea dominó en Francia: *cfr.* Bock, F., «Les commissions d'enquête dans la tradition parlementaire française», en Garrigues, J., *et. al* (dir.), *Actes du 57 congrès de la Comission internationel d'historiedes Assemblées d'Etat: Assemblées et parlements dans le monde, du Moyen-Age à nous jours*, Assemblée nationale, Paris, 2010, p. 606. Por su parte, algunos tratadistas españoles XIX dieron también por sentada la potestad de los legisladores de indagar supuestos de hecho para la *mejor legislación*. Por ejemplo, Cuesta decía: «Algo se obvian no obstante los inconvenientes relativos a la discusión y votación de las leyes menos políticas con el nombramiento de comisiones especiales, compuestas de hombres competentes, para que estudien, modifiquen o propongan las reformas que han de hacerse en los proyectos» (Cuesta, S., *Elementos de Derecho político*, Imprenta de Francisco Núñez, Salamanca, 1877, p. 291). En la doctrina moderna, *cfr.* Santaolalla López, F., *Información parlamentaria: (preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación)*, Tes. Doc., Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1981, cap. XXVII, ep. 1; Pérez Serrano, N., *Tratado de Derecho Político*, 2.ª ed., Civitas, Madrid, 1984, p. 814; Villacorta Mancebo, L., *Hacia el equilibrio de poderes: comisiones legislativas y robustecimiento de las Cortes*, Secretaria de publicaciones de la Universidad de Valladolid, Valladolid, 1989, p. 211; Arévalo Gutiérrez, A., «Comisiones de investigación y de encuesta», en Da Silva Ochoa, J. C. (coord.), *Las comisiones parlamentarias*, Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1994, p. 365; Astarloa Huarte-Mendicoa, I. y Cavero Gómez, M., «Artículo 76: Comisiones de Investigación», en Alzaga Villamil, O. (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo VI, Cortes Generales – Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1996, p. 575; Astarloa Huarte-Mendicoa, I., y Cavero Gómez, M., «Cuestiones resueltas y cuestiones pendientes en el régimen jurídico de las comisiones de investigación», *UNED. Teoría y Realidad constitucional*, Núm. 1, 1998, p. 125, nota 4; Torres Bonet, M., *Las comisiones de Investigación, instrumentos de control parlamentario del gobierno*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1999, pp. 31 y ss.; Giménez Martínez, M. A., «Las comisiones de investigación en las Cortes Constituyentes (1977-1979)», *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, Núm. 167, 2015, p. 135; o Beltrán Galí, M.ª del M., *Las comisiones de investigación parlamentarias en España: retos actuales*, Corts Valencianes, Valencia, 2020, p. 141. Así se entendió también respecto de las CPI del Parlamento Europeo

dejadez de funciones de algunas Presidencias (auténticas convidadas de piedra)[15]; o la desconfianza de Jueces y Magistrados en la capacidad de las CPI de guardar reserva de la información *sub iudice* que reclaman (y que, pocas veces, reciben)[16]. Ese cúmulo de circunstancias permite entender la crítica situación en que se encuentra la investigación parlamentaria en España, especialmente cuando *compite* con la jurisdicción penal en la aclaración de los mismos hechos.

2. Estado de la cuestión en la legislación, jurisprudencia y doctrina

Buena parte de los defectos que acusa la *praxis* deriva de un régimen jurídico ya deficiente. Las difusas normas que se ocupan de la materia son heterogéneas

---

antes de que fueran previstas en los Tratados, *cfr.* Porras Ramírez, J. M., «Las comisiones de investigación del Parlamento Europeo. Un instrumento de control necesitado de reforma», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Núm. 56, 2017, pp. 206 y ss. La existencia de tales poderes implícitos es sostenida hoy, de hecho, por algunos autores españoles: Vírgala Foruria, E., «Las Comisiones parlamentarias en las Asambleas Legislativas autonómicas», *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol,* Núm. 3, 1993, p. 87; o Massó Garrote, M. F., *Poderes y límites de la investigación parlamentaria en el Derecho Constitucional español,* Congreso de los Diputados, Madrid, 2001, pp. 205 y ss. En algunos países, cercanos a nuestra tradición jurídica, aunque también al modelo constitucional estadounidense, esa sigue siendo la interpretación dominante, como sucedía en el Derecho constitucional peruano anterior a las Normas Fundamentales de 1979 y de 1993: Eguiguren Praeli, F. J., «Algunas consideraciones sobre las comisiones investigadoras parlamentarias», *Derecho Pontificia Universidad Católica del Perú*, Núm. 41, 1987, p. 143. Mismo ha sido el caso en Chile hasta el reconocimiento constitucional expreso de las CPI en 2005: art. 52.1.c) de la Constitución: Almendras Carrasco, H, *Las comisiones especiales investigadoras en el Derecho parlamentario chileno*, Tomo I, Tes. Doc., Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 2013, p. 190. También esa histórica postura está presente en el régimen jurídico del Tribunal Internacional de Justicia, que puede corregir errores materiales en sus resoluciones, a pesar de que sus normas de funcionamiento no lo prevén, «por ser inherente al ejercicio de la función jurisdiccional»: Cienfuegos Mateo, M., «La doctrina de la cosa juzgada en la jurisprudencia del Tribunal Internacional de Justicia», *Justicia – Revista de derecho procesal*, Núm. 1-2, 2003, p. 249. Y, en fin, el límite está en saber, como ha hecho notar José Korzeniak, que «(l)a teoría de los poderes implícitos, afinadamente expuesta, no autoriza el uso de vías, medios o mecanismos que en forma expresa han sido atribuidos a otros órganos» (cit. por Brito, M., «Comisiones parlamentarias de investigación», en AA.VV., *Derecho administrativo: obra colectiva en homenaje al Profesor Miguel S. Marienhoff*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1998, p. 383).

[15] *Cfr*. cap. III.1.2.1.

[16] *Cfr*. cap. XII.3.1.

(en rango y calidad). El paso de los años, además, las ha fatigado.[17] Tampoco la jurisprudencia ha podido resolver satisfactoriamente todos los problemas planteados. Doctrinalmente han sido abordadas algunas de estas dificultades, tanto en las monografías sobre las CPI[18] (o sobre algunos aspectos de su régimen jurídico)[19] como en trabajos más sintéticos[20]. Falta, sin embargo, un estudio sistemático que se ocupe de las dificultades aparecidas en las últimas décadas en que indagación parlamentaria y actividad judicial se han repelido con especial intensidad. A intentar llenar ese vacío se dirigen las líneas que siguen.

3. Estructura de la investigación

Esta investigación se estructura en tres partes. Antes de presentarlas, una pequeña advertencia metodológica: el Derecho no vigente en España (extranjero o histórico) que aparece referenciado sirve tan solo como comprobación empírica y no como fundamentación o como justificación de una opinión

[17] El devenir de algunas comparecencias hace patente la frustración de los parlamentarios, justamente, por no disfrutar de un régimen jurídico claro que permita conocer, por ejemplo, hasta qué punto es posible negar información a una CPI. *Cfr.* DSPA – Comisión de investigación de la Fundación Andaluza Fondo..., Núm. 311, 13 de noviembre de 2020, p. 9.

[18] García Mahamut, R., *Las Comisiones Parlamentarias de investigación en el derecho constitucional español*, McGraw-Hill, Madrid, 1996, pp. 266 y ss.; Mora-Donatto, C. J., *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control politico*, Cámara de Diputados, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998, pp. 210 y ss.; Gude Fernández, A., *Las comisiones parlamentarias de investigación*, Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 2000, pp. 273 y ss.; Torres Muro, I., *Las comisiones parlamentarias de investigación,* Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, pp. 70 y ss.; Torres Bonet, M., *Las comisiones..., op. cit.,* pp. 134 y ss.; Álvarez Ossorio-Fernández, C., *Teoría y práctica de la investigación parlamentaria en las Cortes Generales*, Universidad de Cádiz, Cádiz, 2000, pp. 143 y ss; o Beltrán Galí, M.ª del M., *Las comisiones de investigación…, op. cit.,* pp. 106 y ss.

[19] Massó Garrote, M. F., *Poderes..., op. cit.*, pp. 117 y ss.; o Hawach Vega, A. A., *Estatuto jurídico del compareciente ante una comisión parlamentaria ostentando la condición de investigado en un procedimiento penal*, Thomson Reuters – Aranzadi – Parlamento de Canarias, Cizur Menor (Navarra), 2021, pp. 204 y ss.

[20] Solo algunos: Rodríguez Coarasa, C., «Actividad parlamentaria y proceso judicial: delimitación de competencias de las Comisiones Parlamentarias de investigación», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, Núm. 87, 1997, pp. 259 y ss.; o Greciet García, E., «Posición constitucional de las Comisiones de investigación y protección de los derechos de los comparecientes», *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, Núm. 10, 2004, pp. 53 y ss.

doctrinal.[21] No hay en las siguientes líneas ningún escolástico argumento de autoridad (sobra decirlo, en realidad). Tampoco hay, como es habitual en otros trabajos que se ocupan del Derecho parlamentario, ninguna gran exposición del Derecho extranjero en epígrafes estancos: lo que se ha estimado relevante para España ha sido valorado en conexión o contraste con el Derecho nacional, pero no como una vitrina que *per se* deba ser admirada.[22]

3.1. Primera parte

La primera parte de este trabajo se ocupa del régimen jurídico de la investigación parlamentaria. Primero se examinan en conjunto las normas sobre las CPI de las Cortes Generales (cap. I) y, posteriormente, el concepto, las características, el fundamento, la naturaleza jurídica y la finalidad de la investigación parlamentaria (cap. II). A eso sigue, al modo guaspiano[23], el análisis de: sujetos (donde cobra particular relevancia el *afectado por la investigación*: cap. III); objeto (asuntos de interés público bajo la competencia de las Cortes: cap. IV); y la actividad parlamentaria de investigación (requisitos de tiempo y lugar y procedimiento en general: cap. V).

3.2. Segunda parte

Inicia esta segunda parte con dos breves reflexiones: la primera dirigida a delimitar el ámbito de la aplicación analógica de las normas del proceso penal a la investigación parlamentaria (prevista *ex lege* en otros países y propuesta

[21] Sauer, W., *Allgemeine Prozeßrechtslehre – Zugleich eine systematische Schulung der zivilistischen und der kriminalistischen Praxis*, Carl Heymanns Verlag, Berlin – Detmold – Köln – München, 1951, p. XI.

[22] A lo anterior se agrega que las referencias al Derecho extranjero deben ser contextualizadas, pues bien puede ser comparable una regla (que obligara, por ejemplo, a suspender una indagación parlamentaria simultánea a la judicial), pero difícilmente comparable el contexto (por ser uno u otro modelo presidencialista, semipresidencialista o parlamentario). En relación con las normas penales relativas a las CPI lo hace notar Ciriero Soleto, F. J., «La no comparecencia y el falso testimonio ante las comisiones de investigación: análisis del art. 502 del Código Penal», *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, Núm. 13, 2002, p. 16.

[23] Guasp, J., «Los límites temporales de la cosa juzgada», *Anuario de Derecho Civil*, Vol. 1, Núm. 2, 1948, p. 443 (por ejemplo).

habitualmente en la doctrina española, pero sin mayor fundamentación: cap. VI). Después se aborda el régimen jurídico del llamado a comparecer ante (o colaborar con) una CPI, incidiendo tanto en las obligaciones que le compelen (hacerse presente, declarar o decir verdad, entre otras: cap. VII) como en los derechos que le asisten (cap. VIII).

3.2. Tercera parte

Por último, se examinan dos cuestiones previas que condicionan las investigaciones parlamentarias y judiciales sobre unos mismos hechos: el idéntico rango constitucional de aquellas actividades y la distinta finalidad que persiguen (cap. IX). Solo conocidos estos extremos puede contextualizarse la última parte de este estudio: el análisis de las investigaciones parlamentarias y los procesos penales concomitantes. Este estudio se realiza abordando singularmente los problemas que plantea cada situación desde una triple perspectiva temporal: a) investigaciones parlamentarias sobre hechos pasados por autoridad de cosa juzgada (cap. X); b) actividad jurisdiccional sobre hechos ya investigados por el Parlamento (cap. XI); y, por último, c) investigaciones simultáneas (cap. XII). Esa distinción tripartita no significa que tales problemas no puedan surgir a la vez. Es, tan solo, una propuesta de sistematización. Y, desde luego, este estudio se ocupa de las dificultades que nacen respecto del orden penal, lo que no impide saber que también otros órdenes pueden verse afectados (especialmente la jurisdicción contencioso-administrativa, cuando se investiga la corrupción derivada de contratos públicos ya examinados por aquella).

El trabajo se cierra con una propuesta de texto articulado, que pretende (aun conociendo sus defectos y sus limitaciones) servir para el debate sincero de la reforma del Derecho de la investigación parlamentaria.

PRIMERA PARTE

RÉGIMEN JURÍDICO DE LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA

CAPÍTULO I

NORMAS APLICABLES

Las siguientes líneas contextualizan, entonces, las normas que regulan la investigación parlamentaria. El paso de los años ha puesto de relieve su insuficiencia para afrontar los problemas que ha suscitado la práctica.

1. El art. 76 CE y algunas cuestiones sobre el art. 109 CE

El art. 76 CE termina con «la conjuración del silencio»[1] a la que durante la historia del constitucionalismo español han estado sometidas las CPI. Es, efectivamente, el primer precepto en un texto constitucional que, de manera clara, da cobertura a las CPI en nuestro Derecho.[2] A esa norma fundamental

[1] Letrados adscritos a la CPI de incompatibilidades y tráfico de influencias, «Dictamen a requerimiento de la comisión de investigación sobre incompatibilidades y tráfico de influencias acerca de sus competencias, procedimiento de actuación y medios legales a su alcance», *Revista de las Cortes Generales*, Núm. 14, 1998, p. 117.

[2] La llamada Comisión de Responsabilidades de la II República no puede entenderse como precedente de las actuales CPI. No hay rastro de ella en el debate parlamentario del art. 76 CE y, por otra parte, sus funciones y potestades se alejan ampliamente de las CPI hoy vigentes. En este sentido, hay que hacer notar que la Comisión de Responsabilidades ejercitó extraordinarios y severísimos poderes sin control judicial y sin *self-restraint* alguno. Buena muestra de su vocación totalizante fue el Proyecto de Ley que la propia Comisión hizo llegar al Pleno del Congreso de los Diputados con el objeto de organizar su régimen jurídico. Efectivamente, el 12 de agosto de 1931 sometió la Comisión de Responsabilidades a deliberación de las Cortes Constituyentes un Proyecto de Ley, reclamando la necesidad de una nueva organización jurídica, pues «ateniéndose a los preceptos de las leyes vigentes para su actuación y propuestas de resolución, sería ineficaz su esfuerzo» (Archivo del Congreso de los Diputados, Serie General, Legajo 610, Núm. 3). Aun así, a pesar de que el Proyecto sería asumido en buena parte (en la Ley de 27 de agosto de 1931), lo cierto es que las Cortes no admitieron algunas de sus previsiones más excesivas. Por ejemplo, el

debe agregársele, también, el art. 109 CE: éste habilita a las CPI para solicitar auxilio del resto de órganos del Estado (incluidos los judiciales) y es, por tanto, sustento de algunas de sus potestades de indagación. Como se verá, sin embargo, la falta de desarrollo legal del art. 109 CE impide a las CPI solicitar de otros órganos la adopción de medidas restrictivas de derechos fundamentales (*cfr.* cap. V.6.2).

1.1. *Iter* en el Congreso de los Diputados

Tras las elecciones del 15 de junio de 1977, en el Congreso de los Diputados se constituyó la Comisión Constitucional con el objeto de preparar una Norma Fundamental, llamada a sustituir los textos del franquismo.[3] En aquella Comisión comienza el *iter* parlamentario que dará lugar a la CE vigente.

El 5 de enero de 1978 se publicaba en el BOC el texto del Anteproyecto de CE, acompañado por una serie de votos particulares.[4] El art. 67 de aquel Anteproyecto establecía lo siguiente:

> «1. Las Cámaras pueden nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier asunto. El Gobierno y todas las autoridades y órganos administrativos deben prestarles ayuda. Sus conclusiones no serán obligatorias para los tribunales ni afectarán a las resoluciones judiciales. [...] 2. Será obliga-

art. 4 del Proyecto preveía que la Comisión no viniera obligada a sujetarse a los principios de ninguna Ley en materia de procedimientos en la sustanciación de sus investigaciones; el art. 6 ponía a disposición de la Comisión «todos los medios probatorios y de esclarecimiento de los hechos sin limitación alguna, en las cosas, las personas, el lugar, el momento y la materia»; e, igualmente, el art. 8 solo reconocía la posibilidad de interponer recurso de súplica ante la misma Comisión (y no apelación ante el Pleno, como luego admitiría la Ley de 27 de agosto de 1931). En todo caso, la finalidad de la Comisión de Responsabilidades (exageradamente llamada «Tribunal excepcional de las Cortes» u órgano de una «jurisdicción extraordinaria» con ecos hasta hoy) venía prevista en la Ley de 27 de agosto de 1931, que le atribuyó la misión «[...] de instruir cuantas diligencias estime oportuno para depurar, y en su día exigir, las *altas responsabilidades políticas o de gestión ministerial que hayan causado grave daño material o moral a la Nación*, concretadas en las cinco categorías siguientes: a) Alta responsabilidad de Marruecos. b) Política social de Cataluña. c) Golpe de Estado de 13 de septiembre de 1923. d) Gestión y responsabilidades políticas de las Dictaduras. e) Proceso de Jaca» (art. 1).

[3] La Comisión Constitucional pasaría a llamarse, posteriormente, Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas (DT primera, ap. 1 del RProvCD).

[4] BOC, Núm. 44, 5 de enero de 1978, pp. 669 y ss.

> torio comparecer a requerimiento de las Cámaras. La ley regulará las sanciones que puedan imponerse por incumplimiento de esta obligación».

El Anteproyecto preveía, así, el derecho de ambas de Cámaras, sin aclarar si conjuntamente o por separado, de nombrar CPI sobre «cualquier asunto» (no explícitamente de interés público como exige hoy el art. 76.1 CE y como históricamente lo habían reclamado algunos autores[5]). Por otra parte, el Anteproyecto obligaba al Gobierno y a todas las autoridades y órganos administrativos (no a los judiciales) a prestar ayuda a las CPI. Igualmente, determinaba que las conclusiones de las CPI no serían obligatorias para los tribunales y que no afectarían a las resoluciones judiciales, en el sentido de que no podrían impedirlas, modificarlas o revocarlas.[6] Misma interpretación debe mantenerse hoy para la análoga cláusula que contiene el art. 76.1 CE que impide, por tanto, afectar la eficacia de cosa juzgada de una resolución judicial. Y no solo prohíbe esa afectación, sino que impone a las CPI un deber de respeto general por las resoluciones judiciales.[7]

Por otra parte, el régimen de potestades de las CPI (más allá de poder exigir comparecencias) no era nítido. Esta falta de claridad no podía resolverse, sin embargo, atribuyendo directamente a las CPI las mismas potestades de que disponían las autoridades judiciales (como sí sucede hoy en otros países: cap. V.6.2), pues de las Actas de la Ponencia Constitucional deriva que quedó pendiente, para segunda lectura, «la posibilidad de otorgar a las Cámaras las mismas facultades que a las autoridades judiciales en relación con los particulares»[8]. No fue intención del constituyente, por tanto, revestir a las CPI con la potestad de ordenar las medidas indagatorias de que disponen los Jueces.

Tras la publicación del Anteproyecto de 5 de enero de 1978 se abrió el período para la presentación de enmiendas. Respecto del art. 67 se plantearon algunas, aunque ninguna que alterase fundamentalmente su sentido.[9] El Grupo

---

[5] Por ejemplo: Santamaría de Paredes, V., *Curso de Derecho político*, 2.ª ed., Establecimiento tipográfico de Ricardo Fé, Madrid, 1883, p. 318, que se refería a las comisiones «que hubiesen recibido la misión de averiguar ciertos hechos de interés público».

[6] García Morillo, J., «Responsabilidad política y responsabilidad penal», *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 18, Núm. 52, 1998, p. 104.

[7] *Cfr.* cap. X.

[8] Las Actas de la Ponencia Constitucional, *Revista de las Cortes Generales*, Núm. 2, 1984, p. 288.

[9] García Mahamut, R., *Las Comisiones..., op. cit.,* p. 140. Las enmiendas se publicaron por separado.

Parlamentario Socialistes de Catalunya propuso una nueva redacción del precepto, introduciendo la siguiente frase: «según el resultado de la investigación, las Cámaras podrán instar al Ministerio Fiscal al ejercicio de las acciones oportunas»[10]. Se presumía, por tanto, que de las comparecencias y de la investigación en general podían derivarse indicios de criminalidad que hubieran de ser puestos en conocimiento de las autoridades (como ya preveía, por su parte, el art. 124.3 RProvCD 1977)[11].

Por otro lado, el Sr. López Rodó propuso con fortuna que las CPI restringieran su ámbito de actuación a asuntos de interés público.[12] Menos éxito tuvo su segunda propuesta: que solo los españoles mayores de edad estuvieran obligados a comparecer, de modo que ni menores de edad ni extranjeros pudieran ser compelidos a ello. Por su parte, el Sr. Solé Barberá propuso suprimir el inciso final del art. 67.1 CE («[...] ni afectarán a las resoluciones judiciales») por entender que la expresión era redundante: si las conclusiones de las CPI no son vinculantes para los tribunales, entendía el Diputado, no podían afectar a las resoluciones.[13] Tal razonamiento no es hoy, sin embargo, tan claro (pues lo jurídico no se agota en lo vinculante: cap. V.9.2).

Finalmente, el Sr. Sancho Rof sugirió, sin éxito, que las CPI fueran o siempre mixtas (Congreso-Senado) o competencia exclusiva de una de las dos Cámaras, para evitar duplicidades carentes de finalidad práctica.[14] Su propuesta cobra actualidad en la XV Legislatura, en que Congreso y Senado indagan supuestos de hecho notablemente parecidos.[15]

---

[10] Enmienda Núm. 278.

[11] «Las Comisiones de encuesta no interferirán en ningún caso el ámbito e independencia del Poder judicial ni afectarán al valor de la cosa juzgada. Si en el curso de sus trabajos, una Comisión de encuesta, apreciare indicios de delito, lo comunicará a la Autoridad judicial». Sobre la cuestión de la cosa juzgada: *cfr.* cap. X.

[12] Enmienda Núm. 35.

[13] Enmienda Núm. 12.

[14] Enmienda Núm. 724.

[15] En el Senado: Comisión de Investigación sobre los contratos públicos realizados durante la pandemia de COVID-19, relacionados con la intermediación de Koldo García Izaguirre, así como los posibles casos de corrupción que, directa o indirectamente, tengan relación con las actividades y contactos de las personas que forman parte de la trama investigada en la Operación Delorme; y en el Congreso: Comisión de Investigación sobre los hechos, responsabilidades y enseñanzas en torno a los procesos de contratación para la adquisición de material sanitario por parte de las Administraciones públicas durante la crisis pandémica ocasionada por la COVID-19.

Concluido el periodo de presentación de enmiendas, el Informe de la Ponencia Constitucional se publicó en el BOC el 17 de abril de 1978.[16] Atendidas las propuestas, y teniendo por conveniente no reiterar la obligación de prestar auxilio del Gobierno que ya preveía el art. 101 del texto de la Ponencia[17], se aprobó por unanimidad el nuevo art. 70, con el siguiente tenor:

> «1. El Congreso y, en su caso, ambas Cámaras conjuntamente, podrán nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público. Sus conclusiones no serán vinculantes para los Tribunales ni afectarán a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio de las acciones oportunas, cuando proceda. [...] 2. Será obligatorio comparecer a requerimiento de las Cámaras. La ley regulará las sanciones que puedan imponerse por incumplimiento de esta obligación».[18]

El nuevo texto excluía, como se ve, la competencia del Senado para nombrar por sí mismo CPI. La redacción del texto era, por otro lado, confusa respecto de la obligación o facultad de las CPI de comunicar los resultados al MF, lo que daría lugar a un notable debate posterior (*cfr. infra* 1.2).

Por su parte, el régimen de las CPI (en lo que aquí interesa) se completaba con el nuevo art. 101 del texto de la ponencia (art. 87 del Anteproyecto) que sería aprobado con el siguiente tenor: las Cámaras y sus Comisiones «podrán recabar, a través de los Presidentes de aquéllas, la información y ayuda que precisen del Gobierno y de sus Departamentos y de cualesquiera autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas». Con ello quedaba garantizado un ámbito relevante de colaboración de las autoridades del Estado en beneficio de las CPI, pues las nociones de «información y ayuda» eran lo suficientemente anchas como para subsumir amplias facultades; además, quedaban abarcadas por el tenor literal de la norma las autoridades judiciales, antes excluidas. El Dictamen definitivo de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas se publicaba, junto con las enmiendas que se mantenían para ser defendidas en el Pleno y los votos particulares, el 1 de julio de 1978.[19] Para la discusión en el Pleno no se mantuvo ninguna enmienda relacionada con el art.

[16] BOC, Núm. 82, 17 de abril de 1978, pp. 1519 y ss.
[17] BOC, Núm. 82, 17 de abril de 1978, p. 1562.
[18] BOC, Núm. 82, 17 de abril de 1978, p. 1628.
[19] BOC, Núm. 121, 1 de julio de 1978, pp. 2591 y ss.

70 del texto propuesto por la Comisión.[20] De este modo, tanto los arts. 65 a 70[21] como los arts. 101 a 105[22], fueron aprobados por amplia mayoría.

1.2. *Iter* en el Senado

Tras la aprobación del texto en el Congreso, procedía el debate en el Senado. Respecto de las CPI se discutió, sobre todo, la necesidad de legitimar a la Cámara Alta para su nombramiento.[23]

El Sr. Sánchez Agesta propuso el siguiente texto para el art. 70.1 del Proyecto:

> «El Congreso y el Senado, y en su caso ambas Cámaras conjuntamente, podrán nombrar comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público. Sus conclusiones no serán vinculantes para los Tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado cuando proceda al Ministerio Fiscal para el ejercicio de las acciones oportunas».[24]

Así, tanto el Congreso como el Senado podían —juntos o por separado— nombrar CPI. Se trataba de evitar la llamada «hipertrofia congresional» a que se refería el Senador (que incluso sostuvo la mejor posición de las Cámaras

---

[20] BOC, Núm. 121, 1 de julio de 1978, p. 2624.

[21] BOC, Núm. 108, 12 de julio de 1978, p. 4199.

[22] BOC, Núm. 109, 13 de julio de 1978, p. 4231.

[23] Las enmiendas se publicaron, como era habitual, por separado. En el sentido de equiparar el papel de ambas Cámaras, *cfr.* la enmienda (núm. 696) del Grupo Parlamentario Independiente, que propuso que el art. 70 debiera comenzar estableciendo que: «Las Cámaras, por separado o conjuntamente […]», de manera que también el Senado pudiera nombrar CPI. Igualmente, la enmienda núm. 52 (Grupo Parlamentario Progresistas y Socialistas Independientes), la enmienda núm. 202 (Sr. Gutiérrez Rubio), la enmienda núm. 226 (Sr. Carazo Hernández), la enmienda núm. 432 (Sra. Landáburu González) o la enmienda núm. 62 (Sr. Xirinacs i Damians), que se refiere a la devolución al Senado de un derecho que el Congreso le sustrae, dando pie a una concepción iusnaturalista de las facultades de investigación parlamentarias, ampliamente compatible con la teoría de los *implied powers* (*cfr.* introducción). En el mismo sentido estuvo dirigida la enmienda núm. 733 (Grupo Parlamentario de UCD), que incluso plantea la posibilidad de que solo el Senado debiera estar legitimado para realizar estas investigaciones; igualmente la enmienda núm. 794 (Grupo Parlamentario Entesa dels Catalans) y la enmienda núm. 1063 (Grupo Socialista del Senado).

[24] Enmienda Núm. 335.

Altas para investigar, pues «los Diputados están prácticamente recargados de trabajo legislativo y tienen poco tiempo para estas encuestas»). Igualmente, el Sr. Sánchez Agesta sugirió mejorar la redacción del inciso relativo al rol del MF, para aclarar que las Cámaras carecen de potestad para decidir si proceden o no acciones judiciales. Así, las CPI debían poner en conocimiento del MF aquellas conclusiones que pudieran tener relevancia penal y sería aquel el que —cuando procediera— ejercitase las acciones que estimara oportunas.

Por su parte, el anterior art. 101 de la Ponencia constitucional (87 del Anteproyecto y 109 CE hoy) pasaba a ser el 102, aunque manteniendo la misma redacción. Respecto de este precepto se propusieron diversas enmiendas.[25] De esas solo interesa aquí la ofrecida por el Sr. Gutiérrez Rubio, que pretendía incorporar al art. 102 un ap. 2 con el siguiente tenor:

> «2. El Gobierno dará contestación a los acuerdos que se le hayan trasladado oportunamente por los Presidentes de las Cámaras y que hayan sido adoptados durante la tramitación de un proyecto o proposición de ley por las Comisiones del Congreso de los Diputados o del Senado y que hayan sido ratificados por el Pleno respectivo».[26]

Esta enmienda fue luego retirada, lo que conduce a pensar que la potestad de reclamar documentación que asiste hoy a las CPI no tiene por objeto solo el control del Gobierno ni tampoco la actividad legislativa, sino todo tipo de asuntos (*cfr.* cap. II.4). De haberse aprobado la enmienda propuesta por el Sr. Gutiérrez Rubio, parecería claro que la facultad de recabar información de las CPI habría de limitarse a cuestiones relativas a «un proyecto o proposición de Ley». La enmienda trataba, pues, de reforzar la obligación del Gobierno (como sujeto pasivo *natural* del control parlamentario) de pronunciarse sobre las opiniones de las Cámaras. No habiendo sido aprobada la enmienda, no puede restringirse con argumentos históricos el ámbito de aplicación del actual art. 109 CE a ningún tipo de información en particular: la clásica potestad de recabar información está al servicio de todas las investigaciones parlamentarias, se realicen con la finalidad que se realicen (*cfr.* cap. II.5).

Las enmiendas presentadas fueron debatidas en la Comisión de Constitución del Senado durante los meses de agosto y septiembre de 1978. Parti-

[25] Las enmiendas formuladas por los Sres. Xirinacs Damians (enmienda núm. 527) y Bajo Fanlo (enmienda núm. 1110) contienen modificaciones derivadas de una concepción distinta de la organización territorial del Estado.

[26] Enmienda núm. 211.

cularmente, el 1 de septiembre de 1978 se discutió el art. 70 del Anteproyecto, relativo a las CPI. El Sr. Sánchez Agesta reiteró ahí la necesidad de aclarar el inciso relativo al MF, que dejaba dudas respecto de si lo procedente eran las acciones judiciales o la comunicación de las conclusiones al MF. Pretendía aclarar que el «cuando proceda» se refiere al resultado de la investigación y no tanto a que el Congreso o el Senado determinen si proceden o no acciones penales.[27] Para el Sr. Sánchez Agesta, por tanto, el Congreso y el Senado gozarían de un amplio margen de apreciación, pudiendo decidir en qué circunstancias se pone en conocimiento del MF el resultado de una investigación parlamentaria.

El Sr. Villar Arregui se opuso a esta concepción, por entender que pesa sobre ambas Cámaras el deber de poner en conocimiento del MF las conclusiones que puedan contener indicios de criminalidad.[28] Sostenía el Sr. Villar Arregui que, de prosperar la redacción propuesta, podría entenderse que las CPI tienen el deber de analizar si los hechos son o no constitutivos de delito, para ponerlos o no, en conocimiento del MF.[29] Ese inciso («sin perjuicio de que sea comunicado [el resultado de la investigación]») atribuiría a las CPI una excesiva discrecionalidad difícilmente conciliable con el deber de denunciar que preveía —y prevé— el art. 262.I LECrim.

Finalmente, la redacción definitiva del precepto, que pasó al texto del Dictamen de la Constitución de 6 de octubre de 1978 (art. 75), fue la siguiente:

> «1. El Congreso y el Senado, y, en su caso, ambas Cámaras conjuntamente, podrán nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público. Sus conclusiones no serán vinculantes para los Tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas. [...] 2. Será obligatorio comparecer a requerimiento de las Cámaras. La ley regulará las sanciones que puedan imponerse por incumplimiento de esta obligación».[30]

---

[27] DSCG – Senado, Comisión de Constitución, Núm. 48, 1 de septiembre de 1978, p. 2195.

[28] DSCG – Senado, Comisión de Constitución, Núm. 48, 1 de septiembre de 1978, p. 2196.

[29] DSCG – Senado, Comisión de Constitución, Núm. 48, 1 de septiembre de 1978, p. 2196.

[30] BOC, Núm. 157, 6 de octubre de 1978, p. 3415 y ss.

El texto asumía, por tanto, la equiparación entre ambas Cámaras y mejoraba la redacción del inciso relativo al MF, de modo que quedara claro que sería éste (y no la Cámara) el que valorase la procedencia de las acciones. La propuesta fue debatida posteriormente en el Senado, aunque no hubo discusión respecto del art. 75.[31] Y, finalmente, el 13 de octubre de 1978 se hacían públicas las Modificaciones al Texto del Proyecto de Constitución remitido por el Congreso de los Diputados, cuyos arts. 75 y 108 coincidían con los anteriormente propuestos.[32]

1.3. Aprobación de los arts. 76 y 109 CE

No siendo idénticos los textos de las Cámaras, se hizo constituir una Comisión Mixta Congreso-Senado, cuyo debate fue secreto.[33] El Dictamen de aquella se conoció el 28 de octubre de 1978.[34] El texto definitivo tanto para el art. 76 (anterior 75) como para el art. 109 (anterior 108) coincidiría ya con el que asumiría la CE. De este modo, durante la génesis del art. 76 CE se produjeron importantes modificaciones en su sentido. De una parte, se exigió (frente a la indeterminación del Anteproyecto de CE y de los RProvCD 1977[35] y RProvSen 1977[36]) que el asunto a investigar fuera de «interés público». Por otro lado, se reconoció la potestad del Senado para nombrar CPI incluso simultáneas y sobre el mismo objeto que el Congreso de los Diputados. Igualmente, se introdujo y clarificó durante este *iter* legislativo la obligación de las Cortes Generales de comunicar al MF los resultados de las investigaciones que puedan tener relevancia penal. Así, con la previsión del art. 76 CE España se incorporaba a un amplio círculo de países que constitucionalizaban expresamente las CPI[37].

---

[31] DSCG – Senado, Núm. 62, 29 de septiembre de 1978, pp. 3130 y ss.

[32] BOC, Núm. 161, 13 de octubre de 1978, pp. 3559 y ss.

[33] El art. 3.2 Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política mandaba la creación de esta Comisión Mixta en el caso de que hubiera discrepancia entre los textos.

[34] BOC, Núm. 170, 28 de octubre de 1978, pp. 3701 y ss. El Presidente de las Cortes declaró formalmente aprobado el Dictamen de la Comisión Mixta Congreso-Senado (BOC, Núm. 177, 6 de noviembre de 1978, p. 3876).

[35] Art. 124.1.

[36] Art. 47.1.

[37] *Cfr.* art. 56 de la Constitución de Bélgica; § 51 de la de Dinamarca; § 35 de la de Finlandia. También arts. 6 bis y ss. del Règlement de l'Assemblée Nationale de Francia y Ordenanza

2. Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo, de Comparecencia ante las Comisiones de Investigación del Congreso y del Senado o de ambas Cámaras

La (para algunos «nefasta»[38]) LO 5/1984, de 24 de mayo, es la siguiente norma que configura parcialmente el régimen jurídico de las CPI. Ofrece, igualmente, algunas insuficientes previsiones que condicionan la pluralidad de actividades (judicial y parlamentaria) sobre unos mismos hechos.

2.1. Antecedentes e *iter* legislativo

En 1979 el Grupo Socialista presentaba en el Congreso de los Diputados una Proposición de Ley sobre la obligatoriedad de comparecencia ante las Comisiones de Investigación del Congreso y del Senado o de ambas Cámaras.[39] La norma preveía en su art. 1 que las CPI «desarrollarán su actividad con los mismos poderes y las mismas limitaciones que la autoridad judicial». Determinaba, además, que *todos* estarían obligados a comparecer (art. 2), así como los extremos que debía contener el requerimiento para ello.

De otro lado, además de castigar penalmente la incomparecencia (art. 6), la norma preveía la aplicación de la LECrim respecto del «modo y tiempo de efectuar la entrega de los requerimientos» (art. 4) y de modo general: su DA establecía que «en lo no previsto en esta ley, se estará a lo dispuesto con carácter general por la Ley de Enjuiciamiento Criminal», siguiendo el histórico ejemplo de la Comisión de Responsabilidades de la II República[40] y el actual de los arts. 44.2. GG (y su predecesor, el 34.III de la Constitución de Weimar)[41] u 82.II

Núm. 58-1100, de 17 de noviembre de 1958; art. 68.2 de la Constitución de Grecia; 82 de la de Italia; 70 de la de Holanda; 53 de la de Austria o 156, 178 y 180 de la de Portugal.

[38] Soriano Díaz, R. L., «Parlamento y derechos fundamentales», *Revista de las Cortes Generales,* Núm. 46, 1999, p. 68.

[39] BOCG – Congreso de los Diputados, Serie B, Núm. 35-I, 13 de junio de 1979, pp. 149 y ss. *Cfr.* Álvarez Ossorio-Fernández, C., *Teoría...*, *op. cit.*, pp. 56 y ss.

[40] Art. 4 de la Ley de 27 de agosto de 1931.

[41] El inicio de esta tendencia a la constitucionalización de las CPI se sitúa habitualmente en el art. 34 de la Constitución de Weimar (que proyecta su influjo en los trabajos parlamentarios de la CE 1931) y cuyo precedente más remoto en Alemania no es, como se mantiene habitualmente, el art. 82 de la Constitución de Prusia de 1850, sino el art. 81 de la de 1848. Al respecto, *cfr.* Linke, T., *Entstehung und Fortbildung des Enquête- und Untersuchungsrechts in Deutschland*,

de la Constitución de Italia. La más intensa de las facultades de estas CPI venía contenida en el art. 5, que facultaba al Presidente (de la respectiva Comisión, se entiende) para «ordenar que la persona requerida sea conducida por la fuerza pública, sin perjuicio de la facultad de poner los hechos en conocimiento del Ministerio Fiscal, con objeto de que ejerza las acciones penales oportunas». De ahí derivaba pues, que sería el MF y no la CPI la que valorara la procedencia de las acciones penales, privando a las CPI (más allá de la obligación del art. 262.I LECrim) de una facultad singular para excitar el inicio de un proceso penal. En todo caso, la celebración de elecciones generales en octubre de 1982 abortó la tramitación de esta norma.

Ya iniciada la II Legislatura (1982-1986), publicaba el BOCG un Proyecto de Ley de comparecencia ante las Comisiones de Investigación del Congreso y Senado.[42] La Exposición de Motivos que lo acompañó puso de relieve la necesidad de que la Ley fijara el «marco garantista en que los supuestos sancionadores han de aplicarse, que en todo caso no será de aplicación a los supuestos previstos en el Título V de la Constitución», es decir, a los supuestos relativos a las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales. El tenor de los dos primeros preceptos del Proyecto fue el siguiente:

> «Todos los ciudadanos españoles y extranjeros que se encuentren en España están obligados a comparecer a requerimiento de las Comisiones de Investigación, nombradas por las Cámaras Legislativas» (art. 1). [...] «Los requerimientos para comparecer se formularán mediante citación fe-

Duncker & Humblot, Berlin 2015, p. 433; o Ehrmann, H. W., «The Duty of Disclosure in Parliamentary Investigation: A Comparative Study», *University of Chicago Law Review*, Vol. 11, Núm. 2, 1944, pp. 117 y ss. Este último hace notar, en la nota 131, que «(*o*)*nly after the collapse of the German monarchies, eighty years later, was a true right of parliamentary inquiry created*». Las normas prusianas encuentran su origen, a su vez, en el art. 40 de la Constitución de Bélgica de 1831: «(*c*)*haque chambre a le droit d'enquête*». El StGH reconoció, sin embargo, en una ya vieja S. de 12 de julio de 1921, que el primer *Enquêterecht* que conoce el Derecho alemán aparece en el texto constitucional de Sachsen-Weimar-Eisenach (§ 91) de 5 de mayo de 1816. La debilidad de aquel derecho de investigación no le permite, ahora bien, ser verdaderamente el primero de la historia, como ha acreditado Linke, T., *Entstehung..., op. cit.*, p. 117. *Cfr.*, por último, sobre todo ello: Buchhalter Montero, B., «Die Rechtsstellung des Zeugen in den parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in der Zeit der Weimarer Republik (1919-1933): Beitrag zur Analyse der „sinngemäßen Anwendung der Strafprozessordnung» (Art. 34. Abs. 3 S. 1 RVerf 1919) auf parlamentarischer Ebene», *Revista General de Derecho Procesal*, Núm. 62, 2023, pp. 1 y ss.

[42] BOCG – Congreso de los Diputados, Serie A, Núm. 54-I, 21 de septiembre de 1983, pp. 439 y ss.

> haciente de la Presidencia de la Cámara, en los términos establecidos en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado, y en forma de oficio, en el que se hará constar: 1) Expresión de la Presidencia que requiere, fecha del acuerdo para requerir y Comisión de Investigación ante la que se ha de comparecer. 2) Nombre y apellidos de los requeridos y señas de su domicilio. 3) Lugar, día y hora en que haya de comparecer el requerido, con apercibimiento de las responsabilidades en que pudiera incurrir en caso de incomparecencia. 4) Objeto del requerimiento y testimonio que haya de ser prestado» (art. 2).

Por tanto, el Proyecto de Ley no exigía —igual que sus precesores— que el requerimiento diera cuenta al compareciente de los derechos que le asisten, como sí exige hoy el art. 2.e) LO 5/1984.

Por su parte, el art. 3 contenía, confusamente redactada, la sanción penal para el caso de no comparecer: «El requerimiento conforme a lo previsto en el artículo anterior, que dejara voluntariamente de comparecer ante una Comisión de Investigación, incurrirá en un delito de desobediencia previsto y penado en el Código Penal». Al margen de eso, el art. 4 del Proyecto de Ley preveía que el Presidente de la Cámara pudiera dirigirse al Gobierno «al efecto de que el requerido que no hubiese comparecido sea conducido por la fuerza pública a la presencia de la Comisión de Investigación correspondiente». Reducía el Proyecto la autoridad del Presidente de la Cámara que, a diferencia de lo que preveía el anterior proyecto, debía acudir al auxilio del Gobierno. Para el 17 de diciembre de 1983 se publicaba el Informe de la Ponencia sobre el Proyecto de Ley.[43]

Allí se puso de relieve que era innecesaria la mención a los extranjeros que se encontraran en España (que no equivale necesariamente a «extranjeros residentes»: cap. VII.1.2), pues la pretensión de la norma era constituir una «obligatoriedad genérica no solo de todos los españoles, sino también de los extranjeros en general, sin que sea preciso que estos residan en España»[44]. Una obligación de comparecer tan amplia como la que se derivaba de estas afirmaciones de la Ponencia (tendencia advertible también en otros países)[45], no es hoy compatible con

---

[43] BOCG – Congreso de los Diputados, Serie A, Núm. 54-2, 17 de diciembre de 1983, p. 440/3.

[44] BOCG – Congreso de los Diputados, Serie A, Núm. 54-2, 17 de diciembre de 1983, p. 440/3.

[45] *Cfr.* Davidson, G. E., «Congressional Extraterritorial Investigative Powers: Real or Illusory?», *Emory International Law Review*, Vol. 8, Núm. 1, 1994, pp. 104 y 105, que da cuenta de algunas tesis que pretenden admitir, incluso, el derecho de los Estados Unidos de sancionar a

el Derecho Internacional Público (cap. IV.4.2.2). Eso justifica que el art. 1.1 LO 5/1984 obligue, únicamente, a españoles —residan donde residan— y a extranjeros que residan en España. La Ponencia propuso, además, algunas modificaciones relevantes: la introducción de una serie de plazos para la notificación de la citación para comparecer, la supresión de la posibilidad de ordenar coactivamente la comparecencia y la previsión de causas que pudieran justificar la incomparecencia. Se reconocía, pues, una serie de garantías al llamado a comparecer.

Unos meses más tarde, el 11 de febrero de 1984 se publicaba el Dictamen de la Comisión Constitucional y las enmiendas que se mantuvieron para su defensa en el Pleno.[46] El art. 1 del texto propuesto por la Comisión preveía ahora que los obligados debían comparecer «personalmente a requerimiento de las Comisiones de Investigación». Mantenía también la necesidad de reembolsar los gastos ocasionados a los comparecientes (art. 4) e introducía un ap. 4 en el art. 2, previendo que cuando el requerido reuniera la condición de funcionario, se enviaría copia de la citación a su superior jerárquico, a los solos efectos de su conocimiento. De ese texto, hoy mantenido, deriva que los superiores jerárquicos de los llamados a comparecer carecen de potestad para prohibir la comparecencia de sus subordinados.[47]

El 1 de marzo de 1984 era aprobado el Proyecto de Ley por el Pleno del Congreso de los Diputados.[48] Ya preveía el texto la necesidad de que el requerimiento informase de los derechos que asisten al compareciente, así como la puesta en conocimiento del MF de los indicios racionales de criminalidad que pudieran deducirse de las manifestaciones del compareciente. Y finalmente, tras las poco relevantes enmiendas propuestas por el Senado[49] el BOCG publicaba la aprobación definitiva de la LO 5/1984[50].

---

otros países que no colaboren con sus indagaciones parlamentarias. Ejemplo, pues, de «imperialismo parlamentario» (*cfr.* cap. IV.4.2.2.1). *Cfr.* También: McCanse Wright, A., «Extraterritorial Congressional Oversight», *Wayne Law Review*, Vol. 64, Núm. 1, 2018, pp. 227 y ss.

[46] BOCG – Congreso de los Diputados, Serie A, Núm. 54-II, 17 de diciembre de 1983, pp. 440/7 y ss.

[47] Distinta es, entonces, la intensidad con que las CPI pueden indagar sobre conductas de funcionarios en comparación con el Defensor del Pueblo (*cfr.* art. 21 LO 3/1981).

[48] BOCG – Congreso de los Diputados, Serie A, Núm. 54-III, 8 de marzo de 1984, pp. 440/9 y ss.

[49] BOCG – Congreso de los Diputados, Serie A, Núm. 54-IV, 4 de mayo de 1984, pp. 440/11 y ss.

[50] BOCG – Congreso de los Diputados, Serie A, Núm. 54-V, 11 de mayo de 1984, pp. 440/13 y ss.

2.2. Texto definitivo

La norma hoy vigente desarrolla el art. 76.2 CE sin remitirse a las normas del enjuiciamiento criminal, como hiciera la Proposición de Ley de 30 de mayo de 1979. Las especialidades que suscita su régimen jurídico irán abordándose a lo largo de este estudio, lo que no impide ahora señalar que la norma no recogió finalmente la posibilidad de obligar físicamente a comparecer, como sí preveía el proyecto inicial.

3. Normas penales

El Código Penal es otra de las Leyes esenciales que configuran el régimen normativo de la investigación parlamentaria en España.[51] Al margen de la discusión sobre los destinatarios de las normas penales (si los ciudadanos como tales o los operadores jurídicos)[52], lo cierto es que determinadas conductas realizadas en relación con las CPI pueden dar origen a responsabilidad penal. La existencia de un castigo de esta clase refuerza indirectamente, por tanto, las potestades indagatorias de las CPI y su operatividad. Las aproxima también a la posición que ocupan los órganos jurisdiccionales (y contribuye a su confusión: del deslinde se ocupa el cap. IX). Ante los Tribunales, efectivamente, se

---

[51] Monográficamente sobre la cuestión, *cfr.* Vázquez-Portomeñe Seijas, F., *El falso testimonio ante comisión parlamentaria de investigación (Art. 502.3 CP) — Tipo de injusto*, Atelier, Barcelona, 2005.

[52] *Cfr.* Binding, K., *Die Normen und ihre Übertretung – Eine Untersuchung über die rechtsmässige Handlung und die Arten des Delikts*, 1. Band, Verlag von Wilhelm Engelmann, Leipzig, 1872, pp. 3 y ss. Más adelante y en la procesalística, *cfr.* Beling, E., *Deutsches Reichstrafprozeßrecht*, Walter de Gruyter & Co., Berlin und Leipzig, 1928, p. 7, nota 2. Entre nosotros, recientemente y por todos, *cfr.* Alpaca Pérez, A., «Consideraciones sobre normas, derechos y deberes en el injusto penal», *InDret*, Núm. 1, 2022, pp. 273 y ss. en particular. La STC 77/2023, de 20 de junio, FJ 4 a) ha afirmado, sin mayor fundamentación, que es el CP mismo el que «impone la obligación de comparecer ante las comisiones de investigación al sancionar» a quien no comparece cuando debía hacerlo. Lo cierto es que el deber nace directamente del art. 76.2 CE o, en su caso, del art. 1.1 LO 5/1984. Y, desde luego, el antiquísmo tenor del art. 8.1 CC no puede considerarse argumento suficiente para sostener, hoy, que las Leyes penales *obligan* por sí mismas a una conducta distinta que la de extraer la consecuencia jurídica concreta. En el Derecho penal inglés sí se habla normalmente, por el contrario, de *prohibited conduct*: *cfr.* Card, R. y Molloy, J., *Card, Cross & Jones Criminal Law,* 22nd Edition, Oxford University Press, Oxford, 2016, p. 33.

pueden cometer delitos similares a los que el CP castiga respecto de las CPI (como la omisión del deber de comparecer[53] o el falso testimonio[54]).

En este contexto debe entenderse, pues, el actual art. 502 CP que sustituye (desde 1995) la antigua sanción penal que contenía el art. 4 LO 5/1984.[55] Este castigaba, como reo de desobediencia grave, al requerido que «dejara voluntariamente de comparecer para informar» ante una CPI (ap. 1). Reconocía, además, la existencia de causas que pudieran justificar la incomparecencia, a discreción del Presidente de la Cámara. Más allá de eso, el art. 76.2 CE no exige que el incumplimiento del deber de comparecer sea penalmente sancionado (y, de hecho, no siempre lo es: cap. I.5.1.2).[56] Que no lo exija, sin embargo, no significa que la decisión no sea adecuada (a pesar de la crítica generalizada de la doctrina)[57].

3.1. Bien jurídico protegido

Sin entrar ahora en la discusión sobre el concepto mismo de bien jurídico protegido o incluso sobre la legitimidad de las teorías que los entienden existentes, es posible entender que un bien jurídico es cualquier circunstancia o

---

[53] Art. 463.1 CP.

[54] Art. 458.1 CP.

[55] No puede entenderse configurador del régimen jurídico el art. 508.1 CP, que castiga a la autoridad o funcionario público que se arrogare atribuciones judiciales o impidiere ejecutar una resolución. Su aplicación a alguna CPI solo podría considerarse patológica.

[56] Torres Bonet, M., *Las comisiones..., op. cit.,* p. 344; Astarloa Huarte-Mendicoa, I., y Cavero Gómez, M., «Artículo 76...», en Alzaga Villamil, O. (dir.), *Comentarios..., op. cit.,* p. 600; Carrasco Andrino, M. d. M., «Tutela penal de las Comisiones Parlamentarias de Investigación y de la actividad de otros órganos constitucionalmente reconocidos», *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, Tomo 67, Fasc./Mes 1, 2014, p. 159; o Álvarez Ossorio-Fernández, C., *Teoría..., op. cit.*, p. 182. También en la jurisprudencia: STSJ Cataluña (Sala de lo Civil y Penal, Sección 1.ª) 2/2023, de 25 de abril, FJ 4.1.4. Sí mantienen, por el contrario, que la sanción debe necesariamente penal: Alzaga Villaamil, O. y Álvarez Rodríguez, I., *Derecho político español según la Constitución de 1978*, 7.ª ed., Tomo II, Marcial Pons, Madrid, 2021, p. 478.

[57] *Cfr.* Gude Fernández, A., *Las comisiones..., op. cit.*, p. 244; Tamarit Sumalla, J. M., «Artículo 502», en Quintero Olivares, G. (dir.) y Morales Prats, F. (coord.), *Comentarios al Código Penal Español*, Tomo II, 7.ª ed., Thomson Reuters – Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2016, ap. 2; Matia Portilla, F. J., «Artículo 502», en Gómez Tomillo, M. (dir.), *Comentarios al Código Penal*, 2.ª ed., Lex Nova, Valladolid, 2011, p. 1770; o Carrasco Andrino, M d. M., «Tutela penal...», *op. cit.,* p. 158.

hecho que, estando al servicio del libre desarrollo del individuo, se necesita para materializar sus derechos fundamentales y el funcionamiento de un sistema dirigido a posibilitarlo.[58]

3.1.1. *Correcto funcionamiento de las CPI e independencia informativa*

En ese sentido, el bien jurídico protegido por los aps. 1 y 3 del art. 502 CP es el apropiado funcionamiento de las CPI. Así ha sido mantenido con acierto en la doctrina nacional y así deriva de la ubicación de los preceptos en el CP: Secc. 1.ª del Cap. III («De los delitos contra las Instituciones del Estado») del Tít. XXI («Delitos contra la Constitución»). Se trata, entonces, de garantizar la operatividad de ciertos órganos del Estado. Es decir, el reproche penal tiene por objeto asegurar el «correcto funcionamiento»[59] o «la integridad de las funciones de las Cortes Generales como órganos de representación de la soberanía nacional»[60]. Por otro lado, que el bien jurídico tutelado sea solo «el derecho a la información» que asiste las CPI «en su labor de control parlamentaria»[61] es dudoso: admitirlo así supondría (además de calificar toda indagación como *de control*, lo que no siempre es el caso: cap. II.4), dejar sin tutela penal a las CPI que indagan sobre hechos que poco o nada tienen que ver con el Gobierno.

3.1.2. *Legitimación constitucional de su tutela*

La identificación del bien jurídico es menos problemática que la discusión sobre su legitimidad constitucional que está, sin embargo, dada.[62] Afirmarlo así no impide reconocer que, en otras experiencias foráneas en que las CPI son también relevantes constitucionalmente, algunas de esas conductas no están

---

[58] Roxin, C. y Greco, L., *Strafrecht – Allgemeiner Teil*, Bd. I, 5. Aufl., C.H. Beck, München, 2020, p. 26.

[59] ATS (Sala de lo Penal) s/n., de 7 de julio de 2016, FJ 3. Lo mismo se ha mantenido para Brasil: Regis Prado, L., «Falso testemunho e comissão parlamentar de inquérito», *Revista dos Tribunais*, Vol. 942, 2014, p. 7.

[60] STC 25/2022, de 23 de febrero, FJ 7.3.3.1.

[61] Carrasco Andrino, M. d. M., «Tutela penal...», *op. cit.,* p. 186.

[62] Torres Muro, I., *Las comisiones..., op. cit.,* p. 102. En contra: Matia Portilla, F. J., «Artículo 502», en Gómez Tomillo, M. (dir.), *Comentarios..., op. cit.*, p. 1770; o Carrasco Andrino, M. d. M., «Tutela penal...», *op. cit.,* pp. 157 y ss.

penalmente reprochadas.[63] Entre nosotros, la constitucionalidad del reproche penal se justifica, igualmente, por otras circunstancias.

Por una parte, el Parlamento es el órgano central del Estado, que desarrolla algunas de las funciones más trascendentales de la comunidad política.[64] Para el apropiado desarrollo de esas funciones debe poder proveerse de información veraz. Con mucha dificultad podría eso suceder si carecieran las CPI de potestad *real* para hacer comparecer a quienes pueden contribuir a su ilustración.

De otro lado, un sucinto análisis de la decisión legislativa desde el principio de proporcionalidad arroja (aunque no para todos)[65] un resultado satisfactorio. Y, efectivamente, a pesar de que los parámetros manejados por el TC respecto de la proporcionalidad penal no sean especialmente estrictos[66] y a pesar de que esos mismos se prestan al abuso interpretativo[67], la decisión de castigar aquellas conductas es proporcional. En primer término, los aps. 1 y 3 del art. 502 CP persiguen un fin legítimo: tutelar el correcto funcionamiento de un órgano constitucional.[68] Decisión homologable a la tutela penal de otros órganos del Estado. La medida es también idónea para perseguir ese le-

[63] *Cfr.* Raval, D. J. B., «Le statut des personnes entendues devant les commissions parlementaires», *Informations constitutionelles et parlementaires*, Núm. 26, 1997-1998, p. 58.

[64] Efectivamente: «[El Parlamento] da vida al sujeto político más importante de nuestro sistema y hace posible la integración de los plurales y diversos intereses presentes en la sociedad. Sin Parlamento sería muy dificil imaginar la democracia representativa» (Aranda Álvarez, E., «"Parlamento abierto": Una visión desde los principios de funcionamiento de las Cámaras parlamentarias», *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 11, 2017, p. 18). Eso mismo explica la existencia de las antiguamente llamadas inviolabilidades parlamentarias (hoy mejor conocidas como *garantías*): Lucas Murillo de la Cueva, P., «Las garantías parlamentarias en la experiencia constitucional española», *Revista de las Cortes Generales*, Núm. 108, 2020, p. 135.

[65] Carrasco Andrino, M. d. M., «Tutela penal...», *op. cit.,* p. 158.

[66] STC 65/1986, de 22 de mayo, FJ 3. Ese criterio solo es decisivo cuando, efectivamente, existe una falta de proporción lesiva de la dignidad humana o del sentimiento de justicia: STC 160/1987, de 27 de julio, FJ 6 b).

[67] Roxin, C., *Strafrecht – Allgemeiner Teil*, Bd. I, 4. Aufl., C. H. Beck, München, 2006, p. 40.

[68] Ha vedado el TC la posibilidad de tutelar no solo circunstancias constitucionalmente proscritas, sino también «socialmente irrelevantes»: STC 55/1996, de 28 de marzo, FJ 7; o STC 111/1993, de 25 de marzo. Entonces: «*Bienes protegibles* serán así las instituciones públicas democráticas, y los distintos presupuestos y manfiestaciones de las libertades públicas y privadas»: Lascuraín Sánchez, J. A., «Cuándo penar, cuánto penar», en Lascuraín Sánchez, J. A. y Rusconi, M. (dirs.), *El principio de proporcionalidad penal*, Ad Hoc, Buenos Aires, 2014, p. 292. Cursiva en el original.

gítimo fin, pues contribuye *realmente* a reforzar la operatividad del Parlamento.[69] Es, también, necesaria: de la experiencia de otros países se puede deducir que cuando el deber de comparecer o de decir verdad no se acompaña por una sanción penal en caso de incumplimiento, su eficacia es testimonial.[70] Con esto no quiere decir este estudio que ese argumento empírico y extranjero sea decisivo. Es, solo, un indicio de que la sanción penal parece la única manera posible de alcanzar el fin legítimo: que los llamados comparezcan y digan la verdad. Y, finalmente, la medida es proporcionada en sentido estricto: la legítima tutela de valores comunitarios (y, por tanto, la retracción en algunos casos de la posición individual del compareciente, por ejemplo) y el relativamente escaso coste en libertad (comparecer y declarar no es una obligación desmedida) conducen a pensar que el castigo penal está justificado. Justificado si se considera que el Derecho conoce mecanismos para eximir de responsabilidad penal a quienes no es exigible *in concreto* el cumplimiento del deber de colaborar con la CPI.

3.2. Tipos

El ap. 1 del art. 502 CP castiga, como reos del delito de desobediencia (ya no grave), a «los que, habiendo sido requeridos en forma legal y bajo apercibimiento, dejaren de comparecer ante una Comisión de investigación de las Cortes Generales o de una Asamblea Legislativa de Comunidad

[69] Respecto de la idoneidad (conocida también como adecuación o funcionalidad, entre otras), no se trata «de evaluar la mayor o menor eficacia comparativa de la medida restrictiva [la tipificación de las conductas de los ap. 1 y 3 del art. 502 CP) o la generación de efectos distintos de los deseados [la *judicialización* de las CPI], sino simplemente de adverar su idoneidad cualitativa para alcanzar el fin normativo»: Lascuraín Sánchez, J. A., «Cuándo penar...», en Lascuraín Sánchez, J. A. y Rusconi, M. (dirs.), *El principio..., op. cit.*, p. 300.

[70] E incluso, cuando existe amenaza penal, la eficacia de la obligación no está siempre garantizada. Así lo demuestran las reticencias de algunos cargos públicos a comparecer: *cfr.* Dictamen del Consejo de Estado 406/2017, de 25 de mayo; «Exempleada de Crespo Gomar que no declaró en el Senado no acude a Les Corts a la comisión de financiación de PSPV y Bloc», *Europa Press C. Valenciana*, 18 de diciembre de 2018; o más recientemente: DSPC – Comissió d'investigació sobre l'Espionatge de Representants Polítics..., Sèrie C, Núm. 573, 14 de març de 2023, pp. 1 y ss.; o, en la misma CPI: Parlament de Catalunya, Comissió d' Investigació sobre l'Espionatge de Representants Polítics..., Sessió Núm. 8, 2 de juny 2023 (transcripció en brut), p. 52. También: DSPA – Comisión de investigación de la Fundación Andaluza Fondo..., Núm. 163, 7 de noviembre de 2019, pp. 29 y ss.

Autónoma».[71] Por su parte, el ap. 3 del art. 502 prevé castigo para el «convocado ante una Comisión parlamentaria de investigación [que] faltare a la verdad en su testimonio». Este régimen permaneció inalterado hasta la LO 15/2003, de 25 de noviembre, que modificó la penalidad, pero no alteró los tipos.

3.2.1. *Omisión del deber de comparecer: art. 502.1 CP*

El art. 502.1 CP (no extraño en el contexto internacional)[72] configura un delito de omisión propia.[73] Es decir, el tipo objetivo se cumple con la no realización de la acción esperada (comparecer).[74] No exige, por tanto, posición de garante alguna (art. 11 CP). Además de la omisión de la conducta (no comparecer ante la CPI de las Cortes o de una Asamblea de una CCAA), el tipo objetivo exige que el omitente haya sido requerido en forma legal y bajo apercibimiento de sanción. Esto convierte, para algunos, al delito en uno especial. Se defiende que el requerimiento para comparecer especifica al autor, que se encuentra en una «posición sobrevenida de deber»[75]. Lo cierto, sin embargo, es

---

[71] Si el reo fuera autoridad o funcionario público, se le impondría además la pena de suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años.

[72] Normas análogas se prevén, por ejemplo, en Australia, donde la pena por no comparecer puede abarcar hasta 6 meses de prisión o una multa no superior a 3650 dólares: Buchanan, K., «Australia», Acosta, L. (dir.), *Parliamentary Right to Inquiry*, Law Library of Congress, Washington D. C., 2020, p. 11.

[73] Tamarit Sumalla, J. M., «Artículo 502», en Quintero Olivares, G. (dir.) y Morales Prats, F. (coord.), *Comentarios..., op. cit.* ap. 2; Manzanares Samaniego, J. L., *Código Penal*, Comares, Granada, 2010, p. 1323; Matia Portilla, F. J., «Artículo 502», en Gómez Tomillo, M. (dir.), *Comentarios..., op. cit.*, p. 1770; Ciriero Soleto, F. J., «La no comparecencia...», *op. cit.,* p. 22; Díaz Torrejón, P., «Capítulo 29. Delitos contra las instituciones del Estado y la división de poderes», en Zárate Conde, A., (coord.), *Derecho Penal – Parte Especial*, Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid, 2016, p. 893; o Carrasco Andrino, M. d. M., «Tutela penal...», *op. cit.,* p. 168.

[74] Mir Puig, S., *Derecho penal — Parte General*, 10.ª ed., Reppertor, Barcelona, 2016, p. 324.

[75] Sessano Goenaga, J. C., «El delito de incomparecencia ante Comisiones parlamentarias de investigación como delito de "infracción de deber"; el sujeto activo de la conducta delictivo: el autor típico como obligado especial con un rol institucional», *Anales de Derecho – Universidad de Murcia*, Núm. 21, 2003, p. 290. Reconociendo también el carácter de especial del delito: Carrasco Andrino, M. d. M., «Tutela penal...», *op. cit.,* p. 161.

que no genera el deber la norma penal *in abstracto*, sino la CE (art. 76.2) y la LO 5/1984 (art. 1.1). El CP tan solo castiga la omisión del deber, pero no lo fundamenta.[76]

Por otro lado, la referencia al delito de desobediencia en el art. 502.1 CP es confusa, pues remite al art. 556.1 CP que, como delito contra el orden público (Tít. XXII CP), presupone una proximidad espacial y temporal entre la emisión de la orden y el incumplimiento de la misma.[77] Esta (desafortunada)[78] remisión al delito de desobediencia en el art. 502.1 CP solo se explica como residuo histórico de la previsión que contenía el antiguo art. 4 LO 5/1984, construido como un delito de desobediencia en remisión al viejo art. 237 CP 1973. Este último, a diferencia del actual art. 556.1 CP, no era un delito contra el orden público, sino contra la «seguridad interior del Estado» (Tít. II, Libro II CP 1973), de lo que no se seguía la necesidad de proximidad especial y temporal entre la orden emitida y su omisión.

La consecuencia fundamental de este entendimiento del art. 502.1 CP es que su tipicidad no puede delimitarse con base en el art. 556.1 CP, que no opera como tipo genérico o residual, sino solo castigando el incumplimiento inmediato y grave de órdenes presenciales.[79] Esto no sucede respecto del llamamiento a comparecer por una CPI. Entonces, el tipo del art. 502.1 CP configura un delito autónomo, deslindado de la «desobediencia grave» que, relevante bajo el CP 1973, es hoy intrascendente.[80]

Se ha sostenido, igualmente, la necesidad de que el requerimiento suceda en diversas ocasiones, de manera que el delito se consumaría «en caso de no comparecer tras reiteradas peticiones» y tras el «apercibimiento expreso de incurrir en responsabilidad penal en caso de no comparecer»[81]. Esta posición

---

[76] En el plano fáctico nada impide derivar de esa norma penal una obligación *lato sensu* de comparecer.

[77] Colomer Bea, D., «La tutela penal de las funciones públicas y los delitos de desobediencia», *Revista General de Derecho Penal*, Núm. 35, 2021, p. 20.

[78] *Cfr.* STC 25/2022, de 23 de febrero, FJ 7.3.3.1

[79] Colomer Bea, D., «La tutela...», *op. cit.,* p. 20.

[80] En contra: Álvarez García, F. J., «Sobre quebrantamiento de condena, impago de pensiones, falta de comparecencia a comisiones de investigación y citaciones judiciales», *UNED – Revista de Derecho Penal y Criminología*, Núm. 19, 2007, p. 26. Para él, la conducta típica reclama no solo no comparecer, sino el resto de los elementos típicos del art. 556 CP. Igualmente: Carrasco Andrino, M. d. M., «Tutela penal...», *op. cit.,* p. 169.

[81] Carpio Briz, D., «Artículo 502», en Corcoy Bidasolo, M. y Mir Puig, S. (dirs.) y Vera Sánchez, J. S. (coord.), *Comentarios al Código Penal*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, p. 1591.

parece, sin embargo, dudosa. En primer término, porque no deriva así de la Ley (que no da segundas oportunidades para comparecer, salvo causa justificada) y, en segundo término, porque admitirlo así supone que el compareciente está legitimado para alterar a voluntad y sin justificación alguna el plan de trabajo de las CPI (en desmedro del *ius in officium* de los parlamentarios: cap. III.1.2.5). Tampoco es claro, desde esta posición, cuántos requerimientos son necesarios para entender consumado el delito. Tales inseguridades aconsejan rechazar un entendimiento tal de la citación a comparecer, aunque en la práctica parlamentaria las CPI suelan dar, en ocasiones, segundas oportunidades[82]. Que los Tribunales, conforme al art. 716.II LECrim, suelan reiterar los requerimientos a quienes se niegan a declarar en causa judicial[83] no es argumento suficiente. En otros países se ha reconocido, por otra parte, la posibilidad (aunque no la obligación) de que las CPI reiteren la citación a comparecer: art. 12 Ley holandesa de 11 de octubre de 1977. No es, sin embargo, el caso de las Cortes Generales. Nada obsta, desde luego, a que la CPI reitere el requerimiento si lo estima procedente.[84]

3.2.2. *Falso testimonio: art. 502.3 CP*

El art. 502.3 CP castiga (también con parangón internacional, por ejemplo en Portugal[85], Austria[86] o Alemania[87]) al «convocado [que] ante una comisión parlamentaria de investigación faltare a la verdad en su testimonio» (siempre que lo que se declare tenga relevancia para el objeto de la CPI)[88]. La norma

[82] DSCG — Senado, Comisión de Investigación sobre los contratos, licencias, concesiones, ayudas y otras operaciones del Gobierno y del sector público, relacionadas con la intermediación de Koldo García Izaguirre…, Núm. 297, 20 de febrero de 2025, p. 2 (la compareciente no hace acto de presencia); Núm. 315, 5 de marzo de 2025, p. 82 (vuelve a tratarse la cuestión de la falta de comparecencia y el Presidente informa de que es citada, para el día 10 de abril de 2025, por edictos); y Núm. 364, 10 de abril de 2025, pp. 1 y ss. (la compareciente hace acto de presencia pero con el pelo cubierto con un pañuelo y gafas de sol y se acoge a su derecho a no declarar sin ofrecer tampoco mayor fundamentación [p. 3]).

[83] *Cfr.* STS (Sala de lo Penal) 801/2022, de 5 de octubre.

[84] *Cfr.*, por ejemplo, Parlament de Catalunya, Comissió d' Investigació sobre l'Espionatge de Representants Polítics..., Sessió Núm. 4, 3 de març de 2023 (transcripció en brut), p. 46.

[85] Art. 19.1 de la Ley Núm. 5, de 1 de marzo de 1993.

[86] § 288.III öStGB.

[87] § 162.II StGB.

[88] AAP Madrid (Secc. 29.ª) 699/2020, de 10 de diciembre, FJ 4.

debe entenderse en conexión con los arts. 458 y 460 CP[89], de manera que una interpretación sistemática lleva a la conclusión de que la comisión del delito exige la modificación sustancial de la verdad, es decir, que la «alteración ha de incidir de forma determinante sobre aspectos esenciales del objeto de la declaración»[90]. La manifestación falsa típica es «aquella cuyo contenido descriptivo o informativo resulta fenomenológicamente incompatible con la realidad producida o da cuenta de una realidad inexistente, entorpeciendo significativamente la reconstrucción de lo acontecido»[91]. Una elemental interpretación sistemática exige castigar solo a quien falta *sustancialmente* a la verdad ante una CPI.[92] No se impone entre nosotros la postura del TS estadounidense, para el que el falso testimonio (*perjury*) es punible solo cuando es «*capable of influencing the committee*»[93]. En España, el testimonio falso no solo debe ser capaz de condicionar a la CPI (que en ocasiones puede ser más o menos influenciable), sino que debe ser sustancialmente falso.

Al delito de falso testimonio ante una CPI se ha reprochado, particularmente, carencia de sustento constitucional (como el art. 76.2 CE ofrece para la comparecencia).[94] Ese déficit es, sin embargo, más aparente que real: ¿para qué se puede obligar a comparecer si no es para ofrecer verdadera información?[95] Carece, además, de consecuencia práctica: lo que el CP pretende tutelar no es *per se* un deber de veracidad ante las CPI (como expresión, quizás, de honestidad) sino la operatividad de las CPI (que sí tienen anclaje constitucional).

---

[89] ATS (Sala de lo Penal) 20004/2023, de 11 de enero, FJ 6. Sobre el delito de falso testimonio como instrumento de protección del proceso, *cfr.* Rey Peña, P., Benlloch Petit, G. y Agustina, J., «El delito de falso testimonio como instrumento de protección del proceso», *Justicia – Revista de derecho procesal*, Núm. 1, 2018, pp. 357 y ss.

[90] AAP Madrid (Secc. 29.ª), 699/2020, de 10 de diciembre, FJ 3; en la doctrina: Carrasco Andrino, M. d. M., «Tutela penal...», *op. cit.,* p. 180; y, en detalle: Vázquez-Portomeñe Seijas, F., *El falso testimonio..., op. cit.,* pp. 128 y ss.

[91] ATS (Sala de lo Penal) 20004/2023, de 11 de enero, FJ 6.

[92] ATS (Sala de lo Penal) 20004/2023, de 11 de enero, FJ 6.

[93] Staff of the Legislative Research Bureau (1992 - 1993), «An Overview Of Congressional Investigation Of The Executive: Procedures, Devices, And Limitations of Congressional Investigative Power», *Syracuse Journal of Legislation & Policy*, Núm. 1, 1995, p. 14. A ese respecto rige una regla de valoración legal de la prueba, que exige el testimonio de dos testigos para desacreditar el falso prestado ante la CPI.

[94] Ha cobrado relevancia el tipo en los últimos tiempos: «Hazte Oír se querella contra Armengol por falso testimonio en el Senado tras reconocer un año después que sí conocía a Aldama», *ElMundo*, 14 de junio de 2025.

[95] *Cfr.* cap. VII.3.

Tampoco son certeros los reproches que se realizan al art. 502.3 CP por no ofrecer mayores matices respecto de las circunstancias en que el sujeto activo del delito falta a la verdad. Hubiera sido deseable —se sostiene— que el CP distinguiera entre quienes comparecen ante una CPI ostentando la condición de investigado en un proceso penal y otros sujetos.[96] No está llamado el precepto, sin embargo, a concretar tales distinciones, pues las reglas generales de las causas de justificación (y otros motivos de inexistencia de responsabilidad penal) son suficientes para distinguir aquellos supuestos en que el ejercicio del *ius puniendi* está o no legitimado. Nadie está obligado a declarar contra sí mismo ni a confesarse culpable, comparezca o no ante una CPI.[97] De ese modo, introducir una previsión tal en el art. 502.3 CP hubiera sido inadecuado y fuente de confusión. Tampoco está claro por qué solo se exige al CP un tratamiento especial del investigado en un proceso penal y no, por ejemplo, del sujeto pasivo de un procedimiento administrativo sancionador que, quizás, teme una sanción mucho más severa que la penal.

3.3. Inexistencia de responsabilidad penal

La existencia de una sanción penal exige analizar, por otra parte, los supuestos en que la realización de una conducta no da lugar a responsabilidad penal, bien por no ser típica, por no ser antijurídica, por no ser culpable o porque, por otros motivos, el Estado no esté legitimado para reclamarla. No se trata, o no tan solo, de «excepciones a la imputabilidad»[98], sino de un amplio conjunto de circunstancias que comportan la inexistencia de reproche penal.

3.3.1. *Supuestos de atipicidad*

Algunos de los supuestos más importantes de inexistencia de tipicidad son a este respecto, la inconstitucionalidad del acuerdo de creación de la CPI y los

[96] Pascua Mateo, F., «Artículo 76: Las comisiones parlamentarias de investigación», en Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, M. y Casas Baamonde, M. E. (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española*, Vol. 2, Boletín Oficial del Estado – Tribunal Constitucional (España) – Wolters Kluwer – Ministerio de Justicia, Madrid, 2018, p. 145.

[97] *Cfr.* cap. VIII.5.2.2.

[98] Torres Bonet, M., *Las comisiones..., op. cit.,* p 346. Estas deberán tratarse en sede de culpabilidad (*cfr.* cap. I.3.3.3).

defectos en la citación. Además, en sede de tipicidad, deben abordarse (brevemente y como *excursus*) los problemas que suscita la citación para comparecer ante una CPI de una Asamblea Legislativa de una CCAA que no haya regulado legalmente los requisitos de aquella.

3.3.1.1. Inconstitucionalidad del acuerdo de creación de la CPI

Cuando el acuerdo de creación de una CPI es inconstitucional, por motivos formales o materiales, no nace la obligación de comparecer ante ella.[99] Lo primero se da en el supuesto, por ejemplo, en que el Pleno de la Cámara toma la decisión de constituir una CPI sin el *quorum* necesario y ésta, defectuosamente nacida, requiere la comparecencia de un sujeto. En tales casos no existe responsabilidad penal de quien no se presenta ante las CPI, pues no está aquella habilitada para actuar en el tráfico jurídico.

Mayores problemas plantean los acuerdos de creación de una CPI materialmente incompatibles con la CE, por ejemplo, por pretender indagar sobre asuntos carentes de interés público o por vulnerar ostensiblemente derechos fundamentales. Tales circunstancias son expresamente reconocidas por otros ordenamientos de nuestro entorno: el § 2.3 UAGBrand, por ejemplo, prevé la imposibilidad de constituir una CPI que «vulnere el Derecho constitucional». En el Derecho español, la vulneración de la CE por el acuerdo de creación de una CPI comporta la nulidad en cadena de lo actuado (al modo del art. 239.2.II LOPJ) y, por tanto, la inexistencia de responsabilidad penal de quien no cumple el requerimiento de la CPI.[100] Y, efectivamente,

---

[99] Buchholz, B. K., *Der Betroffene im parlamentarischen Untersuchungsausschuß – Eine verfahrensrechtliche und grundrechtsdogmatische Untersuchung, insbesondere zur strafrechtlichen Behandlung von Falschaussagen*, Duncker & Humblot, Berlin, 1990, p. 39. También se ha reconocido, a su manera, en Estados Unidos: «*The Due Process clause of the Fifth Amendment does not permit a conviction for refusal to answer a question before a congressional committee, unless the committee had the authority to obtain the type of information sought*» (Millikan, K. B., «Limitations on the Congressional Power of Investigation», *William and Mary Law Review*, Vol. 8, Núm. 4, 1967, p. 645).

[100] Ciriero Soleto, F. J., «La no comparecencia...», *op. cit.*, p. 29. La correcta solución (la nulidad en cadena) no puede llevar tampoco a pensar que es inocua: queda huérfano el derecho del Parlamento de indagar un asunto de interés público. Para reflexiones similares sobre la nulidad procesal, *cfr.* Borrajo Iniesta, I., «El derecho a la tutela judicial sin indefensión (art. 24.1 CE): guión de cuestiones», *Cuadernos de Derecho Público*, Núm. 10, 2000, pp. 51 y ss.

> «[...] este deber de colaboración con la investigación parlamentaria, exigido por el ordenamiento jurídico en los términos expuestos y cuya quiebra lleva aparejada el más severo reproche, solo es predicable respecto de aquellas cuestiones que pueden ser objeto de investigación parlamentaria, cuestiones que, además, han debido comunicarse con la debida antelación a la persona convocada en el mismo requerimiento de comparecencia»[101].

Por tanto, cuando la indagación parlamentaria excede de sus límites constitucionales, no puede nacer ningún deber de colaboración que, entonces, no puede quebrarse. Y, de hecho, en Estados Unidos es presupuesto para el castigo que las preguntas suceden en la comparecencia (y, por tanto, toda ella en general), sean *pertinent* (USCod Tít. 2, Cap. 6, § 192).[102] No puede ser pertinente, en este sentido, cualquier actividad indagatoria que una CPI realiza con base en un acuerdo de creación contrario a la CE.

El mayor problema que suscita este supuesto de atipicidad es concretar en qué circunstancias debe determinarse la incompatibilidad del acuerdo con la CE. Es decir, ¿es necesario esperar a efectos penales a que el TC declare la incompatibilidad del acuerdo con la CE? ¿O por el contrario es suficiente que el Juez penal declare —en el proceso penal que se incoe por no haber comparecido o por haber faltado a la verdad— la atipicidad de la conducta?

La solución más lógica parece ser esta última, dada la autonomía del Juez penal para valorar «según su conciencia» (art. 741.I LECrim) las circunstancias del delito. No hay, tampoco, norma de prejudicialidad alguna que impusiera otra solución. Lo anterior no impide que si, posteriormente, el TC declara la inconstitucionalidad de la resolución del Pleno de la Cámara que nombra la CPI, la sentencia condenatoria dictada por no haber comparecido pueda ser rescindida conforme al art. 41.1 LOTC.[103] Para la revisión no será necesario traer a colación el art. 954.1.d) LECrim (que queda desplazado por la *lex spe-*

---

[101] STC 77/2023, de 20 de junio, FJ 3 A c).

[102] *Cfr.* Staff of the Legislative Research Bureau (1992 - 1993), «An Overview Of Congressional...», *op. cit.,* p. 13; o Gage, S. M., «Constitutional Limitations upon Congressional Investigations», *University of California - Los Ángeles, Law Review*, Vol. 5, Núm. 4, 1958, pp. 647.

[103] La norma permite la revisión de «sentencia con fuerza de cosa juzgada en los hechos en que se haya hecho aplicación de las Leyes, disposiciones o actos inconstitucionales», pues se trata de un proceso penal en que «como consecuencia de la nulidad de la norma [*rectius*: acto], resulte una reducción [...] exclusión, exención o limitación de la responsabilidad».

cialis del art. 41.1 LOTC).[104] A abonar esa tesis coadyuva la (criticada)[105] doctrina del TC sobre la revisión de sentencias condenatorias con base en otras sentencias (o incluso en un Dictamen del Comité de Derechos Humanos de la ONU)[106]: «Ciertamente el recurso de revisión está concebido originariamente para remediar errores sobre los supuestos fácticos de la infracción. Pero, una sentencia es también un "hecho", es decir, algo que acaece en el tiempo y en el espacio»[107].

3.3.1.2. Citación viciada

Otro supuesto de atipicidad se produce cuando la citación para comparecer no cumple los requisitos establecidos legalmente (art. 502.1 CP en relación con el art. 2.1 LO 5/1984).[108] Al respecto deben tratarse dos cuestiones.

En primer lugar, el mayor problema que se suscita en este ámbito es si el Reglamento parlamentario está habilitado, a efectos penales, para delimitar el contenido de la citación. La respuesta debe ser negativa, pues el art. 502.1 CP exige que el requerimiento se produzca «en forma legal» con lo que debe entenderse excluida (dada la prohibición de analogía *contra reum*: art. 4.1 CP)[109] la operatividad del Reglamento parlamentario a estos efectos.[110] No puede prosperar (y no lo ha hecho en la *praxis*), por tanto, la tesis que equipara el Regla-

---

[104] A su aplicación no obstaría, desde luego, el carácter taxativo (y su correspondiente rechazo de las interpretaciones extensivas y las analogías) de los motivos de revisión. *Cfr.* Garciandía González, P. M., «Motivos de revisión penal: análisis de la nueva configuración del art. 954 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal tras la reforma de 2015 y al amparo de la jurisprudencia del Tribunal Supremo», *Revista General de Derecho procesal*, Núm. 39, 2016, p. 24.

[105] Vergara Lacalle, O., «La Ley de Memoria Histórica: ¿Cuentas pendientes? Sobre la revisión judicial de las condenas dictadas por motivos políticos o sin las debidas garantías durante la Guerra Civil y la Dictadura», *Justicia – Revista de derecho procesal*, Núm. 3-4, 2011, pp. 189 y ss.

[106] ATC 260/2000, de 13 de noviembre, FJ 2.

[107] STC 150/1997, de 29 de septiembre, FJ 5.

[108] Ciriero Soleto, F. J., «La no comparecencia...», *op. cit.,* p. 23.

[109] *Cfr.* también *Guide on Article 7 of the European Convention on Human Rights – No punishment without law: the principle that only the law can define a crime and prescribe penalty,* Council of Europe – European Court of Human Rights, 2022, p. 7.

[110] Torres Bonet, M., *Las comisiones..., op. cit.*, p. 346 sostiene, sin embargo, que «(l)a forma legal se da con el cumplimiento de las normas reguladoras de la comparecencia contenidas en la [LO 5/1984] y en los reglamentos parlamentarios [...]».

mento parlamentario a la Ley.[111] Aun así, la polémica se plantea a futuro, pues la LO 5/1984 regula con mayor prolijidad los requisitos del requerimiento que los Reglamentos parlamentarios (art. 52.2 RCD, aplicable por analogía al Senado). De este modo, cuando el requerimiento cumple los requisitos legales, cumple también los reglamentarios. Lo anterior supone, pues, que las modificaciones que las Cámaras realicen en sus Reglamentos (exigiendo mayores requisitos al requerimiento) carecen de relevancia para concretar la tipicidad objetiva del art. 502.1 CP.

En segundo lugar, cuando la citación está tan viciada que es imposible reconocer su contenido o cuando la notificación no es eficaz, no existe responsabilidad criminal. Por ejemplo: si el llamado a comparecer, de avanzada edad, es citado por correo electrónico (al que le es imposible acceder por sí mismo) parece claro que no podrá derivarse de la omisión del deber de comparecer ninguna responsabilidad. La penal estará excluida, en todo caso, por desconocer que se está omitiendo una conducta exigida, es decir, por error de tipo (art. 14.1 CP). Lo mismo debe decirse respecto de la notificación por edictos (que con base en el art. 44 de la Ley 39/2015 ha realizado el Senado)[112]. Nada de este supone que la notificación no sea válida a otros efectos, sino que no es suficiente para fundar la responsabilidad penal por no comparecer. Ahora bien, si este se da por citado y efectivamente comparece ante la CPI, sin denunciar la ilegalidad de la citación, deberá aquella entenderse válidamente practicada (al modo del art. 166.2 LEC).

---

[111] *Cfr.* STC 77/2023, de 20 de junio, AH 7.

[112] *Cfr.* DSCG — Senado, Comisión de investigación sobre los contratos públicos realizados durante la pandemia de COVID-19, relacionados con la intermediación de Koldo García Izaguirre…, Núm. 210, 24 de octubre de 2024, p. 10, donde el Presidente de la CPI afirma que la «Ley, con dos notificaciones, nos habilita a notificarlo para decir que nos facilitaban los datos o se pondría en contacto este señor». *Cfr.*, también, Oficio realizado por el Presidente de la mencionada CPI, XV Legislatura, Registro de Entrada 29.687, cuyo tenor es el siguiente: «Excmo. Sr.: […] Pongo en conocimiento de V.E. que, en su reunión del día de hoy, la Mesa de la Comisión de Investigación [..] ha acordado publicar en el Boletín Oficial del Estado un anuncio, cuyo texto se acompaña, relativo al requerimiento para la comparecencia de D. Javier Hidalgo Gutiérrez ante la Comisión, tras haberse producido cinco intentos de notificaci´n infructuosos. […] Lo que traslado a V.E. en cumplimiento del artículo 44 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas […]».

3.3.1.3. Comparecer, pero no declarar

Al margen de eso, la defectuosa técnica del CP no admite el reproche penal para quien comparece pero no declara: en la regulación de los delitos cometidos ante una CPI no existe previsión similar al art. 460 CP (como sí hay en Uruguay[113] o Brasil[114]), que castiga al testigo, perito o intérprete cuando, sin faltar sustancialmente a la verdad la alterare silenciando hechos o datos relevantes.[115] La acertada interpretación sistemática del art. 502.3 en relación con los arts. 458 y 460 CP que ha mantenido el TS no puede significar extender el reproche penal a conductas no expresamente previstas. Es decir, la prohibición de analogía *in malam partem* impide a los tribunales sancionar a quien hace acto de presencia, pero no declara: el tenor literal de los arts. 502.1 (omisión del deber de comparecer) y del art. 502.3 CP (que exige faltar a la verdad) no admite equiparar *comparecer* a *declarar* ni *faltar a la verdad* a *no declarar*.[116]

La interpretación extensiva de la norma, es decir, sin desbordar su tenor literal no soporta tampoco tales equivalencias (como con acierto se ha mantenido en la jurisprudencia española[117], aunque no, por ejemplo, en la doctrina belga[118]). El compareciente no está obligado a garantizar el éxito de la indagación parlamentaria y su omisión del deber de declarar no fundamenta ninguna sanción penal.[119]

---

[113] Art. 33 de la Ley Núm. 16698, de 25 de abril de 1995.

[114] Art. 4.II de la Ley Núm. 1579, de 18 de marzo de 1952.

[115] Dudoso se muestra a ese respecto: Vázquez Alonso, V. J., «Sobre la comisión parlamentaria de investigación de la FAFFE y sus comparecientes mudos», *Revista Andaluza de Administración Pública*, Núm. 105, 2019, p. 310, que plantea «si el mero silencio durante las comparecencias es equiparable a la incomparecencia». La respuesta es que no.

[116] Carrasco Andrino, M. d. M., «Tutela penal...», *op. cit.,* p. 179: «[...] quien no dice nada no puede faltar a la verdad».

[117] ATSJ Andalucía (Sala de lo Civil y Penal, secc. 1.ª) 21/2020, de 25 de enero, FJ 2.

[118] «[...] *La commission pourrait assimiler le refus de faire la moindre déclaration à un refus de comparaître*» (Lagasse, N. y Baeselen, X., *Le droit d'enquête parlamentaire*, Bruyllant, Bruxelles, 1998, p. 185). En el Derecho penal danés se admite también esta clase de analogías *contra reum* (el § 1 CP así lo prevé). Y, de hecho, la jurisprudencia danesa ha equiparado, en alguna ocasión, la negativa a responder preguntas ante un Tribunal con la falta de comparecencia. *Cfr. Das dänische Strafgesetz — Straffeloven — vom 15.4.1930 nach dem Stand vom 1.1.1997*, Deutsche Übersetzung und Einführung von Karin Cornils und Vagn Greve, iuscrim, Freiburg im Breisgau, 1997, p. 5, nota 7 (Sentencia del Alto Tribunal de Ost de 4 de octubre de 1974, XIV Nr. 86/1974).

[119] Tampoco el castigo por obstrucción es posible, pues ninguna norma castiga expresamente la *obstrucción de la indagación parlamentaria* (a pesar de que no comparecer o faltar a la verdad pueden ser ententidos como obstrucción en un sentido amplio).

3.3.1.4. La cuestión de los requerimientos de las Asambleas Legislativas de las CCAA que carecen de regulación legal

No comparecer ante una CPI de una Asamblea Legislativa que no haya promulgado una Ley para regular aquella obligación es una conducta atípica.[120]

La redacción del art. 502.1 CP exige que la citación para comparecer se produzca de forma *legal* y no *reglamentaria*. Si el CP hubiera considerado bastante el Reglamento parlamentario para delimitar la tipicidad lo hubiera expresamente consignado así, como sucede en otras normas en las que los términos «legal» y «reglamentario» no son sinónimos.[121]

La defectuosa técnica del CP a este respecto no puede subsanarse recurriendo a la aplicación (por la vía de la supletoriedad del Derecho estatal respecto del autonómico: art. 149.3 CE)[122] de la LO 5/1984, prevista únicamente para las CPI «del Congreso y del Senado o de ambas Cámaras». Efectivamente, la LO 5/1984 no puede aplicarse, sin remisión alguna por parte de las CCAA, al régimen de las indagaciones parlamentarias autonómicas.[123] Las mismas consideraciones rigen respecto de la pretendida fuerza irradiadora del art. 76.2 CE en

---

[120] Admiten la procedencia del reproche penal, entre otros: Torres Muro, I., *Las comisiones..., op. cit.*, p. 102; Ridao Martín, J., «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 verdad y el rol de las minorías en las comisiones creadas preceptivamente a su instancia», *Revista de las Cortes Generales*, Núms. 100-102, 2017, p. 126; o Fernández-Viagas Bartolomé, P., «La comparecencia de los ciudadanos ante las comisiones de investigación de las asambleas legislativas», *Revista de las Cortes Generales*, Núm. 27, 1992, pp. 15 y ss., aunque refiriéndose a la situación anterior a la entrada en vigor del CP 1995. *Cfr.* también Martínez-Buján Pérez, C., «Desobediencia a comisiones parlamentarias autonómicas de investigación (a propósito del caso Prestige»), en Carbonell Mateu, J. C., González Cussac, J. L., Orts Berenguer, E (dirs.) y Cuerda Arnau, M. L. (coord.), *Constitución, derechos fundamentales y sistema penal: (semblanzas y estudios con motivo del setenta aniversario del profesor D. Tomás Salvador Vives Antón)*, Vol. II, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, pp. 1315 y ss.

[121] *Cfr.* arts. 360, 362 quinquies.1, 363.1 o 379.1 CP, por ejemplo.

[122] Así lo propone Greciet García, E., «Posición...», *op. cit.*, p. 133. En contra y con razón: Lavilla Alsina, L., «Sobre las comisiones parlamentarias de investigación», *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, Núm. 96, 2019, p. 458.

[123] Arce Janáriz, A., «Creación, composición y órganos directivos de las comisiones parlamentarias», en Da Silva Ochoa, J. C. (coord.), *Las comisiones..., op. cit.,* pp. 75 a 78; o Ciriero Soleto, F. J., «La no comparecencia...», *op. cit.,* p. 29.

relación con los regímenes autonómicos[124] que no podría tampoco (por incumplir el principio de taxatividad de las normas penales) concretar el tipo objetivo del art. 502.1 CP. Nada tiene que ver, por tanto, la extensión del art. 76.1 CE que el TC ha admitido respecto de las Asambleas Legislativas de las CCAA, que es posible tan solo en función de que así lo prevea el correspondiente EA o, en todo caso, en los Reglamentos de las Cámaras.[125]

Tampoco es convincente, en este sentido, el argumento de Torres Bonet respecto del art. 149.1.6.ª CE:

> «[...] Si se parte de la necesidad de la formulación del requerimiento con las garantías legalmente establecidas para la integración del tipo penal, tal vez fuera más atinado jurídicamente entender que el establecimiento de dichas garantías forma parte de la legislación penal, atribuida en exclusiva al Estado por el artículo 149.1.6.º CE, como garantía de la igualdad de los derechos de los ciudadanos en todo el territorio, prevista en el artículo 149.1.1.º CE. Dicha legislación, por imperativo de los artículos 9.3 y 25.1 del Texto Fundamental, debe adoptar el rango de ley formal y orgánica. Por ello puede considerarse perfectamente válida la aplicabilidad de los requisitos en la [LO 5/1984] a las comparecencias ante las Comisiones de investigación autonómicas a partir de lo dispuesto en el artículo 502.1 CP, si quieren otorgarse consecuencias penales al incumplimiento de dicha obligación»[126].

La sanción penal que contenía el art. 4 LO 5/1984 y que justificaba su carácter orgánico no monopoliza la finalidad de la norma, promulgada para garantizar una «más correcta efectividad» del deber de comparecer ante las CPI (art. 76.2 CE). El propio tenor literal de la LO 5/1984 (su título) no conduce a pensar que la sanción penal fuera la esencia de la norma. Además, admitir que la sanción penal contenida en una norma monopoliza todo su contenido —hasta el punto de entender la norma como expresión de la legislación penal, materia (o competencia) exclusiva del Estado (art. 149.1.6.ª CE)— supondría igualmente entender, por ejemplo, que la totalidad de la LOREG forma parte también de la «legislación penal» y que, si se trasladaran los delitos que esta contiene (art. 139 y ss.) al CP, aquella seguiría siendo una «Ley penal». Del

[124] Greciet García, E., «Posición...», *op. cit.*, p. 132.

[125] STC 36/1981, de 12 de noviembre, FJ 5; y STC 111/2019, de 2 de octubre, FJ 4 (particularmente).

[126] Torres Bonet, M., *Las comisiones..., op. cit.*, p. 356.

mismo modo, seguir esta tesis comportaría admitir que las normas reglamentarias a que se refieren los tipos objetivos de algunos delitos (*cfr*. art. 379.1 CP) son también «legislación penal» en el sentido del art. 149.1.6.ª CE, con todas las incongruencias que eso supone.

Por todo ello, sustituida la sanción penal del art. 4 LO 5/1984 por el art. 502.1 CP, no puede afirmarse que el título invocado por el Estado para dictar aquella norma (la competencia exclusiva sobre legislación penal *ex* art. 149.1.6.º CE) pueda tener fuerza argumentativa suficiente.

Tampoco la competencia exclusiva del Estado sobre la regulación de las condiciones «básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales» (art. 149.1.1.º CE) puede ser argumento suficiente para admitir que la LO 5/1984 sirva para delimitar la tipicidad objetiva del art. 502.1 CP respecto de las Asambleas Legislativas de las CCAA. En primer término, porque el art. 149.1.1.º CE se refiere al «cumplimiento de los deberes constitucionales» y la sanción penal opera no al momento del cumplimiento, sino posteriormente. Y, en segundo lugar, porque el deber de comparecer ante una CPI solo se prevé constitucionalmente respecto de las Cortes Generales (art. 76.2 CE) y no respecto de las Asambleas Legislativas de las CCAA. Aunque esto último no significa (como mantiene el TS: cap. XII.4) que el deber de comparecer ante una CPI autonómica sea un *mero deber legal.*

Cuestión distinta es que la Cámara misma se remitiera a la LO 5/1984 como sucede, por ejemplo, en la Comunidad Valenciana y que así se hiciera saber a los comparecientes en la citación.[127] Efectivamente, la Resolución de la Presidencia de Les Corts Valencianes 4/IV, de 22 de marzo de 1996, que regula las comparecencias ante las CPI establece que: «[...] en todo lo no previsto en esta resolución será de aplicación, con carácter supletorio, lo establecido 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» (art. 9).[128] Una remisión de este tipo, si bien no es la modalidad más adecuada para sustentar el reproche penal de una conducta, es suficiente para cumplir el requisito «en forma legal» que exige el art. 502.1 CP.

---

[127] Sobre la experiencia indagatoria de las CPI valencianas, *cfr.* Vivancos, M., «¿Para qué han servido las Comisiones Parlamentarias de Investigación en las Cortes valencianas? Análisis de su experiencia en el autogobierno valenciano (1982-2023)», en Garrido Mayol, V. (dir.), *El control en las Cortes y el control de la actividad de las Cortes*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024, pp. 247 y ss.

[128] BOCV*,* Núm. 59, 31 de mayo de 1996, pp. 6029 y ss.

En este sentido, el art. 6 de la Proposición de Ley de modificación de la LO 5/1984 que presentó en 1993[129] el Parlamento de Cataluña (y que reiteró en 1996[130] y en términos similares en 1997[131] y 2000[132]), hubiera simplificado la cuestión, pues declaraba aplicable lo dispuesto en la LO 5/1984 a las CPI de los Parlamentos Autonómicos, «sin perjuicio de las respectivas competencias de las respectivas competencias de las comunidades autónomas para la organización de sus instituciones de autogobierno, dentro del ámbito de sus respectivos estatutos de autonomía». Lo que no es suficiente, sin embargo, es una norma parlamentaria autonómica que, sin ninguna clara remisión a la LO 5/1984, determine con relevancia penal el contenido de la citación.

3.3.2. *Exclusión de la antijuricidad*

Que la conducta sea típica no comporta necesariamente que exista reproche penal. La tipicidad tan solo es indicio de la antijuricidad, que puede decaer por concurrir alguna causa de justificación.[133] Antes de abordar las causas de justificación en particular, sin embargo, deben tratarse dos cuestiones debatidas en la doctrina: el origen de las causas de justificación respecto de conductas realizadas en la investigación parlamentaria y el órgano llamado a apreciarlas.

3.3.2.1. Estéril polémica sobre el origen de las causas de justificación

Diversas causas de justificación pueden amparar una conducta que integre alguno de los tipos del art. 502 CP. Estos motivos de exclusión de la antijuricidad no derivan solo del CP (como algunos autores mantienen)[134], sino del ordenamiento jurídico en su totalidad: una conducta autorizada por el Derecho

[129] BOCG – Congreso de los Diputados, Serie B, Núm. 12-1, 30 de julio de 1993, pp. 1 y ss.

[130] BOCG – Congreso de los Diputados, Serie B, Núm. 3-1, 11 de abril de 1996, pp. 1 y ss.

[131] BOCG – Congreso de los Diputados, Serie B, Núm. 129-1, 28 de noviembre de 1997, pp. 1 y ss.

[132] BOCG – Congreso de los Diputados, Serie B, Núm. 29-1, 25 de abril de 2000, pp. 1 y ss.

[133] Muñoz Conde, F. y García Arán, M., *Derecho Penal – Parte General*, 11. ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, p. 275. En Alemania: Sternberg-Lieben, D., «Vorbemerkungen zu den §§ 32 ff.», en Schönke, A. y Schröder, H, *Strafgesetzbuch*, 30. Aufl., C. H. Beck, München, 2019, ap. 5; o Roxin, C. y Greco, L., *Strafrecht..., op. cit.,* p. 718. Críticos con esta postura: Momsen, C. y Savic, L. I, «§ 32...», en *BeckOK StGB*, 56. Aufl., C. H. Beck, München, 2023, ap. 15.

[134] Ciriero Soleto, F. J., «La no comparecencia...», *op. cit.,* p. 34.

civil[135], por el Derecho administrativo[136] o incluso por el Derecho procesal penal[137] no puede estar, al mismo tiempo, prohibida por el Derecho penal.[138] Admitirlo así no es compatible con el principio de unidad del ordenamiento jurídico[139], que vería su autoridad reducida a la nada si no fuera capaz (como sistema) de concretar con nitidez qué está prohibido y qué está permitido. Y, efectivamente, la derogación del art. 4.2 LO 5/1984, que preveía una serie de causas que justificaban no comparecer, no puede llevar hoy a asumir que son imponderables las circunstancias por las que se produce la incomparecencia (como algunos autores mantienen)[140].

3.3.2.2. Órgano llamado a apreciarlas

La autoridad llamada a apreciar la concurrencia de estas causas de justificación no es, a efectos penales, el Presidente de la Cámara (como preveía el derogado art. 4.2 LO 5/1984) sino el Juez penal. De este modo, la valoración del Presidente de la Cámara sobre la concurrencia o no de estas causas de justificación solo puede desplegar, en principio, efectos *ad intra*, de manera que posteriormente el Juez penal será libre para coincidir o no con la apreciación del Presidente de la Cámara (art. 741.I LECrim).

Ahora bien, la apreciación del Presidente de concurrir una causa de justificación respecto de la omisión del deber de comparecer puede revestir, en ocasiones, consecuencias penales: si el requerido no comparece ante una CPI por considerar que está justificada su incomparecencia (y así lo cree por haberlo ratificado el Presidente de la Cámara) existe un «error invencible sobre la ilici-

---

[135] Art. 592 CC, que justifica un posible delito de daños (art. 263.1 CP).

[136] Art. 38.1.d) LOFFCCSE, que justifica una conducta susceptible de realizar el tipo objetivo del delito de coacciones (172.1 CP).

[137] Arts. 490 y ss. LECrim, que justifican una conducta capaz de integrar el tipo objetivo de la detención ilegal (art. 163.1 CP).

[138] Mir Puig, S., *Derecho penal...*, *op. cit.,* p. 491; o Roxin, C. y Greco, L., *Strafrecht..., op. cit.,* p. 728.

[139] Kelsen, H., *Reine Rechtslehre*, herausgegeben von Matthias Jestaedt, Mohr Siebeck, Tübingen, 2008 (orig. 1934), p. 73; o Roxin, C. y Greco, L., *Strafrecht..., op. cit.,* p. 728. En la doctrina española: Cerezo Mir, J., *Derecho Penal – Parte General*, B de F, Montevideo - Buenos Aires, 2008, p. 503; o Díez Ripollés, J. L., *Derecho penal español – Parte general*, 5.ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, p. 296. En la jurisprudencia: SAP Cádiz (secc. 8.ª) 247/2020, de 2 de octubre, FJ 4.

[140] Astarloa Huarte-Mendicoa, I. y Cavero Gómez, M. «Artículo 76...» en Alzaga Villaamil, O. (dir.), *Comentarios...*, *op. cit.,* p. 639.

tud del hecho constitutivo de la infracción», lo que comporta la exclusión de la responsabilidad criminal (art. 14.3 CP). Su ponderación no sucede desde la antijuricidad, sino desde la culpabilidad.

3.3.2.3. Supuestos concretos

El estado de necesidad, como causa de justificación, está previsto en el art. 20.5.º CP. Así, está exento de responsabilidad criminal el que «en estado de necesidad, para evitar un mal propio o ajeno lesione un bien jurídico de otra persona o infrinja un deber», siempre que concurran los siguientes requisitos: 1) que el mal causado no sea mayor que el que se trate de evitar; 2) que la situación de necesidad no haya sido provocada intencionadamente por el sujeto; y 3) que el necesitado no tenga, por su oficio o cargo, obligación de sacrificarse. Quedaría penalmente justificada la conducta, por ejemplo, del enfermo terminal que no comparece ante una CPI para no agravar todavía más su estado de salud.[141] Y no necesariamente terminal, como ha sucedido alguna vez (a pesar de que la CPI ha sido poco sensible al respecto).[142]

Otra causa de justificación relevante es el ejercicio de un derecho fundamental.[143] El art. 20.7.º CP determina que están exentos de responsabilidad criminal los que obren en cumplimiento de un deber o en el ejercicio legítimo de un derecho, oficio o cargo. De este modo, se mantiene en la doctrina, quedaría justificada la conducta de quien no declara ante una CPI, pretendiendo incriminarse.[144] En realidad, esa conducta no está justificada, por el mero hecho de que no es típica (cap. I.3.3). No declarar ante una CPI, aunque la obligación de declarar derive del mismo hecho de comparecer (cap. VII.3), no es penalmente reprochable.

---

[141] Sobre la exención del deber de comparecer comparecer en estos supuestos, *cfr.* cap. VI.1.4.

[142] DSPA – Comisión de investigación de la Fundación Andaluza Fondo..., Núm. 176, 2 de diciembre de 2019, p. 5.

[143] Al respecto, *cfr.* Bacigalupo, E., «Colisión de derechos fundamentales y justificación en el delito de injuria», *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 20, 1987, pp. 83 y ss. La doctrina de Alemania se ha ocupado con detalle de la cuestión, *cfr.* por todos, Heinrich, B., *Strafrecht – Allgemeiner Teil*, 7. Aufl., Kohlhammer Stuttgart, 2022, p. 217 y la bibliografía que allí se cita.

[144] Tamarit Sumalla, J. M., «Artículo 502», en Quintero Olivares, G. (dir.) y Morales Prats, F. (coord.), *Comentarios..., op. cit.*, ap. 3; o Ciriero Soleto, F. J., «La no comparecencia...», *op. cit.,* p. 34. Sobre el derecho a no declarar contra uno mismo ante una CPI, c*fr.* cap. VIII.5.2.2.

3.3.2.4. Inexistente rol de la obediencia debida respecto de funcionarios

Omitir el deber de comparecer, siendo empleado público y habiendo recibido instrucciones en contra, supone cometer el delito del art. 502.1 CP. En primer lugar, porque la orden del superior —que podría fundamentar el supuesto del art. 20.7.º CP— es manifiestamente contraria a la Ley: el art. 2.4 LO 5/1984 establece que cuando se cite a un funcionario, «se enviará copia de la citación a su superior jerárquico, *a los solos efectos de su conocimiento*».[145] No puede el superior jerárquico, por tanto, arrogarse la potestad de decidir si comparece o no su subordinado. Eso explica, igualmente, que el CGPJ no esté habilitado para autorizar o desautorizar la comparecencia de un Juez o Magistrado (cap. VII.1.2.4), aunque tampoco sean los Jueces subordinados jerárquicos en ningún sentido. En segundo lugar, el funcionario que no comparezca tampoco podrá invocar en su favor la concurrencia de un error de prohibición invencible (art. 14.3 CP), pues la citación que se le haga llegar le habrá apercibido de las responsabilidades en que incurre y de que la citación a su superior solo se produce a efectos de su conocimiento.

3.3.3. *Inexigibilidad por otros motivos*

Además de ser inexigible la responsabilidad criminal por los anteriores motivos, esta puede decaer por no ser la acción culpable o por concurrir alguna otra causa.

3.3.3.1. Error de prohibición

Además del posible error de prohibición ya tratado, cuando el llamado a comparecer omite su deber por haber confiado en la comunicación del Presidente de la Cámara, estimando suficientes las excusas dadas, concurre un invencible error indirecto de prohibición (o error de permisión) del art. 14.3 CP: el llamado a comparecer sabe que omite la acción debida, pero lo hace pensando que está justificada su conducta.[146] La conducta es dolosa, pues hay tanto

[145] La cursiva es nuestra.

[146] Así: «[...] el error de prohibición [...], al afectar a la conciencia de la antijuricidad, ha de entenderse como un elemento de la culpabilidad, necesario pues para que una conducta pueda considerarse merecedora de reproche penal [...]» (STS [Sala de lo Penal] 391/2023, de 24 de mayo, FJ 3.6). Y, efectivamente: «(e)l error de prohibición queda excluido si el agente tiene normal con-

conocimiento y voluntad de realizarla (el omitente sabe lo que hace) y es antijurídica (pues no hay causa real que excluya la lesión al Derecho). No es, sin embargo, culpable: no es posible exigirle otra conducta al que confía en la palabra dada por el Presidente de la Cámara en los términos del art. 4.2 LO 5/1984.

3.3.3.2. La excusa absolutoria del art. 462 CP

Además de los supuestos de error mencionados y que suponen la inexigibilidad de responsabilidad penal (total o parcialmente), existen otros supuestos relevantes de irresponsabilidad criminal: el art. 462 CP prevé una excusa absolutoria para el que, «habiendo prestado un falso testimonio en causa criminal, se retracte en tiempo y forma, manifestando la verdad para que surta efecto antes de que se dicte sentencia en el proceso de que se trate». Se trata de «estimular al declarante para que diga la verdad en juicio»[147], concediéndole un *puente dorado de vuelta a la legalidad*[148].

La norma puede regir también (ahora sí, por analogía *in bonam partem*) respecto de quienes hubieran prestado falso testimonio ante una CPI y se retractaren en las condiciones que prevé la norma.[149] Será necesario, pues, que se manifieste la verdad con anterioridad a que se aprueben las conclusiones en la CPI o, en su caso, antes de que finalice la indagación parlamentaria (cap. V.7).[150] Expresamente conoce una norma tal el Derecho japonés.[151] Su incorporación en España sería deseable.

---

ciencia de la antijuricidad o al menos sospecha que su conducta integra un proceder contrario a Derecho [...]» (STS [Sala de lo Penal] 172/2009, de 24 de febrero, FJ 1.4). Difícilmente puede sospechar el llamado a comparecer que su conducta es ilícita cuando ha sido *justificada* ya por el Presidente de la Cámara. En el caso existe, además, una comprobación suficiente (y no solo basada en la opinión del llamado a comparecer) de que el error existe: STS (Sala de lo Penal) 597/2023, de 13 de julio, FJ 3.2; o STS (Sala de lo Penal) 491/2023, de 22 de junio, FJ 3.2.

147 Garciandía González, P., «De dispensas, exenciones, apercibimientos y retractaciones (Un examen de las excepciones e incumplimientos de los deberes testificales en consideración a la última jurisprudencia, la reforma de la LECrim de 2021 y el Anteproyecto de 2020)», *Revista General de Derecho procesal*, Núm. 58, 2022, p. 36.

148 Así se conoce en Alemania el desistimiento de la tentativa que prevé el § 24.I.1 StGB.

149 En contra: Ciriero Soleto, F. J., «La no comparecencia...», *op. cit.*, p. 40 (negando también la posibilidad en general de la *analogia in bonam partem*).

150 Respecto del proceso penal: STS (Sala de lo Penal) 901/2016, de 30 de noviembre, FJ 2.3.

151 Art. 6 (2) de la Ley Núm. 225 de 1947 (revisada en 2022).

4. Los Reglamentos parlamentarios

Los Reglamentos parlamentarios disciplinan, en conjunción con otras normas, el régimen jurídico de las CPI. Contienen lo que se ha llamado el «derecho procesal interno»[152] o procedimental de las CPI. Es justamente esa vocación *ad intra* que moviliza a los Reglamentos parlamentarios (como expresa su finalidad histórica: ser normas para el «Gobierno interior» de las Cámaras)[153] lo que mayores dificultades suscita en esta materia: su naturaleza jurídica dificulta fundamentar obligaciones respecto de terceros, es decir, respecto de sujetos que no ostenten la condición de Diputados, Senadores o personal de servicio de las Cortes.[154]

4.1. Reglamento del Congreso de los Diputados

El RCD se ocupa de las CPI en el Cap. III («De las Comisiones») del Tít. III («De la organización del Congreso») y no ya en una rúbrica destinada al control parlamentario como sucedía en el RProvCD 1977. Refuerza así la tesis de que las CPI no están exclusivamente al servicio de la función de control del Gobierno, sino que operan como instrumento polivalente de obtención de información (*cfr.* cap. II.4.2). Esto no excluye que, mediatamente, la investigación parlamentaria cumpla otra amplia serie de funciones (también la de control del Gobierno). En cualquier caso, tras disciplinar el régimen jurídico de la Mesa de la Cámara (arts. 30 y ss.) y de la Junta de Portavoces (art. 39), el RCD se ocupa de las Comisiones en los arts. 40 y ss.

---

[152] Torres Bonet, M., *Las comisiones..., op. cit.*, p. 271.

[153] Esta vocación *ad intra* no puede hacer desconocer que otras normas atribuyeron una notable e incisiva capacidad a tales Reglamentos para afectar la posición jurídica de terceros. Así, el art. 192 CP 1822 preveía que la *pena* para quienes faltasen al respeto a las Cortes o a la Diputación Permanente sería «prescrita en el reglamento interior de las mismas Cortes».

[154] *Cfr.* Pascua Mateo, F., *Fuentes..., op. cit.,* p. 24; Pérez Serrano, N., «Naturaleza jurídica del Reglamento Parlamentario», en Pérez Serrano, N., *Escritos de Derecho Político*, Tomo II, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1984, pp. 987 y ss.; Santaolalla López, F., *Derecho parlamentario español*, 2.ª ed., Dykinson, Madrid, 2019, p. 460; Cano Bueso, J. «El principio de autonormatividad de las Cámaras y la naturaleza jurídica del Reglamento parlamentario», *Revista de Estudios Políticos,* Núm. 40, 1984, pp. 85 y ss. En los estudios sobre las CPI: García Mahamut, R., *Las Comisiones..., op. cit.,* p. 243; o Arévalo Gutiérrez, A., «Reflexiones sobre las comisiones de investigación o encuesta parlamentarias en el ordenamiento constitucional español», *Revista de las Cortes Generales*, Núm. 11, 1987, p. 190.

En lo que ahora interesa, el art. 52.1 RCD establece que el Pleno del Congreso (a propuesta del Gobierno, de la Mesa, de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara) podrá acordar la creación de una CPI «sobre cualquier asunto de interés público»[155]. Por otra parte, el ap. 2 del art. 52 RCD determina que las CPI elaborarán un plan de trabajo[156] y que podrán nombrar Ponencias en su seno[157]. Además, conforme al mismo precepto, las CPI podrán «requerir la presencia, por conducto de la Presidencia del Congreso, de cualquier persona para ser oída»[158]. El ap. 3 del art. 52 RCD faculta a la Presidencia de la Cámara —oída la Comisión— para «dictar las oportunas normas de procedimiento»[159] y establece que las decisiones de las CPI se adoptarán, en todo caso, en función del criterio de voto ponderado[160]. Por su parte, el art. 52.4 RCD establece que:

> «Las conclusiones de estas Comisiones, que no serán vinculantes para los Tribunales ni afectarán a las resoluciones judiciales, deberán plasmarse en un dictamen que será discutido en el Pleno de la Cámara. El Presidente del Congreso, oída la Junta de Portavoces, está facultado para ordenar el debate, conceder la palabra y fijar los tiempos de las intervenciones».

Finalmente, el ap. 5 del art. 52 RCD establece que las conclusiones aprobadas por el Pleno serán publicadas en el BOCG y comunicadas al Gobierno, sin perjuicio de que la Mesa del Congreso las comunique al MF, para el ejercicio de las acciones oportunas.[161]

4.2. Reglamento del Senado

El 13 de mayo de 1994 se publicaba en el BOE el RSen. Del mismo modo que el RCD, el RSen ubica sus normas sobre las CPI en el contexto de la organización y funcionamiento de la Cámara (Tít. III) y no del control parlamentario.

---

155 C*fr.* cap. IV.2.

156 C*fr.* cap. V.6.1.

157 C*fr.* cap. III.1.2.4.

158 C*fr.* cap. VII.1.

159 C*fr.* cap. V.5.1.3.

160 C*fr.* cap. V.4.2.

161 El art. 52.6 RCD establece: «A petición del Grupo Parlamentario proponente se publicarán también en el "Boletín Oficial de las Cortes Generales" los votos particulares rechazados».

Los arts. 49 y ss. (Cap. IV) se ocupan de las comisiones, que pueden ser bien permanentes o de investigación (o especiales), conforme al art. 49.1 RSen. Estas últimas son las que se crean «a tal fin para un objetivo determinado» (art. 49.4 RSen). Se extinguen una vez finalizado su trabajo (art. 50 RSen). El régimen jurídico se completa con las previsiones de los arts. 59 y 60 RSen que coinciden en lo sustancial con lo previsto por el art. 52 RCD. El Pleno del Senado (a propuesta del Gobierno o de 25 senadores que no pertenezcan al mismo Grupo parlamentario) podrá nombrar CPI para realizar encuestas o estudios sobre cualquier asunto de interés público; su constitución debe ajustarse a lo dispuesto en el art. 52 RSen (art. 59.1 RSen)[162]. El ap. 2 del art. 59 regula el supuesto de creación de una Comisión Mixta del Congreso y del Senado.[163] En ese caso, se exige la previa aprobación de ambas Cámaras. Por su parte, el art. 60.1 RSen obliga a las CPI a elaborar un plan de trabajo[164], fijando actuaciones y plazos, así como a informar a la Mesa de la Cámara sobre el cumplimiento del plan. La previsión va más allá, por tanto, de lo que prevé a este respecto el RCD.

El ap. 2 del art. 60 RSen contiene, por su parte, la clásica potestad para «requerir la presencia de cualquier persona para declarar ante las mismas con los efectos previstos en la ley que desarrolle lo dispuesto en el artículo 76.2 de la Constitución». De otro lado, el art. 60.3 RSen establece que las conclusiones de las CPI serán publicadas, salvo que se acuerde lo contrario para la totalidad o parte de aquellas y que no serán vinculantes para los Tribunales ni afectarán a las resoluciones judiciales. Las conclusiones de las CPI (que reciben el nombre de «informe» en el Senado) podrán ser debatidas en el Pleno con dos turnos a favor y dos en contra y la intervención de los Portavoces de los Grupos que lo soliciten, sin que ninguna intervención pueda excederse de 15 minutos (art. 60.4 RSen).

Finalmente, el art. 60.5 RSen establece que el resultado de las investigaciones será comunicado, en su caso, al MF para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones que correspondan.

---

[162] C*fr.* cap. V.3.

[163] En la *praxis* ha habido, tan solo, una CPI mixta: la nombrada para indagar sobre los hechos derivados del Proceso Tóxico debido al consumo de Aceite Adulterado y objeto de Comercialización Clandestina (Síndrome Tóxico), durante la I Legislatura. Fue constituida el 15 de septiembre de 1981 y finalizó sus trabajos el 17 de junio de 1982.

[164] C*fr.* cap. V.6.1.

5. Otras fuentes

Más allá de las previsiones constitucionales, de su desarrollo en la LO 5/1984 y la incidencia del CP y de los Reglamentos parlamentarios, existen otras normas que configuran parcialmente el régimen jurídico de la investigación parlamentaria. A este respecto, es posible distinguir una serie de normas legales y un conjunto de normas intraparlamentarias.

5.1. Extraparlamentarias

Entre las normas legales que determinan el régimen jurídico de la investigación parlamentaria y que condicionan los poderes de las CPI, deben distinguirse varias disposiciones.

5.1.1. *RD-Ley 5/1994, de 29 de abril*

El RD-Ley 5/1994, de 29 de abril fue dictado tras la negativa de la Agencia Tributaria a entregar datos a la CPI encargada de investigar la gestión de los fondos presupuestarios asignados a la Dirección General de la Guardia Civil mientras fuera el Sr. Luis Roldán su Director General.[165] La norma tiene por objeto, como señala la Exposición de Motivos que lo acompaña, el siguiente:

> «[...] que los datos o documentos que obren en poder de la Administración Tributaria para el cumplimiento de los fines que ésta deba cumplir de acuerdo con el ordenamiento, puedan ser trasladados al ámbito parlamentario cuando una Comisión de Investigación lo requiera respecto a personas que desempeñen o hubieren desempeñado, por elección o nombramiento, cargos públicos en todas las Administraciones Públicas, siempre que el objeto de la investigación tenga relación con su función».[166]

[165] Constituida el 1 de marzo de 1994 y disuelta el 17 de junio de 1994. Algún sector de la doctrina lo ha calificado positivamente. *Cfr.* Mora-Donatto, C. J., *Las comisiones parlamentarias…, op. cit.,* p. 172.

[166] El amplio ámbito subjetivo que prevé el texto del RD-Ley 5/1994 excede, como se ve, de lo que sería natural para el destinatario del control parlamentario (el Gobierno).

Consta el RD-Ley 5/1994 de un art. único, que obliga a un heterogéneo círculo de sujetos (la Agencia Tributaria y las entidades de crédito, entidades aseguradoras, sociedades o agencias de valores, sociedades gestoras de instituciones de inversión colectiva, establecimientos financieros de crédito y, en general, cualesquiera entidades financieras) a proporcionar cuantos datos, informes, antecedentes o documentos les sean requeridos por las CPI, siempre que concurran las siguientes condiciones:

> «a) Que se refieran a personas que desempeñen o hubieren desempeñado, por elección o nombramiento, su actividad como altos cargos o equivalentes en todas las Administraciones Públicas, sus organismos autónomos, entidades de Derecho Público y Presidentes y Directores ejecutivos o equivalentes de los organismos y empresas de ellas dependientes y de las sociedades mercantiles en las que sea mayoritaria la participación directa o indirecta de las Administraciones Públicas o de las restantes entidades de Derecho Público o estén vinculadas a las mismas por constituir con ellas una unidad de decisión. [...] b) Que el objeto de la investigación tenga relación con el desempeño de aquellos cargos. [...] c) Que dichas Comisiones entendieran que sin tales datos, informes, antecedentes o documentos no sería posible cumplir la función para la que fueron creadas».

Por tanto, además de los requisitos subjetivos de la letra a) del precepto, deben concurrir los requisitos objetivos que derivan de las letras b) y c): que el objeto de la investigación esté relacionado el desempeño de tales cargos, lo que no ofrece gran concreción; y que las CPI entiendan que la información es *indispensable* para el cumplimiento de la función para la que fueron creadas, que es distinto que efectivamente la información sea indispensable. Se trata, en todo caso, del único supuesto en que determinados particulares (como entidades de crédito o aseguradoras) están obligados jurídicamente a remitir documentación a las CPI. Por otra parte, las entidades solo pueden remitir información respecto de los cargos públicos allí mencionados y no de sus cónyuges.[167]

[167] Así se lo ha hecho saber la Agencia Tributaria al Parlamento de las Islas Baleares: *cfr.* DSPIB – Commissió no permanent d'investigació sobre les autopistes de Eivissa, Núm. 30, 24 de gener de 2017, p. 617.

5.1.1.1. Constitucionalidad de la norma

El RD-Ley 5/1994 plantea dudas de constitucionalidad, tanto desde una perspectiva formal como desde una perspectiva material (incluso dejando al margen los problemas que pudiera suscitar el cumplimiento del presupuesto habilitante de la «extraordinaria y urgente necesidad»: art. 86.1 CE)[168].

Desde una perspectiva formal, el contenido del RD-Ley 5/1994 hubiera debido revestir la forma de LO (arts. 81.1 y 86.1 CE), por desamparar datos e informaciones relativas a la intimidad personal en posesión de la Agencia Tributaria e incidir, así, en un derecho fundamental (art. 18.1 CE).[169]

Igualmente dudosa es la constitucionalidad material del RD-Ley 5/1994. El RD-Ley 5/1994 no es conforme con la CE, en la medida en que restringe indebidamente las potestades de investigación de las CPI. Estas solo pueden requerir información que cumpla los requisitos establecidos por aquel. De esta manera, la Agencia Tributaria —entre otras entidades— no estaría obligada a remitir información de particulares que no hayan desempeñado cargos públicos, a pesar de que esta fuera de «interés público» (art. 76.2 CE), limitación que no deriva de la CE. El «interés público», como fundamento y límite de las potestades de investigación de las CPI (cap. IV.2), no puede quedar a discreción de un RD-Ley que, previsto para un supuesto particularísimo, pone coto general a los poderes de indagación del Parlamento, atribuidos directamente por la CE. Existe, pues una garantía constitucional que impide a la Ley excluir o menoscabar la posibilidad que asiste a las Cámaras y sus Comisiones de recabar la información y ayuda que precisen, dentro de los límites de la CE.[170]

Por otra parte, la constitucionalidad material de la norma no puede salvarse aduciendo que el RD-Ley ha sido convalidado por el Congreso: la propia Cámara no está legitimada para disponer —directa o indirectamente— de los poderes de investigación que la CE concede sin tales restricciones: puede no

---

[168] *Cfr.* STC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 4 y 5; STC 23/1983, de 21 de enero, FJ 4; STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3. Que este presupuesto habilitante opere, además, como límite no puede oscurecer que corresponde al Gobierno un amplio margen de apreciación, que solo es fiscalizado en supuestos de uso abusivo o arbitrario (STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3; y STC 60/1986, de 20 de mayo, FJ 3).

[169] Jiménez Díaz, A., «Comisiones de investigación, intimidad e información tributaria», *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 20, Núm. 60, 2000, p. 65, nota 18. *Cfr.* también: Álvarez Ossorio-Fernández, C., *Teoría..., op. cit.,* p. 218.

[170] García-Trevijano Garnica, E., «Materias clasificadas y control parlamentario», *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 48, 1996, p. 161.

utilizarlos si no lo considera conveniente, pero no puede recortarlos permanentemente. Por esos mismos motivos, carece el Parlamento de legitimación constitucional para prohibir *ad aeternum* la simultaneidad de actividades parlamentarias y judiciales sobre unos mismos hechos (*cfr.* cap. XII.1): *nemo plus iuris ad alium transferre potest, quam ipse haberet*.[171]

5.1.1.2. Relación con otras normas

Más allá de lo anterior, el RD-Ley 5/1994 debe ponerse en relación con otras disposiciones similares, que se encuentran condicionadas o afectadas por su vigencia. Se aborda primero la LGT —por ser su antecesora la que motivó el RD-Ley 5/1994— y después otras disposiciones de similar calado.

El art. 95.1.e) LGT prevé una excepción al deber general de reserva sobre la información en poder de la Agencia Tributaria: que la cesión de tal información tenga por objeto la colaboración con las CPI «en el marco legalmente establecido», es decir, en lo establecido por el RD-Ley 5/1994. La consecuencia de esa previsión (que no se repite en toda la normativa sectorial: *cfr. infra*) es que las solicitudes que no cumplan los requisitos del RD-Ley 5/1994 no deberán ser cursadas por la Agencia Tributaria. Esta podrá oponer a las CPI, mientras no se derogue el RD-Ley 5/1994, su deber de reserva. Lo anterior no excluye, como sucede con el secreto de sumario (*cfr.* cap. XII.3) y con otras previsiones sectoriales que se tratan de seguida, que en sesión secreta y guardando la debida reserva, puedan las CPI conocer aquella información.

Otras disposiciones similares al art. 95.1.e) LGT pueden encontrarse en los arts. 248.3.h) LMV, 265.5.h) LPE, 19.1.b) LSA o 77.1.e) LGSS. En algunos de los supuestos regulados por estos preceptos, los deberes de reserva que obligan a determinadas entidades (la Comisión Nacional del Mercado de Valores, por ejemplo) decaen cuando la solicitud de información proviene de una CPI, «en los términos establecidos por su legislación específica»[172] o en los términos establecidos «en el marco legalmente establecido»[173]. En estos dos casos las en-

[171] También en Rumanía se han suscitado consideraciones similares: no está habilitado el Pleno para delegar a la CPI más facultades de las que el mismo tiene (*cfr.* Simion, M., «Inquiry Committees of The Parliament in the Case Law of the Constitutional Court of Romania», *Annales of the Universiatis Apulensis Series Jurisprudentia*, Núm. 21, 2018, p. 350).

[172] Arts. 248.3.h) LMV y 82.3 LOSSEC. La cursiva es nuestra.

[173] Art. 77.1.e) LGSS.

tidades obligadas deben proporcionar la información requerida en virtud del RD-Ley 5/1994. Existen, sin embargo, otros supuestos en que las normas correspondientes no prevén ninguna referencia al «marco legalmente establecido». Así sucede, por ejemplo, en los art. 265.5.b) LPE o el art. 19.1.b) LSA, que regulan una excepción al deber de reserva para colaborar con las CPI «a que se refiere el artículo 76 [CE]», sin concretar en qué términos. En tales casos y dado que ninguna de las dos entidades a que se refieren los preceptos están abarcadas por el círculo de sujetos que prevé el RD-Ley 5/1994, no puede afirmarse que deban colaborar con las CPI en los términos en que deben hacerlo, por ejemplo, la Agencia Tributaria o la Comisión Nacional del Mercado de Valores.

En todo caso, en los supuestos en que estas autoridades no obligadas colaboren con las CPI, sus Directores podrán solicitar —como prevén los arts. 19.1.b) LSA y 82.1.III LOSSEC— motivadamente que «las sesiones de dichas Comisiones parlamentarias se declaren secretas».

5.1.2. *Art. 95.2.ñ) Estatuto Básico del Empleado Público*

Por otro lado, el art. 95.2.ñ) EBEP castiga como falta disciplinaria muy grave «la incomparecencia injustificada» ante las CPI de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las CCAA. Se trata de una norma similar, aunque menos prolija, que la prevista en el art. 502.1 CP. Este reproche administrativo no reclama expresamente que el requerimiento se haya producido legalmente y bajo apercibimiento de sanción, sino tan solo que la omisión del deber de comparecer no esté justificada. La virtualidad de la norma, que opera «sin perjuicio de la responsabilidad [...] penal que pudiera derivarse de tales infracciones» (art. 94.1 EBEP), debe quedar reservada a aquellos supuestos en que la justificación dada a la omisión del deber de comparecer no es suficiente para excluir el injusto, pero tampoco tan endeble como para merecer un reproche penal. En cualquier caso, la preferencia de la vía penal frente a la disciplinaria explica que la operatividad de la norma sea reducida.[174]

[174] Al respecto, Cano Campos, T., «*Non bis in idem*, prevalencia de la vía penal y teoría de los concursos en el derecho administrativo sancionador», *Revista de Administración Pública*, Núm. 156, 2001, pp. 191 y ss.

5.1.3. *Las normas sobre el Registro electrónico de Bienes y Derechos Patrimoniales de altos cargos de la AGE*

El art. 21 de la Ley reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado establece en su ap. 3 que el Registro de Bienes y Derechos Patrimoniales de Altos Cargos de la AGE «tendrá carácter reservado». Puede acceder a él, además del propio interesado, «el Congreso de los Diputados y del Senado, de acuerdo con lo que establecen los reglamentos de las Cámaras, así como las comisiones parlamentarias de investigación que se constituyan».

Esta previsión, reiterada por el art. 13 RD 1208/2018 supone una ampliación de las potestades de las CPI (de la que se ha dado cuenta en algún Reglamento autonómico)[175]. A su amparo, las CPI están legitimadas para acceder a diversos datos patrimoniales de altos cargos. En el Registro de Bienes y Derechos Patrimoniales consta (conforme al art. 17 de la Ley reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado) la última declaración anual del IP y del IRPF. Se trata de información que integra la intimidad económica (constitucionalmente protegida como expresión de la intimidad personal: art. 18.1 CE)[176] del alto cargo.

5.2. Intraparlamentarias

El régimen jurídico de la investigación parlamentaria se constituye, por último, por una serie de normas intraparlamentarias distintas de los Reglamentos de las Cámaras. Se trata, por un lado, de los planes de trabajo y normas de procedimiento (dictadas por el Presidente de la Cámara) y, por otro lado, de la costumbre y de los usos y prácticas parlamentarias. Las primeras se abordan más adelante (cap. V.5.1.3). En las líneas que siguen se analiza, por tanto, la incidencia de las normas consuetudinarias, cuya especial autoridad en el Parlamento ha sido ya subrayada por el TC.[177] Su virtualidad en la *praxis* de las CPI es, sin embargo, reducida: su esencia no permite configurar obligaciones respecto de terceros, lo que no excluye que la (rica) práctica de las CPI sea relevante.[178]

---

[175] Expresamente prevé este acceso el art. 62.5 RParNav.

[176] Reconocida expresamente en STC 97/2019, de 16 de julio, FJ 6 c).

[177] STC 206/1992, de 27 de diciembre, FJ 3.

[178] Astarloa Huarte-Mendicoa, I., y Cavero Gómez, M., «Cuestiones...», *op. cit.,* p. 145.

5.2.1. *Costumbres*

La costumbre es una fuente relevante en el Derecho parlamentario, que despliega eficacia creando, modificando o extinguiendo posiciones jurídicas e, incluso, definiendo el *ius in officium* de los parlamentarios que contiene el art. 23.2 CE.[179] Su relevancia en el Derecho público no deriva solo del art. 103.1 CE que somete a la Administración Pública a la Ley y al Derecho (escrito o no) o del art. 125 CE[180], sino también del art. 1.1 CC.[181] Igual que sucede en Derecho privado, la costumbre parlamentaria exige una práctica reiterada y una conciencia de vinculatoriedad, además de estar dirigida (por provenir de entes públicos) a servir al interés general.[182] E igual que aquella, la costumbre parlamentaria no puede operar como instrumento normativo más allá de lo que el Reglamento permite, dada la superioridad jerárquica de este último (art. 9.3 CE). Su virtualidad en la investigación parlamentaria es, por todo ello, reducida.[183]

---

[179] Martínez Sospedra, M., «La costumbre como fuente de derecho parlamentario. Precedentes, usos y prácticas en la doctrina del Tribunal Constitucional», *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, Núm. 23, 2010, p. 292.

[180] Art. 125 CE que, recientemente, ha permitido reconocer consuetudinarias otras instituciones del Derecho público como son el Juzgado Privativo de Aguas de Orihuela y Pueblos de su Marco o el Tribunal del Comuner del Rollet de Gràcia de l'Horta d'Aldaia (LO 10/2021). A estos deben sumársele otros órganos como el Tribunal de las Aguas de Valencia y el Consejo de Hombres Buenos de Murcia. Sobre el Tribunal de las Aguas de Valencia, *cfr.* Fairén Guillén, V., *El Tribunal de las Aguas de Valencia y su proceso*, Caja de Ahorros de Valencia, Valencia, 1988; y Fairén Guillén, V., «El principio de la unidad jurisdiccional y el Tribunal de las Aguas de Valencia», *Revista de administración Pública*, Núm. 87, 1978, pp. 9 y ss. Sobre los Tribunales reconocidos por la LO 10/2021, *cfr.* Bonet Navarro, J. (dir.) y Juan Sánchez, R. (coord.), *Rollet de gràcia de la huerta de Aldaia – Tradición y costumbre en la resolución conflictos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019. Una colisión entre la actividad de esos Tribunales y una CPI es, aunque posible, improbable. Podría suceder, por ejemplo, en el contexto de la CPI creada en Les Corts Valencianes: Comissió d'investigació sobre les causes de les inundacions causades per la DANA del mes d'octubre de 2024 en la Comunitat Valenciana (XI Legislatura), constituida el 27 de enero de 2025.

[181] Sanz Pérez, A. L. y Villacorta Mancebo, L., «La costumbre, el uso y otras fuentes no escritas en el derecho parlamentario», *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, Núm. 17, 2006, p. 307. Por otra parte, la LRBRL da cuenta de la vigencia de la costumbre como fuente del Derecho público, al regular el funcionamiento en Concejo Abierto de determinados municipios (art. 29.3 LRBL).

[182] Martínez Sospedra, M., «La costumbre...», *op. cit.*, p. 292.

[183] Santaolalla López, F., *Derecho..., op. cit.*, p. 48.

5.2.2. *Usos y prácticas*

Distintos de la costumbre son los usos y prácticas parlamentarias. Su existencia exige una cadena de «actos sustancialmente iguales adoptados por el mismo órgano parlamentario y referidos a una misma cuestión»[184]. Se distinguen de los meros precedentes, que carecen de «trascendencia nomotética»[185] y que no pueden operar como instrumentos normativos[186]. Igual que la costumbre, los usos y prácticas parlamentarias no pueden exceder los límites del Reglamento parlamentario (art. 9.3 CE). Se diferencian de las costumbres por carecer de *opinio iuris*, es decir, de conciencia de vinculatoriedad.[187] Algunos de los ejemplos de estas prácticas —que en realidad no son costumbres en sentido estricto— son la reserva del banco azul al Gobierno, el desarrollo de los turnos de portavoces siguiendo el orden inverso del tamaño de los grupos parlamentarios o la apertura de la Legislatura por el Rey.[188] Su virtualidad respecto de la investigación parlamentaria se reduce a los acuerdos de creación de las CPI, que habitualmente surgen de proposiciones no de Ley o de mociones, pero que podrían nacer —dada la indefinición de los Reglamentos— de otras fuentes.[189]

[184] Martínez Sospedra, M., «La costumbre...», *op. cit.*, p. 292.
[185] STC 177/2002, de 14 de febrero, FJ 7.
[186] STC 89/05, de 18 de abril, FJ 6.
[187] Sanz Pérez, A. L. y Villacorta Mancebo, L., «La costumbre...», *op. cit.*, p. 317.
[188] *Cfr.* Santaolalla López, F., *Derecho..., op. cit.*, p. 48.
[189] C*fr.* cap. V.3.1.

CAPÍTULO II

CONCEPTO, CARACTERÍSTICAS, FUNDAMENTO, NATURALEZA JURÍDICA Y FINALIDAD DE LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA

Abordado el régimen normativo actual de las CPI, es necesario tratar ahora su concepto, sus características orgánicas, su fundamento, su naturaleza jurídica y su finalidad. La comprensión de estos extremos es *conditio sine qua non* para abordar, entre otras cuestiones, su posición frente a un proceso penal sobre los mismos hechos. Concebir las CPI de una u otra manera repercute directamente en la legitimidad de sus potestades y en las relaciones con otros órganos del Estado: entender que son órganos de información (más que de control del Gobierno) comporta admitir que sus potestades respecto de *particulares* pueden ser más intensas que si se concibieran como órganos de control. Del mismo modo, que su esencia exceda del control del Ejecutivo puede explicar que sus potestades respecto de órganos no sometidos a la potestad fiscalizadora del Parlamento, como los del Poder Judicial, sean también amplias: no podrá oponerse a la indagación de las CPI una oculta pretensión de *controlar* un sujeto que no está obligado a dejarse controlar y cuya función (jurídica por necesidad) no se puede controlar políticamente (*cfr.* cap. XII.2).

1. Concepto

Las CPI son Comisiones no permanentes (arts. 51 y ss. RCD), que se constituyen *ad hoc* para investigar asuntos de interés público (art. 76.1 CE), con el fin de proveer información al Pleno, que debe emplearla para ejercitar una función constitucional. En esta definición sucinta confluyen, como se verá, algunos de los elementos que se describen en lo que sigue. Por una parte, las

características orgánicas y, por otra parte, su finalidad como manifestación de su naturaleza jurídica.

2. Características orgánicas

Las CPI son órganos: a) contingentes y auxiliares; b) instituidos *ad hoc*; y c) revestidos de especiales potestades respecto de particulares, que las distinguen de otras instituciones similares.

2.1. Contingentes y auxiliares

Las CPI son órganos contingentes y auxiliares del Pleno[1] (aunque en el Senado esta definición se restringe pues aquellas no siempre remiten su informe al Pleno: art. 60.4 RSen). Lo primero supone que no son necesarias, es decir, que el desarrollo normal de la vida parlamentaria no reclama su existencia: suprimidas mentalmente las CPI, la existencia de un Parlamento funcional es plausible. El art. 76.1 CE da cuenta de su carácter contingente, al simplemente *facultar* al Congreso y/o al Senado para nombrar las CPI que estimen pertinentes. A diferencia de lo que exige el principio de necesidad en el proceso penal (que obliga a la incoación de un procedimiento preliminar cuando se conocen hechos presuntamente delictivos: *cfr.* cap. IX.1), no están las Cortes jurídicamente compelidas a iniciar ninguna investigación parlamentaria. Y, efectivamente, son diversas las Legislaturas en que no se ha nombrado CPI alguna.[2]

Por otro lado, las CPI son órganos auxiliares en la medida en que su lugar respecto del Pleno es de subordinación (no subyugación), pues aquel determina el *si* y el *qué* de la investigación. No totalmente, sin embargo, el *cómo*.

[1] Torres Bonet, M., *Las comisiones..., op. cit.*, p. 163; o Torres Muro, I., *Las comisiones..., op. cit.,* p. 17.

[2] Así ha sucedido, en el Congreso de los Diputados, en las Legislaturas XIII (2019-2019), XII (2016-2016), X (2011-2016) o IX (2008-2011).

2.2. Nombradas *AD HOC*

Son también las CPI órganos *ad hoc*[3] o «accidentales»[4]. Se crean para la indagación y para el esclarecimiento (no tergiversación: *cfr.* cap. V.5.2) de unos hechos, tal como sucede con los procesos judiciales. Más allá de la ya antigua distinción entre *verdad material* y *formal*[5], no están las CPI absueltas de perseguir la verdad (*verdadera*) con los medios y las reglas que la Ley prevé.[6] Les está vedada, pues, la investigación prospectiva o general de una materia sin ningún límite.[7] Contrastan las CPI, por tanto, con otras Comisiones, cuya existencia es permanente y prevista *ab initio* para toda la Legislatura.

2.3. Revestidas de potestades excepcionales respecto de particulares

Desde una perspectiva constitucional, gozan las CPI de una potestad que, orgánica (e históricamente)[8], las singulariza respecto de otras Comisiones: orde-

---

[3] Navas Castillo, F., *La función legislativa y de control en comisión parlamentaria: comisiones de investigación y comisiones legislativas permanentes con competencia legislativa plena*, COLEX, Madrid, 2000, pp. 30 y ss.; o Pérez-Serrano Jáuregui, N. «Comisiones de investigación o estudio, reflexiones en torno a experiencias recientes del Congreso de los Diputados», en AA.VV., *Problemas actuales del control parlamentario – VI Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, p. 406.

[4] Mellado, F., *Tratado elemental de Derecho político*, Tipografía de Manuel G. Hernández, Madrid, 1891, p. 523.

[5] Aparece en el viejo Gönner, N. T., *Handbuch des deutschen gemeinen Prozesses*, Bey Johann Jacob Palm, Erlangen, 1801 - 1803, como hace notar Wacke, A., «*Res iudicata pro veritate accipitur*? Die Ziele des römischen Zivilprozesses zwischen Verhandlungsmaxime und Untersuchungsgrundsatz», en AA.VV., *Gedächtnisschrift für Theo Mayer-Maly (zum 80. Geburtstag)*, Springer, Wien - New York, 2011, p. 491.

[6] La expresión ha sido tomada de Aguilera Morales, M., *Unos mismos hechos*, Marcial Pons, Madrid, 2021, p. 61. Aparece también en: De la Oliva Santos, A., «Prudencia *versus* ideología: de nuevo sobre el papel del Juez en el proceso civil», *Revista Ius et Praxis*, Año 18, Núm. 2, 2012, p. 275; y a comienzos del siglo XIX en: Beling, E., *Die Beweisverbote als Grenzen der Wahrheitserforschung im Strafprozess*, Schletter'sche Buchhandlung, Breslau, 1903, p. 2: «[…] *nur die „wirkliche Wahrheit" soll Grundlage des Urteilsspruchs sein*». Sobre esta cuestión respecto de las CPI, *cfr.* cap. V.5.2.

[7] Lo mismo sucede con los órganos jurisdiccionales, a los que también una *inquisitio generalis* está vedada. *Cfr.* Aguilera Morales, M., *Proceso penal y causa general: la* inquisitio generalis *en el Derecho español*, Thomson Civitas, Madrid, 2008.

[8] Como primera norma que así lo preveía, *cfr.* art. 76 RCD 1838 y otros tantos más, tratados en detalle en cap. VII.3, relativo a la obligación de comparecer al llamado de una CPI.

nar la comparecencia de particulares (art. 76.2 CE). No solo las CPI pueden ordenar comparecencias, pues conforme al art. 110.1 CE, las Cámaras —Pleno y Comisiones— «pueden reclamar la presencia de los miembros del Gobierno». Las CPI (de las Cortes o de las Asambleas de las CCAA) son, sin embargo, las únicas que pueden reclamar la presencia de particulares, cuya omisión puede suponer una sanción penal o disciplinaria.[9] Esta potestad las *asemeja* en cierta medida a la que corresponde a Jueces y Magistrados, también legitimados para obligar a comparecer ante ellos a una muy amplia cantidad de sujetos. La diferencia estriba, sin embargo, en que la obligación de comparecer ante los órganos jurisdiccionales no se sustenta directa y expresamente en ninguna norma constitucional (aunque puede derivarse, por ejemplo, del art. 118 CE).

3. Fundamento

El DRAE define, en su acepción núm. 4, la voz «fundamento» como «(r)aíz, principio y origen en que estriba [algo] y tiene su mayor fuerza [en] algo no material». De esta manera, el fundamento de una institución *jurídica* debe encontrar su origen en algo no material, es decir, no en una razón práctica, sino en una norma que, conforme al principio de jerarquía normativa (art. 9.3 CE), pueda servir suficientemente de sustento. Esta norma encuentra a su vez, su origen en un fundamento natural, ajeno estructuralmente a (o hipotéticamente presupuesto por)[10] ella. Un fundamento de tal clase no podrá buscarse en la *praxis*: el desarrollo vital de una institución presupone lógicamente un fundamento. Así, las *razones prácticas* que justifican la existencia de las CPI (controlar al Gobierno, obtener información o cualquier otra) no pueden ser, por tanto, *fundamento* de las CPI.[11] Cuestión distinta es que, en el anclaje constitucional de las CPI (su fundamento normativo), se hayan tenido en consideración razones prácticas, que no son más que *motivo* del fundamento.

No significa lo anterior que esas razones prácticas carezcan de relevancia (de hecho, son esenciales para comprender la madurez de las CPI actuales) sino

[9] C*fr.* cap. I.3. y 5.1.2.

[10] Kelsen, H., *Reine..., op. cit.*, p. 77: «La teoría pura del Derecho [*reine Rechtslehre*] opera con esta norma básica [*Grundnorm*] como fundamento hipotético [*hypothetische Grundlage*]. Siempre que sea válida, el ordenamiento jurídico basado en ella también lo es [...]».

[11] Buchhalter Montero, B., «Autocomposición y justicia convencional: acuerdos amistosos ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (II)», *Revista General de Derecho procesal*, Núm. 55, 2021, p. 11, nota 37.

que no pueden, dada su contingencia, ser *fundamento*. La consecuencia: el ser de las CPI, configuradas de una u otra manera por la CE, no es disponible ni por el Parlamento como órgano normativo ni por el Parlamento como órgano indagador. Tampoco otros órganos del Estado como los jurisdiccionales, ejercitando rigurosamente sus funciones, pueden desnaturalizar la actividad parlamentaria. Ambas disfrutan del mismo rango constitucional[12] y, por tanto, deben vivir en «concordancia práctica»[13]. Debe distinguirse aquí, por tanto, un doble fundamento: natural de una parte (ajeno y anterior a la norma jurídica) y normativo que, en el caso de las CPI, es el art. 76 CE.

3.1. Natural: independencia informativa del Parlamento

El fundamento natural de las CPI radica en la necesidad de garantizar la independencia del Parlamento en la obtención de información, es decir, la autonomía informativa y el correcto funcionamiento de las CPI (y, por tanto, de las Cortes). Estas deben disponer de una fuente propia e independiente de información, que les permita desempeñar sus funciones constitucionales sin la mediatización que supone la información *de segunda mano* proveniente, por ejemplo, del Ejecutivo.[14] Este mismo fundamento, en relación con otros motivos, explica que la pluralidad de investigaciones (parlamentarias y judiciales) sean admisibles en el Derecho español (*cfr.* cap. XII.1). Solo asumiendo como sana constitucionalmente la simultaneidad de investigaciones puede garantizarse la independencia del Parlamento en el ejercicio de sus funciones constitucionales. La excepcional facultad que la CE reconoce a las CPI para ordenar la comparecencia de particulares (art. 76.2 CE) se explica, también, como garantía de la independencia de las CPI para informarse. Su fundamento, su por qué, se explica de esta manera: la satisfacción de esa necesidad de información independiente solo puede ser garantizada por el propio órgano que requiere los datos, no (o no solo) por otros poderes del Estado.

[12] C*fr.* cap. IX.1.

[13] C*fr.* cap. X.5.

[14] Vígala Foruria, E., «Las Comisiones…», *op. cit.*, p. 76; o Teubner, P., *Untersuchungs- und Eingriffsrechte privatgerichteter Untersuchungsausschüsse*, De Gruyter Recht, Berlin, 2009, p. 7.

3.2. Normativo: art. 76 CE

El fundamento normativo de las CPI debe encontrarse en el art. 76 CE y no, además, en «las conexiones normativas derivadas del mismo»[15], lo que no impide reconocer que el llamado bloque de constitucionalidad es también relevante a efectos interpretativos. El art. 76 CE es, así, expresión de la voluntad del constituyente de garantizar al más alto nivel una institución provechosa para la vida del Estado. La razón de ser del art. 76 CE (fundamento de las CPI) estriba en la experiencia: las CPI son más beneficiosas que perjudiciales para la salud del Parlamento y del Estado. Lo anterior no excluye que en determinadas circunstancias estas han sido instrumentalizadas con malos resultados. Buena muestra de ello son algunas comparecencias ante ellas en que se ha desconocido la dignidad que exige aquella Casa (art. 66.3 CE), para entrar de lleno en la chabacanería.[16]

4. Naturaleza jurídica

Si «el ser está hecho para obrar» y, por tanto, «no está fuera de lugar que se consideren las esencias desde el punto de vista de su realidad y desde el punto de vista de la acción que están destinadas a efectuar»[17], se entiende que la naturaleza jurídica de las CPI se aborde aquí en relación con su finalidad, aunque no sean lo mismo. Sobre la primera hay que advertir que las CPI pertenecen a la familia de las Comisiones no permanentes (arts. 51 y ss. RCD). Por eso, a falta de normas, el primer bloque normativo al que hay que acudir es el que regula aquellas. Eso no significa que otros conjuntos normativos no sean aplicables (a veces las normas del proceso penal o del procedimiento administrativo: *cfr.* cap. VI).[18]

---

[15] Villacorta Mancebo, L., *Hacia..., op. cit.*, p. 213.

[16] DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa a la utilización ilegal de efectivos, medios y recursos..., Núm. 16, 2 de junio de 2021, p. 29; DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa a la utilización ilegal de efectivos, medios y recursos..., Núm. 33, 10 de mayo de 2023, p. 29; o DSPA – Comisión de investigación de la Fundación Andaluza Fondo..., Núm. 164, 8 de noviembre de 2019, p. 49. Ahorro al lector la transcripción de los pasajes.

[17] Lois Estévez, J., «Sobre el concepto de "naturaleza jurídica"», *Anuario de Filosofía del Derecho*, Núm. 4, 1956, p. 163.

[18] Ese es el sentido práctico, de hecho, de concretar la naturaleza jurídica de una institución: «[...] supongamos que, ante una laguna de la ley, el jurista quiere efectuar una movilización

5. Finalidad

Advienen las CPI cuando el Parlamento aprecia una necesidad excepcional de proveerse de información, que se puede emplear para finalidades muy diversas. A este respecto existen dos posiciones que, simplificadas, son las siguientes. La cuestión, hay que hacerlo notar, es altamente polémica, como ha reconocido incluso el TC.[19]

5.1. Las CPI como órganos de control del Gobierno

Buena parte de la doctrina nacional sostiene que las CPI despliegan esencialmente funciones de control del Gobierno.[20] Que su finalidad es, entonces,

---

expansiva del ordenamiento jurídico, tendente a subsanarla y ampliarla. Para salvar la omisión del legislador y llenar el "claro" hay que "estirar" y hacer dar de sí otras normas distintas. Mas ¿cuáles? Es patente que, repugnando el Derecho toda arbitrariedad, la elección no puede quedar entregada al capricho. Alguna regla deberá darse para poner a cubierto la cordura y la coherencia lógica del ordenamiento positivo: esto se comprende sin dificultad; pero el caso es descubrir dicha regla. Aunque la intuición, impaciente, anticipa ya que las normas más adecuadas para suplir las deficiencias de otras normas habrán de ser las más afines a las mismas, la razón, más escéptica, arguye, por su parte, que tal criterio resulta totalmente inválido si no se da a un tiempo algún canon de afinidad, alguna unidad invariable que sirva para graduar con fijeza el más o menos próximo parentesco internormativo. He ahí para lo que vale la determinación de la naturaleza jurídica de cada instituto, la razón por la que se estudia este problema» (Lois Estévez, J., «Sobre el concepto...», *op. cit.,* p. 172).

[19] STC 111/2019, 2 de octubre, FJ 3 A); y STC 133/2018, de 13 de diciembre, FJ 8 a).

[20] Así: Aragón Reyes, M., «El control parlamentario como control político», *Revista de Derecho Político*, Núm. 23, 1986, p. 33; Mora-Donatto, C. J., *Las comisiones parlamentarias…, op. cit.,* pp. 129 y ss.; Álvarez Conde, E., *El régimen político español*, 2.ª ed., Tecnos, Madrid, 1985, pp. 389 y ss.; Torres Bonet, M., *Las comisiones..., op. cit.*, pp. 86 y ss.; García Morillo, J., *El control parlamentario en el ordenamiento jurídico español*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, pp. 148 y 149 (aunque luego matiza su posición y mantiene que son las CPI, además de medios de control, «medios polivalentes, susceptibles de ser utilizados para controlar al Gobierno, o a terceros, o para recopilar información»: García Morillo, J., «El control parlamentario de las Cortes Generales y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y Comisiones de investigación», en AA.VV., *Problemas..., op. cit.,* p. 109); Arévalo Gutiérrez, A., «Las Comisiones de Investigación en las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 43, 1995, p. 124; Arévalo Gutiérrez, A., «Comisiones...», en Da Silva Ochoa, J. C. (coord.), *Las comisiones..., op. cit.,* pp. 373 y 374; Navas Castillo, F., *La función..., op. cit.*, p. 18; Torres Muro, I., *Las comisiones..., op.*

el control del Gobierno. También ha venido siendo subrayado así por algunas resoluciones del TC.[21] Prescindiendo ahora de mayores detalles, que carecen de importancia en cuanto a la posición de la investigación parlamentaria frente al proceso penal, se ha mantenido que las CPI son, entonces, «corolario de la fiscalización parlamentaria»[22]. Desde esta posición, la acción indagatoria de las CPI tendría por finalidad el control del Gobierno (no en parámetros de legalidad [claro], sino en términos políticos)[23] que podría derivar, en su caso, en exigir la responsabilidad política que proceda[24]. Se trataría de ponderar en qué medida el Gobierno sigue siendo acreedor de la confianza que el Congreso ha depositado en él. Desde esta posición, la consecuencia práctica fundamental

---

cit., pp. 23 y 24.; García-Escudero Márquez, P., «Artículo 76» en Cazorla Prieto, L. M., (dir.) y Palomar Olmeda, A., (coord.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Thomson Reuters Aranzadi – Ministerio de Justicia, Cizur Menor, 2018, p. 2096; Jiménez Díaz, A., «Artículo 52», en Ripollés Serrano, M. R. (coord.), *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2012, p. 444; Gil Gil, J. L., «Las comisiones parlamentarias de investigación», *Proyecto social: Revista de relaciones laborales*, Núm. 8, 2000, pp. 147 y ss.; García Mahamut, R., *Las Comisiones..., op. cit.,* p. 158; Vírgala Foruria, E., «Las Comisiones...», *op. cit.,* p. 84; Hernández Oliver, B. «Artículo 76», en Pérez Tremps, P. y Saiz Arnaiz, A. (dirs.) y Montesinos Padilla, C. (coord.), *Comentario a la Constitución Española – Libro homenaje a Luis López Guerra*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, p. 1194; Alzaga Villaamil, O. y Álvarez Rodríguez, I., *Derecho político..., op. cit.,* pp. 477 y ss.; Villacorta Mancebo, L., *Hacia..., op. cit.*, p. 213; Pérez Royo, J. y Carrasco Durán, M., *Curso de Derecho Constitucional*, 17.ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2021, p. 657; Alonso de Antonio, J. A. y Alonso de Antonio, A. L., *Introducción al derecho parlamentario*, Dykinson, Madrid, 2002, pp. 208 y ss.; López Guerra, L., *La Constitución de España,* 2.º ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2023, p. 111; González-Juliana, A., «El acceso a la información de las Comisiones de investigación en el Derecho español y portugués: la necesidad de transparencia de las actividades parlamentarias», *UNED – Revista de Derecho Político* Núm. 117, 2023, p. 273; Aranda Álvarez, E., «Transformaciones en los instrumentos de control parlamentario», *UNED – Teoría y Realidad Constitucional*, Núm. 19, 2007, p. 115; Carrasco Andrino, M. d. M., «Tutela...», *op. cit.*, p. 177; o De la Peña Rodríguez, L., «Gude Fernández, Ana: *Las comisiones parlamentarias de investigación,* editado por la Universidad de Santiago de Compostela. Santiago de Compostela, 2000, 302 páginas», *Revista de las Cortes Generales*, Núm. 51, 2000, p. 253.

[21] *Cfr.* STC 111/2019 de 2 de octubre, FJ 3 A).

[22] Pérez Serrano, N., *Tratado..., op. cit.*, p. 814.

[23] Punset, R., *Estudios parlamentarios*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001, p. 168.

[24] También lo mantiene así la STC 12/2019, de 28 de enero, cuando afirma que las solicitudes de comparecencia de «personas competentes en la materia» por parte de las CPI tienen también por objeto materializar la función de control del Gobierno (FJ 7).

estriba en que la legitimación de las Cortes Generales para indagar sobre cualquier sujeto ajeno al Gobierno es reducida: si son órganos de control del Gobierno, ¿por qué examinarían asuntos en que aquel no ha intervenido? Esta posición, acertada en otros países como Alemania (en que las minorías parlamentarias tienen *derecho constitucional* a la creación de una CPI: art. 44.1 GG), no se compadece con el sistema español (ni con sus normas ni con la práctica).

5.2. Las CPI como órganos polivalentes de obtención de información

Como polivalentes órganos preparatorios de resoluciones del Pleno han sido entendidas, con más razón, las CPI por otro sector de la doctrina.[25] Desde esta comprensión, aquellas operan como instrumentos de recopilación y valoración de información, para el ejercicio de otras funciones atribuidas al Pleno, que no se agotan en el control del Gobierno. No deriva de aquí que la investigación parlamentaria no pueda suponer mediatamente control o fiscalización de la actividad del Gobierno, sino que su ejercicio es *formalmente* neutro.

Las CPI son, pues, órganos que recaban información y que la valoran, poniéndola a disposición del Pleno para ejercitar las funciones constitucionales que éste tenga por conveniente. Así se desprende tangencialmente de otras resoluciones del TC, en las que las CPI se entienden como «órganos a través de los cuales la oposición parlamentaria *puede* ejercer su función de control político»[26]. Efectivamente, la oposición puede controlar al Gobierno en (y a

[25] Así: Santaolalla López, F., *Información parlamentaria..., op. cit.,* cap. XXVII, ep. 3; Santaolalla López, F., *Derecho parlamentario..., op. cit.,* p. 455; Recoder de Casso, E. y García-Escudero Márquez, P., «Artículo 76» en Garrido Falla, F. (dir.), *Comentarios a la Constitución*, 3.ª ed., Civitas, Madrid, 2001, p. 1288; Massó Garrote, M. F., *Poderes..., op. cit.,* p. 57; Lucas Murillo de la Cueva, P., «Las comisiones de investigación de las Cortes», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, Núm. 10, 1986, pp. 146 y 147; Álvarez Ossorio-Fernández, C., *Teoría..., op. cit.,* p. 56; Rodríguez Coarasa, C., «Actividad parlamentaria...» *op. cit.*, pp. 259 y ss.; Medina Rubio, R., *La función constitucional de las Comisiones parlamentarias de investigación*, Civitas, Madrid, 1994, p. 216; Ridao Martín, J., «Nueva mirada...», *op. cit.*, pp. 117 y ss.; Sarmiento Méndez, X. A., «La extinción de Comisiones de Investigación por causas objetivas», *Asamblea — Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, Núm. 10, 2004, p. 216; o Díez-Picazo, L. M., *Ordenamiento constitucional español*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 264 y ss.

[26] STC 88/2012, de 7 de mayo, FJ 5. La cursiva es nuestra.

través de) las CPI. Pero nada impide que la mayoría que sustenta al Gobierno (a instancia suya, incluso: art. 52.1 RCD, art. 59.1 RSen) impulse una CPI con otra finalidad, distinta del control político. Y, efectivamente, que las Cortes Generales ejerzan el control de la acción del Gobierno (art. 66.2 CE) no tiene como consecuencia que todos los órganos de las Cortes materialicen esa finalidad en cada una de sus actividades.

Así, no siempre que las CPI despliegan sus potestades de indagación están *controlando al Gobierno*. Esta circunstancia se ha hecho particularmente presente en la XIV Legislatura (2019 - 2023), en que han existido varias CPI dirigidas a fiscalizar no la actividad del Gobierno, sino de un Gobierno ya decaído (al que incluso se le exigió responsabilidad política por medio de una moción de censura).[27] Esta paradoja ha sido resaltada, incluso, por algunos parlamentarios:

> «[...] señorías, si según ustedes algunas de sus señorías nos han impuesto las responsabilidades políticas por la vía de la moción de censura y han desalojado a millones de españoles de su propia expresión política, ¿cómo aprueban recientemente la ampliación de esta Comisión de investigación por cuatro meses más? Porque a mí esto me parece una contradicción manifiesta. Ya sabemos y hemos corroborado y comprobado en esta Comisión de investigación que algunos trajeron a esta Comisión de investigación a personas que trabajaron en Alianza Popular hace cuarenta años, que la Gürtel es de hace quince años, y que ahora la novedad es que pretenden llamar a Aznar para septiembre, que gobernó hace veinte años, y por cierto lo hizo muy bien en España [...]»[28].

Haber entendido las CPI como órganos de control hubiera debido comportar su inmediata extinción tras haber sido exigida la responsabilidad del Gobierno. Y es que, si la responsabilidad política «no es, en sustancia, más que la retirada de la confianza que se otorgó a alguien para ejercer funciones públicas, retirada de confianza que apareja la pérdida del cargo público que se ocupaba [...]»[29], difícilmente se puede hacer responsable al que ya ha perdido su cargo. En resumen: o bien una notable cantidad de las CPI que se nombran actualmente en las Cortes son inconstitucionales o bien no despliegan *per se*

[27] *Cfr.* DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación sobre las actuaciones del Ministerio del Interior..., Núm. 32, 28 de marzo de 2023.

[28] DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa a la presunta financiación ilegal del PP, Núm. 61, 27 de junio de 2018, p. 34.

[29] García Morillo, J., «Responsabilidad política...», *op. cit.,* p. 87.

función de control alguno y, por tanto, son conformes a Derecho. Lo último parece lo más lógico.

Por otro lado, debe hacerse notar que el procedimiento de indagación parlamentaria (como el judicial)[30] y sin desconocer el valor que las formas tienen en Derecho parlamentario, no es un fin en sí mismo.[31] Las Cortes no indagan por indagar, sino para aclarar un asunto de interés público y con el resultado de esa aclaración, para ejercer una finalidad prevista en la Constitución (por eso mismo no basta que un asunto sea de interés público para que las Cortes indaguen sobre él, sino que el Parlamento debe poder aducir algún título competencial: *cfr.* cap. IV). Respecto de la Asamblea Legislativa de la Región Administrativa Especial de Hong Kong esto se ha hecho notar certeramente: «*the power of investigation its a procedural assistant to the legislature in carrying out its core function*»[32]. Lo mismo vale para nosotros. De ahí no se sigue, como se ha dicho, que la investigación parlamentaria sea irrestricta y que como no responde, en principio, al control parlamentario del Gobierno pueda convertirse en una suerte de fiscalización total del Estado y de la ciudadanía. En todo caso, esta comprensión de las CPI como órganos polivalentes, cuya función primordial es la obtención de información, aunque mediatamente puedan ejercer funciones de control del Gobierno, se sustenta en los siguientes argumentos (construidos sobre la base del art. 3.1 CC).

---

[30] Por todos, ahora, *cfr.* Prieto Castro, L., *Derecho Procesal Civil*, Tomo I, Librería General, Zaragoza 1946, pp. 2 y ss.; o De la Plaza, M., *Derecho procesal civil español*, Vol. I, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1942, pp. 8 y ss. Eso explica que el cumplimiento estricto de las Leyes procesales no es excluyente de una indefensión y viceversa: el incumplimiento de las Leyes procesales no produce *per se* indefensión: Borrajo Iniesta, I., «El derecho a la tutela...», *op. cit.,* p. 45; o, en positivo, Fernández Montalvo, R., «Garantías constitucionales del proceso penal», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Núm. 6, 1990, p. 82: «el cumplimiento de los presupuestos procesales no basta necesariamente para satisfacer las exigencias de un derecho fundamental garantizado por la Constitución». Se trata, en el fondo, de la postura que Schmitt, C., *Gesetz und Urteil*, 2. Aufl., C.H. Beck, München, 2009 (orig. 1969), p. 21 critica y que se resume así: «[...] *aus dem Quell des Gesetzes ist die Entscheidung geschöpft*». Es decir, que la resolución es correcta (*richtig*) cuando cumple con la Ley. Tan poco valor tiene esa tesis para las decisiones judiciales como para las parlamentarias.

[31] Torres Bonet, M., *Las comisiones..., op. cit.*, p. 85; Aranda Álvarez, E., *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999, p. 146; o Teubner, P., *Untersuchungs..., op. cit.,* p. 7.

[32] Wang, S., «Boundaries of the Investigative Power of the Legislative Council under an Executive-Led Government in Hong Kong», *Statute Law Review*, Vol. 38, Núm. 2, 2017, p. 189.

5.2.1. *Interpretación literal*

Una interpretación literal de las disposiciones que constituyen el acervo normativo de las CPI no conduce a pensar que sean *per se* órganos de control. En primer término, en el art. 76 CE no hay rastro alguno de control parlamentario. Tan solo determina aquel que las CPI se nombran para investigar «cualquier asunto de interés público» (ap. 1), expresión que efectivamente puede abarcar hechos que exijan control del Gobierno, pero cuya inconcreción no puede sustentar ningún argumento decisivo. Tampoco de la LO 5/1984 deriva una conclusión distinta. Las normas del RCD no inducen a pensar, del mismo modo, que las CPI se constituyan para el control del Ejecutivo. El art. 51 RCD define las Comisiones no permanentes —entre ellas, las CPI— como aquellas «que se crean para un trabajo concreto» y no necesariamente para control del Gobierno. De otra parte, el art. 52.1 RCD permite la creación de una CPI «sobre cualquier asunto de interés público», sin que de ahí derive, como tampoco del art. 76.1 CE, su finalidad de órgano de control.[33] Tampoco el tenor del art. 52.5 RCD —que ordena la comunicación de las conclusiones aprobadas por el Pleno al Gobierno— es decisivo: se trata de una comunicación de información, en el que tanto puede haber reproches al Gobierno (ahora sí, *control*, pero por el Pleno [¡!]) como propuestas de mejora respecto de determinadas cuestiones y siempre que se hayan aprobado conclusiones.[34]

[33] El mismo precepto —también el art. 59.1 RSen— admite que la CPI se constituya a propuesta del Gobierno, lo que carecería de sentido si su finalidad fuera exclusivamente la del control. Sería tanto como decir que el RCD faculta al Gobierno para *controlarse parlamentariamente*. Incluso quienes reconocen que las CPI son instrumentos de control, encuentran dificultades para explicar la legitimación del Gobierno para instar la creación de una CPI (García Mahamut, R., *Las Comisiones..., op. cit.,* p. 166). Así se ha hecho ya notar: Lucas Murillo de la Cueva, P., «Las Comisiones...», *op. cit.*, p. 155. Dejando de lado la dificultad *normativa* de entender que son órganos de control, la práctica misma es poco prometedora en un sistema parlamentario presidencializado como el español. Ya hizo notar Gumersindo de Azcárate a finales del siglo XIX las dificultades que de esa circunstancia nacían y calificando de «uno de los espectáculos que más repugnan al buen sentido de las gentes imparciales» «la perfecta unanimidad con que, salvas raras excepciones, mayorías y minorías aprueban o desaprueban todo cuanto propone el Gobierno o procede de uno u otro lado de la Cámara» (*El régimen parlamentario*, Imprenta de Fortanet, Madrid, 1885, p. 74).

[34] El RSen no prevé, ni siquiera, que el resultado de las investigaciones sea comunicado al Gobierno.

5.2.2. *Interpretación sistemática*

La interpretación sistemática de las normas de la indagación parlamentaria tampoco permite afirmar rotundamente que las CPI sean órganos de control *iure proprio*, ni que siempre cumplan tal función. En primer término, la ubicación del art. 76 en el texto constitucional no es inequívoca. Se encuentra en el Cap. I («De las Cámaras») del Tít. III («De las Cortes Generales»), de lo que no puede derivarse ninguna conclusión, más que la neutralidad de las Comisiones e incluso del Pleno, pues no todas las actividades que los órganos de las Cámaras realizan suponen cumplimiento directo e inmediato de las funciones que a las Cortes Generales atribuye la CE (entre otros, el art. 66.2 CE). Además, que el nombramiento de las CPI pueda corresponder a las dos Cámaras no es argumento decisivo para justificar su inclusión en el Cap. I del Título III, relativo justamente a ambas Cámaras y no en el Tít. V CE («De las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales»).[35] Si las CPI fueran primordialmente órganos de control del Ejecutivo, hubieran debido ubicarse en el Tít. V, que regula con detalle la responsabilidad política del Gobierno ante el Parlamento.[36] No puede ligarse necesariamente, por tanto, la investigación parlamentaria que realizan las CPI con el control parlamentario del Gobierno.

Tampoco los preceptos que inmediatamente anteceden y preceden al art. 76 CE permiten llegar a una conclusión diferente. El art. 75 CE es una regla organizativa o de funcionamiento que no permite colegir nada ni en favor ni en contra de las CPI como órganos de control.[37] Del mismo modo, el peso del art. 77, regulador de las peticiones individuales y colectivas que pueden recibir las Cámaras (ap. 1) y que pueden ser remitidas al Gobierno (obligado a explicarse sobre su contenido: ap. 2) no permite entender que las CPI sean instrumentos de control de la actividad política del Gobierno. En el mismo sentido, los Reglamentos parlamentarios ubican la regulación de las CPI en los títulos dedicados a la organización y funcionamiento de las Cámaras (Cap. IV, Tít. III RSen y Cap. III, Tít. III RCD), mientras que las normas relativas a otros actos claros de control del Gobierno vienen reguladas posteriormente (Tít. VII a IX RCD y Tít. VI RSen).

Sistemáticamente, el RCD se separa de su precedente provisional de 1977, que sí reguló las «Comisiones de Encuesta» bajo el epígrafe relativo al control

[35] Al respecto, *cfr.* García Mahamut, R., *Las Comisiones..., op. cit.,* pp. 157 y 158.

[36] Santaolalla López, F., *Información..., op. cit.,* cap. XXVII, ep. 3.

[37] Al respecto, *cfr.* Arce Janáriz, A., «Artículo 75», en Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, M. y Casas Baamonde, M. E. (dirs.), *Comentarios..., op. cit.,* pp. 129 a 138.

parlamentario.[38] El abandono de esa sistemática no es neutro, sino indicio de que el Derecho español no concibe las CPI necesariamente como órganos de control.

Por último, los acuerdos de constitución de las CPI se publican en el BOCG en la sección relativa a la «(c)omposición y organización de la Cámara» y no en la sección de «(c)ontrol de la acción del Gobierno».[39] Ubicación que repele el entendimiento de las CPI como órganos de control.[40] La sistemática, por tanto, no es concluyente en favor de una concepción de las CPI como esencialmente órganos de control.

5.2.3. *Interpretación histórica*

Tampoco una interpretación histórica de las normas que anteceden en régimen jurídico a las actuales conduce a afirmar un papel preponderante del control del Gobierno en la actividad de las CPI. Como se ha dicho, solo el RProvCD 1977 asumió explícitamente las CPI como mecanismos de control parlamentario y, efectivamente, las reguló en el Cap. Primero del Tít. VII («Del control parlamentario») en un extenso art. 124, seguido por la regulación de otros instrumentos genuinamente de control: las interpelaciones y preguntas (arts. 125 y ss.). Esta decisión del RProvCD 1977, como se ha dicho, ha sido revertida por los Reglamentos actuales. La *praxis* histórica no abona, del mismo modo, esta tesis. Desde antiguo se han constituido CPI con objetos ajenos al control del Gobierno. Por ejemplo, la Comisión especial (1820) nombrada para investigar sobre el llamado Manifiesto de los Persas que, firmado por 69 Diputados absolutistas, fue entregado en abril de 1814 a Fernando VI a su regreso a España tras su cautiverio en Francia.[41]

[38] El RProvCD 1977 ubicaba las comisiones de encuesta en el art. 124, incardinado en el Título VII («Del control parlamentario»).

[39] *Cfr.* BOCG – Congreso de los Diputados, Serie D, Núm. 155, 7 de octubre de 2020.

[40] Álvarez Ossorio-Fernández, C., *Teoría..., op. cit.*, p. 81.

[41] *Cfr.* DSC, Núm. 57, 29 de agosto de 1820, p. 704.

CAPÍTULO III

SUJETOS DE LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA

El círculo de sujetos involucrados en la investigación parlamentaria es amplio y heterogéneo. De una parte, el titular del derecho a investigar (las Cortes Generales), que lo ejercita a través de las CPI, nombradas bien por el Congreso, por el Senado o bien conjuntamente (art. 76.1 CE). Además de las CPI y sus órganos, en la investigación intervienen activamente otros órganos de la Cámara como la Presidencia, la Mesa o la Junta de Portavoces. A ellos deben agregarse los testigos o peritos, que comparecen ante las CPI (o colaboran de otra manera con ella) para poner a su disposición información, sin sufrir reproche alguno durante la investigación. Y, finalmente, en la indagación participan otros sujetos, cuyo comportamiento es examinado y sobre los que pesa un posible reproche político (y consecuente perjuicio).

Estos sujetos deben presentarse ante las CPI bajo el amplio rótulo de «comparecientes» (art. 3.2 LO 5/1984) o «testigos» (art. 190.II RSen), sin distinción formal respecto de quienes lo hacen *solo* para aportar información. Aunque el Derecho español no reconoce esta posibilidad, su especial condición exige, sin embargo, diferenciar un régimen particular que pondere justamente los derechos fundamentales en conflicto: quienes comparecen como afectados por la investigación ven potencialmente amenazada su posición jurídica y, de tal modo, deben gozar de particulares garantías. A servir de modelo para el establecimiento de estas garantías está llamado (con las debidas cautelas, como sucede en los procedimientos administrativos sancionadores, entre otros) el proceso penal.[1]

A este respecto hay que hacer notar que el desconocimiento de tales garantías no implica solo perjuicio para el afectado (en su posición jurídico-subjetiva) sino para el propio Estado, que ve desvanecida su legitimidad para indagar o para

[1] *Cfr.* cap. VII.1.

castigar, en su caso: la información obtenida por una CPI en lesión de derechos fundamentales no podrá ser valorada ni por ella misma ni por un Tribunal.[2]

1. Las Cámaras

Además de la CPI *en sí*, intervienen por el lado del Parlamento otros órganos. Se trata tanto del Pleno como de la Presidencia de la Cámara, la Mesa, la Junta de Portavoces o los vocales de la CPI.

1.1. El Pleno y sus relaciones con las CPI

La titularidad del derecho de investigación parlamentaria corresponde al Congreso y al Senado, es decir, a sus Plenos.[3] A ellos compete decidir el *si* de la investigación, aunque no totalmente el *cómo*.

La CE veda al Pleno constituirse en CPI. El tenor literal del art. 76.1 CE repele esta posibilidad: carece de sentido que las Cámaras se nombraran a sí mismas CPI. Además, que el art. 75.1 CE se refiera a las Comisiones —incluidas las CPI— en plural exige que éstas, necesariamente, deban tener una composición más reducida que el Pleno.[4] Tampoco el tenor del art. 76.2 CE permite deducir un Pleno constituido en CPI, pues la obligación de comparecer «a requerimiento de las Cámaras» no implica que la comparecencia sea ante el Pleno, sino simplemente a *su* requerimiento, fundado en una solicitud previa de la CPI que corresponda. Por ello, induce a error la expresión que, un tanto vagamente emplea el art. 1.1 LO 5/1984: «requerimiento *de* las Comisiones de Investigación».[5] Efectivamente, la citación es materialmente procedente de las CPI, pero se canaliza a través del Presidente de la Cámara (art. 2.1 LO 5/1984) y se presenta *ad extra* como *de* la Cámara (en expresión del art. 76.2 CE). Tampoco la *praxis* parlamentaria permite abonar la posibilidad de una CPI formada por el Pleno de la Cámara.

---

[2] *Cfr.* cap. XI.3.3.

[3] Arce Janáriz, A., «Artículo 75», en Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, M. y Casas Baamonde, M. E. (dirs.), *Comentarios..., op. cit.,* p. 130.

[4] Arce Janáriz, A., «Artículo 75», en Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, M. y Casas Baamonde, M. E. (dirs.), *Comentarios..., op. cit.,* pp. 131 y 132.

[5] La cursiva es nuestra.

1.1.1. *Restringida intervención del Pleno en la indagación*

Las CPI disfrutan una cierta autonomía respecto del Pleno. Así se desprende de la obligación de elaborar *su* plan de trabajo, como imponen los arts. 52.2 RCD y 60.1 RSen. No obsta al reconocimiento de esta autonomía (como aducen Torres Bonet[6] o Villacorta Mancebo[7]) que las CPI del Senado deban informar a la Mesa de la Cámara (aunque no al Pleno) sobre el cumplimiento del plan (art. 60.1 RSen): la Mesa carece de potestad alguna para sancionar incumplimientos por parte de las CPI. El *deber* de informar es solo una prestación de cortesía y organización interna de la Cámara. Por otro lado, que las CPI deban desarrollar su actividad en el marco delimitado por el acuerdo de creación no supone que el Pleno pueda recabar para sí ninguna actuación, como sí puede hacerlo respecto de las Comisiones Legislativas Permanentes (art. 75.2 CE).[8]

Esta autonomía de las CPI ha sido reconocida por el TC, que ha negado la potestad del Pleno de disolver una CPI sin haber finalizado su trabajo, salvo que así lo prevea expresamente el Reglamento.[9] La práctica parlamentaria (aunque anterior a esta doctrina del TC) da cuenta, sin embargo, de ejemplos de disolución anticipada de una CPI por el Pleno. Así sucedió en el Senado respecto de la CPI nombrada para investigar sobre el llamado Caso de los Grupos Antiterroristas de Liberación.[10] Y aunque esa práctica ha sido desautorizada por el TC para un caso particular, nada puede impedir hoy a una CPI *solicitar* del Pleno la suspensión de una indagación parlamentaria por poner en peligro inadmisiblemente un bien constitucional relevante: por ejemplo, un proceso penal simultáneo (*cfr.* cap. XII.5.3).

1.1.2. *Tutela de la autonomía de la CPI frente al Pleno*

La mayor de las dificultades que se plantea respecto de las facultades del Pleno en relación con la investigación por las CPI es la tutela de su autonomía: las normas de la LOTC respecto de los conflictos entre órganos constitucionales solo permitirían que las CPI de una de las Cámaras recabara auxilio del TC

[6] Torres Bonet, M., *Las comisiones...*, *op. cit.*, p. 247.

[7] Villacorta Mancebo, L., *Hacia..., op. cit.*, p. 215.

[8] Astarloa Huarte-Mendicoa, I. y Cavero Gómez, M., «Cuestiones...», *op. cit.*, p. 131.

[9] STC 226/2004, de 29 de noviembre, FJ 4.

[10] DSCG – Senado, Núm. 102, 21 de diciembre de 1995, pp. 5348 y ss.

frente a la intervención del Pleno de otra de las Cámaras, pero no del suyo propio. Efectivamente, conforme al art. 73.1 LOTC, en el caso de que alguno de los órganos constitucionales a que se refiere el art. 59.1.c) LOTC, estimara que otro de esos órganos

> «[...] adopta decisiones asumiendo atribuciones que la Constitución o las Leyes orgánicas confieren al primero, éste se lo hará saber así dentro del mes siguiente a la fecha en que llegue a su conocimiento la decisión de la que se infiera la indebida asunción de atribuciones y solicitará de él que la revoque».

El art. 59.1.c) LOTC se refiere a los conflictos que pudieran suceder entre el Gobierno y el Congreso, el Senado o el CGPJ o entre cualquiera de estos órganos entre sí. El tenor literal de ambas normas excluye, pues, que una CPI pueda recabar auxilio del TC frente a su Pleno. Ahora bien, que la vía del conflicto de los órganos constitucionales quede cerrada no excluye la tutela del TC por otras vías, como sucedería si la decisión del Pleno de intervenir en la investigación lesionara algún derecho fundamental de algún afectado (art. 42 LOTC)[11]. A estos efectos, estarían legitimados, para recabar tutela, no solo los parlamentarios individualmente considerados —titulares del *ius in officium* (art. 23.2 CE) lesionado—, sino también los grupos parlamentarios.[12]

1.2. Otros sujetos

Además del Pleno y de las CPI, otros sujetos intervienen en el procedimiento de investigación: la Presidencia de la Cámara, la Mesa de la Cámara o la Junta de Portavoces.

---

[11] A este respecto no puede soslayarse que los vocales en concreto no son órganos de las Cámaras y que, por tanto, contra su actuación no cabe recurso de amparo, como ya puso de relieve la STC 77/2023, de 20 de junio, FJ 7 A b) y ha reiterado la STC 107/2025, de 12 de mayo, FJ 2 B c).

[12] Por todas, *cfr.* STC 69/2021, de 18 de marzo, FJ 2 b); STC 177/2002, de 14 de octubre; STC 4/1992, de 13 de enero; STC 95/1994, de 21 de marzo; STC 41/1995, de 13 de febrero; y STC 118/1995, de 17 de julio. En general, sobre la legitimación para recurrir en amparo, *cfr.* Pascua Mateo, F., *Fuentes..., op. cit.,* pp. 219 y ss.

1.2.1. *La Presidencia de la Cámara*

Con arreglo al art. 72.3 CE, los Presidentes de las Cámaras ejercen todos los poderes administrativos y las facultades de policía en el interior de las sedes. Pueden hacer uso de estas facultades para poner orden durante las sesiones de las CPI (arts. 32 y 105 y ss. RCD y arts. 37 a 39 RSen).

El Presidente de la Cámara es, además, el cauce para requerir las comparecencias (art. 2.1 LO 5/1984 y 52.2 RCD). Aun así, a pesar de que formalmente corresponde al Presidente de la Cámara (como su representante: art. 72.3 CE y arts. 32.1 RCD y 37.1 RSen) cursar los requerimientos para comparecer ante las CPI, aquel carece de potestades para comprobar su oportunidad.[13] Debe limitarse única y exclusivamente a ponderar si concurren los presupuestos formales que exige el Derecho.[14] No solo carece el Presidente de la Cámara de facultades para comprobar la oportunidad de los requerimientos en respeto de los derechos de las CPI, sino del Pleno, cuya voluntad de investigación no puede ser sustituida ni limitada por el Presidente de la Cámara.[15] Tan solo supuestos de evidente contradicción entre la citación para comparecer y el Derecho pueden fundamentar la negativa del Presidente de la Cámara (por ejemplo, citar a comparecer al Presidente del Gobierno para que informe sobre un posible *affaire* amoroso, que carece absolutamente de interés público).[16] Este es el sentido que deriva de la jurisprudencia del TC respecto de las potestades de calificación y admisión a trámite de las Mesas de las Cámaras que

[13] Así lo ha reconocido la STC 161/1988, de 20 de septiembre, respecto del derecho del art. 23.2 CE de los Diputados: la facultad de los Diputados de recabar los documentos e informes que obren en poder de la Administración «no puede quedar sujeta, en el seno de la Cámara, a un control de oportunidad sobre la conveniencia o inconveniencia de hacer llegar a la Administración [...] la solicitud de información que aquéllos formulen» (FJ 8). Igualmente: STC 203/2001, de 15 de octubre, FJ 3.

[14] *Cfr.* Pascua Mateo, «Artículo 76...», en Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, M. y Casas Baamonde, M. E. (dirs.), *Comentarios..., op. cit.,* p. 140. En contra: Arévalo Gutiérrez, A., «Reflexiones...», *op. cit.*, p. 180.

[15] Cuestión distinta preveía el art. 58 del RProvSen, que supeditaba la audiencia de un representante del Gobierno ante las Comisiones a la aprobación por la Mesa de la Cámara.

[16] Sobre esta noción de *evidente inconstitucionalidad material*, son de relevancia los estudios doctrinales alemanes sobre la potestad del Presidente de la República Federal de Alemania de comprobar la constitucionalidad de una norma. Por todos, *cfr.* Butzer, H., «Art. 82», en Dürig, G., Herzog, R. y Scholz, R., *Grundgesetz - Kommentar*, 99. Aufl., C. H. Beck, München, 2022, ap. 115 y ss.

> «[...] en tanto que órganos de administración y gobierno interior, han de limitar sus facultades de calificación y admisión a trámite al exclusivo examen de los requisitos reglamentariamente establecidos. De lo contrario, no solo estarían asumiendo bajo un pretendido juicio técnico una decisión política que solo al Pleno o a las Comisiones de las Cámaras corresponde, sino, además, y desde la óptica de la representación democrática, estarían obstaculizando la posibilidad de que se celebre un debate público entre las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria [...]»[17].

De otro lado, el Presidente de la Cámara puede dictar las oportunas normas de procedimiento en las CPI (art. 52.3 RCD).[18] Esas normas se abordan más adelante, en el contexto de la actividad parlamentaria de investigación (*cfr.* cap. V.5.1.3).

Conforme al art. 3.2 LO 5/1984, el Presidente pone en conocimiento del MF, a instancia de la Mesa de la Cámara, las manifestaciones de los comparecientes ante las CPI de los que puedan resultar indicios de criminalidad, lo que no impide que puedan ponerse también en conocimiento de otras autoridades (art. 262.I LECrim). Su deber de denunciar no está condicionado, sin embargo, a ninguna excitación de la Mesa. El Presidente es autónomo en el cumplimiento de su deber.

1.2.2. *La Mesa de la Cámara*

La CE no atribuye a las Mesas de las Cámaras ninguna función particular (aunque sí se refiere a ellas: arts. 72.2 y 87.2 CE). Sí lo hace el art. 1.2 LO 5/1984, que les encarga velar por que ante las CPI se respete la intimidad y el honor de las personas, el secreto profesional, la cláusula de conciencia y demás derechos constitucionales.[19] Esta previsión del art. 1.2 LO 5/1984 es superflua y extraña. Lo primero, porque todos los poderes públicos están vinculados por los derechos fundamentales (art. 53.1 CE) y, por tanto, obligados a garantizar

[17] Por todas, STC 88/2012, de 7 de mayo, FJ 5.

[18] *Cfr.* cap. V.5.1.3.

[19] Se trata, sin embargo, de un recordatorio «para que los órganos de encuesta no pequen de un exceso celo en aras de su efectividad, lesionando alguno de los derechos expresamente citados, al ser estos los más fácil y habitualmente vulnerables por la actividad de estas comisiones» (Torres Bonet, M., *Las comisiones...*, *op. cit.,* p. 321).

su efectividad en el marco de sus competencias.[20] Además, la previsión es extraña: parece dificultoso que la Mesa de la Cámara pueda velar por los derechos fundamentales de los comparecientes (¿y por qué no de todos los obligados a colaborar con la CPI?) en un procedimiento de investigación en el que no interviene.[21] Parecería más lógico que la LO 5/1984 atribuyera ese encargo a los órganos de las CPI[22], lo que no excluye que todos los órganos del Parlamento —y, en definitiva, del Estado— estén igualmente vinculados y obligados a tutelarlos (art. 53.1 CE).

Esta es la tendencia que asume, por ejemplo, la Asamblea Legislativa de la Rioja, cuando reconoce al compareciente la posibilidad de denunciar que se están vulnerando sus derechos, pudiendo «solicitar la intervención de la Comisión para su garantía, con una expresa indicación del derecho que considere vulnerado y de la causa de la presunta vulneración, resolviendo la Comisión al respecto»[23]. Antes se había previsto ya en Asturias.[24] La previsión no se ha mostrado allí, sin embargo, efectiva. Así deriva del hecho mismo de la STC 77/2023, de 20 de junio, que ha reprochado al Parlamento asturiano la lesión de la presunción de inocencia de una compareciente.[25] Y, en realidad, cuando las vulneraciones de derechos fundamentales se producen durante la comparecencia, lo que se impugna ante el TC no es directamente la actividad de los parlamentarios (que no tienen la condición de *órganos* de la Cámara), sino la inactividad de la Mesa.[26]

Por otra parte, el art. 3.2 LO 5/1984 obliga a la Mesa de la Cámara a poner en conocimiento del MF, a través del Presidente de la Cámara, las manifestaciones del compareciente de las que se dedujeran indicios de criminalidad para

---

[20] Gómez Lugo, Y., «Alcance de la actuación de las comisiones de investigación y tutela de los derechos fundamentales de los comparecientes», *Revista General de Derecho Constitucional*, Núm. 33, 2020, p. 12.

[21] Para algunos autores la Mesa de la Cámara es, a pesar de eso, «el órgano parlamentario garante de estos derechos y libertades» (Aranda Álvarez, E., «Transformaciones...», *op. cit.,* p. 120).

[22] Torres Muro, I., *Las comisiones..., op. cit.*, p. 106.

[23] *Cfr.* Anexo a la Resolución de la Presidencia reguladora de las comparecencias en las comisiones de investigación sobre asuntos de interés público para la Comunidad Autónoma de La Rioja, de 25 de abril de 2017 (BOPLR, Serie A, Núm. 122, p. 3283).

[24] Resolución general 2/IV, de 20 de octubre de 1998, de la Presidencia de la Junta General del Principado de Asturias, sobre comparecencias ante las Comisiones de investigación (BOJGPA, Núm. 438, s/p.).

[25] Sobre la presunción de inocencia frente al Parlamento, *cfr.* cap. VIII.5.2.1.

[26] STC 77/2023, de 20 de junio, FJ 7 A b). Sobre la impugnación de la actividad parlamentaria de indagación: *cfr.* cap. V.8.

alguna persona. A pesar de que la redacción de la norma es confusa y parecería dar lugar a una cierta discrecionalidad al respecto, lo cierto es que la Mesa carece de margen para decidir si pone o no en conocimiento del MF la posible comisión de un delito (art. 262.I LECrim). Para lo que sí le habilita la norma es, para negarse a comunicar hechos que manifiestamente no son delictivos[27] (o que, siéndolo, no pueden ser perseguidos por el MF). Fuera de esos supuestos, carece de margen de apreciación.

1.2.3. *La Junta de Portavoces*

También la Junta de Portavoces interviene en el curso de la investigación ante las CPI. Su participación es necesaria para incluir una propuesta de investigación en el orden del día del Pleno (art. 67.1 RCD) y para fijar el orden del día de las Comisiones (art. 67.2 RCD). Además, la intervención de la Junta de Portavoces a ese respecto es trascendental para garantizar los derechos, sobre todo, de las minorías: la celebración de gran cantidad de comisiones simultáneamente dificulta que los Grupos con pocos parlamentarios puedan asistir a ellas.[28] De esta manera, que a la Junta de Portavoces corresponda participar en los órdenes del día permite optimizar los recursos (más o menos escasos) de los Grupos parlamentarios. Ese grave rol que corresponde a la Junta de Portavoces explica que deba dársele audiencia a todos los parlamentarios presentes en la CPI antes, por ejemplo, de pretender obligar a un compareciente a retirar información *sub iudice* del Power Point que pretendía exponer ante una CPI (*cfr*. cap. XII.5.2). Por otra parte, el Presidente de la Cámara debe oír a la Junta de Portavoces antes de ordenar el debate de las conclusiones de las CPI en el Pleno (art. 52.4 RCD).

1.2.4. *Las Subcomisiones*

El régimen jurídico de las Subcomisiones aparece en la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 26 de junio de 1996, sobre procedimiento de creación y reglas de funcionamiento de las Subcomisiones en

[27] Astarloa Huarte-Mendicoa, I. y Cavero Gómez, M., «Artículo 76...» en Alzaga Villaamil, O. (dir.), *Comentarios..., op. cit.*, p. 658.

[28] Carbajal Iranzo, I., «Artículo 67», en Ripollés Serrano, M. R. (coord.), *Comentarios..., op. cit.*, p. 550.

el seno de las Comisiones de la Cámara[29]. La Resolución atribuye al Pleno —contraviniendo el tenor del art. 52.2 RCD— la potestad de crear Subcomisiones, aunque la iniciativa corresponde a las Comisiones. Por otra parte, la Resolución de 26 de junio de 1996 extiende a las Subcomisiones las facultades que el art. 44 RCD concede a las Comisiones, de lo que deriva que las Subcomisiones no están facultadas para ordenar (sí para sugerir) la comparecencia de particulares, potestad que solo deriva del art. 76.2 CE. Igualmente, carecen de potestad para reclamar por sí solas la colaboración de otros órganos del Estado como los jurisdiccionales. Tal facultad corresponde al Pleno o a las Comisiones (art. 109 CE: *cfr*. cap. V.6.2).

1.2.5. *Los vocales y su* ius in officium

Protagonistas de la investigación parlamentaria son, sin embargo, los vocales. Es decir, los concretos parlamentarios que forman parte de la CPI. No son imparciales ni inamovibles ni, tampoco, totalmente responsables por su actividad parlamentaria de indagación (como sí lo son los Jueces por la suya: art. 117.1 CE). Pero a diferencia de los Jueces, los vocales de las CPI ejercitan un derecho fundamental cuando indagan.

Efectivamente, el art. 23.2 CE establece que «[...] tienen derecho [los ciudadanos] a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes». En su seno, el TC ha deslindado un *ius in officium* de los cargos públicos representativos, es decir, un conjunto de facultades que identifican la labor del representante y que, junto con el derecho a permanecer en el cargo, forman el estatuto del parlamentario.[30] La CE garantiza, a este respecto, que quienes hayan accedido a un cargo público lo desempeñen en óptimas condiciones y sin perturbaciones ilegítimas.[31] En relación con los parlamentarios, la tutela de su *ius in officium* supone la protección de algunos de los derechos esenciales que les asisten para desarrollar su actividad: derecho a interrogar[32], derecho a que se tramiten sus propuestas[33], derecho

[29] BOCG – Congreso de los Diputados, Serie E, Núm. 32, 27 de junio de 1996, pp. 1 y ss.

[30] STC 35/2022, de 9 de marzo, FJ 3; STC 199/2016, de 28 de noviembre, FJ 3; y STC 36/1990, de 1 de marzo, FJ 1.

[31] STC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 5.

[32] STC 201/2014, de 15 de diciembre, FJ 5.

[33] STC 40/2003, de 27 de febrero, FJ 2.

a proponer enmiendas[34], derecho a solicitar comparecencias[35] o a participar en las CPI[36]. Este conjunto de facultades conforma el *ius in officium* de los parlamentarios.

La *praxis* parlamentaria demuestra que pueden, en ocasiones, ocurrir afectaciones severas de este *ius in officium*. No todo acto del Parlamento, sin embargo, que afecte al *ius in officium* puede ser considerado inconstitucionalmente lesivo. Tan solo pueden serlo aquellos que constriñan (sin justificación constitucional y debida motivación) los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa.[37] En este contexto, la STC 12/2019, de 28 de enero[38] ha señalado que la facultad de recabar comparecencias de personas ante las CPI para ser oídas «forma la parte del *ius in officium* y, *en cuanto que su finalidad sea la de control del Gobierno*, queda incluida dentro del núcleo básico de la función parlamentaria garantizado por el artículo 23.2 CE» (FJ 7). Del inciso subrayado en cursiva deriva que tan solo forma parte del *ius in officium* de los parlamentarios el derecho a solicitar comparecencias que tengan por finalidad el control del Gobierno. La misma tesis se reitera en otro pasaje de esa resolución, al abordar las comparecencias ante las CPI.[39] Así, el TC hace derivar de las comparecencias una finalidad de control, incluso cuando se requiere para comparecer a personas ajenas al Gobierno.[40] Esta posición no se compadece, sin embargo, con la esencia de las CPI.[41] Supone, además, la producción de un *ius in officium* de primera clase (el que se

[34] STC 118/1995, de 17 de julio, FJ 4.

[35] STC 23/2015, de 16 de octubre, FJ 5.

[36] ATC 215/2000, de 21 de septiembre, FJ 2.

[37] STC 139/2018, de 17 de diciembre, FJ 4.

[38] Comentada en: Peña Jiménez, P. J. «La paralización de una comisión parlamentaria de investigación vulnera el derecho de sus miembros al ejercicio de sus funciones representativas: Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 12/2019, de 28 de enero. Recurso de amparo núm. 799-2018. (BOE Núm. 46, de 22 de febrero de 2019)», *Revista de las Cortes Generales*, Núm. 107, 2019, pp. 591 y ss.

[39] «[...] las presencias o comparecencias ante las comisiones constituyen uno de los cauces que materializa la función de control del Gobierno cuando se solicita la presencia de sus miembros para que informen sobre asuntos relacionados con sus respectivos departamentos y es también esa misma función de control la que las comisiones ejercen cuando se trata del resto de las presencias o comparecencias que pueden solicitar de autoridades o funcionarios públicos competentes por razón de la materia objeto del debate o, en general, de otras personas competentes en la materia» (FJ 7).

[40] Igualmente, en STC 90/2005, de 18 de abril, FJ 4.

[41] *Cfr.* cap. II.4.

ejercita respecto del control del Gobierno) y otro de segunda (para todo el resto de actividades parlamentarias). Nada de eso deriva ni del tenor de la CE ni de su espíritu.

El *ius in officium* de los parlamentarios debe ser también respetado por otros órganos del Estado y, entre ellos, por los del Poder Judicial. Por ejemplo, este puede dificultar el ejercicio del *ius in officium* de los parlamentarios cuando impide o entorpece la investigación parlamentaria, prohibiendo comparecencias o denegando documentación sin justificación suficiente. La cuestión se aborda en detalle en el cap. XII de esta obra.

2. El afectado por la investigación

Además del titular y de los materializadores del derecho de investigación parlamentaria existen otros sujetos que se ven involucrados en la investigación no como peritos o testigos —o no solo— sino como sujetos pasivos, categoría no reconocida expresamente en nuestro Derecho, pero sí insinuada.

2.1. Un breve apunte de Derecho extranjero

Algunos ordenamientos de nuestro entorno sí diferencian expresa y prolijamente un *status* jurídico para quien comparece como testigo o perito y para quien comparece como sujeto pasivo de la indagación parlamentaria. Por ejemplo, el Derecho parlamentario bávaro ordena dar audiencia al compareciente en los términos que se le da a un investigado en el proceso penal, cuando la indagación se dirija «exclusivamente o en gran medida» contra él (aps. 1 y 2 del art. 13 UAGBay). Eso supone, por tanto, la atribución parcial y ponderada al afectado de las garantías que el proceso penal reserva para el investigado.[42]

[42] Lo mismo sucede —con mayor o menor amplitud— en normas similares de otros Estados federados alemanes, que reconocen tales derechos bien a todas las personas físicas o jurídicas sin distinción (§ 27 UAGSarr, § 36 UAGMecklVorpomm, § 15 UAGThür, § 19 UAGBaWü, § 18.1 UAGSchlesHols) o solo a las personas físicas (§ 19.1 UAGHamb). El reconocimiento de estas garantías supone una ostensible mejora en la posición jurídica y en la tutela de los derechos fundamentales de los sometidos a la investigación parlamentaria. No es el caso, sin embargo, de la PUAG (federal) que no distingue entre afectados y meros comparecientes: Pieper, S. U. y Spoerhase, C., «§ 20 Ladung der Zeugen», en *Untersuchungsausschussgesetz – Nomoskommentar*, Nomos, Baden-Baden, 2012, ap. 2.

También otros países como Estados Unidos han admitido la figura del «*interested witness*», que es aquel cuya conducta «*is being questioned*»[43].

2.2. El régimen en España

El Derecho español no reconoce esta figura de afectado por la investigación de manera expresa. Y, por ejemplo, de la falta de distinción entre las distintas clases de comparecientes da buena cuenta un informe de los servicios jurídicos de Les Corts Valencianes:

> «[...] tanto las declaraciones de quienes simplemente son citados para aportar información relevante para la investigación como las declaraciones de los propios afectados por la investigación parlamentaria, incluso si existe una imputación penal por los hechos objeto de la propia investigación parlamentaria, habrán de ser configuradas como testimonios. *Todos entrarán, por tanto, en la categoría de "convocado" a la que alude el tipo del artículo 502.3 del Código penal* [...]»[44].

La *praxis* parlamentaria demuestra, sin embargo, que las Cortes Generales son conscientes de que la investigación puede estar mayoritariamente dirigida a examinar la conducta de una persona en particular. Así, el Pleno del Congreso de los Diputados, al tratar el dictamen emitido por la CPI relativa al patrimonio del Sr. Mariano Rubio Jiménez, distinguió expresamente las comparecencias «de personas directamente afectadas por la investigación»[45].

Por otro lado, la existencia de afectados por la indagación parlamentaria ha sido expresamente admitida por el TC (aunque antes había sido sugerida en la doctrina)[46]. Efectivamente, la STC 39/2008, de 10 de marzo, admitió la cons-

---

[43] Ford, P. H., «The Lawyer and The Congressional Investigation», *Southern California Law Review*, Vol. 21, Núm. 3, 1948, p. 243.

[44] Servicio Jurídico de Les Corts Valencianes, «Informe relativo a la obligación de declarar de las personas que comparecen ante una comisión de investigación de Les Corts Valencianes», 4 de febrero de 2018, pp. 16 y 17. La cursiva es nuestra.

[45] BOCG – Congreso de los Diputados, Serie E, Núm. 97, 11 de octubre de 1994, p. 2.

[46] *Cfr.* García Mahamut, R., *Las Comisiones..., op. cit.,* p. 200, nota 294, que refiere la existencia de tres tipos de sujetos requeridos: «el justiciable», «los testigos» y «los peritos», sosteniendo que a cada uno de ellos asiste un estatuto jurídico diferenciado; también Gude Fernández, A., *Las Comisiones..., op. cit.,* p. 245; Pérez-Serrano Jáuregui, N., «Comisiones...», en

titucionalidad de la «exclusión de los parlamentarios afectados por la investigación» realizada por una CPI de la Asamblea de Madrid en 2003.[47] También en las STC 133/2018, de 13 de diciembre (FJ 7)[48] y en la STC 111/2019, de 2 de octubre (FJ 2 A)[49] hay referencia expresa al «sujeto pasivo» de la indagación eventualmente emprendida.

En este sentido, la práctica parlamentaria más reciente también abona la existencia de estas indagaciones *ad personam* (o «*inchiesta personale*»[50]) en que los comparecientes se ven sometidos a investigaciones no siempre respetuosas con sus derechos fundamentales. Uno de los últimos ejemplos que revela la *praxis* de las Cortes Generales en este sentido es el siguiente pasaje, extraído de las conclusiones aprobadas por la CPI instituida para indagar la utilización

---

AA.VV., *Problemas actuales..., op. cit.,* p. 396; Aranda Álvarez, E., «El procedimiento en las Comisiones de Investigación», en AA.VV., *Problemas actuales..., op. cit.,* p. 773; Caamaño, F., «Comisiones parlamentarias de investigación vs. Poder Judicial: paralelismo o convergencia (apuntes para su debate)», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, Núm. 6, 1994; Carrasco Andrino, M. d. M., «Tutela...», *op. cit.*, p. 166, que advierte el problema de no distinguir «a diferencia de lo que ocurre en el procedimiento judicial, entre quienes son citados en calidad de testigos y aquellos que lo son como "imputados", esto es, ente quienes simplemente son citados para aportar información relevante para la investigación y aquellos respecto de los cuales se está valorando una posible responsabilidad política»; o Vázquez-Portomeñe Seijas, F., *El falso testimonio..., op. cit.,* p. 113, que lo define como aquel sujeto cuya actividad constituye «el objeto principal de la investigación». Otros autores han mantenido que la distinción es innecesaria y que bastaría garantizar la asistencia letrada para evitar indefensión: De la Peña Rodríguez, L., «Gude Fernández, Ana...», *op. cit.,* p. 260. Pero: ¿por qué solo la asistencia letrada y no el resto de derechos del proceso penal que, modulados, sean necesarios para tutelar la posición jurídica del llamado a colaborar? Sobre eso, *cfr.* cap.VIII.

[47] FJ 7.

[48] Comentada en: Peña Jiménez, P. J., «Una nueva etapa para las comisiones parlamentarias de investigación: los límites que imponen a su actividad la dimensión extraprocesal de la presunción de inocencia y el derecho al honor. Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 133/2018, de 13 de diciembre en el recurso de amparo Núm. 4877-2017 (B.O.E. Núm. 13, de 15 de enero de 2019)», *Revista de las Cortes Generales*, Núm. 106, 2019, pp. 583 y ss. También tratada en: Gómez Lugo, Y., «Alcance...», *op. cit.*, pp. 4 y ss.; y en De Hoyos Sancho, M., *Efectos* ad extra *del derecho a la presunción de inocencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 135 y ss.

[49] Comentada en: Pascua Mateo, F. A., «Nuevos (y necesarios) límites a las comisiones de investigación: competencias autonómicas y la inviolabilidad del Rey. Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 111/2019, de 2 de octubre. (BOE Núm. 262, de 31 de octubre de 2019)», *Revista de las Cortes Generales*, Núm. 108, 2020, pp. 429 y ss.

[50] Fenucci, F., *I limiti dell 'inchiesta parlamentare*, 3.ª ed., Giuffrè, Milano, 1999, p. 167.

ilegal de medios y efectivos del Ministerio del Interior para favorecer intereses políticos del PP y anular pruebas inculpatorias en casos de corrupción:

> «3. En el Ministerio del Interior, bajo el mandato del señor Fernández Díaz, usando de manera fraudulenta el catálogo de puestos de trabajo, se creó una estructura policial bajo las instrucciones del señor Cosidó Gutiérrez, por orden del DAO Eugenio Pino, con el conocimiento y consentimiento del Ministro destinada a obstaculizar la investigación de los escándalos de corrupción que afectaban al Partido Popular y al seguimiento, la investigación y, en su caso, la persecución de adversarios políticos. [...]».[51]

Otro ejemplo claro de la existencia de investigaciones parlamentarias *ad personam* es la CPI instituida en el Senado (Legislatura XII) para indagar sobre la elaboración y autoría de la tesis doctoral del Presidente del Gobierno (Sr. Pedro Sánchez Pérez-Castejón), de prácticamente nula actividad.[52] También la constituida en el Senado (Legislatura XV) sobre la persona y actividad del. Sr. Koldo García Izaguirre[53] o sobre la gestión del Presidente del Centro de Investigaciones Sociológicas[54]. Las Asambleas Legislativas de las CCAA conocen, igualmente, indagaciones similares.[55] Finalmente, *in abstracto* hay *afectado por la investigación* cuando la CPI tiene por objeto indagar sobre una posible acusación contra el Presidente del Gobierno (art. 102.2 CE).[56] Ese es el único su-

---

[51] BOCG – Congreso de los Diputados, Serie D, Núm. 404, 23 de febrero de 2022, p. 27.

[52] BOCG – Senado, Núm. 296, 12 de noviembre de 2018, p. 15. O, por ejemplo, la solicitud de creación de una Comisión de Investigación sobre la relación del imán Abdelbaki Es Satty con el Centro Nacional de Inteligencia y su implicación en los atentados de Barcelona y Cambrils del 17 de agosto de 2017, presentada por los Grupos Parlamentarios Plural, Republicano y Euskal Herria Bildu, el 12 de enero de 2022 e inadmitida a trámite el 25 de enero de 2022.

[53] *Cfr.* DSCG — Senado, Comisión de investigación sobre los contratos públicos realizados durante la pandemia de COVID-19..., Núm. 152, 26 de junio de 2024, pp. 1 y ss.

[54] *Cfr.* BOCG — Senado, Núm. 136, 22 de julio de 2024, p. 4.

[55] *Cfr.* la CPI nombrada en las Cortes de Aragón para indagar la conducta del Sr. José Marco Berges. Dictamen en: BOCA, Núm. 167, 17 de marzo de 1995, pp. 6193 y ss.; o la del Sr. Emilio Eiroa García (*ibid*, pp. 6199).

[56] Para Alemania: Beckendorf, I., «Die Rechtsstellung des Betroffenen im parlamentarischen Untersuchungsverfahren», *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Vol. 20, Núm. 1, 1989, p. 36. En la Alemania actual es admisible, incluso, una CPI que comprobara la corrección de un proceso ya finalizado, con miras a estudiar una posible acción disciplinaria contra un Juez (*Richteranklage*: art. 98.2 GG): Linke, T., *Entstehung..., op. cit...*, p. 1179. No obsta a ello la doctrina del

puesto en que las CPI están habilitadas para dirigir totalmente su actividad indagatoria a la comprobación *a limine* de un delito (y la conveniencia de perseguirlo). Comprobación que no es solo política ni puede ser arbitraria.[57]

2.3. Definición

Por afectado por la investigación debe entenderse, entonces, aquella persona *contra* la que el Parlamento dirige (o prevé dirigir) una indagación parlamentaria.[58] Su comportamiento se convierte así en objeto real de la investigación, de modo que su situación se asemeja más a la de una persona acusada de un delito o ilícito administrativo que a la de un mero testigo o perito.[59] Pero que se asemeje más no significa que, efectivamente, sea la misma y de ahí deriva que las normas que el Derecho procesal penal prevé para unos y para otros no pueden ser trasladadas acríticamente.[60] Se trata, en todo caso, de un sujeto que encuentra su posición a mitad de camino entre el testigo y el inculpado[61] al que, sin embargo, no asiste posibilidad real de defensa ante el Parlamento: «(*l*)'*enquête parlamentaire* [....] *devient alors une "inquisition" relative à des personnes, un "quasi-procès" contre des "quasi prévenus"*»[62]. Una desprotección tal de los derechos fundamentales no es compatible con el Estado de Derecho.

En los supuestos en que la conducta de una persona —pública o no— está sujeta a indagación parlamentaria y a posibles reproches morales y jurídicos, la adecuada protección de sus derechos constitucionales exige distinguir entre quienes comparecen como informantes y quienes comparecen como afecta-

---

TEDH, conforme a la cual no es penal un procedimiento de *impeachment* contra el Presidente de la República de Lituania por grave vulneración de la Constitución (*cfr. Guide on Article 7…, op. cit.,* p. 7). Efectivamente, tampoco una moción de censura española es penal en ese sentido.

[57] *Cfr.* Buchhalter Montero, B., «Algunas dificultades materiales y procesales en torno a la iniciativa acusatoria del Congreso de los Diputados (art. 102 CE)», *Justicia: Revista de Derecho procesal*, Núm. 2, 2023, pp. 217 y ss.

[58] Wolf. G. A., *Parlamentarischer Untersuchungsausschuss und Strafjustiz*, Duncker & Humblot, Berlin, 2005, p. 120. Misma denominación («afectado») emplea: Carrasco Andrino, M. d. M., «Tutela...», *op. cit.*, p. 184.

[59] Velu, J., *Considérations sur les rapports entre les enquêtes parlementaires et les droits de l'homme*, Classe des lettres – Académie Royale de Belgique, Bruxelles, 1999, p. 14.

[60] Vetter, J., «Rechtsfragen...», *op. cit.*, p. 353. Sobre la cuestión de la analogía, *cfr.* cap. VI.

[61] Wolf. G. A., *Parlamentarischer..., op. cit.,* p. 120.

[62] Velu, J., *Considèrations..., op. cit.*, p. 14.

dos: de la posible eficacia sancionadora o aflictiva (*cfr.*, en detalle, cap. V.9.1) de la investigación parlamentaria deriva la necesidad de reconocer un *status* jurídico especial a aquellos cuya conducta es examinada.[63] Se trata, igual que sucede en el proceso penal, de atribuir al afectado por la investigación un estatuto jurídico que permita tutelar con suficiente eficacia sus derechos fundamentales y legitimar, a la vez, las indagaciones.[64] No admitirlo así comporta el elevado riesgo de convertir al afectado por la investigación en un mero objeto del procedimiento, lo que es difícilmente compatible con su dignidad como persona (art. 10.1 CE).[65]

El reconocimiento de esta condición especial de afectado por la investigación parlamentaria no está previsto en Derecho español, como se ha señalado. Aun así, podría arbitrarse teniendo en cuenta (además del modelo de algunos Estados federados alemanes, por ejemplo: *cfr.* cap. III.2) el Informe de 7 de marzo de 2018 del Parlamento de Navarra, que tuvo por justificada la negativa a declarar de un compareciente cuando: a) este tuviera la condición de investigado en un proceso penal o pudiera estarlo en un futuro; b) su declaración pudiera o debiera ser comunicada al MF; o c) pudiera perjudicarle en su posición jurídica.[66]

Estas circunstancias deberían ser recogidas con detalle en la Ley, de manera que, con seguridad jurídica, pudiera tenerse certeza del momento en que procede mutar el *status* jurídico de quien comparece ante la CPI.[67] Cuando se de

---

[63] Torres Muro, I., *Las comisiones..., op. cit.,* p. 108.

[64] Asencio Mellado, J. M., «El proceso penal con todas las garantías», *Ius et Veritas*, Núm. 33, 2006, p. 241.

[65] Beckendorf, I., «Die Rechtsstellung...», *op. cit.*, p. 43. En detalle, *cfr.* Steffani, W., «Betroffener als ,,Verfahrensobjekt"?: Der ,,Fall Orgaß" in Hamburg», *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Vol. 20, Núm. 1, 1989, pp. 54 y ss.

[66] Servicios Jurídicos del Parlamento de Navarra, «Informe sobre las obligaciones que resultan de aplicación a las personas que son llamadas a comparecer en las comisiones de investigación del Parlamento» Pamplona, 7 de marzo de 2018, p. 12. Igualmente: Doménech Alegre, S. y Tajadura Tejada, I., «Investigación parlamentaria e indagación judicial: historia de una difícil convivencia», en AA.VV., *Una vida dedicada al Parlamento – Estudios en homenaje a Lluís Aguiló i Lúcia,* Corts Valencianes, Valencia, 2019, p. 171.

[67] Para Alemania, *cfr.* Lucke, D., *Strafprozessuale Schutzrechte und parlamentarische Aufklärung in Untersuchungsausschüssen mit strafrechtlich relevantem Verfahrensgegenstand*, Duncker & Humblot, Berlin, 2009, p. 125. Mantiene que para la declaración de la condición de afectado debe concurrir un «concreto indicio de criminalidad» (*konkreter Anfangsverdacht*, § 152 StPO), sin ser exigible un «indicio suficiente» (*hinreichender Tatverdacht*, § 170.I StPO) o un «fuerte indicio» (*dringender Tatverdacht*, § 112.I StPO). La remisión a estos criterios del proceso

alguna de estas circunstancias aisladamente, el interesado podría solicitar (o la propia CPI de oficio ordenar) que se declare su condición de afectado por la investigación.[68] En los casos en que del propio acuerdo de constitución de la CPI se pudiera deducir ya un reproche personal (que en todo caso deberá ser respetuoso con la presunción de inocencia: cap. VIII.5.2.1), la Presidencia (o la Mesa *ex* art. 1.2 LO 5/1984) debería declarar la condición de afectado por la investigación, antes incluso de que inicien las citaciones y las comparecencias.[69]

Así, la declaración de afectado por la investigación debe suponer una mutación del *status* jurídico del interesado. Desde ese momento, asisten al afectado por la investigación parlamentaria una serie de garantías, asimilables (pero no iguales) a las que asisten al sujeto pasivo (penal) en el proceso.[70] El reconocimiento de garantías no sucede ni solo en *perjuicio* del Parlamento (pues sus posibilidades de indagar son menores) ni solo en beneficio del afectado, que ve tutelada su posición jurídica. Sucede, también, en beneficio de un proceso penal simultáneo o posterior: una indagación irrespetuosa con los derechos fundamentales puede terminar privando a otros órganos del Estado de valiosos elementos de prueba, necesarios para perseguir el delito, que pueden quedar excluidos por ilícitos (*cfr.* cap. XI.3).

Lo que no puede admitirse es, sin embargo, la restricción de esta categoría de afectado por la investigación a «titulares de cargos públicos, políticamente responsables, quedando totalmente excluidos los sujetos y entidades privadas»[71]. Una restricción tal supondría vulnerar el principio de igualdad, por tratar distinto modo lo que es igual: que algunos sujetos deban responder políticamente ante el Parlamento no puede suponer que los particulares queden desprovistos de la tutela del Derecho. La existencia de una norma que restringiera la protección solo a sujetos públicos tendría como consecuencia que ante las CPI comparecerían dos clases de sujetos: aquellos a los que les asiste el Derecho y aquellos que pueden verse sometidos a una investigación parlamentaria total sin posibilidad de reclamar tutela jurídica.

---

penal no es, en relación con la indagación parlamentaria, siempre bien recibida doctrinalmente: *cfr.* Teubner, P., *Untersuchungs..., op. cit.,* p. 31.

[68] Buchholz, B. K., *Der Betroffene..., op. cit.,* p. 181.

[69] La experiencia en el Parlamento Estatal de Schleswig-Holstein ha sido fructífera en este sentido, como se relata en: Buchholz, B. K., *Der Betroffene..., op. cit.,* p. 182.

[70] A su estudio se destinan los caps VII.

[71] Torres Bonet, M., *Las comisiones...*, *op. cit.*, p. 115.

CAPÍTULO IV

OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA

Determinar el objeto de la investigación parlamentaria es presupuesto necesario para concretar su ámbito de actuación y, por tanto, para conocer en qué medida puede confluir aquella con un proceso penal (simultáneo o no).[1] A este respecto hay que tratar dos circunstancias: qué es un asunto de interés público (art. 76.1 CE) y sobre qué materias (de interés público) puede indagar el Parlamento.

1. La determinación del objeto y el principio de seguridad jurídica

Pero antes de abordar esos dos aspectos del objeto de la indagación hay que hacer notar la relevancia del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) a este respecto. Aquel es presupuesto esencial del Estado de Derecho. No fundamenta, sin embargo, derechos subjetivos[2] ni tampoco opera como valor absoluto[3]. De ahí se sigue que, frente a él, puedan imponerse otros bienes constitucionales (así sucede cuando se revisa excepcionalmente, por ejemplo, una resolución firme).[4]

---

[1] Este capítulo fue publicado, con modificaciones de fondo y de forma, en Buchhalter Montero, B., «El objeto de la investigación parlamentaria», *Revista del Parlamento Vasco*, Núm. 5, 2024, pp. 62 y ss.

[2] STC 165/1999, de 27 de septiembre, FJ 2.

[3] STC 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 17.

[4] Sobre la compleja relación entre cosa juzgada material y seguridad jurídica en la revisión de sentencias absolutorias, *cfr.* Buchhalter Montero, B. «Mal día para la Justicia material: crítica de la S. del Tribunal Constitucional Federal de Alemania de 31 de octubre de 2023 (2 BvR

Supone el principio de seguridad jurídica la razonable previsión de las consecuencias jurídicas de las conductas, «que permite a los ciudadanos gozar de una tranquila convivencia y garantiza la paz social y el desarrollo»[5]. Significa, pues, la suma equilibrada de los principios de certeza y legalidad, jerarquía, publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, de manera que permite promover en el orden jurídico la justicia y la igualdad, en libertad.[6] En definitiva: comporta «la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en aplicación del Derecho»[7]. También el Parlamento, cuando actúa como órgano no normativo, debe respetar las implicaciones del principio de seguridad jurídica, particularmente al determinar el objeto de la investigación parlamentaria.[8]

La primera consecuencia del principio de seguridad jurídica a este respecto es la obligación del Pleno de determinar suficientemente el objeto de la indagación en el acuerdo de creación de las CPI, evitando indagaciones prospectivas o no suficientemente claras[9] (suerte de prohibición de *inquisitio generalis*). Expresamente lo exigen así las normas de algunos Estados federados de Alemania.[10] También en el Reino Unido se ha puesto de relieve esta necesidad.[11] En la *praxis* española existen acuerdos de creación de toda clase, respetuosos y no tanto con esta exigencia. En la XIV Legislatura (2019-2023) se nombró una CPI para indagar la utilización irregular de medios del Ministerio del Interior para favorecer al PP, cuyo objeto fue delimitado escuetamente.[12] Mucho más prolija fue la descripción del objeto de la CPI

900/22), sobre revisión de sentencias absolutorias firmes», *Revista Ítalo-española de Derecho procesal,* 2024, Núm. 1, 2024, pp. 1 y ss.

[5] STC 234/2012, de 13 de diciembre, FJ 8.

[6] STC 27/1981, de 20 de julio, FJ 10.

[7] STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5.

[8] Buchholz, B. K., *Der Betroffene..., op. cit.,* p. 38.

[9] González del Campo, L., «El objeto de las comisiones parlamentarias de investigación: delimitación y *ultra vires*», *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, Núm. 32, 2019, pp. 135 y ss. y 147 (especialmente). Por otro lado, la facultad de nombrar una CPI nunca es absoluta o ilimitada (ATC 141/2016, de 19 de julio, FJ 5).

[10] Art. 2.1 UAGHamb; y §§ 2.1 UAGBerl; 3.1 UAGBrand; 2.3 UAGBrem; 3.1 UAG-NordWestf; 3.1 UAGSchlesHols; o 3.1 UAGRheinPfalz.

[11] Salmon, C., *Tribunals of Inquiry*, Oxford University Press — Magness Press, London — The Hebrew University, 1967, p. 15: «*The terms of reference should be defined as precisely as possible so as to keep the inquiry between reasonable bounds*».

[12] «La Comisión tendrá por objeto investigar la utilización ilegal de efectivos, medios y recursos del Ministerio del Interior y otras instituciones del Estado, con la finalidad de favo-

sobre el Plan de Vacunación contra el COVID 19.[13] Especialmente, si se la compara con la inexistente descripción del objeto de la CPI nombrada para esclarecer el accidente del vuelo JK 5022 de Spanair ocurrido el 20 de agosto de 2008.[14]

> La falta de delimitación del objeto de esta última no puede salvarse entendiendo que esta CPI es continuación de otra anteriormente constituida con la misma finalidad durante la XII Legislatura. Sobre todo, si se observa la parquedad con que fue descrito, igualmente, aquel: «La Comisión tendrá como objeto investigar, y en su caso determinar las causas y las responsabilidades del accidente del vuelo JK5022 de Spanair, el 20 de agosto de 2008. A su vez, debe extraer conocimientos y recomendaciones para prevenir futuras tragedias».[15]

---

recer intereses políticos del PP, perseguir ilícitamente a personas y de anular pruebas inculpatorias para este partido en casos de corrupción, durante los mandatos de gobierno del Partido Popular» (BOCG – Congreso de los Diputados, Serie D, Núm. 155, 7 de octubre de 2020, p. 3). Misma parquedad puede reprocharse a la CPI nombrada en septiembre de 2022, con el objeto de investigar las actuaciones del Ministerio del Interior durante el gobierno del PP en relación con las presuntas irregularidades que vinculan a altos cargos y mandos policiales, así como su relación con posibles entramados privados o grupos de presión, la posible intromisión en la soberanía de otros países y las conexiones de esta trama con la denominada «operación Catalunya» (BOCG – Congreso de los Diputados, Serie D, Núm. 502, 22 de septiembre de 2022, p. 3).

[13] BOCG – Congreso de los Diputados, Serie D, Núm. 242, 18 de marzo de 2021, p. 6: «La Comisión tendrá por objeto investigar las irregularidades, los fallos y los retrasos en la gestión de las vacunas y el plan de vacunación en España. En tal sentido, se investigará: — La existencia de estructuras de tráfico de influencias que hayan posibilitado prácticas irregulares de vacunación, incluyendo la de altos cargos y responsables públicos en territorio español. — Los beneficiarios de dichas prácticas que han sido vacunados, sin formar parte de los grupos 1-2 de vacunación que deben ser vacunados en este primer periodo del Plan, así como el presunto conocimiento que puedan tener de los hechos objeto de las investigaciones los diferentes representantes y responsables públicos de las administraciones e instituciones concretas que se han visto implicadas en el proceso. — La ausencia o los fallos de mecanismos de control que se han dado en el protocolo para que hayan podido realizarse dichas prácticas de vacunación irregular. — Las posibles irregularidades, falta de transparencia y cláusulas abusivas que han podido darse en relación con los contratos con las farmacéuticas y las actuaciones relativas a estos hechos por parte tanto de la Unión Europea como de los Estados miembros por separado».

[14] BOCG – Congreso de los Diputados, Serie D, Núm. 18, 15 de abril de 2020, p. 39.

[15] BOCG – Congreso de los Diputados, Serie D, Núm. 297, 14 de febrero de 2018, p. 5.

Así, el principio de seguridad jurídica exige concreción en el objeto de las CPI. Buen modelo para ello es la pulcritud con que el *Bundestag* alemán delimita el objeto de sus CPI.[16]

Por otro lado, la elaboración deficiente de un acuerdo de creación, en que el objeto de la CPI no esté suficientemente delimitado (y, en consecuencia, las preguntas de los parlamentarios sean indeterminadas), puede comportar la falta de responsabilidad penal de quien no comparece o no contesta a las preguntas formuladas (*cfr.* cap. I.3.3).[17] También puede comportar la imposibilidad de producir otros efectos jurídicos, como reclamar información a diversas autoridades.

2. Interés público como habilitación y como límite: breve contraste con el proceso penal

Aclardo lo anterior, es posible comenzar a examinar ahora el objeto de la investigación en concreto. El Derecho español determina, como también sucede en otros países[18], que las CPI pueden constituirse para indagar sobre «cualquier asun-

---

[16] *Cfr.* BT – Drucksache Núm. 20/2352, 21 de junio de 2022, pp. 1 y ss., respecto de la CPI nombrada para indagar sobre la retirada de las tropas del Ejército alemán del territorio de Afganistán.

[17] De ahí han derivado algunos autores estadounidenses, una especial obligación de cuidado del Parlamento: «*The result ist to put on Congress the burden of carefully drafting resolutions which authorize investigating comittees and endow them with compulsory process*»: Gage, S. M., «Constitutional Limitations…», *op. cit.*, p. 662; o Millikan, K. B., «Limitations on the Congressional Power…», *op. cit.*, p. 646.

[18] *Cfr.* Raval, D. J. B., «Le statut...», *op. cit.*, pp. 47 y ss. Allí se exponen los asuntos a que pueden dedicar sus indagaciones las CPI de 41 países. Cercano a España es el caso de Perú, cuya antigua Norma Fundamental de 1979 (art. 180) había asumido notables similitudes con la CE. Allí es igualmente exigido un «interés público». E, igualmente, algunos autores defienden que «(l)os casos que pueden ser materia de investigación, quedan sometidos a la decisión autónoma y discrecional del Congreso o las Cámaras»: Eguiguren Praeli, F. J., «Algunas consideraciones...», *op. cit.*, pp. 147 y 148. El art. 34 de la Constitución de Weimar no preveía una cláusula tal: durante su discusión se estimó que la referencia al «interés público» era superflua. El Ministro Hugo Preuß se refirió, por aquel entonces, al inciso como una tautología: *cfr.* el debate en la S. del StGH de 12 de enero de 1922. *Cfr.* también: Teubner, P., *Untersuchungs..., op. cit.,* p. 22. Por su parte, el antiguo Derecho inglés también exigía que la materia a indagar fuera declarada de «*urgent public importance*»: Section 1.1 de la Tribunals of Inquiry (Evidence) Act de 1921.

to de interés público» (arts. 76.1 CE, 59.1 RSen y 52.2 RCD).[19, 20] Este «interés público», concepto «difuso, abstracto e indeterminado» puede comportar, sin embargo, el riesgo de la confusión y de la manipulación.[21] Esos nebulosos límites, que conducen a algunos a abdicar de disiparlos[22], perjudican la posición jurídica de quienes han de enfrentarse a la indagación parlamentaria, sin saber exactamente qué esperar de ella.[23] Y, efectivamente, la cuestión de si concurre o no interés público se suscita con frecuencia. Así ha sucedido recientemente con una propuesta de CPI en el Congreso de los Diputados, que hubiera tenido por objeto indagar abusos sexuales en la Iglesia Católica. Algunos autores han negado, para ese supuesto, la habilitación del Parlamento para indagar, entendiendo que su naturaleza como órganos de control del Gobierno les impediría actuar a ese respecto.[24]

---

[19] Respecto del interés público u otros homologables, *cfr.* Bermejo Vera, J., «El "interés general", como parámetro de la jurisprudencia constitucional», *Revista Vasca de Administración Pública*, Núm. 10, 1984, pp. 103 y ss.; Parejo Alfonso, L. J., «Interés público como criterio de control de la actividad administrativa», en Aguiar de Luque, L. (coord.), *Constitución, estado de las autonomías y justicia constitucional – Libro homenaje al profesor Gumersindo Trujillo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pp. 251 y ss.; De la Morena y de la Morena, L., «Derecho administrativo e interés público: correlaciones básicas», *Revista de Administración Pública*, Núms. 100-102, 1983, pp. 847 y ss.; De la Morena y de la Morena, L., «Los fines de interés público como "causa" y como "límite" de la competencia y como "medio" y "medida" de control jurídicos», *Revista de Administración Pública*, Núm. 1978, pp. 151 y ss.; López Guerra, L., «Conflictos competenciales, interés general y decisión política», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Núm. 1, 1988, pp. 77 y ss.; García de Enterría, E., «Una nota sobre el interés general como concepto jurídico indeterminado», *Revista Española de Derecho Administrativo*, Núm. 89, 1996, pp. 69 y ss. En Alemania: Härbele, P., *Öffentliches Interesse als juristisches Problem*, 2. Aufl., BWV Berliner Wissenschafts – Verlag, Berlin, 2006; Uerpmann, R., *Das öffentliche Interesse*, Mohr Siebeck, Tübingen, 1999. Para Francia: Conseil d'État, «Rapport Public 1999 – Jurisprudence et avis de 1998 – L'intérêt général», *Études & Documents*, Núm. 50, Paris, 1999, pp. 239 y ss.

[20] En la literatura relativa a las CPI, la cuestión del interés público se aborda con asiduidad. *Cfr.* Torres Bonet, M., *Las comisiones..., op. cit.*, pp. 106 y ss.; Gude Fernández, A., *Las Comisiones..., op. cit.*, pp. 205 y ss.; o Torres Muro, I., *Las comisiones...*, *op. cit.*, pp. 77 y ss.

[21] López Calera, N. «El interés público: entre la ideología y el Derecho», *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, Núm. 44, 2010, p. 129.

[22] Jiménez Díaz, A., «Artículo 52», en Ripollés Serrano, M. R. (coord.), *Comentarios..., op. cit.*, p. 440.

[23] Conseil d'État, «Rapport...», *op. cit.*, p. 301: «*Les incertitudes pesant sur les contours de la notion d'intérêt général sont indéniablement un facteur, dont il ne faut toutefois pas s'exagérer les conséquences, d' insécurité juridique*».

[24] Roca Fernández, M. J., «Investigación de los abusos de menores por clérigos en España a través de una Comisión Parlamentaria de Investigación, un Informe del Defensor del Pueblo y la actuación de la Fiscalía General del Estado», *Ius Canonicum*, Vol. 62, 2022, p. 403.

Lo cierto, sin embargo, es que la legitimación del Parlamento para investigar tales hechos es plena: se trata de un asunto de interés público, no solo por afectar a una institución de relevancia constitucional como lo es la Iglesia Católica (art. 16.3 CE), sino por tratarse de hechos presuntamente constitutivos de delitos que, con mayor o menor intensidad, deben ser perseguidos por el Estado (lo que no supone que las CPI estén legitimadas para declarar responsabilidad penal alguna: *cfr.* cap. IX.2). Y, desde luego, para admitir que existe «interés público» y que, por tanto, está habilitado el Parlamento para indagar sobre la Iglesia católica no puede exigirse una indagación simultánea de otras confesiones religiosas: una pretendida lesión del art. 14 CE no puede conducir a pensar que una hipotética CPI con ese objeto sería inconstitucional.[25] Lo contrario sería suponer que el Parlamento debe indagar *todos* los supuestos de financiación ilegal de *todos* los partidos políticos o *todos* los accidentes ferroviarios o atentados terroristas acaecidos en España.

Más allá de eso, la noción de «interés público» del art. 76.1 CE no opera solo como presupuesto habilitante de la actividad del Pleno, sino también como límite.[26] Como habilitación supone el «interés público» un presupuesto de hecho. Su finalidad radica en describir positivamente tareas y concretar competencias con destinatarios estatales y, cada vez más, no estatales.[27] Opera, pues, autorizando a las CPI para desplegar una serie de actividades respecto de sujetos públicos y privados, cuya posición jurídica puede quedar afectada. En este sentido de *habilitación* y *delimitación de posibilidades de actuar* son entendidas también otras cláusulas constitucionales relativas a intereses homologables al público.[28] Una interpretación sistemática de todas ellas arroja la misma solución para la noción de «interés público» del art. 76.1 CE.

En contraste con el proceso penal, que no tan *intensamente* exige la concurrencia de un interés público, la indagación parlamentaria decae cuando lo hace el interés público que la sustenta. Efectivamente, un enjuiciamiento penal que traiga causa de un delito de injurias contra particular (art. 215.1 CP) no reviste mayor interés público, más allá del intrínseco que supone el desarrollo (*en sí*)

---

[25] Roca Fernández, M. J., «Investigación de los abusos...», *op. cit.*, p. 414.

[26] Navas Castillo, F., *La función...*, *op. cit.*, p. 25; Santaolalla López, F., *Información..., op. cit.*, cap. XXVII, ep. 3. *Cfr.* también López Calera, N., «El interés público...», *op. cit.,* p. 147; y Punset, R., *Estudios...*, *op. cit.*, p. 400; y Álvarez Ossorio-Fernández, C., *Teoría..., op. cit.,* p. 125.

[27] Härbele, P., *Öffentliches... op. cit.,* p. 721.

[28] En contra de la asimilación de estos intereses: Conde-Pumpido Ferreiro, C., «Las relaciones de las Cortes Generales con el Ministerio Fiscal», en AA. VV., *II Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1986, pp. 115 y ss.

del proceso y la imposición de la pena. No sucede así con la investigación parlamentaria. Al margen de esto, cuando las indagaciones parlamentarias tienen por parcial objeto hechos con relevancia penal, no es posible exigir al Parlamento que se guíe por las categorías del proceso penal para decidir si investiga o no: su tarea no es comprobar si se ha cometido o no un delito, sino simplemente recabar información para el Pleno que la empleará para la función constitucional que estime procedente (*cfr.* cap. II.4.2).

Aclarada esta doble función del «interés público» en el art. 76.1 CE (habilitación y límite), procede delimitar ahora su significado. Hay que recordar, antes de ello, que el concepto de «interés público» que este estudio persigue es jurídico. De ahí deriva que su búsqueda se emprenda con los instrumentos clásicos de la metodología jurídica y, ante todo, los criterios interpretativos de las normas que refiere el art. 3.1 CC. No impide lo anterior, dada su estrecha conexión con lo político (*cfr. infra*), aprovechar los avances y perspectivas de otras disciplinas que tienen lo público (en tanto político) como objeto, tal como sucede en la Ciencia Política.

2.1. Doctrina y jurisprudencia

En la doctrina y en la jurisprudencia se han mantenido diversas tesis sobre el interés público, explicables y comprensibles en su contexto histórico. Cada una de ellas comporta relevantes consecuencias en relación con la amplitud de los poderes de indagación del Parlamento, no solo respecto de particulares (mayor o menormente obligados a *soportar* una indagación), sino respecto de otros órganos del Estado. Entre ellos, los jurisdiccionales, a los que tímida defensa asistiría si el Parlamento, pertrechado con una omnipotente cláusula de habilitación, se sintiera legitimado para reclamar de ellos información sin límite alguno, por ejemplo. Ha quedado hoy superada, entonces, la antigua tesis que mantenía la carencia de límites del Parlamento que defendieron, por ejemplo, Gómez de la Serna y Montalbán (comentando los arts. 388 y ss. del CP 1870, que castigaban la llamada usurpación de atribuciones):

> «La división entre el poder ejecutivo y el orden judicial, la independencia recíproca que deben tener por la diversa índole de las funciones de que cada uno de ellos se halla revestido, la necesidad de que sus agentes guarden los límites de su autoridad, la de conservar el orden jerárquica de superiores e inferiores, y la de no confundir las diferentes jurisdicciones y

> la separación de dependencias que la administración tiene establecidas para ejercer su autoridad, son los motivos de la mayor parte de las disposiciones del capítulo que nos ocupa. Nada se dice en él de las invasiones que pudiera cometer el poder legislativo, porque por la naturaleza de sus funciones y por motivos poderosos de conveniencia pública, solo es responsable moralmente ante el Tribunal de la opinión»[29].

Hoy el Parlamento no es solo *moralmente* responsable ante el Tribunal de la opinión: toda la actividad del Parlamento debe respetar los derechos fundamentales (art. 53.1 CE), también cuando decide si concurre o no interés público para una futura indagación parlamentaria.

2.1.1. *Concepto fáctico*

Las resoluciones del TC que se han ocupado de las CPI no han emprendido esfuerzos hermenéuticos relevantes respecto de lo que sea ese «interés público» a que se refiere el art. 76.1 CE.[30] Algunas resoluciones, como la STC 130/1991, de 6 de junio, dictada con ocasión de otras circunstancias, sí ofrecen una noción —fáctica y procedimental— del interés público:

> «[...] en un Estado democrático de derecho que proclama como valores superiores del ordenamiento la libertad y el pluralismo político, la vía natural de expresión de la idea y el contenido que la sociedad tiene del interés público vigente en cada caso, cuando se trata de la adopción de acuerdos que llevan consigo opiniones de naturaleza primaria o prevalentemente política [...] *la constituye la voluntad mayoritaria de los órganos representativos formada en debate público y a través de los procedimientos jurídicos establecidos*» (FJ 5).[31]

Desde esta perspectiva, sería de «interés público» cualquier asunto que como tal fuera declarado por el Parlamento en mayoría y a través de los proce-

---

[29] Gómez de la Serna, P. y Montalbán, J. M., *Elementos del Derecho Civil y Penal de España, precedidos de una reseña histórica de la legislación española*, Tomo III, Imprenta de Manuel G. Hernández, Madrid, 1874, p. 340.

[30] Así ha sido en el supuesto de las STC 133/2018, de 13 de diciembre; STC 12/2019, de 28 de enero; STC 111/2019, de 2 de octubre; o en la STC 77/2023, de 20 de junio.

[31] La cursiva es nuestra.

dimientos establecidos. Así, la mayoría *en* los órganos representativos, formada en debate público y a través de los procedimientos establecidos para expresar su voluntad, sería dueña del interés público. No existiría, por tanto, una concreción objetiva del interés público, sino una delimitación meramente subjetiva (el Parlamento) y formal (el procedimiento).[32]

Este entendimiento fáctico del «interés público» trasluce en la posición de algunos autores como Torres Bonet, que se refiere a las CPI como órganos del Parlamento, dotados de poderes excepcionales, dirigidos a investigar «autónomamente una materia de *su* interés»[33]. La misma tendencia se advierte en quienes concretan el interés público de un asunto en relación con lo relevante que pudiera ser para la opinión pública, sin mayor delimitación.[34] Así, bien directamente el Parlamento o la opinión pública estarían legitimados, desde estas posiciones, para concretar *autónomamente* el «interés público» de un asunto, de modo que la «reacción fáctica de la ciudadanía»[35] —expresada de una u otra manera— sería el único criterio para delimitar el «interés público». Entronca esta tesis con un entendimiento procedimental de la democracia, defendida sobre todo por Schumpeter. Para él, la democracia es a «*free competition for a free vote*»[36]. Es decir: «*the democratic method is that institutional arrangement for arriving at political decisions in which individuals acquire the power to decide by means of a competitive struggle for the people's*

---

[32] Torres Bonet, M., *Las comisiones..., op. cit.,* p. 107.

[33] Torres Bonet, M., *Las comisiones..., op. cit.*, p. 23. La cursiva es nuestra. Igualmente: Bock, F., «Les commissions d'enquête...», *op. cit.,* p. 605, para quien las CPI «(*o*)*nt pour but d'éclairer le Parlement sur tout sujet qui suscite l'interêt d'une majorité d'élus* [...]».

[34] Navas Castillo, F., *La función..., op. cit.* pp. 25 y 26; Arce Janáriz, A., «Creación, composición y órganos directivos de las comisiones parlamentarias», en Da Silva Ochoa, J. C. (coord.), *Las comisiones..., op. cit.,* p. 263; García Morillo, J., «El control parlamentario de las Cortes Generales y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y Comisiones de investigación», en AA.VV., *Problemas..., op. cit.,* p. 110: «[...] es poco dudoso que el solo hecho de que en un órgano parlamentario se solicite investigar un asunto otorga a éste interés público»; Caamaño, F., «Comisiones...», *op. cit.*, p. 155. También: Ciriero Soleto, F. J., «La no comparecencia...», *op. cit.*, p. 30; o Beltrán Galí, M.ª del M., *Las comisiones de investigación…, op. cit.,* p. 68, que pone de relieve lo siguiente: «cualquier actuación tanto pública como privada que genere inquietud social y en la que se vean envueltos Gobierno o Administración será susceptibles de este recurso de control parlamentario […]».

[35] Masing, J., *Parlamentarische Untersuchungen privater Sachverhalte*, Mohr Siebeck, Tübingen, 1998, p. 191.

[36] Schumpeter, J. A., *Capitalism, Socialism & Democracy*, with a new introduction by Richard Swedberg, Routledge, London – New York, 2003, p. 271.

vote»[37]. La democracia es método y, por tanto, el interés público se delimita por el procedimiento.[38] De ahí se sigue que lo único relevante es el *procedere*, el *cómo* se forma el interés público: que el Parlamento declare como «de interés público» la aclaración de unos hechos, pero nada más.

Los inconvenientes de admitir la exclusiva facticidad del interés público respecto del sujeto llamado a concretarlo ya han sido señalados por Masing:

> «[...] La idea de que un interés real del público, si no demoscópico, sólo pueda determinarse sobre la base de la audiencia de los medios de comunicación, también suscita preocupación. En caso de duda, su evaluación a este respecto difícilmente será posible sin una selección arbitraria. ¿Qué periódico o qué programa deberían ser decisivos? ¿Con qué frecuencia y durante cuánto tiempo debe informarse para que sea jurídicamente relevante?»[39].

La consecuencia de llevar al extremo la tesis anterior es incompatible con los principios y valores del Estado de Derecho (art. 1.1 CE) y la limitación del poder estatal. De asumir un concepto fáctico de interés público, el Parlamento estaría legitimado, por ejemplo, para investigar la conducta de un ciudadano que haya despertado curiosidad en los medios de comunicación y suscitado el debate en el Parlamento.[40]

Del mismo modo, un entendimiento tal del «interés público», carente de sustantividad, permitiría afirmar que un *affaire* amoroso de un Ministro es de «interés público» por interesar a una gran cantidad de personas.[41] La corrección

---

[37] Schumpeter, J. A., *Capitalism..., op. cit.*, p. 269.

[38] Algunas críticas a ese modelo procedimental de democracia atienden, por ejemplo, a quién debe ser incluido en el *demos* llamado a participar; o, en lo que aquí interesa, a la falta de sustantividad del procedimiento. *Cfr.* Pereira, P. T., «From Schumpeterian Democracy to Constitutional Democracy», *Constitutional Political Economy*, Num. 11, 2000, pp. 71 y ss.

[39] Masing, J., *Parlamentarische..., op. cit.,* p. 192. Misma dificultad se ha advertido, respecto de los medios de comunicación, en otras jurisdicciones de distinta tradición. *Cfr.* Del Moral García, A. y Santos Vijande, J. M., *Publicidad y secreto en el proceso penal*, Comares, Granada, 1996, p. 24.

[40] Buchholz, B. K., *Der Betroffene..., op. cit.,* p. 26.

[41] Así, «cuando el artículo 76.1 CE habilita a las Cortes para la creación de Comisiones de investigación para asuntos de interés público, éstas deben referirse a asuntos considerados relevantes por el conjunto de la ciudadanía, por los titulares de la opinión pública» (Torres Bonet, M. *Las comisiones...*, *op. cit.*, p. 110). Una interpretación sistemática, en relación con el art. 186.2 RCD también conduce a desechar una CPI relativa a cuestiones personales: el art. 186.2 RCD

matrimonial de un personaje público —por muy alto que sea el cargo que ocupa— no puede justificar hoy una indagación estatal sobre su vida afectiva.[42] Y, efectivamente, como ya se mantuvo en 1880 en Estados Unidos: «(*N*)*either of these bodies* [las Cámaras] *possesses the general power of making inquiry into the private affairs of the citizen*»[43]. La misma consideración debe regir entre nosotros. En definitiva, como mantiene Pace: «[...] *la determinazione di tale concetto* [...] *non può essere rimessa in esclusiva al medesimo organo deliberante* [...]».[44] Carece de sentido que la norma constitucional imponga un límite al Parlamento, exigiendo que indagara solo sobre asuntos de interés público pero que, a la misma vez, fuera aquel y únicamente aquel el llamado a determinarlo.[45] Sería tanto como imponer al lobo la prohibición de cazar gallinas «jóvenes», pero permitirle determinar sin control alguno alguno la edad a partir de la que aquello es posible. Es de esperar que el lobo pretenda apresar cuantas más mejor, sobre todo si con ello logra reconocimiento en su manada (para la que lo importante no es la norma jurídica, ni la juventud de la gallina, sino satisfacer un deseo).

Además, de seguir un entendimiento fáctico del interés público, los medios de comunicación (y hoy también las redes sociales) serían determinadores del interés público.[46] De esta manera, indirectamente los medios de comunicación o cualquier otro grupo de presión podrían inducir al Parlamento a ocuparse de un tema que no reviste realmente, interés público, sino tan solo «interés de una parte del público» o «de un público». Cualquiera podría, por tanto, invocar esta noción de «interés público» en un sentido fáctico para fundamentar su competencia, de manera que su operatividad como criterio delimitador es escasa.[47] Un interés público *meramente fáctico* no es, entonces, suficiente.[48]

---

establece la inadmisión de las preguntas «de exclusivo interés personal de quien las formula». Con claridad lo han expresado, incluso, algunos comparecientes: «[...] comprendan que ejerceré mi derecho a no responder a preguntas bien ajenas al interés público que constituye el objeto de esta Comisión [...]» (DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa a la utilización ilegal de efectivos, medios y recursos..., Núm. 15, 1 de junio de 2021, p. 43).

[42] Arévalo Gutiérrez, A., «Comisiones...», en Da Silva Ochoa, J. C. (coord.), *Las comisiones..., op. cit.*, p. 407.

[43] *Cfr.* Capello, H. J., «Congressional Investigations...», *op. cit.*, p. 37.

[44] Pace, A., *Il potere d'inchiesta delle assemble legislative*, Dott. A. Giuffrè, Milano, 1973, p. 142.

[45] Pace, A., *Il potere..., op. cit.*, p. 142; o Teubner, P., *Untersuchungs..., op. cit.,* p. 32.

[46] Lucke, D., *Strafprozessuale..., op. cit.*, p. 106.

[47] Masing, J., *Parlamentarische..., op. cit.,* p. 194.

[48] Teubner, P., *Untersuchungs..., op. cit.,* p. 35.

2.1.2. *Concepto normativo*

Las insuficiencias y peligros de un entendimiento totalmente fáctico del «interés público» exigen añadir algunas prevenciones que permitan, manteniendo el natural predominio del Parlamento en la concreción del interés público, delimitar normativamente su margen de apreciación. En algunas resoluciones del TC ha cristalizado una postura crítica de esta perspectiva reduccionista del interés público fácticamente delimitado. Efectivamente, en la STC 88/2012, de 7 de mayo se puede leer (respecto del art. 75.1 RAM) que cuando la norma

> «[...] establece como presupuesto habilitante para la creación de una comisión de investigación que tenga por objeto "asuntos de interés público" esta exigencia sólo determina que este tipo de comisiones tienen que versar sobre asuntos que afecten a los intereses de la Comunidad, lo que conlleva excluir de su ámbito los asuntos de estricto interés particular, por más que puedan ser de interés del público, sin trascendencia en cuestiones que puedan ser de interés para la ciudadanía en cuanto tal» (FJ 5).

De esta manera, el «interés público» no puede identificarse con el «interés *del* público» ni, tampoco, fundamentar una competencia universal del Parlamento para indagar sobre cualquier tipo de asunto. Así, frente a un entendimiento puramente fáctico del «interés público» se alza uno normativo. El asunto sería de interés público: a) cuando el objeto de la investigación parlamentaria estuviera constituido por hechos relacionados con la acción estatal (disciplinada por una norma jurídica); y b) cuando su aclaración revistiera interés objetivo, más allá de la mera pretensión subjetiva del Parlamento.[49]

Este entendimiento normativo no resuelve, sin embargo, todos los problemas de definición: los traslada a otras nociones menos abiertas que el «interés público», como la «relación con la actividad estatal» o con el «interés objetivo». Permite, eso sí, reducir las dificultades de justificación de indagaciones parlamentarias respecto de actividades estatales, en cuyo caso la legitimidad de la investigación es más evidente (aunque no siempre existe, como se verá en seguida). Los problemas de legitimidad se escurren, entonces, hacia investigacio-

[49] Lucke, D., *Strafprozessuale..., op. cit.,* p. 104. Igualmente, Buchholz, B. K., *Der Betroffene..., op. cit.,* p. 26.

nes parlamentarias relacionadas con sujetos particulares.[50] En tales supuestos, la concreción del «interés público» (y correlativamente la admisión de medidas potencialmente lesivas de los derechos del afectado)[51] exige del Parlamento un mayor esfuerzo de justificación.[52]

Una solución a estas dificultades de legitimidad pasa por supeditar la existencia de «interés público» en hechos en que intervienen particulares a que sus actividades estén relacionadas con el Estado en concretos términos normativos. Es decir, que la relación entre la actividad del particular y del Estado esté fundamentada en: a) una norma jurídico-pública; b) una norma jurídica que tenga por objeto la tutela del interés general; y c) que su observancia sea *esencial* para la comunidad.[53] Por ejemplo, las Cortes Generales estarían legitimadas para investigar la actividad de un contratista (un sujeto privado), que presumiblemente hubiera podido enriquecerse ilícitamente a costa de la Administración Pública. En estos supuestos, cuando el ciudadano abusa de la norma que le relaciona con el Estado, la indagación parlamentaria está constitucionalmente legitimada.[54] Así sucede, por tanto, con las investigaciones parlamentarias sobre la compra de mascarillas durante la pandemia del COVID-19.[55] Por el contrario, las CPI carecerían de legitimación para indagar sobre el enriquecimiento de mala fe (no penal ni con relevancia política) de un empresario, cuando este no tenga relación, por ejemplo, con la actividad de la Administración Pública. Ahora bien, esto no supone admitir que las CPI tengan por primordial objeto el control de la Administración Pública, sino que solo una cuestión de interés público puede fundamentar su intervención.

Desde este entendimiento normativo del «interés público», más concreto que el puramente fáctico, es posible reducir la indeterminación del concepto «interés público». De ahí derivan dos consecuencias: a) la primera, que las potestades de indagación del Parlamento se reducen legítimamente con base en consideraciones normativas, deducibles de principios constitucionales; y b) la

---

[50] Sobre las garantías procesales que les asisten*, cfr*. cap.VII.1.

[51] Sobre las potestades de investigación, *cfr.* cap. V.6.2.

[52] Friedrich, K.-D., *Der parlamentarische..., op. cit.*, p. 106. También: Buchholz, B. K., *Der Betroffene..., op. cit.,* p. 27.

[53] Lucke, D., *Strafprozessuale..., op. cit.,* pp. 110 y 111. También: Richter, W., *Privatpersonen im parlamentarischen Untersuchungsausschuß – Das Spannungsverhältnis zwischen dem Untersuchungsrecht des Parlaments und den Grundrechten*, Vahlen, München, 1991, p. 156.

[54] Lucke, D., *Strafprozessuale..., op. cit.,* pp. 110 y 111.

[55] En la prensa: «El Congreso aprueba investigar la compra de mascarillas en pandemia con la abstención del PP y el voto en contra de VOX», *El Confidencial*, 21 de marzo de 2024.

segunda, que la posición jurídica de los potenciales afectados por la investigación parlamentaria queda, así, más eficazmente protegida. De tal modo, un concepto normativo del «interés público», permite ligar ese asunto «que llama imperiosamente la atención de las Cortes»[56] con una noción de lo público compatible con los derechos fundamentales de quienes nada tienen que ver con —ni que aportar a— la investigación parlamentaria y que quedarán *a radice* excluidos de una posible indagación. Y lo mismo puede afirmarse respecto de otros órganos del Estado (como los judiciales), cuya posición se tutela con mayor fortaleza si se entiende que no está el Parlamento absuelto de límites, lo que no quiere decir que el Poder Judicial esté liberado siempre y en todo caso de indagaciones parlamentarias: *cfr.* cap. XII.2.

2.1.3. *Toma de posición: interés público como interés político normativamente delimitado*

Una noción meramente normativa tampoco termina de solucionar definitivamente la indeterminación del «interés público» respecto de las CPI: lo público de ese interés no puede fundamentarse solo en relación con una norma jurídico-pública —más o menos técnica— sino con la *res publica*, con lo político. Esta exigencia deriva de la naturaleza misma del sujeto activo de la indagación: el Parlamento. Éste, a diferencia de otros entes estatales, acusa una personalidad política pronunciada, de la que debe darse cuenta en la habilitación para actuar que le supone el interés público. Por tanto, además de tener un contenido normativo y no puramente fáctico, el «interés público» reviste una esencia política, que no puede identificarse con la mera existencia de una conducta de los poderes públicos o con el empleo de fondos públicos, por ejemplo.[57] Ni tampoco con la comisión de un delito público (que sí obliga a otros órganos del Estado a actuar: *cfr.* cap. IX.1).

La existencia de un trasfondo político en el «interés público» se advierte sin dificultad cuando se observan las materias o asuntos a que la CE anuda la noción de «interés», que no pueden obviarse en una interpretación sistemática del art. 76.1 CE. Además de este precepto y del art. 124 CE, que se refieren expresamente al «interés público», otras normas constitucionales dan cuenta de inte-

[56] Art. 1, Cap. VII (RGIC 1810).

[57] Pérez-Serrano Jáuregui, N., «Comisiones...», en AA.VV., *Problemas actuales..., op. cit.,* p. 386.

reses análogos.[58] Así, el art. 7 CE se ocupa de los intereses económicos y sociales propios de los sindicatos y asociaciones empresariales; el art. 28.2 CE menciona, por su parte, los intereses de los trabajadores. Más abundantes son las menciones al interés general (arts. 30.3, 34.1, 44.2, 47, 103, 128, 149.1.20.ª y 24.ª y 150 CE), a los intereses (ordinarios, art. 57 CE) y generales (art. 155.1 CE) de España, a los intereses propios de los Municipios, Provincias y CCAA (arts. 137, 148.1.4. 10.ª, 15.ª, 16ª) y al interés nacional (art. 144 CE). Todas estas nociones responden a una serie de decisiones esenciales para la comunidad y para el Estado.

A lo anterior se suma el valor hermenéutico de la noción de «política» o de sus términos derivados presentes en la CE. De ellos deriva la vinculación de *lo político* con decisiones de primer orden que afectan a la sociedad. Ejemplo claro es el art. 92.1 CE que prevé la posibilidad de someter a referéndum «las decisiones políticas de especial trascendencia». Obligatorio es el referéndum en los casos previstos por los arts. 151, 167 y 168 CE, supuestos de la más alta trascendencia para el Estado que afectan a su organización territorial y a la reforma de su Norma Fundamental.

Así, cualquier asunto relacionado directa o indirectamente con decisiones tomadas por la CE debe considerarse de «interés público» (de lo que se sigue, por tanto, un amplio espectro de materias respecto del que el Parlamento puede indagar). La CE como marco común de convivencia delimita primigeniamente lo que es de interés público y, por tanto, las competencias de indagatorias del Parlamento. Así trasluce en las siguientes palabras de Sainz Moreno:

> «El interés público se sustenta en los intereses privados de cada persona, pero no en todos, sino solo en aquellos que esta comparta con los demás [...]; toda interpretación y aplicación del concepto legal de interés público debe hacerse tomando en cuenta todos los intereses afectados y no solo los directamente implicados en cada caso»[59].

Por tanto, todo lo que la CE explicita como marco común de convivencia es indicio de interés público de primer orden y, por tanto, todo asunto relacio-

[58] No en vano se homologan en la jurisprudencia del TC las nociones de «interés público» e «interés general»: STC 89/2022, de 29 de junio, FJ 5 A). *Cfr.*, por otra parte, Díez-Picazo, L. M., «El interés general: ¿alfa y omega de la Justicia administrativa?», *Revista de Administración Pública*, Núm. 225, 2024, pp. 13 y ss.

[59] Cit. en: De la Morena y de la Morena, L., «Los fines...», *op. cit.*, p. 166.

nado directa o indirectamente con aquel marco común, es susceptible de indagación por el Parlamento. El «interés público» es, por tanto, concreción del etéreo «bien común»[60], a cuyo aseguramiento se dirige la CE, tal como se lee en su Preámbulo: «(l)a Nación española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, en uso de su soberanía, proclama [...]».[61] Ahora bien, cómo se manifieste la relación entre tales hechos y las decisiones políticas de la CE, es cuestión que debe ponderarse en el caso concreto, con amplio margen de apreciación y por el Parlamento.[62] Esto conduce, pues, a la necesidad de considerar la *praxis* de las CPI que, como ya se ha dicho, tampoco es libre para *desconfigurar* una institución, cuya esencia viene definida por la CE (*cfr.* cap. II).

2.2. Interés público en la *praxis*

Entonces, ¿demuestra la práctica de las CPI que solo han sido investigados asuntos de interés público? En la gran mayoría de los casos, la respuesta es afirmativa.

Las CPI instituidas durante las últimas dos décadas han sustentado su actividad en asuntos de interés público. Así, las CPI constituidas durante XV Legislatura (comenzada en 2023) son indudablemente de interés público: espionaje político, atentados terroristas y continuación de otras investigaciones previas sobre el presunto mal uso de los recursos del Ministerio del Interior. Lo mismo se puede observar respecto de las investigaciones parlamentarias desarrolladas durante la XIV Legislatura (2019-2023), que tuvieron por objeto asuntos de «interés público» en el sentido tratado: el accidente del vuelo JK 5022 de Spanair, la utilización ilegal medios con la finalidad de favorecer intereses políticos del PP y de anular pruebas inculpatorias en casos de corrupción

[60] De la Morena y de la Morena, L., «Los fines...», *op. cit.*, p. 167.

[61] En Estados Unidos, la discusión está presente respecto de la indagación parlamentaria de actividades privadas. Para que aquella sea legítima, se ha propuesto con acierto, que deban concurrir dos requisitos: que las actuaciones privadas a indagar sean de tal naturaleza que su existencia pueda amenazar la supervivencia de la nación o de sus instituciones y que ese peligro sea sustancial y razonablemente inminente: Capello, H. J., «Congressional Investigations...», *op. cit.,* p. 39.

[62] Así ha sido también reconocido en Estados Unidos: «*Thus the courts have given Congress and the committees great latitude in the determination oft he scope, the subject matter, and the exent of a particular inquiry*» (Stamps, N., «The Power...», *op. cit.,* p. 38).

y la gestión del plan de vacunación contra el COVID-19. Igualmente sucede con las CPI instituidas durante la XII Legislatura (2016-2019), la VIII Legislatura (2004-2008) y la VII Legislatura (2000-2004).[63] En todas ellas la indagación parlamentaria tiene como sustento una relación directa con la actividad del Estado que, disciplinada por una norma jurídica, es pública y política. Se trata también de asuntos más o menos intensamente esenciales para la comunidad. En ocasiones, por tanto, la concurrencia de ese «interés público» es más obvia que en otras.

Menos perceptible es éste, en comparación con otras CPI, en las indagaciones parlamentarias realizadas sobre los problemas del trasvase Tajo-Segura[64], la compra de terrenos por RENFE a un precio superior al de mercado[65] o la situación patrimonial de Gobernador del Banco de España entre 1984 y 1992 (el Sr. Mariano Rubio Jiménez)[66]. El rol central del Parlamento en el Estado exige interpretar, sin embargo, que salvo excentricidades o pretensiones historiográficas del Parlamento[67], el interés público está dado.[68] Es decir, el interés público debe presumirse.[69]

2.3. Control jurisdiccional

El amplio margen de apreciación de que dispone el Parlamento para concretar qué asunto es de interés público no excluye, sin embargo, que su decisión pueda ser fiscalizada por la jurisdicción constitucional. En este sentido, la STC 68/1984, de 11 de junio, ha señalado que la facultad atribuida al Estado para definir el *interés general*, «concepto abierto e indeterminado llamado a ser aplicado a las respectivas materias, puede ser controlado frente a posibles abusos y *a posteriori* por este Tribunal» (FJ 4). De ahí deriva que el Parlamento no es inmune al poder de comprobación del TC.

La mayor de las dificultades que se plantea respecto de la posibilidad de su control jurisdiccional es, además de los legitimados y las vías para impugnar la

---

[63] Astarloa Huarte-Mendicoa, I. y Cavero Gómez, M., «Artículo 76...» en Alzaga Villaamil, O. (dir.), *Comentarios..., op. cit.*, pp. 619 y ss.

[64] Iniciada el 2 de mayo de 1978 y finalizada el 2 de enero de 1979.

[65] Iniciada el 27 de diciembre de 1991 y finalizada el 28 de febrero de 1992.

[66] Iniciada el 5 de mayo de 1994 y finalizada el 30 de septiembre.

[67] *Cfr.* cap. IV.5.

[68] Wolf, G. A., *Parlamentarischer..., op. cit.*, p. 66.

[69] Teubner, P., *Untersuchungs..., op. cit.,* pp. 33 y 34.

resolución del Parlamento que careciera de interés público, concretar a qué parámetros debe sujetarse el TC en su análisis. De orientación pueden servir otras resoluciones del TC, dictadas en ocasiones diversas. Por ejemplo, el TC afirma la existencia de «interés público» —en liza con el llamado «derecho al olvido»— cuando

> «[...] el interesado afectado sea una persona pública o haya adquirido notoriedad pública y, en este segundo supuesto, la notoriedad pública puede haber sido alcanzada por la actividad profesional que desarrolla, o por difundir habitualmente hechos y acontecimientos de su vida privada, o puede haber adquirido un protagonismo circunstancial al verse implicado en hechos que son los que gozan de esa relevancia pública [...] También es posible que aun cuando el afectado no sea una persona pública ni haya adquirido notoriedad pública, pueda existir un interés del público en acceder a dicha información por referirse a una cuestión de interés general [...])»[70].

Los cauces son también dificultosos: el recurso de amparo estará dado siempre que el acuerdo de creación lesione un derecho fundamental (como podría ser la presunción de inocencia o el derecho al honor).[71] Si la CPI se instituye *ex lege* queda abierto, igualmente, el recurso de inconstitucionalidad.[72]

3. Las CPI como corolario de las funciones constitucionalmente atribuidas a las Cortes Generales

Ahora bien, que un asunto sea de interés público no es suficiente para afirmar la competencia de las Cortes Generales para indagar sobre él. Además de eso, es necesario que la materia pueda vincularse con algún título constitucional, con alguna facultad que la CE prevé para las Cortes. Solo considerando esas dos circunstancias (interés público y título habilitante en concreto) es posible delimitar el objeto de la investigación parlamentaria.

Siendo claro que las CPI son primordialmente instrumentos de provisión de información, cuya función es polivalente, es necesario acotar el círculo de

[70] STC 89/2022, de 29 de junio, FJ 5 A).

[71] *Cfr.* cap. VII.3 y 4.

[72] *Cfr.* cap. V.3.2.

materias *in abstracto* con respecto de las cuales pueden desplegar esta actividad indagatoria. Es decir, el objeto virtualmente posible de la investigación. Para ello, es relevante la llamada teoría del corolario que, propuesta a principios del siglo xx por un jurista austríaco (Egon Michael Zweig)[73], ha sido asumida incluso allende el modelo del *civil law*[74]. Aquel sostuvo que el derecho de investigación parlamentaria es

> «[...] lógica o jurídicamente un corolario necesario de la actividad atribuida a la representación del Pueblo, como preparación material y complemento de todo acto formal en el que el Parlamento realiza su competencia constitucional. Aquí se encuentra la determinación del fin y de los límites de la función de investigación realizada por la encuesta parlamentaria, cuyo contenido y amplitud se mide en cada caso concreto según la competencia general del Parlamento [...]»[75].

De este modo, las CPI, en tanto órganos preparatorios de las resoluciones del Pleno, no pueden desplegar sus potestades para investigar hechos, cuya aclaración o valoración exceda las competencias que la CE atribuye al Parlamento.[76] La limitación en las potestades de investigación deriva del clásico brocardo latino *nemo plus iuris ad alium transferre potest, quam ipse haberet*: ni el Pleno está legitimado para conceder (ni las CPI para asumir) potestades de investigación totalmente dirigidas a la aclaración y valoración de hechos respecto de los cuales el Parlamento no está constitucionalmente habilitado para pronunciarse.[77] Es justamente esa tesis la que justifica, en lo que aquí interesa, que

---

[73] Al respecto, *cfr.* Masing, J., *Parlamentarische..., op. cit.,* pp. 167 a 187; Buchholz, B. K., *Der Betroffene..., op. cit.,* pp. 20 y ss.; Linke, T., *Entstehung..., op. cit.,* pp. 993 y ss.; Himmelreich, J., *Das Parlamentarische Untersuchungsrecht im dezentralen Staat*, Diss., FUB, 1992, pp. 38 y ss.; y Lucke, D., *Strafprozessuale Schutzrechte..., op. cit.,* pp. 89 y ss.

[74] Beard, G. A., «Congress v. The Attorney-Client Privilege: A "Full and Frank" Discussion», *American Criminal Law Review*, Vol. 35, Núm. 1, 1997, p. 120.

[75] Zweig, E., «Die parlamentarische Enquête nach deutschem und österreichischem Recht», *Zeitschrift für Politik*, Vol. 7, 1913, p. 267.

[76] Navas Castillo, F., *La función..., op. cit.,* p. 28; y Arévalo Gutiérrez, A., «Comisiones...», en Da Silva Ochoa, J. C. (coord.), *Las comisiones..., op. cit.,* p. 407.

[77] Friedrich, K.-D., *Der parlamentarische Untersuchungsausschuß*, Diss., Universität Mannheim, 1990, p. 69; o Teubner, P., *Untersuchungs..., op. cit.,* p. 41. Así lo hizo notar ya, respecto de una Ley en Bremen (de 30 de julio de 1920), la S. del StGH 12 de julio de 1921: «*Insbesondere kann die Bürgerschaft nicht Rechte, die ihr selbst nicht zustehen, einem parlamentarischen Ausschuß übertragen*».

el Parlamento no esté habilitado para pronunciarse sobre la responsabilidad penal o administrativa de un sujeto (lo que, por otra parte, supondría la comisión del delito del art. 508.1 CP).

La teoría del corolario ha sido, sin embargo, interpretada de diversas maneras

3.1. Teoría amplia del corolario

Una primera postura, amplia, ha asumido una competencia casi total Parlamento para indagar sobre cualquier asunto de interés público, con base en el papel central del Parlamento en las democracias modernas.[78] Desde esta posición se mantiene que la amplitud del objeto de investigación no deriva solo de las funciones que la Constitución atribuye al Parlamento, sino de la posición central del Parlamento en el Estado, especialmente en los sistemas parlamentarios.[79] Los ampliamente interpretados *implied powers* del Parlamento no operan aquí solo fundamentando un derecho de indagación no reconocido normativamente sino ampliando el ámbito delimitado por la CE.[80] Se mantiene, por tanto, que en la medida en que el Parlamento goza de la más robusta legitimación democrática (la de primer grado) sus potestades de indagación deberían ser prácticamente ilimitadas.[81] Es decir:

> «[...] [el Parlamento es] el único lugar en el que el sujeto inmaterial que es el pueblo se hace presente ante la ciudadanía como unidad de imputación y se evidencia la centralidad de esta institución; […] es la sede donde se expresa preferentemente el pluralismo político y se hace público el debate político [...]»[82]

De ahí no puede derivar, sin embargo, más que una inasumible posición de omnipotencia *en* el Estado y *frente* a los ciudadanos. Así, una conexión indirec-

---

[78] Lewald, W., «Enquêterecht und Aufsichtsrecht. Eine verfassungsrechtliche Studie», *Archiv für öffentliches Recht*, Núm. 44, 1923, pp. 269 y ss.

[79] Sobre las formas de gobierno, *cfr.* Lijphart, A., *Modelos de democracia*, Ariel, Barcelona, 2012, pp. 118 y ss.

[80] Sobre los *implied powers*, *cfr.* introducción, nota 13.

[81] Friedrich, K.-D., *Der parlamentarische..., op. cit.* p. 73.

[82] STC 133/2021, de 24 de junio, FJ 7.3.2. También STC 19/2019, de 12 de febrero, FJ 5; y STC 49/2019, de 27 de marzo, FJ 6.

ta o lejana con alguna competencia que la CE atribuya al Parlamento bastaría para legitimar la intervención del Parlamento. Correlato de esta tesis no son solo unas amplísimas potestades de indagación sino un poder irrestricto para delimitar qué es de «interés público» en el sentido del art. 76.1 CE. Delimitación que difícilmente podría ser contrarrestada por el TC y que se podrá ejercitar en perjuicio de otros órganos del Estado (como el Poder Judicial, especialmente). Llevar al extremo esta tesis comportaría asumir, por ejemplo, que deben los procedimientos penales detenerse o reblandecerse si pueden perjudicar a una indagación parlamentaria en curso.

3.2. Toma de posición: teoría restrictiva del corolario

Frente a esta concepción amplia de la teoría del corolario en que la investigación parlamentaria aparece revestida de amplias potestades (dada su centralidad en el Estado) se alza una concepción restrictiva, más acertada y más compatible con el modelo español de Estado de Derecho.[83] La legitimidad democrática de primer grado, es decir, la «supremacía del Parlamento»[84] no puede sustentar una ampliación irrestricta de sus facultades en perjuicio de otros órganos estatales o de los ciudadanos.[85] Su trascendental posición en el Estado no lo libera de los límites generales que rigen para todos los poderes del Estado. El sistema construido por la CE supone que todos los órganos del Estado sustentan su actividad en la misma legitimidad: la constitucional.

Efectivamente, la STC 98/2019, de 17 de julio[86] ha señalado, respecto de la monarquía, que su legitimidad «trae causa de la Constitución» y que nace «del poder democrático del constituyente»[87]. Es decir, ninguno de los órganos del Estado en que España «se constituye» (art. 1.1 CE) puede arrogarse una

[83] *Cfr.* Lucke, D., *Strafprozessuale..., op. cit.* p. 89.

[84] STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 5.

[85] Seguir al extremo esta argumentación supondría que los Jueces y Magistrados al carecer absolutamente de legitimidad democrática, carecerían de poderes para intervenir en la esfera de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

[86] Comentada en: Castillo López, F., «Nulidad de la resolución del Parlamento de Cataluña que desconoce la configuración constitucional de la Corona. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 98/2019, de 17 de julio. Impugnación de disposiciones autonómicas núm. 5813-2018 (BOE núm. 192, de 12 de agosto de 2019)», *Revista de las Cortes Generales*, Núm. 107, 2019, pp. 477 y ss.

[87] STC 98/2019, de 17 de julio, FJ 3 a).

legitimidad basada en la historia o en el Derecho natural, más allá de lo que la propia CE reconoce expresamente[88]. Cada uno de los órganos y poderes del Estado encuentra su legitimación en la CE, de la que no deriva posición de favor respecto de uno u otro —tan solo un distinto reparto de funciones. Carece la CE de una cláusula de intangibilidad análoga a la que reconoce, por ejemplo, el art. 79.3 GG.[89] La inexistencia de una previsión tal impide reconocer una serie de instituciones que trasciendan el marco de la CE. Al contrario, la CE asume expresamente la posibilidad de su total reforma (art. 168.1 CE), lo que permitiría la construcción de un Estado distinto al hoy configurado por la CE, sin quebrantar la legalidad constitucional y disfrutando, por tanto, de la «legitimación por el procedimiento». A la misma conclusión se llega sabiendo que la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado (arts. 1.2, 66.1, 117.1 CE).

De tal manera, el respeto al poder constituyente de la Nación española —del que las Cortes son solo instrumento de expresión («[...] las Cortes aprueban y el pueblo español ratifica la siguiente Constitución [...]»[90])— exige que los órganos constituidos respeten las habilitaciones y límites que la propia CE configura: el Parlamento no puede aducir su autonomía para «arrogarse la potestad de vulnerar el orden constitucional que sustenta su propia autoridad»[91]. Así lo reconoció con acierto la Corte Suprema argentina a comienzos del siglo xx: «A ninguna autoridad republicana le es dado invocar origen o destino excepcionales para justificar el ejercicio de sus funciones más allá del poder que se le ha conferido»[92]. Ese es el sentido, igualmente, de algunas normas actuales reguladoras de las CPI en los Parlamentos de los Estados federados de Alemania[93] (aunque ya lo había reconocido expresamente antiguamente el StGH en

[88] Referencias a la historia hay en los arts. 56.1, 57.1, 143.1, 147.2 y en la DA 1.ª, entre otros.

[89] «No está permitida ninguna modificación de la presente Ley Fundamental que afecte la organización de la Federación en *Länder*, o el principio de la participación de los *Länder* en la legislación, o los principios enunciados en los artículos 1 y 20». Traducción de Ricardo García Macho y Karl-Peter Sommerman.

[90] Preámbulo, CE.

[91] STC 259/2015, de 2 de diciembre, FJ 7.

[92] Mayer, J. M., *Las comisiones parlamentarias de investigación,* Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 1936, p. 41.

[93] *Cfr.* arts. 1.3 UAGBay; 1 UAGBrand; 1.2 UAGHamb; 1.2 UAGBerl; 1.2 UAGBrem; 1.2 UAGSchlesHols; 1.3, UAGHess; 1.2.II UAGMecklVorpomm; o 1.2 UAGRheinPfalz

1921)[94]. También lo han entendido así los parlamentarios de algunos países como Uruguay, en el debate sobre una Ley sobre el régimen jurídico CPI.[95] También es predominante esa tesis en Estados Unidos.[96] En la doctrina de principios del siglo XIX, que se ocupó del art. 40 de la Constitución de Bélgica 1831, también se podía trazar aquella idea.[97]

De todo lo anterior (en que, de nuevo, el Derecho extranjero no es más que mero ejemplo y no autoridad) deriva que el Parlamento español, cuya legitimación empieza y termina en la CE, no puede indagar sobre cuestiones que exceden los límites constitucionales. Su actividad debe estar directamente ligada con alguna de las funciones que la CE atribuye a las Cortes Generales.[98]

4. Delimitación del objeto de la investigación parlamentaria en relación con las competencias de las Cortes Generales

Como se ha dicho, no basta que el asunto sea de interés público para que las Cortes Generales estén habilitadas para indagar. Es necesario, además, que la investigación tenga por objeto el ejercicio de una función constitucional prevista para las Cortes. Eso exige concretar, ahora, respecto de otros órganos del Estado, qué materias puede indagar una CPI de las Cortes Generales. Aquí

---

[94] Efectivamente, la S. del StGH de 12 de julio de 1921 declaró que el nombramiento de CPI no requiere una previsión expresa en la Constitución (en el caso, en la de Bremen de 18 de mayo de 1920), pero que su actividad debía restringirse a las competencias del Parlamento. Ideas similares se repiten en la posterior S. del StGH de 12 de enero de 1922.

[95] *Cfr.* Brito, M., «Comisiones parlamentarias de investigación», en AA.VV., *Derecho administrativo..., op. cit.,* p. 380.

[96] *Cfr.* Böhmert, V., *Die Straf- und Zwangsbefugnisse der nordamerikanischen gesezgebenden Versammlungen und ihrer Untersuchungsausschüsse*, Universitätsverlag von Robert Noske, Leipzig, 1927, p. 125; Stamps, N., «The Power of the Congress to Inquire and Punish for Contempt», *Baylor Law Review*, Vol. 4, 1951, p. 30; Gage, S. M., «Constitutional Limitations…», *op. cit.*, p. 650; o Capello, H. J., «Congressional Investigations and Individual Rights», *Catholic University Law Review*, Vol. 2, 1951 - 1952, p. 37, que hace notar dificultades a ese respecto, por la expansión de las competencias legislativas del Parlamento.

[97] Thonissen, J.-J., *La Constitution belge annotée ofrant sous chaque article l'état de la doctrine de la jurisprudence ét de la législation*, 3.ª ed., Bruylant - Christophe & C[ie], Libraires - Éditeurs, Bruxelles, 1879, p. 155.

[98] Igualmente: Torres Muro, I., «Artículo 76» en Casas Baamonde, M. E. y Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, M. (dirs.), *Comentarios..., op. cit.,* p.1 438; Villacorta Mancebo, L., *Hacia..., op. cit.* p. 217; o Caamaño, F., «Comisiones parlamentarias...», *op. cit.,* p. 163.

hay que distinguir, por una parte, la Jefatura del Estado y, por otro lado, el resto de poderes del Estado.

4.1. La posición constitucional de la Jefatura del Estado

La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria (art. 1.3 CE). Su fundamental posición en la organización política de España dificulta el desarrollo de actividades que directa o indirectamente puedan afectarla. Y, efectivamente, la posibilidad de nombrar una CPI que indague sobre la actividad de la Jefatura del Estado es uno de los aspectos más controvertidos que afectan, en general, al régimen de las CPI.

Hoy, un sector de la doctrina niega (sin acierto) la posibilidad misma de indagar sobre la actividad de la Jefatura del Estado[99] y, ahora sí con acierto, que el Monarca deba comparecer ante una CPI[100]. El TC se ha pronunciado también al respecto, negando la indagación parlamentaria proyectada por el Parlamento de Cataluña, que constituyó una CPI con el objeto de «investigar las actividades irregulares o delictivas de personas vinculadas a la familia real española, incluidas las destinadas a forzar el traslado del domicilio social de bancos, grandes empresas y multinacionales fuera del territorio de Cataluña»[101].

La inconstitucionalidad de la CPI catalana fue declarada, en STC 111/2019, de 2 de octubre, por diversos motivos. En primer lugar, por falta de título habilitante: «[...] ninguna competencia ostenta la Generalitat [...] para "disponer cosa alguna sobre [...] órganos de las instituciones generales del Estado", actuación que incurriría, por tanto, en "incompetencia manifies-

[99] Lavilla Alsina, L., «Sobre las comisiones...», *op. cit.*, p. 461.

[100] García Mahamut, R., *Las Comisiones..., op. cit.,* p. 234; Santaolalla López, F., *Derecho..., op. cit.,* p. 104; Torres Bonet, M., *Las comisiones..., op. cit.*, p. 313 (con distintos argumentos); Rojas Gallardo, L., *Fortalecimiento del control parlamentario en el presidencialismo chileno: comisiones parlamentarias de investigación, comparecencias y acceso a la información*, Tes. Doc., Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2022, p. 389; otros se muestran más cautos al afirmar que el deber de comparecer «quizá solo excluya a la persona del Rey»: Astarloa Huarte-Mendicoa, I. y Cavero Gómez, M. «Artículo 76...» en Alzaga Villamil, O. (dir.) *Comentarios..., op. cit.,* p. 647. Parecen admitirlo: Massó Garrote, M. F., *Poderes..., op. cit.*, p. 162; y Gude Fernández, A., *Las comisiones..., op. cit.,* p. 239. En Bélgica, igualmente, se niega la posibilidad de hacer comparecer al Rey (o a sus colaboradores) ante una *commission d'enquête* (*cfr.* Lagasse, N. y Baeselen, X., *Le droit..., op. cit.,* p. 163). Sobre la obligación de comparecer, en general, *cfr.* cap. VII.1.

[101] BOPC, Núm. 282, 11 de marzo de 2019.

ta" [...]»[102].Y, en segundo lugar, porque la Resolución del Parlamento conculcaba el principio de inviolabilidad y de no sujeción a responsabilidad del Rey (art. 56. 3 CE).

La resolución del TC deja abiertas, sin embargo, algunas cuestiones relevantes respecto de las facultades de investigación del Parlamento sobre la Jefatura del Estado. Se trata, por ejemplo, de saber si la indagación puede extenderse a la actividad del Rey emérito o qué tipo de actividades —públicas (sujetas o no a refrendo) o privadas— pueden ser objeto de investigación.[103] Respecto de la primera cuestión (la investigación de las actividades del Rey emérito), la conclusión que deriva de la LO 4/2014 parece clara: el Rey emérito no está ya protegido por la prerrogativa de la inviolabilidad y, por tanto, nada puede impedir una investigación parlamentaria sobre su actividad posterior a la abdicación. Mayores dificultades suscita la investigación parlamentaria respecto de la actividad del actual Jefe del Estado y de su familia (o incluso sus colaboradores)[104]. La *praxis* parlamentaria ha dado cuenta ya de diversas solicitudes de creación de CPI al respecto, que han sido inadmitidas a trámite.[105]

Sobre esta cuestión hay que diferenciar, a la vez, algunos problemas particulares.

---

[102] STC 111/2019, de 2 de octubre, FJ 4 B).

[103] Pascua Mateo, F., «Nuevos (y necesarios) ...», *op. cit.,* pp. 439 y ss.

[104] Se niega en Bélgica la posibilidad de que la actividad de los colaboradores del Rey pueda ser indagada, entendiendo discutiblemente que son una «especie de prolongación de la persona real, cuya acción hacen posible y facilitan» (Lagasse, N. y Baeselen, X., *Le droit..., op. cit.*, p. 164).

[105] Solicitud de creación de una Comisión de Investigación relativa a la trama vinculada a las presuntas ilegalidades e irregularidades cometidas por miembros de altas instituciones y las influencias políticas, diplomáticas y comerciales con terceros países, la implicación de estamentos del Estado para el control de la información de los escándalos relacionados con el Rey emérito y la posible operación de legitimación de la perpetuación de privilegios e impunidad de altos cargos del Estado (presentada el 14 de noviembre de 2022, calificada el 21 de noviembre de 2022); solicitud de creación de una Comisión de Investigación relativa a los gastos públicos interdepartamentales vinculados a las actividades tanto públicas como privadas por parte de miembros de la Familia Real y familia del Rey (presentada el 7 de septiembre de 2021, calificada el 14 de septiembre de 2021); y solicitud de creación de una Comisión de investigación sobre la adopción de medidas de transparencia y control parlamentario de la acción del Jefe del Estado y la Familia Real y especialmente de su actividad económica (presentada el 30 de mayo de 2021, calificada el 5 de junio de 2012).

4.1.1. *Óbices procesales e investigación parlamentaria: la cuestión de la inviolabilidad*

La historia parlamentaria demuestra la conexión existente entre las prerrogativas procesales que disfrutan algunas personas por su posición institucional y la investigación parlamentaria. El art. 10 de la Ley de 27 de agosto de 1931 establecía que la Comisión de Responsabilidades podría citar «a cualquier miembro de la Cámara, sin que éste, a pretexto de su inmunidad parlamentaria, pueda negarse a comparecer ni a declarar». La inmunidad no podía, por tanto, servir de pretexto para negarse a colaborar con la investigación parlamentaria. La previsión se explicaba por el especial conocimiento que los parlamentarios pudieran tener del objeto del proceso. Y, efectivamente, en el acta de acusación que la Comisión de Responsabilidades presentó contra Alfonso XIII podía leerse:

> «[...] No podrá alegarse para defender la irresponsabilidad de éste el art. 48 de la Constitución de 1876, según el cual la persona del mismo es sagrada e inviolable. Su irresponsabilidad sólo puede ampararle cuando actúa dentro de la Constitución, y en manera alguna puede hacerse extensiva a las extralimitaciones de su poder personal [...]»[106].

Hoy, la conexión entre prerrogativas personales e investigación parlamentaria sigue planteando dificultades, no solo respecto de la inmunidad sino también respecto de la inviolabilidad de los parlamentarios por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones (art. 71.1 CE) y respecto de la inviolabilidad del Rey (art. 56.3 CE).[107] Este último determina que «(l)a persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad». Además, que «sus actos estarán siempre refrendados en la forma establecida en el artículo 64, careciendo de validez sin dicho refrendo, salvo lo dispuesto en el art. 65, 2». El TC se ha ocupado de delimitar la naturaleza de esta «dual atribución» de inviolabilidad y no sujeción a responsabilidad que prevé la CE en beneficio del Monarca:

> «[...] la "inviolabilidad" [...] es la expresión de una declaración de naturaleza política-jurídica del constituyente, encaminada a subrayar la alta dignidad que corresponde al Monarca como jefe del Estado, a lo que ha de añadirse un estatus particular y específico del titular de la Corona, que

[106] DSCC, Núm. 73, 12 de noviembre de 1931, Apéndice 9.º, p. 2.

[107] Respecto de la inviolabilidad de los parlamentarios por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus cargos y la investigación parlamentaria, *cfr.* cap. VIII.3.3.

> acompaña a su función constitucional, para garantizar y asegurar ambos aspectos característicos. Esta especial protección jurídica, relacionada con la persona y no con las funciones que el titular de la Corona ostenta, sitúa al Rey al margen de la controversia política, erigiéndose en un privilegio de naturaleza sustantiva, que se halla unido a la posición que el Monarca desempeña en nuestro modelo constitucional, en el que ejerce la más alta magistratura del Estado [...]»[108].

Así, la inviolabilidad preserva al Rey de cualquier tipo de censura o control de sus actos. De ello se sigue, para la STC 111/2019, de 2 de octubre, que la constitución de una CPI que indague la actividad del Monarca es incompatible «con las prerrogativas otorgadas por el art. 56.3 CE a la persona del Rey de España, *respecto de cualesquiera actuaciones que directa o indirectamente se le quisieran reprochar* [...]»[109]. El inciso remarcado en cursiva pone de relieve que la inviolabilidad del Rey impide a otros órganos del Estado formular reproches directa o indirectamente sobre su actividad. Consecuencia de ello es que, respecto de actos ejercitados en ejercicio de funciones constitucionales, el Monarca no puede verse sometido a una investigación parlamentaria *ad personam*. Como ha señalado la STC 98/2019, de 17 de julio:

> «[...] cualquier decisión institucional de un órgano del Estado [...] que pretenda emitir aquel doble juicio de contradicción u oposición, así como de reprobación, en los términos antedichos, hacia la persona del Rey, resultará contrario al mencionado estatus constitucional del monarca, pues la imputación de una responsabilidad política y la atribución de una sanción, igualmente política, en forma de "rechazo" y de "condena" a una persona a la que la Constitución le confiere la doble condición de inviolabilidad y de exención de responsabilidad, contraviene directamente el art. 56.3 CE, porque supone desconocer este estatus que la Constitución le reconoce al Rey, al atribuirle una responsabilidad que es incompatible con su función constitucional» (FJ 4).

Estas consideraciones sobre la inviolabilidad del Rey no han impedido al Parlamento de Cataluña, sin embargo, atribuir responsabilidad directa al Monarca en la aplicación del art. 155 CE en Cataluña[110] o incluso, pedir directa-

[108] STC 98/2019, de 17 de julio, FJ 3 c).

[109] FJ 5 B c).

[110] BOPC, Núm. 648, 16 de julio de 2020, pp. 102 y 103.

mente su abdicación «*per salut democràtica*»[111]. Ninguno de esos reproches es constitucionalmente admisible respecto de la actividad constitucional del Monarca.

4.1.2. *Actuaciones al margen del ejercicio de funciones constitucionales*

Cuestión distinta plantea la irresponsabilidad del Rey (art. 56.3 CE) en relación con los actos no sometidos a refrendo. El art. 65 CE atribuye al Monarca la potestad de distribuir libremente «una cantidad global para el sostenimiento de su Familia y Casa» (ap. 1) e, igualmente, la potestad para nombrar y relevar libremente «a los miembros civiles y militares de su Casa».[112] Entonces: solo la actividad que el Monarca realiza al amparo del art. 65 CE y en su vida personal está exenta del requisito del refrendo. Estos actos libres que formaliza el Monarca se perfeccionan (adquieren validez y eficacia: art. 56.3 CE *a contrario*) con su mera intervención. Se trata, pues, de actividades realizadas en completa ajenidad a cualquier condicionamiento. Su abordaje, como actos libremente realizados, debe ser distinto.[113]

De este modo, si el refrendo de los actos del Rey «constituye un requisito de validez del acto y, al mismo tiempo, justificación del posible traslado de la responsabilidad»[114], parece claro que aquel no opera excluyendo el nacimiento de la responsabilidad, sino simplemente desviándola. La inexistencia de refrendo comporta la imposibilidad de trasladar responsabilidad a otro sujeto, de modo que aquella debe ser asumida directamente por el Monarca en los casos que constitucionalmente está previsto. Y es que lo que prohíbe la CE es exigir responsabilidad al Monarca «por los actos que aquel realice *en el ejercicio de sus funciones constitucionales*»[115]. No, sin embargo, por actos realizados fuera de ese círculo de funciones constitucionales concretadas en diversos preceptos.[116] Por

---

[111] BOPC, Núm. 648, 16 de julio de 2020, p. 104.

[112] El Monarca propone al candidato a Presidente del Gobierno (art. 99.1 CE) lo que supone el ejercicio de una *potestas* dotada de consecuencias jurídicas, como ha puesto de relieve STC 98/2019, de 17 de julio, FJ 3 a). El caso de la facultad del art. 99.1 CE difiere de los supuestos previstos en el art. 56.3 CE, pues aquella viene refrendada posteriormente por el Presidente del Congreso (art. 64.1 CE).

[113] En contra: Castillo López, F., «Nulidad...», *op. cit.*, pp. 486 y ss.

[114] STC 98/2019, de 17 de julio, FJ 3 c).

[115] STC 98/2019, de 17 de julio, FJ 3 c). La cursiva es nuestra.

[116] Arts. 64, 90.2, 91, 92.2, 99, 108, 113, 114, 117.1, 123.2, 124.4, 151.2.4.º, 152.1, 159.1 y 168 CE.

tanto, las actividades realizadas al margen de esas «funciones constitucionales» deben entenderse susceptibles de generar responsabilidad. Así se desprende, igualmente, de una interpretación sistemática de otras inviolabilidades que reconoce el Derecho español.[117] En conclusión: inexistente el refrendo y tratándose de actividades no constitucionales, no puede justificarse la irresponsabilidad absoluta del Monarca, tampoco frente al Parlamento.[118]

4.1.3. *Indagación para ejercitar funciones parlamentarias respecto de la Corona*

Cuestión distinta a la posible investigación parlamentaria *ad regis personam* —admisible respecto de actividades privadas, siempre que sean de interés público— es la indagación respecto de asuntos relevantes para el ejercicio de funciones constitucionales que las CPI realizan respecto de la Corona. Nada tiene que ver esta indagación con un posible reproche político o jurídico al Monarca, sino con la mera obtención de información.[119]

> Ejemplo: las CPI de las Cortes Generales podrían recabar información: a) para proveer como mejor convenga a los intereses de España un nuevo sucesor a la Corona cuando se hayan extinguido todas las líneas llamadas en Derecho (art. 57.3 CE); b) para prohibir el matrimonio del Rey (art. 57.4 CE); c) para resolver mediante LO las abdicaciones o dudas de hecho o de derecho respecto de la sucesión (art. 57.5 CE); d) para investigar la imposibilidad del Rey de ejercer su cargo (art. 59.2 CE); o e) para investigar la mejor Regencia (art. 59.3 CE) o tutor (art. 60.1 CE) posible.

Respecto de todos esos supuestos, las CPI deben gozar de la posibilidad de indagar y de *interesar* la comparecencia del Monarca (aunque no pueda ser compelido a ello: *cfr.* cap. VII.1.2) y de reclamar los documentos que estimen

---

[117] Art. 71.1 CE y arts. 6.2 LO 3/1981, entre otros.

[118] Lo contrario es entender que los Monarcas son «menores eternamente», como podía leerse en el Dictamen dado a S.M. la Reina D.ª María Cristina de Borbón sobre el de la Comisión de las Cortes Constituyentes de 1854 que indagó sobre su persona: Cortina, M., González Acevedo, J. y Díaz Pérez, L., *Dictamen dado a S.M. La Reina Doña María Cristina de Borbón, sobre el de la Comisión de las Cortes constituyentes de 1854, encargada de la información parlamentaria relativa a su persona*, Imprenta de El Fénix, Madrid, 1857, p. 12.

[119] Así fue reconocido en Estados Unidos ya a mitad del siglo XIX: Böhmert, V., *Die Straf- und Zwangsbefugnisse..., op. cit.*, p. 86.

oportunos, tomando las precauciones necesarias para salvaguardar otros intereses en conflicto. Esta postura es congruente con la jurisprudencia constitucional, si se considera que la STC 98/2019, de 17 de julio, reprochó al Parlament de Cataluña haber adoptado una decisión «fuera del ámbito propio de sus atribuciones, que son las que le confieren la Constitución, el Estatuto de Autonomía de Cataluña y su propio reglamento orgánico, que no le reconocen ninguna potestad de censura o reprobación de los actos regios» (FJ 4 c).

Por tanto, si la CE atribuye a las Cortes Generales alguna «potestad de censura o reprobación de los actos regios» (reconocer la imposibilidad para reinar, entre otras, por haberse inhabilitado moralmente), la consecuencia es clara: las Cortes, a través de sus CPI, están legitimadas para proveerse de información al respecto. Y, particularmente necesaria sería la comparecencia del Monarca en supuestos que las Cortes deben reconocer su imposibilidad para gobernar, no solo por indignidad moral, sino por la concurrencia de condiciones físicas o psíquicas que debieran ser percibidas directamente por las Cortes.[120] También en otros países, en que el Jefe del Estado no responde ante el Parlamento, ha admitido la jurisprudencia constitucional la posibilidad de indagar sobre su posible inhabilitación.[121] Un caso similar se ha dado, también, el Reino Unido.[122]

4.1.4. Excursus: *La actividad de la Familia Real y de la Familia del Rey*

La actividad de la Familia Real[123], de la Familia del Rey[124] y de sus colaboradores no es inmune a las consecuencias sancionatorias o aflictivas que direc-

[120] En esa situación extrema, el Parlamento habría de adoptar las cautelas necesarias —como celebrar sesiones secretas— para que la comparecencia no se instrumentalice en perjuicio de la persona del Monarca (primero) y en perjuicio de la dignidad de la Magistratura y del Estado.

[121] La S. del TC de Rumanía 266/2007, de 27 de marzo, ha admitido que una CPI puede indagar para determinar la posible aplicación del análogo art. 95 de la CRum. *Cfr.* Simion, M., «Inquiry Committees…», *op. cit.*, p. 350.

[122] Anson, W. R., *The Law and Custom of the Constitution*, 5th ed. (by Maurice L. Gwyer), Clarendon Press, Oxford, 1922, p. 398: «*These words* [una cita de Gladstone] *indicate the limits within which committees of either House may profitably work. They may collect facts with a view to future legislation; they may be used to ascertain a specific fact, as when a committee examined the physicians of George III with a view to ascertainment of his mental condition* [...]».

[123] Conforme al RD 2917/1981: el Rey de España, consorte, ascendientes de primer grado, descendientes y el Príncipe heredero (art. 1).

[124] El resto de los allegados del Monarca no comprendidos en el art. 1 del RD 2917/1981. La determinación de quiénes integran efectivamente ese amplio concepto es cuestión no resuelta

tamente puedan derivar de una investigación parlamentaria (o penal), legítima siempre que exista interés público. Que la Familia Real y la Familia del Rey no desempeñen funciones constitucionales no es óbice (como aduce Lavilla Alsina)[125] para admitir una investigación parlamentaria total, incluida aquella de la que puedan derivar reproches y efectos jurídicos o políticos. Admitir que no desempeñar funciones constitucionales excluye la investigación parlamentaria no se aviene ni con el tenor de la CE (el art. 76.1 CE se refiere a «cualquier asunto de interés público») ni con la *praxis* parlamentaria. La investigación parlamentaria no tiene por qué estar dirigida a examinar el ejercicio de una actividad constitucional por parte de otro órgano del Estado: su fin último no es la exigencia de responsabilidad política, sino la provisión de información (*cfr.* cap. II.4.2).

4.2. Implicaciones del principio de división de poderes

La constitución de España como un Estado social y democrático de Derecho supone el reconocimiento de la división de poderes. No la anuncia expresamente ningún precepto de la CE, aunque sí puede derivarse del art. 1.2 CE, que se refiere a los «poderes del Estado» en plural, atribuidos a distintos órganos. También puede deducirse de la rúbrica del Título VI («Del Poder Judicial») o del art. 152.1 CE.[126] Del reconocimiento del principio de división de poderes deriva que a cada uno de estos le es asignado un «reducto indisponible o núcleo esencial»[127] de actuación, que no puede ser afectado.

La atribución de este núcleo esencial de poderes opera, además, en un doble sentido: vertical y horizontal. De este modo, el poder del Estado no solo se ramifica en el Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sino que se fracciona también en

y de difícil resolución. *Cfr.* García Molina, P., «El estatuto jurídico de los testigos exentos de concurrir y de declarar o de concurrir, pero no de declarar, de los arts. 411 a 415 y 702 y 703 LECrim», *Revista General de Derecho procesal*, Núm. 45, 2018, p. 13.

[125] Lavilla Alsina, L., «Sobre las comisiones...», *op. cit.*, p. 462.

[126] *Cfr.* Martín Retortillo-Baquer, L., «El control por el Tribunal Constitucional de la actividad no legislativa del Parlamento», *Revista de Administración Pública*, Núm. 107, 1985, pp. 47 y ss.; y Rodríguez-Zapata Pérez, J., «El Poder Judicial como límite de la potestad de control de las Cortes Generales», *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 9, 1983, pp. 53, 54 y 57 y ss.

[127] La terminología proviene, entre otras, de las STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3; STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2; STC 116/1999, de 17 de junio, FJ 13; STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 4; STC 198/2012, de 6 de noviembre, FJ 7; y STC 20/2013, de 31 de enero, FJ 4.

entidades territoriales.[128] A lo anterior deben sumársele los condicionantes de la investigación parlamentaria que surgen de las normas internacionales y supranacionales, que también modulan las potestades de indagación del Parlamento español y a las que, habitualmente, no se presta atención alguna. Por ejemplo, la STC 77/2023, de 20 de junio, ha sido notablemente parca al abordar los límites que el principio de división de poderes supone en relación con el objeto de la investigación parlamentaria (FJ 3 A).

4.2.1. *Horizontal*

La división de poderes en sentido horizontal supone que el poder del Estado se segmenta en tres porciones: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.[129] Este fraccionamiento tiene como consecuencia que los poderes del Estado deben desarrollar su actividad en el límite de sus competencias, incluso cuando colaboren entre sí.[130] Especialmente dificultosas son las investigaciones parlamentarias relativas al Poder Judicial y al Poder Legislativo, pues el control de la actividad del Gobierno que realiza el Parlamento legitima indirectamente el desarrollo de amplias indagaciones sobre aquel (aunque la finalidad esencial de las CPI no sea necesariamente el control del Gobierno: *cfr.* cap. II.4.2). Ahora bien, que no corresponda a las Cortes Generales el control de otras instituciones del Estado no significa, sin embargo, que no puedan indagar asuntos o hechos relacionados con ellas: ningún órgano constitucional (ni siquiera el Parlamento) puede entenderse inmune a la investigación parlamentaria, siempre que esta pueda fundamentarse en el ejercicio legítimo de alguna función atribuida por la CE. Esta concede al Parlamento constituido una función, presuponiendo que la podrá desarrollar en independencia y en condiciones de suficiente información. De ahí deriva que es legítima la investigación parlamentaria cuando tiene por objeto mediato el ejercicio, por las Cortes, de una función atribuida por la CE al Parlamento.[131] Sea la que sea.

4.2.1.1. Respecto del Poder Legislativo

La investigación parlamentaria relacionada con el Parlamento —como órgano normativo y no normativo— es compleja por diversas razones. En primer

[128] STC 70/2022, de 2 de junio, FJ 7; y STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 2.

[129] STC 70/2022, de 2 de junio, FJ 7.

[130] Greciet García, E., «Posición...», *op. cit.*, p. 81.

[131] *Cfr.* cap. IV.2.

término, porque la inviolabilidad de los parlamentarios dificulta una investigación parlamentaria sobre opiniones manifestadas en el ejercicio de sus cargos (art. 71.1 CE) si se sigue la argumentación de la STC 111/2019, de 2 de octubre, respecto de la Jefatura del Estado. Las circunstancias se complican todavía más si se considera que las Cortes Generales son también, en sí mismas, inviolables (art. 66.1 CE).[132] Y, en segundo término, porque la investigación parlamentaria respecto de la actividad —legislativa o no— de otras Cámaras ajenas a las Cortes Generales puede conculcar su independencia y autonomía si no se lleva a cabo con las debidas cautelas.

De ninguna de las normas que configuran el régimen jurídico las CPI se sigue que estas no estén legitimadas para aclarar hechos de interés público que afecten a la propia Cámara. Y, de hecho, algunas CCAA han conocido indagaciones de esa clase.[133] Sería posible, por ejemplo, una investigación parlamentaria para aclarar sucesos de interés público ocurridos en la sede del Parlamento o en relación con parlamentarios. Eso explica, también, que sea admisible la comparecencia de la Presidenta del Congreso ante una Comisión del Senado o del Congreso, que pretende indagar un supuesto caso de corrupción en que aquella está presuntamente involucrada.[134]

Es admisible, por otra parte, la creación de una CPI que investigue el funcionamiento de una descarriada Comisión del Parlamento, con la finalidad de instruir al Pleno sobre ello, partiendo de la primacía de la indagación de las CPI frente a otras Comisiones que deriva del art. 67.I RSen: «(l)as Comisiones podrán realizar encuestas o estudios en cuestiones de su competencia, siempre que no esté ya constituida una Comisión de Investigación o Especial [...]».[135] De

[132] La inviolabilidad de las Cortes Generales no supone que estén exentas de colaborar con otros Poderes del Estado (con el Judicial *ex* art. 17.1 LOPJ), sino solo una cierta conexión con la inmunidad de los Diputados y Senadores (STC 206/1992, de 27 de noviembre, FJ 3).

[133] En las Cortes de Aragón fue nombrada una CPI con objeto de esclarecer «los temas relativos a la percepción de indemnizaciones, gastos de desplazamiento y dietas de asistencia de los señores Diputados de estas Cortes durante la pasada legislatura autonómica»: BOCA, Núm. 23, 2 de marzo de 1988, p. 386.

[134] Así ha sucedido durante la XV Legislatura. Por ejemplo: «Armengol comparece en la comisión del Congreso que investiga las compras de mascarillas», *El País*, 13 de mayo de 2024; o «El PP cita a Armengol el próximo viernes en la comisión del Senado del caso Koldo y de momento no llama a Sánchez», *RTVE*, 29 de mayo de 2024. *Cfr.* DSCG — Senado, Comisión de investigación sobre los contratos públicos realizados durante la pandemia de COVID-19..., Núm. 131, 7 de junio de 2024, pp. 1 y ss.

[135] La cursiva es nuestra.

ahí deriva que las indagaciones de las CPI impiden a otras Comisiones del Parlamento realizar indagaciones incluso sobre materias de su competencia.

Tampoco quedan excluidos de la investigación parlamentaria otros órganos derivados del Parlamento, como el Defensor del Pueblo (art. 54 CE) o el Tribunal de Cuentas (art. 136.1 CE).

El Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales, es designado por ellas para la defensa de los derechos comprendidos en el Tít. I de la CE. A ese efecto podrá revisar la actividad de la Administración Pública, dando cuenta a aquellas (art. 54 CE). Sobre el Defensor del Pueblo puede indagar una CPI, siempre que el asunto revista interés público, aunque será la Comisión Mixta Congreso-Senado la que habitualmente se relacione con aquel (art. 2.2 LO 3/1981) y la que pida cuentas de su actividad. No obsta a la indagación de una CPI el reconocimiento de la autonomía e independencia del Defensor del Pueblo (arts. 6.1 LO 3/1981), ni tampoco su inviolabilidad (art. 6.2 LO 3/1981), especialmente si se considera la causa de cese que prevé el art. 5.4 LO 3/1981: «actuar con notoria negligencia en el cumplimiento de las obligaciones y deberes del cargo». Si la indagación parlamentaria es corolario lógico de otras atribuciones constitucionales (*cfr.* cap. IV.3), parece razonable entender que el Parlamento puede —y debe— profundizar con todos los medios a su alcance en la concurrencia de causas que puedan suponer el cese del Defensor del Pueblo. Eso comporta la posibilidad misma de citarlo a comparecer.

El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público; depende directamente de las Cortes y ejerce sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado (art. 136.1 CE). También sobre la actividad del Tribunal de Cuentas está legitimado el Parlamento para nombrar una CPI, siempre que no se afecte su independencia, en términos similares a como sucede con el resto de órganos jurisdiccionales.[136] Expresamente lo prevé, por ejemplo, el art. 24 de la Ley uruguaya Núm. 16698, de 25 de abril de 1995.

Finalmente, nada puede impedir la investigación parlamentaria en relación con la actividad de otras Cámaras legislativas nacionales, siempre que el asunto sea de interés público y las Cortes pudieran aducir algún título habilitante.[137] Al margen de eso, cuestión distinta son las posibilidades que la CPI tuviera para

[136] *Cfr.* cap. XII.2.

[137] Así lo prevén, con limitaciones, los arts. 16 y 17 de la Ley uruguaya Núm. 16698, de 25 de abril de 1995.

hacer efectivas sus potestades de investigación a este respecto: las posibilidades de compeler a otras Asambleas Legislativas al cumplimiento de lo ordenado por las Cortes Generales en el marco de una indagación parlamentaria son escasas.[138] Ahora bien, siempre que el asunto sea de interés público, es legítima constitucionalmente la creación de una CPI para indagar, mientras su finalidad no sea el inadmisible control político de la otra Cámara[139]. En todo caso, la sensibilidad de la materia y las posibles interferencias en el ejercicio de las funciones constitucionales de otros órganos legislativos deben suponer, igualmente, que el Parlamento restrinja sus indagaciones a lo estrictamente necesario. No se ha atemperado a tales consideraciones, por ejemplo, el Parlamento de Cataluña, que ha reprochado al Senado irregularidades en la tramitación de las medidas del art. 155 CE.[140]

4.2.1.2. Respecto del Poder Ejecutivo

La investigación parlamentaria sobre la actividad del Poder Ejecutivo también presenta ciertas dificultades, aunque menores que las existentes respecto de otros Poderes del Estado. Examinando la indagación parlamentaria respecto del Poder Ejecutivo, debe distinguirse la relativa al Gobierno como órgano constitucional (art. 97 CE) y la relativa a la Administración Pública (art. 103 CE).

A las Cortes Generales corresponde controlar la actividad del Gobierno (art. 66.2 CE), lo que concreta el art. 29.2 LGob al disponer que «todos los actos y omisiones del Gobierno están sometidos al control político de las Cortes Generales». Esta amplia potestad de control de la actividad del Gobierno se explica, en los sistemas parlamentarios, por la relación fiduciaria que une al Gobierno y al Parlamento y que se traduce en la responsabilidad política de aquel ante el Congreso de los Diputados (art. 108 CE, entre otros). Ahora bien, la amplitud de estas normas no admite una investigación parlamentaria total o absoluta sobre la actividad del Gobierno. Por ejemplo, sobre los llamados «asuntos internos» del Gobierno, la indagación del Parlamento no es posible: no pueden realizarse indagaciones sobre las deliberaciones del Consejo de Ministros[141] ni de las Comisiones Delegadas del Gobierno, cuyas sesiones son

---

[138] Letrados adscritos a la CPI de incompatibilidades y tráfico de influencias, «Dictamen...», *op. cit.*, p. 164.

[139] *Cfr.* Álvarez Ossorio-Fernández, C., *Teoría...*, *op. cit.*, pp. 158 y ss.

[140] BOPC, Núm. 648, 16 de julio de 2020, pp. 51 y ss.

[141] Sobre estas se han realizado preguntas, *cfr.* DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación sobre el 11 de marzo de 2004, Núm. 11, 28 de julio, p. 124.

secretas (arts. 5.3 y 6.5 LGob, respectivamente).[142] Y, de hecho, en otros países se prevé expresamente este límite al poder indagatorio del Parlamento.[143]

La legislación sobre secretos oficiales y la seguridad del Estado excluye las CPI que tengan por objeto aquellas materias.[144] En España, la limitación de acceder a esa información (expresa en regulaciones extranjeras sobre CPI)[145] no se produce en un sentido sustantivo (como sucede, por ejemplo, en Uruguay)[146], sino en relación con los sujetos habilitados para acceder a informaciones reservadas. Dado, sin embargo, el especial papel de fiscalización las Cortes, incluso durante el franquismo[147], el acceso a esta información crucial para el Estado no puede estarle vedado. Así, la Ley 48/1978 dio nueva redacción al art. 10.2 LSO 1968, conforme al cual la declaración de «materia clasificada» no afectará al Congreso de los Diputados ni al Senado, que tendrán siempre acceso a cuanta información reclamen, en la forma que determinen los respectivos Reglamentos y, en su caso, en sesiones secretas. De ahí se deriva, por tanto, que el poder de investigación de las CPI no puede ser aquí limitado, sino tan solo la publicidad con que se ejercite.

El acceso por el Congreso de los Diputados a la información reservada fue objeto de tratamiento (dada la amplitud del art. 109 CE y el silencio de los Reglamentos) por diversas Resoluciones de la Presidencia.[148] La regulación hoy

---

[142] Torres Muro, I., *Las comisiones..., op. cit.,* p. 70; igualmente Torres Muro, I., «Artículo 76» en Casas Baamonde, M. E. y Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. (dirs.), *Comentarios..., op. cit.*, p. 1438.

[143] Art. 20.1 Ley holandesa de 11 de octubre de 1977: «Por lo que respecta al examen de los asuntos en las reuniones del Consejo de Ministros y a las deliberaciones al respecto, los Ministros y antiguos Ministros sólo podrán ser interrogados sobre las decisiones adoptadas en dicho Consejo y sobre los motivos en que se basen».

[144] Gude Fernández, A., *Las comisiones..., op. cit,* pp. 260 y ss.; Massó Garrote, M., F., *Poderes..., op. cit.,* pp. 83 y ss.; Torres Bonet, M., *Las comisiones*..., *op. cit.*, pp. 128 y ss.

[145] Art. 21 de la Ley holandesa de 11 de octubre de 1977.

[146] Art. 15.II de la Ley uruguaya Núm. 16698, de 25 de abril de 1995. Al respecto, *cfr.* Brito, M., «Comisiones parlamentarias de investigación», en AA.VV., *Derecho administrativo..., op. cit.,* p. 382.

[147] El art. 10.3 LSO 1968 establecía que «(l)as calificaciones formuladas al amparo de la presente Ley *no impiden el ejercicio de los medios normales de fiscalización que las Leyes reconozcan a las Cortes* y al Consejo Nacional del Movimiento». La cursiva es nuestra. También reconocía la Exposición de Motivos de la LSO 1968 «el importante juego del control político que en esta materia se reconoce a las Cortes Españolas y al Consejo Nacional del Movimiento».

[148] Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 18 de diciembre de 1996, que fue impugnada sin éxito por la vía del recurso de amparo (STC 118/1998, de 20 de junio). Posteriormente, la Resolución de 1986 fue sustituida por la Resolución de 2 de Junio de

vigente (distinta de la que afecta al secreto de sumario: *cfr.* cap. XII.3) se encuentra en la Resolución del Congreso de los Diputados de 26 de abril de 2022.[149] Esta determina que:

> «(l)as Comisiones y uno o más Grupos Parlamentarios que comprendan, al menos, la cuarta parte de los miembros del Congreso, podrán recabar, por conducto de la Presidencia de la Cámara, que se informe a la misma sobre materias que hubieran sido declaradas clasificadas conforme a la Ley sobre Secretos Oficiales» (art. 2).

Distingue la Resolución entre aquellas materias que hubieran sido clasificadas como «secretas» o como «reservadas». En el primer caso, el art. 3 de la Resolución establece que el Gobierno facilitará la información a un Diputado por cada Grupo Parlamentario, elegido por el Pleno de la Cámara por mayoría absoluta. Esta clasificación de «secreta» se reserva a las materias que precisen del más alto grado de protección por su excepcional importancia y cuya revelación no autorizada por autoridad competente para ello puede «dar lugar a riesgos o perjuicios de la seguridad del Estado, o pudiera comprometer los intereses fundamentales de la Nación en materia referente a la defensa nacional, la paz exterior o el orden constitucional».[150]

Por su parte, el art. 4 establece que si la materia hubiera sido clasificada como «reservada», el Gobierno facilitará la información a los Portavoces de los Grupos Parlamentarios o a sus representantes en la Comisión de la que hubiera partido la solicitud. De ese modo, se clasifican como reservadas las materias que, pudiendo causar perjuicio a los intereses fundamentales de la Nación, la seguridad del Estado, la defensa nacional, la paz exterior o el orden constitucional, no estén comprendidas en las materias «secretas».[151] A lo anterior debe agregársele el art. 5 de la Resolución de 26 de abril de 2022, que permite al Gobierno, motivadamente y con carácter excepcional,

> «[...] solicitar de la Mesa de la Cámara que la información sobre una determinada materia declarada secreta sea facilitada exclusivamente a la

1992 (BOCG – Congreso de los Diputados, Serie E, Núm. 208, 3 de junio de 1992), reemplazada por la Resolución de 11 de mayo de 2004 (BOCG – Congreso de los Diputados, Serie E, Núm. 14, 12 de mayo de 2004).

[149] BOCG – Congreso de los Diputados, Serie D, Núm. 444, de 27 de abril de 2022, p. 1.

[150] Art. 3.I RD 242/1969.

[151] Art. 3.II RD 242/1969.

> Presidencia del Congreso, o al [*sic*] de la Comisión, cuando la petición hubiese sido formulada por esta última. Corresponde, en todo caso, a la Mesa del Congreso la resolución definitiva sobre la solicitud del Gobierno» (art. 5 de la Resolución).[152]

Los Diputados autorizados a recibir la información pueden examinar la documentación por sí mismos, en presencia de la autoridad que la facilite y tomar notas, aunque no obtener copias o reproducciones (art. 8 de la Resolución).

A esta regulación que prevé la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 26 de abril de 2022, hay que añadir otras normas. En primer término, el art. 7 de la Ley 11/1995, que permite el control por el Congreso de los «créditos destinados a gastos reservados» (ap. 1). Las sesiones de las Comisiones en que aquella información se fiscalice «serán en todo caso secretas».

Ahora bien, la existencia de esta Comisión competente sobre secretos oficiales no impide que una CPI pueda indagar sobre tales cuestiones, siempre que mantenga las mismas condiciones de reserva.[153] Así deriva del art. 64.4.a) RCD, que ordena el secreto de las comparecencias ante las CPI cuando aquella «verse sobre materias que hayan sido declaradas reservadas o secretas conforme a la legislación vigente». El RCD presupone, pues, que las CPI indagarán sobre esas materias y les obliga, eso sí, a guardar secreto. Por otro lado, la *praxis* parlamentaria abona también esta posibilidad: la CPI nombrada para indagar sobre el atentado del 11 de marzo de 2004 de la Estación de Atocha (Madrid) acordó acceder a información clasificada en los mismos términos que la anterior Comisión Permanente no Legislativa.[154] Nada puede impedir, pues, que una CPI vuelva a tomar esa misma decisión.

En la práctica parlamentaria son advertibles, sin embargo, supuestos en que algunos comparecientes se niegan (sin consecuencias y sin mayor insistencia ni

---

[152] También tiene el Gobierno derecho a solicitar que la información sobre una determinada materia clasificada sea facilitada en sesión secreta, bien a la Comisión que la demandó o a cualquier Comisión competente en la materia en el caso de que la iniciativa hubiese partido de los Grupos Parlamentarios. En estos supuestos, solo podrán asistir a la sesión informativa los miembros de la Comisión (art. 6 de la Resolución).

[153] En contra: Massó Garrote, M. F., *Poderes..., op. cit.,* p. 94; o Torres Bonet, M., *Las comisiones...*, *op. cit.*, p. 133.

[154] Jiménez Díaz, A., «Artículo 52», en Ripollés Serrano M. R. (coord.), *Comentarios..., op. cit.,* p. 443; y Hernández Oliver, B. «Artículo 76», en Pérez Tremps, P. y Saiz Arnaiz, A. (dirs.) y Montesinos Padilla, C. (coord.), *Comentario..., op. cit.,* 2018, p. 1201.

búsqueda de soluciones) a proveer información a las CPI, por tratarse de cuestiones reservadas.[155] Otros comparecientes, más sensibles, han solicitado (aunque sin éxito) que las CPI reclamen a los superiores jerárquicos dispensas sobre el deber de reserva[156] y, efectivamente, mantenida la reserva, la solución es adecuada[157].

En definitiva, de la regulación hoy vigente deriva que las normas sobre información clasificada condicionan el poder de indagación de las CPI en relación con el Gobierno, pero no lo excluyen: el Gobierno no puede oponer al Parlamento la existencia de un «interés del Estado» para privarlo totalmente del conocimiento de asuntos trascendentales para la comunidad. La tutela de los intereses del Estado corresponde a todos los órganos constitucionales, lo que no excluye la obligación de tomar las precauciones necesarias para evitar la difusión perjudicial de información clasificada.[158] Precauciones que consisten, por ejemplo, en la celebración de sesiones secretas y en la efectiva imposición de las sanciones que se prevén para el caso del incumplimiento del deber de reserva por los parlamentarios.[159]

La investigación parlamentaria sobre la Administración Pública también presenta menores dificultades en comparación con la que tiene por objeto a otros órganos del Estado, pues aquella está también sometida al control parlamentario.[160] Algunas dificultades suscitan, sin embargo, las llamadas autoridades administrativas independientes, definidas en el art. 109.1 de la Ley 39/2015. Algunos ejemplos de estas autoridades administrativas independientes son la Comisión Nacional del Mercado de Valores, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia o la Agencia Española de Protección de Datos. Todas ellas gozan de un estatuto de autonomía que las singulariza res-

[155] *Cfr.* DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa a la utilización ilegal de efectivos, medios y recursos..., Núm. 7, 25 de marzo de 2021, pp. 3 y ss.; Núm. 8, 15 de abril de 2021, p. 8; Núm. 9, 22 de abril de 2021, p. 4; Núm. 15, 1 de junio de 2021, p. 64; y Núm. 16, 2 de junio de 2021, p. 55.

[156] DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa a la utilización ilegal de efectivos, medios y recursos..., Núm. 9, 22 de abril de 2021, p. 4.

[157] Carrasco Andrino, M. d. M., «Tutela...», *op. cit.*, pp. 171 y 172: «[...] no siempre la existencia de tales deberes de reserva supone un límite a la declaración del requerido ante una [CPI], sino que lo que implica es la adopción de una serie de cautelas dirigidas a preservar dicha reserva [...]».

[158] Cano Bueso, J. «Información...», *op. cit.*, p. 16.

[159] Cano Bueso, J. «Información...», *op. cit.*, pp. 25 y ss.

[160] *Cfr.* Dictamen del Consejo de Estado 1011/1991, de 26 de septiembre.

pecto a otras Administraciones Públicas. Su especial condición, sin embargo, no puede significar que queden excluidas de la investigación parlamentaria, siempre que su independencia pueda garantizarse.[161] Este es el sentido del art. 59 de la Ley 2/2023, que obliga a la persona titular de la Autoridad Independiente de Protección del Informante a comparecer ante las «comisiones competentes del Congreso de los Diputados y del Senado». Su obligación de colaborar no se restringe, sin embargo, a comparecer. También les es oponible el art. 109 CE, conforme al cual deben prestar auxilio (*cfr.* cap. V.6.2). Cuando la información que deba entregarse a la CPI sea sensible, estarán aquellas obligadas a garantizar la reserva.

4.2.1.3. Remisión respecto del Poder Judicial y análisis del CGPJ, MF y TC

También el Poder Judicial como organización puede ser objeto de investigación parlamentaria, tanto la actividad administrativa que realiza el CGPJ como la que pudieran realizar los órganos jurisdiccionales en concreto.[162] De la restringida investigación parlamentaria sobre la función jurisdiccional se ocupa el cap. XI de esta obra.

La investigación parlamentaria respecto de la Administración de Justicia es menos problemática en comparación con la de la actividad jurisdiccional, pero tampoco está exenta de límites, dada la conexión estrecha entre ambas. La cuestión más espinosa que se plantea a este respecto es la posibilidad de indagar sobre el órgano de gobierno de los Jueces: el CGPJ. Esa opción debe entenderse legítima, aunque con algunos matices.[163] No se trata tanto de que la indagación pueda exigirle responsabilidad política (no está legitimado para ello el Parlamento)[164], sino de investigar una actividad a otros efectos. La historia ha conocido algunas indagaciones similares. Fue nombrada durante las Cortes de Cádiz una Comisión especial para el arreglo de los juzgados de primera instancia y las Audiencias para que puedan, desde luego, administrar la justicia conforme al nuevo orden que se establece en la Constitución.[165]

---

[161] Torres Muro, I., *Las comisiones..., op. cit.,* p. 70.

[162] Astarloa Huarte-Mendicoa, I. y Cavero Gómez, M., «Artículo 76...» en Alzaga Villaamil, O. (dir.), *Comentarios...*, p. 643.

[163] *Cfr.* Álvarez Ossorio-Fernández, C., *Teoría..., op. cit.,* p. 143; o Pérez-Ugena y Coromina, C., *El Consejo General..., op. cit.*, p. 414.

[164] STC 191/2016, de 15 de noviembre, FJ 5.

[165] DSCGE, Núm. 514, 8 de marzo de 1812, p. 2890.

A ese respecto hay que hacer notar que la independencia del Poder Judicial (art. 117.1 CE) no puede amparar la negativa del CGPJ de colaborar con una investigación, especialmente porque el CGPJ no es «representante del Poder Judicial»[166]. Es decir, las Cortes Generales pueden indagar sobre casos de corrupción, por ejemplo, en el CGPJ o que involucren a miembros del Gobierno y de la Judicatura, sin que eso suponga automáticamente una lesión de la independencia del Poder Judicial. En este sentido, es claro que una indagación sobre el llamado «Caso del Juez Alba» (que, según el relato de hechos probados de la sentencia de condena, prevaricó en su condición de Juez instructor y de tal manera provocó la renuncia de una Diputada), es un asunto de interés público sobre el que las Cortes pueden indagar, sin que eso suponga una lesión de la independencia de ningún Juez.[167] De ahí no se sigue que el Poder Judicial ni tampoco el CGPJ sean responsables ante las Cortes, pero tampoco es posible afirmar que el Parlamento carece *a radice* de legitimación alguna para indagar sobre nada que tenga relación con aquellos.

Algo parejo sucede respecto de las investigaciones parlamentarias en relación con el TC. Su actividad jurisdiccional queda, claro está, exenta de cualquier indagación parlamentaria (que como la que se imaginara sobre la jurisdicción ordinaria, es estéril: *cfr.*, en detalle, cap. XII.2). Ahora bien, su actividad administrativa no está absuelta de indagaciones, ni tampoco —por ejemplo— un caso de corrupción que pudiera involucrar a ciertos Magistrados.

Por último, también la actividad del MF puede ser objeto de investigación por una CPI, especialmente si se considera que el Fiscal General del Estado es nombrado por el Presidente del Gobierno (art. 124.4. CE), sujeto pasivo natural del control parlamentario. Entonces: especialmente admisible es la indagación parlamentaria respecto de las solicitudes que el Gobierno

[166] STC 45/1986, de 17 de abril, FJ 5; o STC 156/1989, de 5 de octubre, FJ 2.

[167] *Cfr.* STSJ Islas Canarias (Sala de lo Civil y Penal) 48/2019, de 10 de septiembre. En la declaración de hechos probados se puede leer lo siguiente: «A consecuencia de estos hechos [los constitutivos de prevaricación], Doña Yolanda [la Diputada víctima] sufre un trastorno mixto ansioso- depresivo reactivo, de moderada intensidad, precisando tratamiento psico-farmacológico por tiempo prolongado. Además, al admitirse a trámite la querella renunció a su puesto en la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados, perdiendo su condición de diputada, con la disolución de Las Cortes el día 3 de mayo de 2016. Por su repercusión pública se produjo un relevante perjuicio a su consideración personal, profesional y social». La condena fue confirmada por la STS (Sala de lo Penal) 887/2021, de 17 de noviembre. Este ejemplo se lo debo a Roberto González Aláez (Secretario del Instituto de Derecho parlamentario, Universidad Complutense de Madrid), que hizo notar en un seminario la conexión entre todos estos aspectos.

realiza al Fiscal General del Estado para la promoción de actuaciones (art. 8.1 EOMF).[168]

Todo lo anterior es independiente de los deberes de colaboración de aquellos órganos con las Cortes (*cfr.* cap. V.6.2). Y es, también, independiente de los deberes de comparecer ante una CPI (*cfr.* cap. VII.1.2.6).

4.2.2. *Vertical*

Por otra parte, la división de poderes supone, en su vertiente territorial o vertical, un condicionamiento del objeto de la investigación. También el Derecho internacional público delimita el poder indagatorio del Parlamento.[169]

4.2.2.1. Ámbito internacional

Las relaciones con otros Estados y organizaciones internacionales y las normas del Derecho internacional público suponen un condicionamiento del poder de investigación de las Cortes Generales y delimitan el objeto de las CPI.[170] Aun así, es posible indagar sobre cuestiones relativas a otras naciones: en la medida en que la CE atribuye funciones y competencias al respecto (art. 93, por ejemplo), la indagación parlamentaria es lícita (aunque son imaginables pocos supuestos).

En primer lugar, debe hacerse notar que los principios de independencia, soberanía e igualdad de los Estados (*par in parem imperium non habet*) condicionan el objeto de la investigación de las Cortes Generales. Particularmente, el principio de no injerencia en los asuntos internos de otros Estados (art. 2.7 CartONU), impide que las Cortes Generales se inmiscuyan en cuestiones ajenas a la competencia del Estado español (y ya no solo del Parlamento)[171] No puede fundamentar el Estado español la existencia de un «interés público» (art. 76.1 CE) para nombrar una CPI que tenga por fin exigir responsabilidades a otro Estado, por ejemplo.

---

[168] Secretaría General del Congreso de los Diputados, «Informe...», *op. cit.*, pp. 217 y ss.

[169] Reconociendo límites a ese respecto, *cfr.* García Mahamut, R., *Las Comisiones..., op. cit.,* p. 179; también Torres Muro, I., *Las comisiones..., op. cit.,* pp. 62 y ss.

[170] Para Estados Unidos, *cfr.* Davidson, G. E., «Congressional Extraterritorial Investigative…», *op. cit.*, pp. 99 y ss.

[171] Se trata de una norma consuetudinaria que, como tal, despliega eficacia jurídica y debe ser respetada: S. del Tribunal Internacional de Justicia, de 27 de junio de 1986 (Nicaragua c. Estados Unidos de América), §§ 191 y ss.

El TC ha tenido ocasión de pronunciarse a este respecto, en relación con la jurisdicción de Juzgados y Tribunales españoles respecto de sujetos extranjeros.[172] Y efectivamente, si no se admite el «imperialismo jurisdiccional»[173], tampoco parece lógico admitir un «imperialismo parlamentario». De tal manera, las Cortes Generales —no solo como órgano normativo— deben tener presentes los límites que el Derecho internacional impone al Estado español, obligado a respetar la dignidad de otras naciones[174].

Estas y otras consideraciones han tomado cuerpo en la LO 16/2015, de 27 de octubre. En ella se regulan los privilegios procesales (inmunidad de jurisdicción y de ejecución) que asisten a Estados extranjeros y sus bienes, entre otras cuestiones. Tales previsiones son aplicables respecto de la investigación parlamentaria, especialmente si se considera que otros poderes del Estado también se encuentran limitados: tampoco el Ejecutivo está habilitado para recaudar impuestos en relación con estas personas especialmente protegidas.[175]

Una interpretación sistemática de estas normas permite afirmar que todos los poderes del Estado, en todas sus actividades, se encuentran limitados. No es posible, por tanto, una indagación parlamentaria que tenga incluso lejanamente por objeto reprochar alguna conducta a las personas tuteladas por la LO 16/2015 o por Tratados internacionales. Su comparecencia en una investigación parlamentaria —no dirigida a ellos— tampoco es obligatoria, lo que deriva directamente, además, del art. 1.1 LO 5/1984. A la misma conclusión se llega con la aplicación analógica del art. 22.2 LO 16/2015, que exime a las personas protegidas por la norma de comparecer como testigos en procesos de los que conozcan los órganos jurisdiccionales españoles.[176] Lo impide también, aunque sin referirse a los procesos judiciales, el art. 35 del ConvViena de 18 de abril de 1961: «El Estado receptor deberá eximir a todos los Agentes diplomáticos de toda prestación personal, de todo servicio público cualquiera que sea su naturaleza [...]».[177]

---

[172] STC 140/1995, de 5 de septiembre, FJ 9.

[173] Banacloche Palao, J. y Cubillo López, J., *Aspectos fundamentales del Derecho procesal* civil, 4.ª ed., La Ley – Wolters Kluwer, Madrid, 2018, p. 202.

[174] Es justa, por tanto, la corrección del Presidente de la CPI a un compareciente, que se refirió a Andorra como país de contrabandistas (DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación sobre las actuaciones del Ministerio del Interior..., pp. 18 y 19).

[175] Arts. 23.1 y 28 del ConvViena de 18 de abril de 1961.

[176] Igualmente, el art. 31.2 ConvViena de 18 de abril de 1961.

[177] Eso significa, por tanto, que el art. 411.II LECrim debe interpretarse en el sentido de que tales autoridades no están solo exentas de declarar, sino también de concurrir.

Problemas a este respecto se han suscitado, por ejemplo, en Bélgica. Allí quiso una CPI indagar sobre la responsabilidad de la ONU en las masacres sucedidas en Ruanda entre abril y julio de 1994[178]. A estos efectos, la mencionada CPI ordenó al embajador belga ante la ONU que tomara las medidas necesarias para *convencer* a quien fuera pertinente para colaborar con el Parlamento belga en la indagación. Así, el Estado belga solicitó permiso al entonces Secretario General de la ONU (Kofi Annan) para que autorizara tales comparecencias. No tuvo éxito, sin embargo.[179] Pues bien, si nadie puede encontrarse en peor situación ante el Parlamento que ante un Juez[180] y el Estado receptor no puede obligar a tales personas, parece claro que la potestad indagatoria del Parlamento es, a este respecto, limitada. Ahora bien, nada impide la comparecencia *voluntaria* de esas personas en las indagaciones parlamentarias (y así se reconoce también en otros países)[181].

La *praxis* española da cuenta de comparecencias de extranjeros, como el Sr. Miguel Ángel Martín Tortabú, Presidente del TS de Justicia de Venezuela en el exterior, que compareció ante una CPI del Senado nombrada para indagar sobre la financiación de los partidos políticos.[182] También durante los años 80 comparecieron diversos nacionales alemanes como el Sr. Dieter Koniecki[183] ante la CPI nombrada para indagar sobre la financiación de los partidos políticos («Caso Flick»).[184] Otros requeridos se han negado, sin embargo, a comparecer. Es el caso del Sr. Nicolás Rallo (nacional canadiense), miembro de la OACI.[185] La OACI, como Organismo Especializado de la ONU, disfruta de los privilegios e inmunidades previstos en la Conv. de las Naciones Unidas de 21 de noviembre de 1947. Su comparecencia fue requerida por la —segunda—

---

[178] *Cfr.* Sénat de Belgique – Annales parlamentaires, séances du jeudi 4 février 1999, pp. 1 y ss..

[179] Lagasse, N. y Baeselen, X., *Le droit*..., *op. cit.*, pp. 166 y 167.

[180] VP de la Sra. Encarnación Roca Trías a la STC 133/2018, de 13 de diciembre, ap. 4; o en la doctrina: Carrasco Andrino, M. d. M., «Tutela...», *op. cit.*, p. 174.

[181] Lagasse, N. y Baeselen, X., *Le droit*..., *op. cit.*, p. 165: «[...] no hay ninguna razón para que un miembro de un cuerpo diplomático no sea invitado a responder a las preguntas de una comisión de investigación, pero no se le podrá exigir que responda a las mismas».

[182] DSCG – Senado, Comisión de investigación sobre la financiación de los partidos políticos, Núm. 383, 3 de diciembre de 2018, pp. 1 y ss.

[183] «Koniecki niega rotundamente en el Congreso que el PSOE recibiera dinero de Flick», *El País*, 17 de enero de 1985.

[184] Constituida el 22 de noviembre de 1984 y disuelta el 23 de abril de 1986.

[185] DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa al accidente del vuelo JK 5022 de Spanair, Núm. 3, 9 de marzo de 2021, p. 2.

CPI instituida para indagar sobre el accidente del vuelo JK 5022 de Spanair. El Director de la OACI se negó, sin embargo, a que aquel compareciera ante la CPI de las Cortes Generales, aunque sí se ofreció a colaborar respondiendo preguntas por escrito, lo que finalmente no sucedió.[186]

4.2.2.2. La UE

Similares consideraciones pueden realizarse respecto del poder indagatorio de las Cortes Generales sobre la UE. Es legítima una indagación de la actividad de la UE, siempre que ello revista interés público para España y con los condicionamientos antes señalados. Es decir, siempre que no se convierta la indagación en fiscalización y exigencia de responsabilidad a un órgano que no responde ni puede responder ante el Estado español y siempre que las Cortes Generales puedan aducir algún título habilitante. En este sentido, es indiferente si la competencia legislativa sobre una u otra materia recae sobre la UE o sobre los Estados miembros.[187] En lo que no pueden convertirse las CPI españolas es en *fiscalizador* de la actividad de la UE, pero nada puede impedirles indagar sobre una cuestión de interés público para España. Por ejemplo, que la UE sea exclusivamente competente respecto de la «política monetaria de los Estados miembros cuya moneda es el euro», conforme al art. 3.1.c) TFUE, no impide que las CPI españolas debatan sobre ello.[188]

A lo anterior deben agregársele algunas consideraciones respecto de la competencia del propio Parlamento Europeo para nombrar CPI, en los términos del art. 226 TFUE:

> «En cumplimiento de sus cometidos y a petición de la cuarta parte de los miembros que lo componen, el Parlamento Europeo podrá constituir una comisión temporal de investigación para examinar, sin perjuicio de las competencias que los Tratados confieren a otras instituciones u órganos, alegaciones de infracción o de mala administración en la aplicación del Derecho de la Unión, salvo que de los hechos alegados esté conociendo un

[186] Dictamen de la Comisión de Investigación relativa al accidente del vuelo JK5022 de Spanair, de 22 de abril de 2021, p. 17. Su debate puede encontrarse en: DSCG – Congreso de los Diputados, Núm. 101, 13 de mayo de 2021, pp. 8 y ss.

[187] En contra: Álvarez Ossorio-Fernández, C., *Teoría*..., *op. cit.*, p. 157.

[188] *Cfr.* DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación sobre la crisis financiera de España y el programa de asistencia financiera, Núm. 9, 12 de julio de 2017, p. 22; y Núm. 12, 7 de septiembre de 2017, p. 3.

> órgano jurisdiccional, hasta tanto concluya el procedimiento jurisdiccional. [...] La existencia de la comisión temporal de investigación terminará con la presentación de su informe. [...]».

Las previsiones del art. 226 TFUE (desarrolladas en el art. 208 RPE) no impiden a las CPI españolas indagar sobre actividades de la UE. No están las CPI españolas restringidas, tampoco, a indagar sobre «alegaciones de infracción o de mala administración en la aplicación del Derecho de la Unión», ni tampoco a suspender su actividad cuando esté conociendo al respeto un Tribunal. Esas limitaciones operan respecto de las CPI del Parlamento Europeo, pero no respecto de las de los Estados miembros.

4.2.2.3. Las CCAA

De nuevo en España, la organización territorial del Estado condiciona el objeto de la investigación parlamentaria (art. 2 y Tít. VIII CE).[189] Las facultades indagatorias de las Cortes Generales quedan modalizadas —aunque no excluidas— por la distribución competencial que la CE realiza entre el Estado y las CCAA.[190]

Ahora bien, el valor hermenéutico que habitualmente se atribuye en la doctrina a las cláusulas de competencia (arts. 148 y 149 CE) no debe exagerarse: esas normas regulan materias respecto de las que diversos sujetos pueden actuar, pero no impide que (con base en otras normas constitucionales) una indagación sea legítima. Es decir, que las Cortes Generales tengan competencia exclusiva sobre la legislación penal (art. 149.1.6.ª CE) no significa que una CPI catalana carezca de legitimación para indagar sobre las desfavorables consecuencias que (en Cataluña) haya podido ocasionar una Ley penal relativa, por

---

[189] Torres Muro, I., *Las comisiones..., op. cit.,* p. 64; Torres Bonet, M., *Las Comisiones*..., *op. cit.*, pp. 165 y ss.; Álvarez Ossorio-Fernández, C., Teoría..., *op. cit.*, pp. 125 y ss. Por otra parte, aunque sin desconocer la organización federal de Alemania, *cfr.* Simons, W., *Das parlamentarische Untersuchungsrecht im Bundesstaat – Zu den Auswirkungen der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes auf das parlamentarische Untersuchungsrecht in Bund und Ländern*, Duncker & Humblot, Berlin, 1991; o Shirvani, F., «Die interföderale Dimension des parlamentarischen Untersuchungsrechts», *JuristenZeitung*, Núm. 77, Vol. 15-16, 2022, pp. 753 y ss. También: Campbell, E., «Commonwealth Powers and the Privileges of State Parliaments», *University of Queensland Law Journal*, Vol. 20, Núm. 2, 1999, pp. 212 y ss.

[190] Astarloa Huarte-Mendicoa, I. y Cavero Gómez, M. «Artículo 76...» en Alzaga Villaamil, O. (dir.), *Comentarios..., op. cit.*, p. 643.

ejemplo, al consentimiento en los delitos sexuales. O para indagar, por ejemplo, las posibilidades de mejora del régimen de prescripción civil y penal respecto de tales delitos.[191]

Al margen de esto, las Cortes Generales no están legitimadas para controlar la actividad de las CCAA que se realiza conforme al art. 153 CE. Este control queda reservado en exclusiva a los órganos que allí se mencionan. Lo anterior no impide, sin embargo, que en ejercicio de sus funciones constitucionales respecto de las CCAA las Cortes Generales puedan requerir información. Por ejemplo, la intervención del Senado en la aplicación del art. 155 CE puede exigir que una CPI indague sobre la conveniencia o no de dar la aprobación a que se refiere el precepto. En el curso de esa indagación es posible ordenar la comparecencia de altos cargos de las CCAA, no al objeto del control parlamentario[192], sino simplemente de valorar la posibilidad de aplicar el art. 155 CE que presupone un incumplimiento de las leyes o de la Constitución o una lesión del interés general de España (que prevalece respecto del de las CCAA).[193]

La posibilidad de investigar cuestiones relativas a las CCAA por el Parlamento nacional deriva, además, de la posición de otros órganos derivados de las Cortes Generales: el Defensor del Pueblo y el Tribunal de Cuentas. Este último está constitucionalmente legitimado para fiscalizar la actividad económica y presupuestaria de las CCAA (art. 153.d) CE). E, igualmente, el Defensor del Pueblo está legitimado (art. 12.1 LO 3/1981) para «supervisar por sí mismo la actividad de la Comunidad Autónoma en el ámbito de las competencias definido por esta Ley». Si estos órganos derivados de las Cortes Generales están facultados para indagar —con incisivas potestades— respecto de cuestiones relativas a las CCAA, la conclusión que se impone es que el órgano delegante también está facultado para, por lo menos, investigar. Cuestión distinta es que las Cortes Generales carezcan —por la vía de las CPI— de potestad para producir efectos jurídicos respecto de las CCAA. Y cuestión distinta es que la indagación parlamentaria no puede derivar en un inadmisible control político de los entes autonómicos. Es decir, una CPI de las Cortes Generales no puede tener por objeto el control político de, por ejemplo, el President de la Genera-

[191] *Cfr.* Parlament de Catalunya, Comissió d'investigació sobre la Pederàstia a l'Església, Sessió Núm. 4, 25 d'abril de 2023 (transcripció en brut), p. 34 (por ejemplo). Aunque la competencia del Parlamento catalán a ese respecto no está dada, sí puede proponer reformas legislativas en las Cortes Generales.

[192] Torres Bonet, M. *Las comisiones...*, *op. cit.*, p. 169; y García Mahamut, R., *Las Comisiones..., op. cit.,* p. 181.

[193] Terol Becerra, M. J., «El interés general...», *op. cit.*, p. 440.

litat Valenciana (que no responde ante el Parlamento nacional, sino ante Les Corts Valencianes: art. 28.2 EACV).

4.2.2.4. Entes locales

Las mismas consideraciones pueden realizarse respecto de los entes locales, cuya autonomía está igualmente reconocida por la CE (arts. 137 y 140 CE). Aquella supone la existencia de una garantía institucional de sus elementos esenciales, que el Parlamento —en funciones normativas y no normativas— está obligado a respetar.[194] A este respecto, el art. 25 LRBL enumera una serie de competencias que corresponden a los Municipios. Sobre esas materias, la indagación de las Cortes Generales (y también de otros Parlamentos) debe ser cautelosa.[195] No implica, ahora bien, que cualquier investigación relativa a esas materias lesione la autonomía de los entes locales, sino tan solo aquellas que inciden en el núcleo esencial y que comporten una suerte de dirección o tutela de la actividad de los Entes Locales.[196] La cuestión, en cualquier caso, está requerida de ponderación en el caso particular.[197]

5. Tiempo: hechos pasados

Por último, también hay que hacer notar que el objeto de la investigación parlamentaria se delimita en relación con el tiempo. Hechos pasados (anteriores a la Legislatura en que se nombra la CPI) pueden ser objeto de indagación, siempre que todavía revistan interés público y siempre que, como respecto del resto, las Cortes puedan aducir algún título habilitante.[198] Ahora bien, nada tiene que ver esta posibilidad de indagar hechos anteriores a la Legislatura en que se nombra la CPI con la pertinencia o no de investigar la actividad de an-

[194] STC 121/2012, de 5 de junio, FJ 5.

[195] *Cfr.* Lavilla Alsina, L., «Sobre las comisiones...», *op. cit.*, pp. 465 y ss.

[196] Torres Muro, I., *Las comisiones..., op. cit.,* p. 66.

[197] Astarloa Huarte-Mendicoa, I. y Cavero Gómez, M., «Artículo 76...» en Alzaga Villaamil, O. (dir.), *Comentarios..., op. cit.*, p. 161.

[198] Por eso mismo, no es conforme a Derecho el criterio de la Mesa de la Asamblea de Madrid, que rechaza las iniciativas que pretenden indagar hechos sucedidos en legislaturas pasadas. Deberá prosperar, entonces, el recurso interpuesto por el Grupo Mas Madrid a ese respecto: «El Constitucional estudia si la Asamblea de Madrid debe permitir investigar los contratos del novio y el hermano de Ayuso», *Huffpost*, 23 de diciembre de 2024.

teriores Gobiernos: aunque el control parlamentario de la oposición no es un fin constitucionalmente previsto[199], las CPI no ejercen única y exclusivamente funciones de control[200].

De lo anterior deriva, por tanto, que son legítimas las CPI que tienen por objeto proveer al Pleno información sobre Gobiernos anteriores, cuyos miembros puedan contarse posteriormente entre las filas de la oposición.[201] Así sucede con las distintas CPI nombradas durante la XV Legislatura, que tienen por objeto examinar hechos pasados (por ejemplo, los atentados terroristas de agosto de 2017 en Cataluña). Al margen de eso, esta amplia potestad de las CPI para indagar sobre hechos pasados no exime a las Cortes Generales de justificar intensamente (y más cuando los hechos son más remotos en el tiempo) el interés público existente en la aclaración de tales asuntos.

Las CPI no pueden tener por objeto estudios históricos que, quizás dirigidos a satisfacer la legítima curiosidad de los parlamentarios, carecen hoy de interés público y que, en todo caso, podrían abordarse suficientemente con una Comisión de estudio. La práctica parlamentaria da cuenta de solicitudes de creación de CPI sobre hechos remotos, como la presentada por los Grupos Parlamentarios Euskal Herria Bildu y Republicano, para indagar sobre los hechos acaecidos el 3 de marzo de 1976 en Vitoria-Gasteiz.[202] Su condición de «asuntos de interés público» es, como mínimo, dudosa. En cualquier caso, que la cuestión sea antigua es solo indicio de que su interés público puede ser menor, pero no necesariamente.[203]

---

[199] Astarloa Huarte-Mendicoa, I. y Cavero Gómez, M., «Artículo 76...» en Alzaga Villaamil, O. (dir.), *Comentarios..., op. cit.*, p. 645.

[200] Al respecto, *cfr.* cap. II.4.

[201] Dueñas Castrillo, A. I., «¿Comisiones para controlar al Gobierno o a la oposición?, *Cuadernos Manuel Giménez Abad,* Núm. 20, 2020, p. 150.

[202] Solicitud presentada el 11 de marzo de 2022 y calificada el 15 de marzo de 2022.

[203] Por ejemplo, en las Asambleas de algunas CCAA han comparecido afectados por abusos sexuales transcurridos hace cerca de 50 años: *Cfr.* Parlament de Catalunya, Comissió d'investigació sobre la Pederàstia a l'Església, Sessió Núm. 5, 15 de maig de 2023 (transcripció en brut), p. 13. Esos hechos, en la medida en que todavía siguen presentes en algunas instituciones religiosas, son de interés público y, por tanto, sobre ellos puede legítimamente indagar un Parlamento.

CAPÍTULO V

ACTIVIDAD PARLAMENTARIA DE INVESTIGACIÓN: REQUISITOS DE TIEMPO Y LUGAR, PRINCIPIOS Y PROCEDIMIENTO

La actividad parlamentaria de investigación se desarrolla, a semejanza de otras actividades estatales, a través de un procedimiento.

1. Consideraciones generales

Este procedimiento opera como mecanismo de autocontrol del Estado, que se obliga a conducir su actividad por unos cauces determinados previamente. En la actividad parlamentaria de investigación la cuestión del procedimiento es compleja, pues la CE no ofrece parámetros generales, como sí sucede con el proceso judicial (art. 120 CE, por ejemplo). De lo anterior no deriva, sin embargo, que la CE haya concedido a las Cámaras «autonomía para establecer, con absoluta libertad, el procedimiento de creación y el modo de proceder»[1] de las CPI. Es decir, a las CPI españolas, vinculadas por los derechos fundamentales (art. 53.1 CE) no asiste, como se ha dicho respecto de las estadounidenses, «*complete discretion with regard to the procedure followed during the hearings*»[2]: al contrario, la CE limita la actividad indagatoria de las CPI, impidiendo que en su procedimiento de creación puedan afectar (sin justificación suficiente) otros valores de igual o mayor rango.[3] La autonomía parlamentaria

[1] Torres Bonet, M., *Las Comisiones...*, *op. cit.,* p. 175.

[2] Stamps, N., «The Power...», *op. cit.*, p. 49. Aun así, incluso reconociendo a las CPI estadounidenses gran potestad, los Tribunales han marcado un notable límite a su poder de configuración del procedimiento: el derecho a no incriminarse de la Quinta Enmienda: *cfr.* Zeserson, P., «Fifth Amendment Waiver in Congressional Investigations», *Intramural Law Review of New York University*, Núm. 18, 1962, p. 72

[3] No sucede entre nosotros, como se mantuvo bajo el art. 40 Constitución de Bélgica de 1831, que la Constitución solo establecía un derecho, pero «*sans s'occuper de déterminer en quoi*

(art. 72.1 CE) no puede servir de excusa para negar la vinculación de las Cámaras a la CE.[4]

Más allá de eso, el procedimiento de investigación a seguir por las CPI ha sido parcialmente ordenado a través de la LO 5/1984 y de los Reglamentos parlamentarios. Parte de ese conjunto normativo conforma lo que se ha conocido como «derecho procesal de las encuestas parlamentarias»[5], es decir, el Derecho procedimental de la investigación parlamentaria. Este procedimiento con que se desarrolla la actividad parlamentaria de indagación, aunque no es un fin en sí mismo, es trascendental desde la perspectiva del Estado de Derecho, que se resiente cuando la actividad pública no atiende a procedimientos reglados y previsibles.

El procedimiento es una sucesión de trámites jurídicamente reglada dirigida a materializar el derecho constitucional de indagación del Parlamento, obligado en ese decurso a garantizar suficientemente los derechos de quienes están involucrados en el, sean o no parlamentarios.[6]

2. Tiempo y lugar de la investigación parlamentaria

Nada establece expresamente la CE respecto de la duración de las investigaciones parlamentarias. El art. 51 RCD determina, sin embargo, que las Comisiones no permanentes —por tanto, también las CPI— se extinguen a la finalización del trabajo encomendado y, en todo caso, al concluir la legislatura (lo que no sucede necesariamente así en otros países)[7]. La misma norma se repite (aunque sin señalar expresamente que las CPI se extinguen al finalizar la Legislatura)[8] en

---

il consiste» ni, por tanto, sus límites: Bivort, J. B., *Commentaire sur la Constitution Belge*, 2.ª ed., Libraire de Deprez-Parent, Bruxelles, 1847, p. 39. Otro comentarista belga de la época incidía en la misma idea, haciendo notar que «(i)*l appartient au législateur ordinaire de régler le mode d'exercice de ce droit*» (Thonissen, J.-J., *La Constitution belge...*, *op. cit.,* p. 155), sin concretar ningún límite particular.

[4] STC 259/2015, de 2 de diciembre, FJ 7.

[5] Torres Bonet, M., *Las Comisiones...*, *op. cit.,* p. 173.

[6] Aranda Álvarez, E., «El procedimiento en las Comisiones de Investigación», en AA.VV., *Problemas actuales..., op. cit.,* p. 773.

[7] Art. 27 de la Ley holandesa de 11 de octubre de 1977: «Las facultades y los trabajos de una comisión de investigación no se suspenderán por la clausura del período de sesiones ni por la disolución de una o ambas Cámaras de los Estados Generales».

[8] La falta de previsión expresa es, en realidad, indiferente, pues la DA 1.ª RSen establece lo siguiente: «Cuando el Senado sea disuelto o expire su mandato, quedarán caducados todos los

el art. 50 RSen. Estas previsiones no impiden, sin embargo, que el acuerdo de creación de las CPI señale un plazo concreto para la finalización de los trabajos, ni tampoco su prórroga.[9] El establecimiento de estos plazos permite evitar las indagaciones *ad aeternum* y que, llegado el fin de la Legislatura, la CPI no haya operado con cierta celeridad.[10] Al margen de eso, que las CPI se extingan con la Legislatura en las que fueron nombradas no obsta a que, en la siguiente, se constituya una nueva con idéntico objeto.[11] Así ha sucedido, de hecho, con la CPI nombrada para indagar sobre el accidente del vuelo JK5022 de Spanair. La primera fue nombrada durante la XII Legislatura (2016-19) y la segunda, durante la XIV Legislatura (2019-2023), 11 años después del accidente.[12]

Por otra parte, la indagación parlamentaria transcurre en un ámbito espacialmente delimitado, que condiciona el poder de investigación de las Cortes Generales. En el territorio español deben desarrollar las CPI su actividad y, particularmente, en las sedes de las Cámaras. Lo anterior no impide que —dentro del territorio español— algunos miembros de las CPI puedan desplazarse a otros lugares para realizar actividades de investigación. De esta facultad ya da cuenta la práctica parlamentaria de la II República.[13] También el antiguo art. 124.7 RPRovCD preveía que «(c)uando una Comisión de encuesta tenga

---

asuntos pendientes de examen y resolución por el mismo, excepto aquellos de los que constitucionalmente tenga que conocer la Diputación Permanente».

[9] *Cfr.*, por ejemplo, el acuerdo de creación de la CPI sobre presuntas irregularidades en el Ministerio del Interior: DSCG – Congreso de los Diputados, Serie D, Núm. 502, 22 de septiembre de 2022, p. 3.

[10] Torres Bonet, M. *Las comisiones*..., *op. cit.*, p. 232.

[11] Medina Rubio, R., *La función*..., *op. cit.,* p. 49. Dudoso es que la CPI pueda continuar con sus funciones una vez terminada la Legislatura, por no haber cumplido sus objetivos (como propone Gude Fernández, A., *Las comisiones..., op. cit.,* p. 38). Esa postura «desconoce el sentido profundo del mandato parlamentario, limitado a un período concreto» (De la Peña Rodríguez, L., «Gude Fernández, Ana...», *op. cit.,* p. 255).

[12] Es habitual, además, que las CPI indaguen sobre asuntos similares. Recientemente se ha creado una CPI para indagar de nuevo sobre irregularidades en el Ministerio del Interior (DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación sobre las actuaciones del Ministerio del Interior..., Núm. 32, 28 de marzo de 2023).

[13] *Cfr.* García Mahamut, R., *Las comisiones..., op. cit.,* p. 25. También se desplazó en pleno la Comisión de Responsabilidades para examinar el archivo de Miguel Primo de Rivera, en presencia de su hijo (José Antonio), como se da cuenta en el diario *La Nación*, de 22 de septiembre de 1931. Allí decía el hijo: «La Comisión ha estado conmigo irreprochablemente amable. En el fondo, la diligencia ha carecido de interés, porque casi todos los papeles de que se ha incautado la policía son de índole privada [...]».

por conveniente el constituirse o el enviar algunos de sus miembros fuera de la sede del Parlamento, informará de ello, antes de tomar el acuerdo correspondiente, al Presidente del Congreso». Esta previsión reglamentaria fue desarrollada por la Presidencia del Congreso que, en ya citada Resolución de 24 de mayo de 1978, ordenó lo siguiente:

> «[...] la actuación de la Comisión o de sus miembros fuera de la sede del Parlamento constituye un recurso excepcional y que cualquier propuesta en este sentido, antes de ser sometida al pronunciamiento de la Comisión, habrá de ser puesta en conocimiento del Presidente del Congreso».

Y aunque nada prevé al respecto ni el RCD ni el RSen (sí, por ejemplo, el art. 60.4 RParPV) sí ha sucedido en alguna ocasión. Por ejemplo, la CPI nombrada para indagar sobre los problemas de orden público ocurridos en Málaga y Tenerife en diciembre 1977 se desplazó allí en su momento.[14] Incluso, algunas investigaciones fuera de las sedes de los Parlamentos son aconsejables para realizar, por ejemplo, reconocimientos en el terreno (accidentes, etc.). En tales supuestos, el plan de trabajo deberá dar cuenta de los lugares a que hubiera de desplazarse la CPI.[15] Así lo admiten también, por ejemplo, el Derecho italiano[16] y el japonés[17] (o históricamente, el Derecho argentino)[18]. También asiste esa facultad al Parlamento de Timor Oriental.[19] La facultad de desplazarse no impide reconocer algunas dificultades respecto, por ejemplo, de la inviolabilidad parlamentaria (art. 71.1. CE), que solo tutela «lo dicho o votado *in aula*»[20], es decir, en la sede de la Cámara. Aun así, son acertadas las posturas que recla-

---

[14] *Cfr.* DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de encuesta sobre los sucesos de Málaga y Tenerife, Núm. 100, 29 de junio de 1978, p. 3679.

[15] Gude Fernández, A., *Las comisiones..., op. cit.,* p. 199.

[16] Art. 142 Regolamento della Camera dei Deputati: «*Quando una Commissione d'inchiesta ritenga opportuno di trasferirsi o di inviare alcuno dei suoi componenti fuori della sede del Parlamento, ne informa, prima di deliberare al riguardo, il Presidente della Camera*».

[17] Art. 1.2 (1) de la Ley Núm. 225 de 1947 (revisada en 2022). Al respecto: Umeda, S., «Japan», en Acosta, L. (dir.), *Parliamentary Right..., op. cit.*, p. 42.

[18] Art. 7 de la Ley de la Provincia de Mendoza Núm. 1151, de 20 de noviembre de 1935: «El testigo que se hallare imposibilitado de comparecer, podrá ser examinado en su casa o donde se encuentre por la Comisión respectiva o una delegación especial […]».

[19] Art. 14.1 de la Ley Núm. 4 de Timor Oriental, de 15 de julio de 2009: «*The parliamentary inquiry committees function at the headquarters of the National Parliament, but may, however, function or perform diligence, when necessary, in any part of the national territory*».

[20] Lucas Murillo de la Cueva, P., «Las garantías parlamentarias...», *op. cit.*, p. 141.

man entender aplicable la inviolabilidad a supuestos en que los representantes realizan actividades parlamentarias fuera de las Cámaras.[21]

3. Nombramiento de las CPI

Presupuesto del procedimiento de indagación parlamentaria es el correcto nombramiento de la CPI. Que sea defectuoso puede determinar vicios de constitucionalidad y, por tanto, la carencia de legitimación para investigar (y la imposibilidad de actuar en el tráfico jurídico).[22] Al nombramiento de las CPI están llamados los Plenos de las Cámaras que, discrecionalmente, «podrán» acordar la creación de una CPI (arts. 76.1 CE, 52.1 RCD y 59.1 RSen). El facultativo inicio de la indagación parlamentaria contrasta, por tanto, con la en general imperativa incoación de un procedimiento preliminar.[23]

El nombramiento de las CPI sucede en el caso del Congreso de los Diputados a propuesta del Gobierno, de la Mesa, de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara (art. 52.1 RCD). Estos sujetos tienen potestad para proponer la creación de la CPI, pero no para obligar (como sucede con las minorías en el Derecho alemán: art. 44.1 GG)[24] al Parlamento a su nombramiento. Respecto del Senado, la propuesta de creación de las CPI corresponde al Gobierno o a 25 Senadores que pertenezcan al mismo Grupo Parlamentario. Es, por tanto, la mayoría parlamentaria la que decide si se nombra o no una CPI. Esta decisión del constituyente no es una «verdadera burla que inutiliza en su raíz casi todas las posibilidades de este instituto»[25], sino expresión de un entendimiento de las CPI no primordialmente como órganos de control, sino de provisión de información.[26]

Formalmente no prevé la CE ningún requisito para el nombramiento de una CPI, tan solo que «(l)as reuniones de Parlamentos que se celebren sin con-

[21] Lucas Murillo de la Cueva, P., «Las garantías parlamentarias...», *op. cit.*, p. 142.

[22] Sobre las consecuencias penales de esa circunstancia, *cfr.* cap. I.3.3.1.

[23] Sobre el contraste con el proceso penal, *cfr.* cap. IX.

[24] La conveniencia o no de permitir a las minorías, por sí solas, nombrar una CPI es un debate común en nuestra doctrina. Por todos, *cfr.* García Mahamut, R., «¿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, 2002, pp. 27 y ss. Esa discusión excede, sin embargo, del objeto de este estudio.

[25] Torres Muro, I., «Artículo 76» en Casas Baamonde, M. E. y Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, M. (dirs.), *Comentarios..., op. cit.,* p. 1437.

[26] *Cfr.* cap. II.4.

vocatoria reglamentaria no vincularán a las Cámaras y no podrán ejercer sus funciones ni ostentar sus privilegios» (art. 67.3 CE). Desde una perspectiva material, la CE presupone la existencia de «interés público» (art. 76.1 CE) para el nombramiento de una CPI, como ya se ha visto.[27] Son los Reglamentos parlamentarios y la *práctica* los que otorgan, pues, cobertura a las diversas modalidades con que en la práctica se constituyen las CPI.

3.1. Formas

Respecto de las formas en que se constituyen las CPI se plantean, fundamentalmente, dos cuestiones. En primer lugar, cómo se constituyen en la práctica y, en segundo lugar, la discutida posibilidad de crearlas por Ley y sus consecuencias.

3.1.1. *Proposiciones no de Ley y mociones*

Nada prescriben los Reglamentos sobre la forma en que deben constituirse las CPI, aunque en la práctica lo más frecuente es la adopción de una resolución, dictada con motivo de una moción o de una proposición no de Ley.[28] A través de las proposiciones no de Ley (arts. 193 y ss. RCD), los Grupos Parlamentarios formulan propuestas de resolución a la Cámara.[29] En el Senado, el vehículo para la creación de las CPI es habitualmente el de las mociones (arts. 174 y ss. RSen), que pueden presentarse por una Comisión, un Grupo Parlamentario o un mínimo de diez Senadores (art. 175.1 RSen). Las mociones no parecen, sin embargo, el vehículo idóneo para ello. De su configuración constitucional parece desprenderse otra finalidad: que la Cámara tome posición tras una respuesta del Gobierno (art. 111.2 CE) y no, por tanto, que se organice internamente creando CPI. Su inadecuación respecto de los legitimados para solicitar la creación de una CPI es patente, lo que tampoco ha impedido su utilización a tales efectos.[30] Por su lado, el art. 52 RCD exige que la propuesta

[27] *Cfr.* cap. IV.2.

[28] Gude Fernández, A., *Las comisiones...,* p. 184.

[29] Al respecto, *cfr.* Fernández-Fontecha Torres, M., «Artículo 193», en Ripollés Serrano M. R. (coord.), *Comentarios..., op. cit.,* pp. 1289 y ss.

[30] Torres Bonet, M., *Las comisiones*..., *op. cit.*, pp. 188 y 189.

de creación de una CPI surja del Gobierno, de la Mesa, de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara, lo que no se compadece con la restringida legitimación que reconoce el art. 193 RCD para la presentación de proposiciones no de Ley.

3.1.2. *Por Ley*

Una de las cuestiones que más intensamente se debaten respecto del nombramiento de CPI es la posibilidad de emplear, a estos efectos, la Ley. Ni la CE ni los Reglamentos parlamentarios admiten expresamente tal posibilidad, como sí es habitual en la práctica italiana (y, de hecho, obligatorio cuando las CPI son bicamerales)[31], en Taiwán[32], o desde antiguo en Estados Unidos[33]. En otras naciones como Argentina, aunque esa posibilidad había sido tradicional, no ha conseguido imponerse en la *praxis* del Derecho constitucional hoy vigente.[34] También ha conocido antiguamente Francia CPI creadas *ex lege*.[35] En la doctrina española existen marcadas posiciones tanto a favor[36] como en contra[37].

---

[31] Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, Anno 160º – Numero 77, 1.º aprile 2019, pp. 1 y ss.

[32] *Cfr.* S. del TC de Taiwán 585/2004, de 15 de diciembre, ap. 1. Agradezco al Prof. Dr. Tzen-Tien Hsu, Catedrático en la Universidad Cheng Kung, por advertirme de las fuentes taiwanesas disponibles en inglés.

[33] Por ejemplo, en 1887 fue instituida, por Ley federal de 4 de febrero, una *Interstate Commerce Commission* para indagar sobre irregularidades en los negocios ferroviarios. *Cfr.* Böhmert, V., *Die Straf- und Zwangsbefugnisse..., op. cit.*, p. 113.

[34] Proyecto de Ley (S-0610/09) sobre el régimen legal de las Comisiones investigadoras parlamentarias: art. 1.

[35] La Ley de 31 de agosto de 1946 constituyó una CPI (formada también por no parlamentarios) con el objeto de indagar «(*s*)*ur les événements survenus en France entre 1933 et 1945*». Al respecto, *cfr.* Bock, F., «Les commissions d'enquête...», *op. cit.*, p. 612.

[36] *Cfr.* Santaolalla López, F., *Información..., op. cit.,* cap. XXVII, ep. 4; Santaolalla López, F., *Derecho..., op. cit.* p. 459; Medina Rubio, R., *La función..., op. cit.,* p. 50; Gude Fernández, A., *Las comisiones..., op. cit.* p. 185; Lucas Murillo de la Cueva, P., «Las Comisiones...», *op. cit.*, p. 155; Arévalo Gutiérrez, A., «Comisiones de investigación y de encuesta», en Da Silva Ochoa, J. C.(coord.), *Las comisiones..., op. cit.,* pp. 393 y ss.; Arévalo Gutiérrez, A., «Las Comisiones de Investigación...», *op. cit.,* pp. 148 y 149; Vírgala Foruria, E., «Las Comisiones parlamentarias...», *op. cit.,* p. 85; o Álvarez Ossorio-Fernández, C., *Teoría..., op. cit.* pp. 110 y ss.

[37] García Mahamut, R., *Las Comisiones...,* p. 134; o Astarloa Huarte-Mendicoa, I. y Cavero Gómez, M., «Artículo 76...» en Alzaga Villaamil, O. (dir.), *Comentarios..., op. cit.*, p. 599, nota 55.

En España nada impide la creación de una CPI por Ley. De ninguna disposición se desprende lo contrario e incluso, la práctica del Parlamento da cuenta de Comisiones permanentes de origen legal[38]. Admitir la creación de una CPI *ex lege* comporta, sin embargo, una serie de consecuencias y dificultades.

Una CPI creada por Ley puede disponer de facultades indagatorias mayores que una sin aquel sustento.[39] La afectación de los derechos fundamentales de los llamados a colaborar podría ser, en estos supuestos, más intensa y así lo demuestra el precedente de la Ley de 27 de agosto de 1931, promulgada durante la II República. Efectivamente, nada impediría que una norma legal confiriese potestades de indagación más incisivas a una CPI particular que, habilitada expresamente por norma suficiente, requeriría solo autorización judicial para adoptar medidas que puedan afectar derechos fundamentales (*cfr.* cap. V.6.2). De todos modos, la creación *ex lege* de una CPI no puede, tampoco, convertirla en un órgano omnipotente ni concederle funciones jurisdiccionales.

La *praxis* de la II República dio cuenta también de otra dificultad que supone la creación por Ley de una CPI: la posibilidad de que la CPI continuase sus indagaciones, disuelta la Cámara.[40] La cuestión es particularmente dificultosa desde la perspectiva del estatuto jurídico de los miembros de la hipotética CPI que, decaída la Cámara, han perdido la condición de parlamentarios. Perdida la condición de parlamentario, vinculada a una Cámara temporalmente

[38] Así lo preveía el art. 26 de la ya derogada Ley 4/1980: «Se constituirá una Comisión Parlamentaria del Congreso de los Diputados, de conformidad con lo que disponga el Reglamento de la Cámara [...]». También lo establece el art. 7.1 de la Ley 11/1995: «En los términos previstos en este artículo, los créditos destinados a gastos reservados estarán sujetos a control del Congreso de los Diputados, a través de una Comisión parlamentaria compuesta por el Presidente de la Cámara, que la presidirá, y aquellos Diputados que, de conformidad con la normativa parlamentaria, tengan acceso a secretos oficiales»; e igualmente el art. 15.3 de la Ley 23/1998: «Se constituirá una Comisión Parlamentaria de Cooperación Internacional para el Desarrollo en el Congreso de los Diputados y en el Senado, de conformidad con lo que dispongan los Reglamentos de las Cámaras. Esta Comisión será informada por el Gobierno del nivel de ejecución y grado de cumplimiento de los programas, proyectos y acciones comprendidos en el Plan Director y recibirá cuenta de la cooperación, así como de los resultados del ejercicio precedente». Pueden citarse, del mismo modo, las que prevén los arts. 2 de la LO 3/1981 o la Ley 8/1994, entre otras.

[39] Cuestión distinta es que por Ley se ampliaran las facultades de una CPI (García Mahamut, R., *Las Comisiones..., op. cit.,* p. 135).

[40] DSCC – Sesiones de la Diputación Permanente de Cortes, 17 de octubre de 1933, pp. 2 y ss.

determinada, no es posible continuar ejerciendo funciones, salvo cuando la CE lo ordena (art. 78.3).

Por otra parte, la creación *ex lege* permitiría la interposición de recurso de inconstitucionalidad, conforme al art. 161.1.a) CE.[41] Esa circunstancia haría posible, a un amplio círculo de legitimados, solicitar del TC el control de la creación de una CPI, cuyo objeto, quizás, fuera contrario a Derecho.

3.2. Procedimiento

La creación de una CPI es un acto complejo que se perfecciona a través de distintas etapas: una fase preparatoria, que inicia con la presentación de la propuesta o iniciativa de creación; una fase de calificación de la propuesta por la Mesa de la Cámara; y una fase de votación por el Pleno.[42] Lo anterior no excluye otras vías de creación de las CPI, como la legal. En tal caso, el procedimiento que deberá seguirse es el previsto a esos efectos, cuyo análisis excede el objeto de este estudio.

3.2.1. *Fase preparatoria*

La propuesta o iniciativa de creación de una CPI corresponde a los sujetos mencionados en los arts. 52.1 RCD y 59.1 RSen. A ellos compete la redacción del texto que ha de presentarse para su calificación a la Mesa de la Cámara, salvo que fuera esta misma de quien partiera la iniciativa de creación de la CPI. Los Reglamentos parlamentarios no determinan el contenido de esta propuesta de creación de una CPI. La *praxis* demuestra, sin embargo, que suelen venir estructuradas del siguiente modo: un encabezamiento, una suerte de exposición de los motivos que darían lugar a la creación de la CPI y, posteriormente, la propuesta en sentido estricto. Esta última contiene la composición numérica de la CPI, el objeto (más[43] o menos[44] detalladamente descrito) y el plazo de finalización de los trabajos de la Comisión.

---

[41] Torres Muro, I., *Las comisiones..., op. cit.,* p. 42.

[42] Torres Bonet, M., *Las comisiones...*, *op. cit.*, p. 177.

[43] *Cfr.* BOCG – Congreso de los Diputados, Serie D, Núm. 502, 22 de septiembre de 2022, p. 3.

[44] *Cfr.* BOCG – Congreso de los Diputados, Serie D, Núm. 334, 30 de septiembre de 2021, p. 4.

3.2.2. *Calificación de la propuesta por la Mesa de la Cámara*

Tras la presentación de la propuesta, la Mesa de la Cámara debe calificarla y decidir sobre su tramitación, conforme a los arts. 34.1.4.º y 5.º RCD y 36.1.c) RSen. En ejercicio de esta función de calificación, a la Mesa le está vedado filtrar políticamente las iniciativas: su actividad es eminentemente jurídica.[45] Se entiende, pues, que el TC haya anulado diversas resoluciones de las Mesas que se sustentaban en criterios políticos o de oportunidad.[46] Lo anterior no ha impedido reconocer el deber de la Mesa de verificar que el procedimiento elegido es adecuado y que los escritos presentados no se alejan entera y manifiestamente de las atribuciones de las Cámaras.[47] La Mesa debe, por tanto, denegar (motivadamente)[48] la admisión de las propuestas manifiestamente contrarias a las CE o carentes de interés público.[49] Que haya existido un proceso penal sobre los hechos objeto de indagación, que exista o que pueda existir no es motivo suficiente para denegar la admisión a trámite. La conveniencia de decidir sobre ello corresponde al Pleno de la Cámara, que no está tampoco obligado a indagar solo sobre hechos que no estén *sub iudice*. Cuestión distinta es que pudiera considerarlo conveniente y así lo decidiera (*cfr.* cap. XII.5.3).

3.2.3. *Debate y votación en el Pleno de la Cámara*

Calificada y admitida la propuesta por la Mesa, el trámite siguiente consiste en el debate y votación en el Pleno de la Cámara. La aprobación se produce por mayoría simple (arts. 79.2 CE y 79.1 RCD y 93.1 RSen).

4. Organización y funcionamiento

Aprobada la creación de la CPI por el Pleno de la Cámara correspondiente, procede la constitución de la CPI, lo que sucede en su primera sesión.[50] En esta

[45] Por todas, STC 88/2012, de 7 de mayo, FJ 5.

[46] STC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 8.

[47] STC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 8.

[48] STC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 8.

[49] Torres Bonet, M., *Las comisiones*..., *op. cit.*, p. 190.

[50] *Cfr.* DSCG — Congreso de los Diputados, Comisión de investigación sobre la denominada "Operación Cataluña"..., Núm. 1, 28 de febrero de 2024; DSCG — Congreso de los Diputados, Comisión de investigación sobre el derecho a saber la verdad y las implicaciones...,

sesión constitutiva comprueba el Presidente del Congreso la existencia del *quorum* necesario para ello (arts. 78.1 RCD y 93.2 RSen) y, tras la lectura por el Letrado de las Cortes adscrito a la Comisión de los nombres de los parlamentarios, se declara formalmente constituida la CPI. Posteriormente procede la elección de los miembros de su «órgano de dirección colectivo»[51]: la Mesa de la CPI (arts. 41 RCD y 52.3 RSen, a semejanza del art. 72.2 CE), por voto ponderado (art. 52.3 RCD)[52], que sucede a mano alzada (por la prohibición de secreto: art. 85.1 RCD *in fine*).[53]

4.1. *Composición*

Las CPI están formadas por los miembros que designan los Grupos Parlamentarios en el número que, respecto de cada uno, haya indicado la Mesa del Congreso, oída la Junta de Portavoces, y en proporción a la importancia numérica de aquellos en la Cámara (arts. 40.1 RCD y 51.1 y 2 RSen). Pueden ser sustituidos en los términos que prevén los arts. 40.2 y 62 RSen.[54] De ello deriva, respecto de los afectados por la indagación, que carecen de derecho a recusar, como expresamente admiten algunas normas de nuestro entorno (§§ 5.3 UAGBrem, 4.3 UAGBerl o art. 5.2 UAGBay, entre otros).[55] Se trata, pues, de un contraste

---

Núm. 2, 28 de febrero de 2024; DSCG — Congreso de los Diputados, Comisión de investigación sobre el espionaje e intromisión..., Núm. 3, 28 de febrero de 2024; DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa a la gestión de las vacunas y el Plan de Vacunaciones en España, Núm. 17, 24 de junio de 2021; DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa a la utilización ilegal de efectivos, medios y recursos..., Núm. 2, 22 de diciembre de 2020; o DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa al accidente del vuelo JK 5022 de Spanair, Núm. 1, 22 de diciembre de 2020.

[51] Senén Hernández, M., «Artículo 41», en Ripollés Serrano, M. R. (coord.), *Comentarios..., op. cit.*, p. 345.

[52] El RSen no prevé que estas votaciones deban producirse por voto ponderado, tan solo requerido para la Comisión de Nombramientos (art. 185.2 RSen).

[53] En primer término, es elegido el Presidente de la CPI que, en primera vuelta, requiere la mayoría absoluta de los miembros que la componen; en segunda vuelta basta la mayoría simple (art. 37.1 RCD). Posteriormente son elegidos dos Vicepresidentes y dos Secretarios, bastando la mayoría simple. Elegidos los miembros de la Mesa, se levanta la primera sesión. Preparado el plan de trabajo —en sesión secreta— comienzan las comparecencias.

[54] El Derecho portugués exige que la sustitución se produzca bien por pérdida o suspensión del mandato o «*em caso de escusa justificada*» (art. 12.1 de la Ley Núm. 5, de 1 de marzo de 1993).

[55] También lo ha admitido la jurisprudencia constitucional peruana. *Cfr.* Campos, M., «Comisiones de Investigación en Perú», en Freire, N. (coord.), *Las comisiones parlamentarias de*

esencial con los procesos judiciales en los que la imparcialidad de los órganos del Estado es esencial.[56] Los vocales, como se ha dicho antes ya, ni son independientes, ni inamovibles ni tampoco plenamente responsables (*cfr.* cap. III.1.2.5).

Ahora bien, que no exista previsión expresa respecto de la imparcialidad de los vocales de las CPI no supone que no deban tomarse cautelas. Y, efectivamente, el TC ha reconocido ya que es posible excluir al parlamentario afectado por la investigación (*cfr.* cap. III.2). Se trata, entonces, de reconocer que nadie puede ser Juez y parte al mismo tiempo (ni siquiera en la indagación parlamentaria).

En cuanto a la composición de la CPI hay que destacar dos clases de aspectos. Unos cuantitativos y otros cualitativos.

4.1.1. *Aspectos cuantitativos*

La práctica parlamentaria demuestra que la propuesta de creación de la CPI ya suele indicar los miembros que compondrán la CPI. Por ejemplo:

> «La Comisión [de investigación sobre las actuaciones del Ministerio del Interior en relación con presuntas irregularidades que vinculan a altos cargos con una trama parapolicial] estará compuesta por cuatro representantes de los grupos parlamentarios que cuenten con más de cien miembros, tres de cada grupo parlamentario con más de cincuenta miembros, dos de cada grupo parlamentario con más de diez miembros y un representante de cada uno de los restantes grupos parlamentarios. [...]»[57].

De este modo, los acuerdos de creación de las CPI condicionan habitualmente su variable composición numérica (últimamente 30[58], 26[59], 24[60],

---

investigación en los ordenamientos latinoamericanos, Academia Parlamentaria (Cámara de Diputados de Chile), Universidad Central, RiL editores, Santiago de Chile, Chile, 2017, p. 190.

[56] Sobre imparcialidad judicial e investigación parlamentaria: *cfr.* cap. XII.2.

[57] BOCG – Congreso de los Diputados, Serie D, Núm. 502, 22 de septiembre de 2022, p. 3.

[58] Comisión de Investigación relativa a la utilización ilegal de efectivos, medios y recursos del Ministerio del Interior, con la finalidad de favorecer intereses políticos del PP y de anular pruebas inculpatorias para este partido en casos de corrupción, durante los mandatos de Gobierno del PP (XIV Legislatura).

[59] Comisión de Investigación relativa a la gestión de las vacunas y el Plan de Vacunación en España (XIV Legislatura).

[60] Comisión de Investigación sobre la denominada "Operación Cataluña" y las actuaciones del Ministerio del Interior… (XV Legislatura). También la Comisión de Investigación sobre el

23[61], 20[62], 19[63], 18[64], 16[65], miembros en el Congreso de los Diputados y 32[66] o 27[67] en el Senado).[68]

4.1.2. *Aspectos cualitativos*

La composición de las CPI no plantea únicamente cuestiones cuantitativas, sino también cualitativas, que pueden afectar a sujetos diversos.

4.1.2.1. Atinentes a los parlamentarios

En primer lugar, el TC ha declarado conforme con la CE la posibilidad de excluir a los parlamentarios afectados por la investigación realizada por una CPI de la Asamblea de Madrid en 2003.[69] Como se ha señalado antes, la relación directa o indirecta de algún parlamentario con el objeto de la indagación puede dar lugar a su exclusión, aunque no venga exigido así por los Reglamentos.[70]

También se ha discutido, a este respecto, la posibilidad de exigir a los vocales de las CPI alguna formación particular, lo que no es descabellado si se pien-

---

derecho a saber la verdad y las implicaciones derivadas de los atentados de Barcelona y Cambrils del 17 de agosto de 2017 (XV Legislatura).

[61] Comisión de Investigación relativa al accidente del vuelo JK 5022 de Spanair (XIV Legislatura).

[62] Comisión de Investigación sobre el accidente ferroviario ocurrido en Santiago el 24 de julio de 2013 (XII Legislatura).

[63] Comisión de Investigación sobre Gescartera (VII Legislatura).

[64] Comisión de Investigación sobre el 11 de marzo de 2004 (VIII Legislatura).

[65] Comisión de Investigación relativa al accidente del vuelo JK 5022 de Spanair (XII Legislatura).

[66] Comisión de Investigación sobre los contratos, licencias, concesiones, ayudas y otras operaciones del Gobierno y del sector público, relacionadas con la intermediación de Koldo García Izaguirre… (XV) Legislatura). También la Comisión de Investigación sobre la gestión del Presidente del Centro de Investigaciones Sociológicas (XV Legislatura).

[67] 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 (XII Legislatura). También en la Comisión de Investigación sobre la financiación de los partidos políticos (XII Legislatura).

[68] Lo anterior no impide reconocer otras CPI de composición más reducida, como la del Caso Flick, compuesta por 6 parlamentarios.

[69] *Cfr.* cap. III.2.

[70] Sí ordenan la exclusión, por ejemplo, los §§ 4.1 UAGBerl, 7.1 UAGHamb, 8.1 UAGBrand y, entre otros, el art. 5.1 UAGBay.

sa que la actividad de las CPI puede ser lesiva, en ocasiones, de derechos fundamentales.[71] En algunos Estados federados de Alemania, el director de los grupos de trabajo que pueden nombrar las CPI (*Arbeitsstab*) debe contar con una alta formación jurídica (§ 16.1 UAGHamb): debe estar habilitado para el ejercicio de la Judicatura (*Befähigung zum Richteramt*), que se obtiene tras superar los dos exigentes exámenes estatales que conforman los estudios de Derecho. En otros Estados federados, incluso, se exige que el Presidente (*Vorsitzender*) y el Vicepresidente (*Stellvertreter*) de la CPI estén habilitados para el ejercicio de la Judicatura (art. 3.1 UAGBay o § 5.1 UAGRheinPfalz).[72]

Una solución tal no parece, en España, plausible ni tampoco estrictamente necesaria, dada la asistencia jurídica de primer orden con que cuentan las CPI (arts. 45 RCD y 68 RSen). Tampoco la inclusión de Jueces (como sucede en Austria[73] en Bélgica[74] o en el Reino Unido[75]) en las CPI españolas parece una solución óptima.[76] Su intervención como *asesores jurídicos* (incompatible con el art. 117.3 CE y dudosa incluso desde la perspectiva del art. 117.4 CE) tampoco parece necesaria, dada la calidad del asesoramiento que pueden proveer los Letrados de las Cámaras.

4.1.2.2. Atinentes a los miembros del Gobierno

En segundo lugar, hay que hacer notar a este respecto, que no es admisible la participación de los miembros del Gobierno en una CPI que tenga por objeto indagar su actividad.[77] El mismo razonamiento que se ha hecho valer respecto del afectado por la investigación es trasladable a este respecto. Ahora bien, si el objeto de la CPI está alejado del control palamentario, nada tiene por qué impedir que los miembros del Gobierno (que sean, claro, parlamentarios) puedan sentarse en Comisión.

---

[71] *Cfr.* cap. V.9.

[72] Estas previsiones se explican entendiendo que los arts. 25.3 BayVerf y 91.4 CRheinPfalzVerf prevén la aplicación de las normas del proceso penal para la obtención de la prueba, igual que el art. 44.2 GG.

[73] §§ 7 y ss. VO-UA.

[74] Art. 4 § 2 de la Ley belga de 30 de mayo de 1880.

[75] *Cfr.* Dalton, P. J. y Dexter, R. J., *Constitutional Law*, Oyez, London, 1976, p. 86: «[...] *Not without reason judges are frequently appointed to conduct them*».

[76] Torres Muro, I., *Las comisiones..., op. cit.,* p. 50.

[77] Torres Bonet, M., *Las comisiones*..., *op. cit.*, p. 229.

4.2. Modo de tomar decisiones: el sistema de voto ponderado

Las decisiones de las CPI se adoptan en función del criterio de voto ponderado.[78] Lo prevé así el art. 52.3 RCD y lo reiteran habitualmente los acuerdos de creación.[79] Este sistema supone que la postura de cada uno de los miembros de la CPI tiene el mismo valor que el número de parlamentarios de su grupo en el Pleno.[80] Que el sistema de toma de decisiones sea el modelo de voto ponderado comporta, fundamentalmente, dos consecuencias. En primer término, que las votaciones no pueden ser secretas (art. 85.1 RCD), lo que debe entenderse aquí como secreto *para el resto de los parlamentarios*. Por ejemplo, las sesiones de elaboración y aprobación del plan de trabajo son secretas (art. 64.4 RCD), a pesar de que este se aprueba por voto ponderado (art. 52.3 RCD). La prohibición de voto ponderado secreto que prevé el art. 85.1 RCD no puede entenderse de modo que toda la actividad de las CPI deba ser pública. En segundo término, la adopción del modelo de voto ponderado en el seno de las CPI refuerza su comprensión como órganos de provisión de información al Pleno y no de control: difícilmente se pronunciarán unas CPI en contra de la actuación del Gobierno que el Pleno sustenta (*cfr.* cap. II.4.2).

5. Principios procedimentales

El procedimiento que se sigue ante una CPI viene configurado con base en una serie de principios, relativos bien a la organización formal de la investigación, bien a la aclaración de hechos.

5.1. Relativos a la organización formal de la investigación

Respecto de la organización formal de la investigación parlamentaria hay que abordar tres cuestiones: la oralidad de la investigación, la publicidad y la flexibilidad procedimental.

---

[78] En detalle sobre el sistema de voto ponderado, *cfr.* Gude Fernández, A., *Las comisiones..., op. cit.,* pp. 193 y ss.

[79] DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa a la utilización ilegal de efectivos, medios y recursos..., Núm. 2, 22 de diciembre de 2020; o DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa al accidente del vuelo JK 5022 de Spanair, Núm. 1, 22 de diciembre de 2020.

[80] Torres Muro, I., *Las comisiones..., op. cit.,* p. 47.

5.1.1. *Oralidad*

Aunque las normas reguladoras de la CE no prevén ningún principio general (y normativamente no domina ni la escritura ni la oralidad)[81], la investigación parlamentaria es eminentemente oral, pues las comparecencias (el acto esencial) suceden de viva voz.

Ahora bien, en la práctica, la investigación parlamentaria tiene un importante componente de escritura, por el uso intensivo que las CPI realizan de su facultad para recabar documentación.[82] A pesar de esto, nada impide que puedan darse procedimientos de investigación parlamentaria más orales que escritos o viceversa. En todo caso, la comparecencia (constitucionalmente anclada: art. 76.2 CE) tiene un rol particular en la indagación parlamentaria, de lo que podría derivarse, por lo menos *in abstracto*, una mayor relevancia constitucional de la oralidad.[83] Consecuencia práctica de todo lo anterior, sin embargo, no hay: ninguna norma obliga (al modo del art. 741.I LECrim) a las CPI a formarse convicción con y solo con *lo debatido*.[84] Es posible una indagación parlamentaria totalmente oral o escrita. Lo que sí deben respetar las Cámaras es que la publicidad sea suficiente y que, a la vez, queden suficientemente tutelados los derechos fundamentales de los posibles afectados. Más allá de ese intrínseco condicionamiento que supone la publicidad, nada obliga al Parlamento a configurar su procedimiento de una u otra manera.

5.1.2. *Publicidad*

La publicidad de la actividad parlamentaria ha ido variando en intensidad desde mediados de los años noventa del siglo pasado. Se trata, además, de una de las cuestiones más discutidas respecto del régimen de las CPI.[85] El 16 de junio de 1994 fue impuesta, tras la reforma del RCD, la publicidad como prin-

---

[81] Letrados adscritos a la CPI de incompatibilidades y tráfico de influencias, «Dictamen...», *op. cit.*, p. 134.

[82] Jiménez Díaz, A., «Artículo 52», en Ripollés Serrano, M. R. (coord.), *Comentarios..., op. cit.*, p. 440.

[83] Wolf, G. A., *Parlamentarischer..., op. cit.*, p. 135.

[84] En la Asamblea andaluza se ha afirmado que la indagación parlamentaria «se basa en la oralidad y en la presencia del compareciente» (DSPA – Comisión de investigación sobre ayudas sociolaborales 2001 - 2010, Núm. 1, 21 de agosto de 2012, p. 9).

[85] Torres Bonet, M., *Las comisiones...*, *op. cit.*, p. 250.

cipio general.[86] De este modo, al optar por la publicidad, prima el interés de que la ciudadanía conozca por sí misma «y sin el matiz que puedan introducir los diversos actores, cuál ha sido el contenido de la información proporcionada»[87] en la CPI. La previsión está justificada: el absoluto secreto (*a priori* más respetuoso con la intimidad de los afectados) puede derivar *a posteriori* en perjuicio para el afectado por la investigación.[88] Por otra parte, la CE parte de la publicidad de los trabajos de la Cámara (art. 80 CE). Nada de eso impide, sin embargo, declarar el secreto cuando esté justificado. En algunos supuestos, incluso, el secreto es obligatorio, como se verá en seguida.

5.1.2.1. Publicidad de la investigación parlamentaria en contraste con la del juicio oral

La finalidad de la publicidad en la indagación parlamentaria es en parte diversa de la que persigue aquella en el juicio oral (arts. 24.2 y 120 CE, 680 LECrim y 186 LOPJ).[89]

En el proceso penal, la introducción de la publicidad (tanto interna como externa)[90] tuvo por objeto permitir el control por la ciudadanía de unos Jueces formados en el Antiguo Régimen y, por tanto, poco proclives al respeto de todavía incipientes garantías procesales.[91] A eso se agrega hoy una legítima pre-

---

[86] BOCG – Congreso de los Diputados, Serie B, Núm. 75-5, 18 de junio de 1994, pp. 11 y ss.

[87] Astarloa Huarte-Mendicoa, I. y Cavero Gómez, M., «Cuestiones...», *op. cit.*, p. 170.

[88] También el Parlamento tiene prohibido causar indefensión (arts. 24.2 y 53.1 CE). «Su irradiación se debe a que acompaña a todas y cada una de las actividades (e inactividades) de todos y cada uno de los Juzgados y Salas de Justicia de España, así como de todas las autoridades públicas que se relacionan con su funcionamiento, de una manera o de otra»: Borrajo Iniesta, I., «El derecho a la tutela...», *op. cit.,* p. 40.

[89] También presente en los arts. 14.1 PIDCyP y 6.1 CEDH (textos invocables *ex* art. 10.2 CE), como habitualmente sucede en la jurisprudencia constitucional: STC 29/2023, de 17 de abril, FJ 2.

[90] *Cfr.* Del Moral García, A. y Santos Vijande, J. M., *Publicidad y secreto..., op. cit.*, pp. 3 y ss.

[91] Reacción al viejo modelo fue el art. 15 del Proyecto de Reglamento formado por la Comisión de Justicia de las Cortes de Cádiz «para que las causas criminales tengan un curso más expedito sin los perjuicios que resultan a los reos de la arbitrariedad [...] de los Jueces»: «[...] Todo acto del proceso ha de ser público desde la sumaria hasta la ejecución de la sentencia, incluyendo la votación [...]», recogido en Lasso Gaite, J. F., *Crónica de la codificación española*, Tomo III – Procedimiento penal, Ministerio de Justicia – Comisión General de Codificación, Madrid, 1975, p. 20. En la doctrina más moderna es, igualmente, lugar común esa afirmación: Gimeno

tensión ciudadana de conocer, no para controlar, sino para *poder confiar*.[92] La publicidad procesal supone, además, refuerzo de la independencia judicial *in abstracto*, pues aunque en el caso concreto el conocimiento del asunto sea reducido, la reprochable tentación de querer presionar al Juez queda, en cierta manera, frenada.[93] Por último, la publicidad procesal tiene, igualmente, una razón pragmática: aumenta la posibilidad de acierto de la decisión.[94]

La publicidad de la investigación parlamentaria comparte algunas de esas pretensiones. Cumple, sin embargo, una cierta función teatral o demostrativa: en la indagación parlamentaria, los actores se sirven del escenario para perseguir fines no necesariamente ligados con el objeto de la indagación. Se trata, por ejemplo, de obtener rédito electoral o incluso económico.[95] Una instrumentalización tal del proceso penal (aunque no infrecuente en la *praxis*)[96] es incom-

---

Sendra, V., *Derecho procesal penal*, 2.ª ed., Thomson Reuters – Civitas, Cizur Menor, 2015, p. 153; u Otero González P., «Medios de tutela ante los juicios paralelos durante la fase de juicio oral (a propósito de la STC 136/1999, de 20 de julio – caso de la Mesa Nacional de HB–)», *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, Vol. LIII, 2000, p. 288.

[92] STC 96/1987, de 10 de junio, FJ 2; González Navarro, A., «Reflexiones en torno a la publicidad mediata en el proceso penal español», *Anales de la Facultad de Derecho (Universidad de La Laguna)*, Núm. 18, 2001, pp. 368 y 369; o Fernández Montalvo, R., «Garantías constitucionales...», *op. cit.,* p. 87. También: *Protocolo de Comunicación..., op. cit.*, p. 6 (que no se refiere, sin embargo, a la necesidad de control); y *Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights – Right to a fair trial (criminal limb)*, Council of Europe – European Court of Human Rights, 2022, p. 56. La postura es evidentemente correcta si se tiene en consideración que a afirmar la confianza de los ciudadanos en el Derecho está también llamada la pena (*cfr.* cap. IX.2).

[93] Del Moral García, A. y Santos Vijande, J. M., *Publicidad y secreto..., op. cit.*, p. 9.

[94] STEDH de 26 de mayo de 1988 (Ektabani c. Suecia), § 55: «*This possibility of supervision by the public, even if sometimes merely theoretical or potential, is a guarantee to the accused that a real endeavour will be made to establish the truth* [...]». También: Del Moral García, A. y Santos Vijande, J. M., *Publicidad y secreto..., op. cit.*, pp. 190 y 191.

[95] Un buen ejemplo de teatralización puede verse en: DSPA – Comisión de investigación de la Fundación Andaluza Fondo..., Núm. 163, 7 de noviembre de 2019, pp. 1 y ss. De eso advierte incluso el compareciente que se siente más que en una CPI en un «acto de campaña electoral convocado por determinados partido» (p. 5).

[96] Buena muestra de ello es la restricción que, del ejercicio de la acción popular por ciertas entidades, propone el art. 121.d) Anteproyecto de LECrim 2020. Justifica el texto la exclusión «por su peculiar inserción en el orden constitucional como organizaciones de relevancia pública y por el especial riesgo de instrumentalización del proceso que dimana de su intervención activa en el debate político, deben estar también excluidos del ejercicio de esta acción» (Exposición de Motivos, ap. XXIV).

patible, sin embargo, con el Estado de Derecho. Ahora bien, reconocer esa cierta función teatral de la publicidad parlamentaria no puede suponer aceptar algunas conclusiones que se han ido planteando, sobre todo, en la doctrina alemana.

Para Schünemann, la publicidad de la investigación parlamentaria tiene *solo* como fin influir en la ciudadanía para aumentar las posibilidades de triunfo en la siguiente contienda electoral.[97] Esa pretensión política solo es legítima en la medida en que el objeto de la investigación no pase a segundo o tercer plano: una instrumentalización total del procedimiento es contrario al espíritu de la CE, que no reconoce la indagación parlamentaria para fomentar la teatralidad de sus involucrados, sino para aclarar un asunto de interés público. La investigación parlamentaria que solo satisface un interés político partidista es ilegítima.[98] No solo supone la utilización espuria de un instrumento estatal (por necesidad al servicio de *todos*), sino además un indebido gasto de recursos: la indagación parlamentaria es cara. No está la ciudadanía obligada a financiar el teatro de la indagación, sino una actividad estatal que verdaderamente redunde en el interés público.

Tampoco la tesis de Wolf puede ser, en este sentido, universal. Mantiene aquel que la publicidad en la indagación parlamentaria pretende excitar la atención de la ciudadanía con la intención de hacer presente que el Parlamento se ocupa de la autolimpieza («*Selbstreinigung*») del sistema político.[99] Esa tesis (también discutida a su manera en Estados Unidos)[100] puede ser acertada respecto de *algunas* CPI (especialmente las que tienen por objeto el control del

[97] Schünemann, B. «Parlamentarische Untersuchungsausschüse und Strafverfahren», en Rotsch T., Brüning, J. y Schady, J. (eds.), *Strafrecht – Jugendstrafrecht – Kriminalprävention und Praxis – Festschrift für Heribert Ostendorf zum 70. Geburtstag am 7. Dezember 2015*, Nomos, Baden-Baden, 2015, p. 825. En Estados Unidos también se pone de relieve el abuso de las CPI en tal sentido: Gage, S. M., «Constitutional Limitations...», *op. cit.*, p. 645. De una postura similar participa, entre nosotros, Carrasco Andrino, M. d. M., «Tutela...», *op. cit.,* p. 160. Para ella, lo relevante de la indagación parlamentaria «es la formación de un estado de opinión en el electorado especto de una determinada actuación de los sujetos que intervienen en la vida política».

[98] Hoffmann, W. F., «The Legitimate Functions of a Congressional Investigation», *Rutgers Law Review*, Vol. 9, Núm. 3, 1955, pp. 532.

[99] Wolf, G. A., *Parlamentarischer...*, *op. cit.,* p. 77.

[100] El Presidente Woodrow Wilson mantenía que la función informativa del Parlamento, que también podía ser desarrollada por una CPI era incluso más relevante que la legislativa (*cfr.* Stamps, N., «The Power...», *op. cit.,* p. 32). La frase ha sido habitualmente sacada de contexto, pues el Presidente se refería a una indagación particular sobre corrupción en la Administración (Gage, S. M., «Constitutional Limitations…», *op. cit.,* p. 652) y no en general.

Gobierno), pero no pueden hacerse extensivas a todas ni tampoco suponer que la publicidad parlamentaria es solo un *instrumento* de lucha política.

5.1.2.2. Secreto y «no publicidad» parlamentaria

El art. 64.1 RCD establece que las sesiones de las Comisiones *no serán públicas*, aunque «podrán asistir los representantes debidamente acreditados de los medios de comunicación social, excepto cuando aquéllas tengan carácter secreto».[101] Las sesiones de las comisiones son *secretas* (solo accesibles para personas autorizadas)[102] cuando lo acuerda la mayoría absoluta de sus miembros, a instancia de su Mesa, del Gobierno, de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la comisión (art. 64.2 RCD).[103]

Por otra parte, las sesiones de las CPI preparatorias de su plan de trabajo o las decisiones del Pleno, de deliberación interna o las reuniones de las Ponencias que se creen en su seno, «no serán públicas» (art. 64.4 RCD). Que no sean públicas es aquí equivalente a «secretas», es decir, que no pueden acceder terceros (ni los medios de comunicación autorizados, ni Senadores conforme al art. 66 RCD). Refuerza esta tesis el propio art. 64.4 RCD que, inmediatamente después de declarar que esas «no serán públicas», establece que «(s)erán *también* secretos los datos, informes o documentos»[104] facilitados a las CPI para el cumplimiento de sus funciones, cuando así lo disponga la Ley o cuando así lo acuerde la propia CPI.

Ahora bien, que el RCD faculte a las CPI para acordar el secreto no significa que su decisión pueda ser arbitraria ni tampoco exenta de «justificaciones de ningún tipo», por entenderse erróneamente que «el funcionamiento de la

---

[101] Al respecto, *cfr.* De Vega García, P., «El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional», *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 43, 1985, pp. 45 y ss.; y Figueruelo Burrieza, A., «Opinión pública, principio de publicidad y garantías parlamentarias», *Revista de las Cortes Generales*, Núm. 14, 1988, pp. 7 y ss. En otros países, la actividad de las CPI sigue siendo totalmente secreta, salvo que quienes hayan nombrado las CPI decidan otra cosa: art. 31.I de la Ley uruguaya Núm. 16698, de 25 de abril de 1995.

[102] Los Senadores, por ejemplo, podrán asistir a las sesiones del Pleno y de las Comisiones que no tengan carácter secreto (art. 66 RCD). El art. 83.2 RSen contiene una previsión homóloga: «Los Diputados podrán asistir, sin voz ni voto, a las sesiones del Pleno y de las Comisiones del Senado que no tengan carácter secreto, debiendo situarse en el lugar que, a tal efecto, señale la Presidencia».

[103] Como se ha visto, también algunas normas sectoriales prevén esta legitimación para solicitar a las CPI que discutan en sesión secreta (*cfr.* cap. I.5.1.1.2).

[104] La cursiva es nuestra.

Comisión de investigación puede obviarse por voluntad de la propia comisión»[105]. Pues, si como ya reconocía la —poco sospechosa de democrática— LSO 1968 en su Exposición de Motivos «la publicidad ha de ser característica de la actuación de los Órganos del Estado», difícilmente puede entenderse que las CPI estén legitimadas para restringir del todo la publicidad sin justificación alguna. Al contrario, las CPI deben fundar muy intensamente toda restricción de la publicidad y todas las facultades de que a estos efectos disponen deben interpretarse de manera restrictiva.[106]

A ese respecto, dispone el art. 64.2 RCD *in fine* que las sesiones que tengan por objeto la celebración de comparecencias informativas ante las CPI no serán públicas (es decir, pueden acceder los medios de comunicación social acreditados), salvo que: a) la comparecencia verse sobre materias declaradas reservadas o secretas conforme a la legislación vigente[107]; o b) que a juicio de la CPI los asuntos a tratar coincidan con actuaciones judiciales que hayan sido declaradas secretas[108]. Esto último no abarca por necesidad en general el procedimiento preliminar (*declarado* reservado por la Ley)[109], sino hechos que estén también siendo indagadas por un Juez y que, en ese caso concreto, están custodiadas bajo secreto de sumario (declarado *por el Juez*: *cfr.* cap. XII.3). De estas sesiones secretas se levanta acta taquigráfica, cuyo único ejemplar queda custodiado en la Presidencia y al que pueden acceder los Diputados, previo acuerdo de la Mesa de la Cámara (art. 96.2 RCD). El tenor de la norma excluye el acceso por otras autoridades (y ciudadanos)[110], aunque una interpretación teleológica de la norma conduce a entender que también los Jueces deben poder acceder a ella *ex* art. 17.1 LOPJ, cuidando la reserva. Lo mismo rige respecto de los parlamentarios, que están sujetos a severas sanciones si incumplen sus deberes de secreto (art. 101.1.º RCD).

Al margen de lo anterior, es irrelevante que la actividad de las CPI no sea pública en el sentido de los Reglamentos, pues el acceso por parte de los medios

---

[105] Torres Bonet, M., *Las comisiones...*, *op. cit.*, p. 265.

[106] Jiménez Díaz, A., «Comisiones de investigación...», *op. cit.,* pp. 76 y 77. En contra: González-Juliana, A., «El acceso...», *op. cit.,* p. 259, que admite la posibilidad de restringir la publicidad «sin necesidad de motivación alguna».

[107] Sobre los secretos oficiales, *cfr.* cap. IV.4.2.1.2.

[108] Sobre el secreto de sumario en relación con la actividad de las CPI, *cfr.* cap. XII.3.1.

[109] En contra: Del Moral García, A. y Santos Vijande, J. M., *Publicidad y secreto..., op. cit.*, p. 113. Para ellos incurre en confusión el art. 64.4.b) RCD, pues olvida que hay actuaciones judiciales que son secretas por sí mismas, sin necesidad de previa declaración al respecto.

[110] González-Juliana, A., «El acceso...», *op. cit.,* p. 259.

de comunicación masivos produce su retransmisión por televisión y por internet e, igualmente, las sesiones están disponibles en el portal web del Congreso de los Diputados.[111] *De facto*, por tanto, las sesiones son mucho más que públicas (y de ahí pueden derivar más perjuicios para el compareciente que si la audiencia fuera a puerta cerrada)[112]. Para su retransmisión por televisión sería aconsejable seguir las indicaciones dadas por el Protocolo de Comunicación de la Justicia (2020).[113]

En cuanto a la publicidad de las conclusiones de las CPI, el RCD prevé que aquellas de sean publicadas en el BOCG y comunicadas al Gobierno, sin perjuicio de su traslado al MF para el ejercicio de las acciones oportunas (art. 52.5 RCD). Igualmente, a petición del grupo parlamentario proponente, se publicarán —también en el BOCG— los votos particulares rechazados. El RSen, por su parte, determina que las conclusiones de las CPI serán publicadas, salvo que se acuerde lo contrario para todo o parte de ellas (art. 60.3). En la publicación de toda esa información deben ser justamente ponderados, no solo los intereses políticos del Parlamento, sino los derechos fundamentales (de afectados por la investigación y terceros), que no se agotan en la intimidad, el honor o la presunción de inocencia[114].

5.1.3. *Flexibilidad: dictado de oportunas normas de procedimiento*

La investigación parlamentaria se hace real a través de un procedimiento flexible. A ello ha contribuido la insuficiencia normativa y una *praxis* rica.[115]Además de eso, el art. 52.3 RCD habilita (sin paralelo en el RSen) a la Presidencia de la Cámara, oída la CPI, para «dictar las oportunas normas de procedimiento». Esta previsión trae cuenta de una enmienda propuesta por el Grupo Parlamentario Centrista al Proyecto de RCD en 1981, que pretendía atribuir a la propia CPI la posibilidad de dictar, ella misma, esas «oportunas

---

[111] Torres Bonet, M., *Las comisiones...*, *op. cit.*, p. 263 y 264.

[112] Así lo hizo notar en un iniicio el TS de los Estados Unidos, aunque luego ha restado importancia a sus primeras declaraciones. *Cfr.* WNC, «Congressional Investigations: Their Effect on a Witness' Right to a Fair Trial», *Alabama Law Review*, Vol. 22, Núm. 3, 1970, p. 572.

[113] Texto presentado por el Presidente del TS y del CGPJ a la Comisión Permanente el 27 de mayo de 2020 y al Pleno el 28 de mayo de 2020.

[114] Sobre eso, *cfr.* cap. VIII.

[115] Astarloa Huarte-Mendicoa, I. y Cavero Gómez, M., «Artículo 76...» en Alzaga Villaamil, O. (dir.), *Comentarios...*, *op. cit.,* p. 621.

normas de procedimiento».[116] La propuesta suscitó preocupación por los derechos de las minorías, como hacía saber el Sr. Marín González:

> «[...] si se le confiere a esa Comisión de Investigación una capacidad autonormativa, se puede dar una norma de procedimiento, en función de quien tenga la mayoría en la misma, que prácticamente la anule. [...] Creo que las normas de funcionamiento de una Comisión de Investigación deben regirse por el mismo régimen general de cualquier otro tipo de comisión dentro de la Cámara. Porque bien podríamos caer en la posibilidad de que esas normas de procedimiento anularan algunas de las circunstancias que normalmente están contenidas en el Reglamento con carácter general. [...] nos oponemos rotundamente al interés de introducir que las Comisiones de Investigación puedan producir otra serie de normas de procedimiento distintas a las generales de las comisiones normales del Parlamento[...]»[117].

El Grupo proponente aceptó transigir a este respecto, entendiendo que la previsión de las «oportunas normas de procedimiento» no tenía por objeto conferir un poder autonormativo a las CPI que pudiera ser utilizado de mala fe. La idea era, más bien, «crear un cauce en virtud del cual las personas que van a tener que comparecer en esa Comisión de Investigación puedan tener un conocimiento de las materias sobre las que, en definitiva, van a tener que informar» (Sr. Del Valle y Pérez).[118] Tuvo, finalmente, fortuna la propuesta del Sr. Herrero Rodríguez de Miñón: el Presidente de la Cámara dictaría las normas de procedimiento oída la CPI afectada.[119]

Al margen de eso, esta facultad de la Presidencia de la Cámara de dictar las oportunas normas de procedimiento es habitualmente reiterada por los acuerdos de creación de las CPI.[120] Su ejercicio no puede ser, sin embargo, arbitrario:

---

[116] BOCG – Congreso de los Diputados, Serie H, Núm. 33-I 1, 13 de abril de 1981, p. 198/29.

[117] DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de Reglamento, Núm. 26, 21 de mayo de 1981, p. 1257.

[118] DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de Reglamento, Núm. 26, 21 de mayo de 1981, p. 1258.

[119] DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de Reglamento, Núm. 26, 21 de mayo de 1981, p. 1260.

[120] *Cfr.* DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación sobre el accidente ferroviario ocurrido en Santiago de Compostela el 24 de julio de 2013, Núm. 49, 18 de abril de 2018, p. 2; DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa al accidente del vuelo JK 5022 de Spanair, Núm. 18, 18 de abril de 2018, p. 2.

la Presidencia de la Cámara está habilitada para dictar las normas de procedimiento que sean «oportunas», dirigidas (como deriva del *iter* normativo del art. 52.3 RCD) a acomodar la tarea indagatoria de la CPI a las circunstancias que sobrevengan, pero no a anular su operatividad en beneficio del mayoría. Eso exige el respeto de una serie de requisitos.

En primer lugar, el RCD no exige más formalidad que dar audiencia a la CPI —bien a iniciativa propia o de oficio por el Presidente de la Cámara.[121] Nada impide que las normas se dicten oralmente para el caso concreto, durante una comparecencia, por ejemplo. En tal caso deberá garantizarse que todos los involucrados en la CPI conocen la norma y, posteriormente, deberá constar por escrito, de modo que otros miembros del Parlamento puedan conocerla. Lo más lógico, sin embargo, parece ser que se dicten por escrito.

En segundo lugar, el dictado de estas normas de procedimiento debe ser oportuno. No concreta el RCD cuándo concurre esta situación de oportunidad. Define el DRAE el adjetivo «oportuno», sin embargo, como aquello «(q)ue se hace o sucede en tiempo a propósito y cuando conviene» (1.ª acepción). Una interpretación literal hace pensar que que estas normas de procedimiento tienen como presupuesto una situación de *conveniencia* y no de estricta necesidad, lo que debe ponderarse en el caso concreto. Se ha sostenido, a este respecto, que las oportunas normas de procedimiento solo tienen razón de ser cuando el plan de trabajo de las CPI incluya actuaciones carentes de cauces procedimentales para su ejecución.[122] Este es, efectivamente, uno de los supuestos en que puede ser conveniente dictar tales resoluciones. Su finalidad es, por tanto, llenar un vacío procedimental. Esto supone que toda modificación velada o no del objeto de la indagación por esa vía es ilegítima. No es posible, por ejemplo, prohibir una indagación parlamentaria simultánea a una judicial: no solo porque esa decisión no corresponde al Presidente de la Cámara (a la CE, en realidad: *cfr.* cap. XII.1), sino porque una decisión tal desborda el mismo objeto de las normas de procedimiento.

5.2. Relativos a la aclaración de los hechos

La investigación parlamentaria tiene por finalidad el esclarecimiento de determinados hechos, que conforman un asunto de interés público (art. 76.1

[121] Letrados adscritos a la CPI de incompatibilidades y tráfico de influencias, «Dictamen...», *op. cit.*, p. 133.

[122] Letrados adscritos a la CPI de incompatibilidades y tráfico de influencias, «Dictamen...», *op. cit.*, p. 133.

CE). Esta finalidad primordial de búsqueda de la verdad (libremente interpretada, posteriormente, por las conclusiones de la CPI y por el Pleno) tiene como fundamento, también, una serie de principios.

5.2.1. *Investigación de oficio: la verdad (y su posterior valoración política)*

La indagación parlamentaria sucede *ex officio*. No existe en el procedimiento de investigación parlamentaria ningún principio de justicia rogada (al modo del art. 216 LEC). En su tarea indagatoria, las CPI están obligadas a perseguir con todos los medios disponibles, una aclaración objetiva («*objektive Aufklärung*»[123]) de la realidad. Eso no impide que esa realidad sea *interpretada políticamente* de diversas maneras: la tarea de las CPI es aclarar unos hechos y ponderarlos. Pero en la primera tarea (*aclarar*) no están absueltas de perseguir la verdad de la manera más rigurosa posible.[124] Algunos parlamentarios son sensibles a ese respecto.[125]

Admitir lo contrario sería tanto como afirmar que las CPI no solo están legitimadas para valorar un *factum*, sino también para configurarlo a placer. Carece de sentido reprochar penalmente al que falta a la verdad (art. 502.3 CP) y, al mismo tiempo, admitir que las CPI están constitucionalmente legitimadas para mentir: ¿para qué amenazar con un reproche penal, entonces? No se trata solo, como mantiene el TC, de que las CPI emitan «juicios de oportunidad política que, por muy sólidos y fundados que resulten carecen jurídicamente de idoneidad para suplir la convicción de certeza que sólo el proceso judicial garantiza»[126]. Eso es, efectivamente, cierto.[127] La actividad indagatoria de las

[123] Vetter, J., «Rechtsfragen der Parallelität von Strafverfahren und parlamentarischem Untersuchungsverfahren», *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Vol. 3, 1989, p. 348.

[124] Algunos autores mantienen, efectivamente, que no están las CPI obligadas a la búsqueda de la verdad. Así: Schüneman, B. «Parlamentarische Untersuchungsausschüse und Strafverfahren», en Rotsch T., Brüning, J. y Schady, J. (eds.), *Strafrecht..., op. cit.,* p. 821; o Wolf, G. A., *Parlamentarischer..., op. cit.,* p. 130.

[125] DSPA – Comisión de investigación de la Fundación Andaluza Fondo..., Núm. 163, 7 de noviembre de 2019, p. 17: «[...] vamos a llegar hasta la verdad, cueste lo que cueste»; o DSPIB – Commissió no permanent d'investigació sobre les autopistes de Eivissa, Núm. 2, 7 de setembre de 2016, p. 9.

[126] STC 46/2001, de 15 de febrero, FJ 12; y STC 39/2008, de 10 de marzo, FJ 7.

[127] Algunos autores mantienen, en contra, que no están las CPI obligadas a la búsqueda de la verdad. Así: Schüneman, B. «Parlamentarische Untersuchungsausschüse und Strafverfahren»,

CPI se enfrenta a limitaciones que reducen sus *posibilidades* de alcanzar la verdad. Esas limitaciones, sin embargo, no pueden afectar a su *pretensión* de veracidad. De lo que se trata, si se quiere que las CPI (y con ellas el Parlamento y el Estado) cumplan una función verdaderamente relevante, es de que sustenten su actividad en unos hechos *reales*, con independencia de cuál sea la posterior valoración política.

Entonces: las CPI nombradas para indagar sobre accidentes (como el ferroviario de Santiago de Compostela en 2013 o el de Spanair en 2008) o atentados terroristas (como el del 11 de marzo de 2004 o los del 17 de agosto de 2017) pueden valorar tales hechos como tengan por conveniente políticamente, pero no pueden construir unos hechos distintos a los realmente acaecidos. No están constitucionalmente legitimadas las CPI para afirmar que los atentados no ocurrieron o que en los accidentes fallecieron menos personas de las que realmente fallecieron, por ejemplo.

5.2.2. *Libre valoración fáctica de la información obtenida*

En la valoración fáctica (y no política de la información que reciben), las CPI son libres: no están vinculadas por las afirmaciones de los comparecientes, ni tampoco por la documentación que reciben (salvo por la que, siendo pública, hace prueba plena de los hechos). Sí están vinculadas, sin embargo, por decisiones judiciales previas que produzcan eficacia de cosa juzgada material.[128] Les es exigible, también, dar audiencia a la persona afectada por la investigación (*cfr.* cap VIII.5.1.2.2), aunque no están obligadas, sin embargo, a garantizar ningún debate contradictorio al modo judicial.

Lo anterior no significa que estén absueltas las CPI de valorar racionalmente la información que reciben: la valoración contraria a las máximas de la experiencia de las afirmaciones de un compareciente, por ejemplo, puede ser corregida por la vía del recurso de amparo, siempre que sea lesiva de un derecho fundamental.[129] No es posible admitir, por tanto, que las CPI, surgidas como fruto de una decisión de oportunidad política, no se hallan sujetas a parámetros normativos en la valoración de los resultados de la encuesta.[130] El

---

en Rotsch T., Brüning, J. y Schady, J. (eds.), *Strafrecht..., op. cit.,* p. 821; o Wolf, G. A., *Parlamentarischer..., op. cit.,* p. 130.

[128] *Cfr.* cap. X.3.

[129] *Cfr.* cap. V.8.4.

[130] Torres Bonet, M., *Las comisiones...*, *op. cit.*, p. 394.

Derecho no admite que las CPI valoren pruebas obtenidas en lesión de derechos fundamentales (al modo del art. 11 LOPJ), que tampoco surtirán efectos en un proceso penal posterior.[131] Por ejemplo, no pueden fundar las CPI sus reproches a un ciudadano que ha sido compelido a inculparse frente a ellas.[132]

6. Procedimiento

La investigación parlamentaria sucede, como cualquier otro procedimiento, en diversas fases, cada una de ellas presupuesto de admisibilidad de la siguiente y condición de eficacia de las anteriores.[133] Acordada la creación de la CPI por el Pleno, constituida aquella y elegidos los miembros de su Mesa, da comienzo la investigación parlamentaria *stricto sensu*. Esta indagación sucede, a la vez, en diversas fases: en primer término, las CPI deben aprobar su plan de trabajo; en segundo lugar, se suceden las comparecencias al tiempo que se cursan las solicitudes de remisión de documentos; y, en tercer lugar, se delibera y se aprueban, en su caso, unas conclusiones, que reciben el nombre de dictamen en el Congreso de los Diputados (art. 52.4 RCD) y de informe en el Senado (art. 60.4 RSen).

6.1. Trabajos preparatorios de la investigación: el plan de trabajo

Las CPI están obligadas a elaborar un plan de trabajo (arts. 52.2 RCD y art. 60.1 RS). Esto sucede en sesión secreta (art. 64.4 RCD).[134] A este respecto hay dos cuestiones que tratar. De una parte, el contenido del plan de trabajo y, por otra parte, el órgano que lo aprueba.

---

[131] *Cfr.* cap. XI.3.

[132] En contra: Lucke, D., *Strafprozessuale…*, *op. cit.,* p. 196, sosteniendo que pueden las CPI valorar tales autoinculpaciones, dada la inexistente sanción que puede derivar de la indagación parlamentaria. También lo han entendido así algunos Tribunales alemanes (a este respecto, *cfr.* Glauben, P. J., «Parlamentarische Untersuchungsausschüsse versus paralelle Gerichtsverfahren», *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, Núm. 7, 2021, p. 453).

[133] Guasp, J., *Derecho Procesal Civil*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1956, p. 318.

[134] El RSen no prevé el secreto para estas sesiones, aunque por analogía puede asumirse.

6.1.1. *Contenido*

Respecto de su contenido, el RSen es más prolijo que su homólogo en la Cámara Baja. Aquel debe contener las actuaciones de las CPI y los plazos en que deben desarrollarse (art. 60.1 RSen). También los acuerdos de creación de las CPI suelen referirse al plan de trabajo. Por ejemplo:

> «La Comisión [de investigación sobre las actuaciones del Ministerio del Interior en relación con presuntas irregularidades que vinculan a altos cargos con una trama parapolicial] desarrollará su actividad conforme a un Plan de trabajo aprobado por la misma. La Comisión aprobará una relación de comparecientes, a petición de los Grupos parlamentarios. La Comisión aprobará una relación de documentación a solicitar de las Administraciones, entidades y expertos que se requieran desde el momento de la constitución de la Comisión, que podrá ir ampliándose, a la vista del desarrollo de las sesiones».[135]

En el plan deben constar, por tanto, las actuaciones que la CPI tenga por conveniente realizar, con el detalle de sus circunstancias (lugar, tiempo y forma) y motivación.[136]

6.1.2. *Órgano llamado a aprobarlo*

En la doctrina se discute desde antiguo sobre el órgano llamado a la aprobación de plan de trabajo, dado el silencio de los Reglamentos.[137] La *praxis* reciente, sin embargo, da por zanjada la cuestión: es la Mesa de la CPI la que aprueba *su* plan de trabajo y no la Mesa de la Cámara.[138] De ahí deriva sin esfuerzo que una CPI no puede estar vinculada al plan de trabajo de otra CPI anterior, aunque hubiera sido instituida con el mismo objeto en una Legislatu-

---

[135] BOCG – Congreso de los Diputados, Serie D, Núm. 502, 22 de septiembre de 2022, p. 3.

[136] Letrados adscritos a la CPI de incompatibilidades y tráfico de influencias, «Dictamen...», *op. cit.*, p. 131; o Torres Bonet, M., *Las comisiones..., op. cit.*, p. 244.

[137] *Cfr.* Aranda Álvarez, E., «El procedimiento en las Comisiones de Investigación», en AA.VV., *Problemas actuales..., op. cit.,* p. 779.

[138] Aranda Álvarez, E., «Transformaciones...», *op. cit.,* p. 118. En contra: Letrados adscritos a la CPI de incompatibilidades y tráfico de influencias, «Dictamen...», *op. cit.*, pp. 131 y 132.

ra previa.[139] Admitir lo contrario supondría limitar inconstitucionalmente el poder de indagación de las nuevas Cortes, que pueden estar configuradas de manera radicalmente distinta a las que nombraron la CPI. Estas circunstancias han sido entendidas así por la Mesa del Congreso, que ya ha puesto de relieve la inexistente vinculación.[140] Ahora bien, nada impide al Pleno nombrar una CPI cuyo objeto estribe en «concluir el plan de trabajo aprobado»[141] por una CPI anterior. Nada impide, tampoco, que una CPI se oriente (o incluso siga literalmente) un plan de trabajo aprobado por la anterior CPI.

6.2. Potestades indagatorias

Examinado ya el procedimiento de investigación, hay que abordar ahora las potestades que asisten a las Cortes en esa tarea. El debate principal a este respecto es el alcance de las mismas (sobre todo en contraste con las de los Jueces de Instrucción).

6.2.1. *Un breve apunte de Derecho extranjero*

Algunas constituciones de nuestro entorno atribuyen a sus CPI las mismas facultades de investigación que a los órganos jurisdiccionales, sometidas también a análogos límites. Así sucede en distinta extensión en las Constituciones de Portugal (art. 178.5)[142], de Alemania (art. 44.2)[143], de Italia (art. 82)[144] o de Brasil[145]. Homologables previsiones contiene, también, la Constitución de Ve-

[139] BOCG – Congreso de los Diputados, Serie D, Núm. 72, 23 de abril de 2020, p. 2.

[140] BOCG – Congreso de los Diputados, Serie D, Núm. 54, 19 de septiembre de 2019, p. 6.

[141] BOCG – Congreso de los Diputados, Serie D, Núm. 72, 23 de abril de 2020, p. 2.

[142] «Las Comisiones parlamentarias de investigación gozan de poderes de investigación propios de las autoridades judiciales».

[143] «En la obtención del material probatorio [por las CPI] se aplicarán por analogía las disposiciones del procedimiento penal. No se afectará al secreto de la correspondencia, de las comunicaciones postales y de las telecomunicaciones».

[144] «Cada Cámara podrá acordar investigaciones sobre materias de interés público. [...] Con este fin nombrará entre sus componentes una Comisión formada de tal modo que refleje la proporción de los diversos grupos. La Comisión de investigación procederá a las indagaciones y a los exámenes con los mismos poderes y las mismas limitaciones que la autoridad judicial».

[145] «Las comisiones parlamentarias de investigación, que tendrán poderes de investigación propias de las autoridades judiciales, además de otros previstos en los reglamentos de las respec-

nezuela (art. 224)[146] que expresamente requiere intermediación judicial para el ejercicio de aquellas facultades. Lo mismo sucede en Paraguay, donde las CPI gozan de amplias potestades de indagación con asistencia judicial.[147] En Perú la situación es parangonable, pues aunque el art. 97 de su Constitución (de muy similar tenor al art. 76 CE) no se refiere a tales facultades, algunos autores defienden la procedencia de, por ejemplo, una detención con autorización judicial.[148] También el Derecho noruego conoce, por ejemplo, una previsión similar (aunque no con rango constitucional).[149] E incluso, en algunos regímenes en que el poder de indagación del Parlamento no está expresamente reconocido en la Constitución (sino que se entiende, por tanto, inherente) se admite que las CPI tienen derecho a severas medidas de indagación, con autorización judicial.[150]

6.2.2. *Panorámica del régimen español*

En nuestro país, la cuestión es menos nítida: la CE no atribuye a las CPI expresamente potestades de indagación análogas a las judiciales, lo que no sig-

---

tivas Cámaras, serán creadas por la Cámara de los Diputados y por el Senado Federal, conjunta o separadamente, mediante requerimiento de un tercio de sus miembros, para la averiguación de un hecho determinado y por un plazo cierto, siendo sus conclusiones, si fuera el caso, dirigidas al Ministerio Público, para que promueva la responsabilidad civil o penal de los infractores». Brasil ha promulgado también una norma al respecto: la Ley Núm. 1579, de 18 de marzo de 1952 (revisada profundamente en 2016).

[146] «El ejercicio de la facultad de investigación no afecta las atribuciones de los demás poderes públicos. Los jueces o juezas estarán obligados u obligadas a evacuar las pruebas para las cuales reciban comisión de la Asamblea Nacional o de sus Comisiones».

[147] El art. 8.II de la Ley Núm. 137, de 7 de abril de 1993 prevé lo siguiente: «La Comisión si tuviese motivos fundados para presumir que en determinado lugar existen objetos o cosas, necesarios para el descubrimiento y comprobación de la verdad podrá solicitar el Juez de Turno, en lo Civil en lo Penal, de la Circunscripción respectiva, que disponga la inmediata orden de allanamiento o registro de domicilio correspondiente, y el inventario, embargo o secuestro de los objetos o cosas». La solicitud puede ser (conforme al ap. II), incluso, verbal.

[148] Eguiguren Praeli, F. J., «Algunas consideraciones...», *op. cit.*, p. 151.

[149] § 43.II de la Ley de Tribunales (*Lov om domstolene*) de 1915, revisada en 2023: «Una comisión de investigación [...] puede exigir la obtención de pruebas en los tribunales de conformidad con la § 44».

[150] Rodríguez-Ferrand, G., «Argentina», en Acosta, L. (dir.), *Parliamentary Right..., op. cit.*, p. 5.

nifica que no puedan hipotéticamente disponer de ellas. Y aunque sus potestades de indagación *directas* no sean comparables a las de un Juez instructor nada ha impedido a las CPI acceder en la *praxis* a un ingente volumen de información, sin someterse prácticamente a límites de ningún tipo, ni cuantitativos ni cualitativos.[151]

Doctrinalmente se ha asumido, entre nosotros, que las CPI carecen de toda posibilidad para adoptar medidas de indagación análogas a las judiciales.[152] Desde otras posiciones, sin embargo, se ha mantenido que no hay inconveniente en admitir que las CPI «disponen entre otras de las facultades de instrucción que el ordenamiento contempla en favor de los órganos del poder judicial»[153], sin intermediación judicial.[154] También existe una tesis intermedia (que las CPI pueden disponer de tales medidas indagatorias con asistencia judicial *ex* art. 109 CE):

> «[...] el hecho de que no se les hayan atribuido estos poderes a las Comisiones de Investigación no quiere decir que no puedan en modo alguno llegar a valerse de ellos. Recordemos a este respecto que el artículo 109 de la Constitución permite que las Cámaras y sus Comisiones puedan recabar el auxilio de las autoridades gubernativas y judiciales. Por lo tanto, es perfectamente regular que la Comisión de Investigación, en base a este precepto constitucional, recabe la ayuda del juez para lograr datos que no están en condiciones de conseguir por medio de sus propias atribuciones. Claro que, como es evidente, no se tratará entonces del ejercicio de facultades propias, sino una forma indirecta de obtener información [...]»[155].

---

[151] Astarloa Huarte-Mendicoa, I. y Cavero Gómez, M., «Artículo 76...» en Alzaga Villaamil, O. (dir.), *Comentarios..., op. cit.*, p. 625.

[152] Jiménez Díaz, A., «Artículo 52», en Ripollés Serrano (coord.), M. R., *Comentarios...*, *op. cit.,* p. 443; Gude Fernández, A., *Las comisiones..., op. cit.,* p. 230; Astarloa Huarte-Mendicoa, I. y Cavero Gómez, M., «Artículo 76...» en Alzaga Villaamil, O. (dir.), *Comentarios..., op. cit.*, p. 600; López de Lerma Galán, J. «El control de la actividad parlamentaria como garantía del sistema constitucional», *Estudios de Deusto*, Vol. 61, 2021, p. 58; Díez-Picazo, L. M., *Ordenamiento..., op. cit.*, p. 266; Pérez-Ugena y Coromina, A., *El Consejo General del Poder Judicial y las Cortes Generales,* Tes. Doc., Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1997, p. 425; o Letrados adscritos a la CPI de incompatibilidades y tráfico de influencias, «Dictamen...», *op. cit*., p. 151.

[153] Villacorta Mancebo, L., *Hacia..., op. cit.* p. 220.

[154] *Cfr.* Caamaño, F., «Comisiones...», *op. cit.,* p. 166.

[155] Lucas Murillo de la Cueva, P., «Las comisiones...», *op. cit.,* p. 164. Abona también esa tesis: Arévalo Gutiérrez, A., «Las Comisiones de Investigación...», *op. cit.,* p. 150, nota 74.

Esta interpretación del art. 109 CE no comporta una vulneración del principio de separación de poderes, como mantiene Torres Bonet, «según el cual cada poder del Estado supone exclusivamente de las facultades de actuación expresamente atribuidas por la Constitución»[156]. Admitirlo supondría, correlativamente, asumir que las facultades de la Agencia Tributaria para realizar una entrada y registro son incompatibles con la CE, a pesar de suceder con intermediación judicial.[157] No tendría sentido, además, restringir la cooperación que las CPI pueden solicitar a los órganos judiciales a la «complementación de los medios que *per se*, tienen las comisiones»[158]. Sería superflua la norma si no permitiese a las CPI alcanzar un *plus* de lo que ellas, por sí mismas, pueden obtener.

Ahora bien, este *plus* que pueden obtener las CPI con base en el art. 109 CE exige un desarrollo legal que concrete y delimite los presupuestos de las medidas indagatorias. Es decir, el art. 109 CE es norma habilitante para que, con auxilio judicial, las CPI puedan adoptar medidas indagatorias restrictivas de derechos, siempre que la Ley lo haya previsto. Sin habilitación legal que desarrolle el art. 109 CE, las CPI solo disponen de los clásicos poderes para ordenar comparecencias y reclamar documentación en términos no particularmente amplios.

Lo anterior es consecuencia de que la actividad indagatoria del Parlamento debe estar determinada, como exigencia del principio de seguridad jurídica (*cfr.* cap. IV.1, en cuanto al objeto de la investigación). Este reclama que el destinatario de las medidas (sean cuales sean) conozca con exactitud y antelación qué se espera de él.[159] Por ejemplo, cuando la CPI solicita la remisión de documentación, debe concretar con el máximo detalle que le sea posible (pues evidentemente no conoce la documentación)[160], lo que le debe ser remitido. Lo que no es admisible es una suerte de «pesca de arrastre», que faculte a la CPI para re-

---

[156] Torres Bonet, M., «Las relaciones las Comisiones de investigación y el Poder Judicial», en AA.VV., *Problemas..., op. cit.,* p. 664.

[157] Respecto de la virtualidad interpretativa de las potestades de la Agencia Tributaria en relación con las CPI, *cfr.* cap. V.6.2.4.2.

[158] Álvarez Ossorio-Fernández, C., *Teoría..., op. cit.,* p. 153.

[159] Risse, J. y Oehm, M., «Das Recht des parlamentarischen Untersuchungsausschusses auf Dokumentenvorlage», *Neue Juristiche Wochenschrift*, Núm. 26, 2021, ap. 25.

[160] Esto es claro en el Parlamento de Cataluña, *cfr.* DSPC – Comissió d'investigació sobre l'Espionatge de Representants Polítics..., Sèrie C, Núm. 509, 20 de gener de 2023, p. 32: «[...] *nosaltres requerim tota una sèrie de documentació i la requerim a nivell macro, és a dir, tot allò que consti en els arxius. Ho fem així perquè no hem tingut la possibilitat de concretar i afinar més quina documentació demanem a cada organisme oficial, perquè, com que no sabem res, tampoc sabem què demanar*».

clamar *en general todo lo que sea de interés*, sin restringirse a ningún límite.[161] Y, efectivamente, la intensidad con que algunos derechos fundamentales pueden verse restringidos (intimidad, por ejemplo: *cfr.* cap. VII.3.3) exige que la CPI concrete qué quiere y por qué lo quiere exactamente.[162] El Derecho español, como se ha señalado antes, no ofrece suficiente determinación respecto de las medidas que, al amparo del art. 109 CE, pudiera solicitar a un Tribunal auxiliante una CPI. De tal manera, hay que concluir que a las CPI solo asisten las clásicas potestades de reclamar comparecencias (art. 76.2 CE) y documentación (RD-Ley 5/1994), hasta que la Ley prevea algo distinto.

Aun así, la falta de precisión legal no exime de abordar en detalle el art. 109 CE, que es sustento para una posible habilitación legal. La norma establece lo siguiente: «(l)as Cámaras y sus Comisiones podrán recabar, a través de los Presidentes de aquéllas, la información y ayuda que precisen del Gobierno y de sus Departamentos y de cualesquiera autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas».[163]

6.2.3. *El contenido del art. 109 CE*

Con base en el art. 109 CE y con el correspondiente desarrollo legislativo, las CPI podrían recabar auxilio judicial para la adopción de las medidas necesarias para su investigación. No se trata de reconocer que las CPI todo lo puedan «por su propia naturaleza y por la fuerza del recuerdo histórico»[164], sino de dar justa cuenta del papel central del Parlamento en el Estado y, sin desconocer sus límites, reconocer las potestades que requiere para desempeñar sus funciones (derivadas de la CE).

Al margen de eso, nada concreta el art. 109 CE sobre los procedimientos mediante los cuales se canaliza la colaboración, ni tampoco impone, por tanto, que esta deba transcurrir necesariamente por medio de comparecencias de Jue-

---

[161] Risse, J. y Oehm, M., «Das Recht...», *op. cit.,* aps. 26 y 28.

[162] A. del Juez de Instrucción (*Ermittlungsrichter*) del BGH de 7 de febrero de 2017 (1 BGs 74/17), ap. 19; o Teubner, P., *Untersuchungs..., op. cit.,* p. 35 y ss.

[163] Su ámbito de aplicación no se restringe a una función concreta del Parlamento, sino que sirve a todas ellas, lo que no impide reconocer una cierta preferencia respecto de la actividad de control del Gobierno: Tudela Aranda, «Artículo 109», en Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, M. y Casas Baamonde, M. E. (dirs.), *Comentarios..., op. cit.*, p. 582.

[164] Astarloa Huarte-Mendicoa, I. y Cavero Gómez, M., «Artículo 76...» en Alzaga Villaamil, O. (dir.), *Comentarios...*, *op. cit.,* p. 647.

ces y Magistrados (admisibles en Derecho: *cfr.* cap. VII.1.2.4).[165] El precepto no permite constreñir a una u otra manera el modo en que la información y la ayuda se prestan.

6.2.3.1. «Recabar»

La primera cuestión que plantea la norma es qué debe entenderse por «recabar». El DRAE define la voz «recabar» como: «alcanzar, conseguir con instancias o súplicas lo que se desea» (1.ª acepción); «pedir, reclamar algo alegando o suponiendo un derecho» (2.ª acepción); y «recoger, recaudar o guardar» (3.ª acepción, en desuso). El sentido habitual de la voz recabar se relaciona, por tanto, con una solicitud que depende de la intermediación del sujeto receptor.

Este es el sentido que parece desprenderse de otros preceptos de la CE como el art. 53.2 («Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela...») o el art. 75.2 («[...] El Pleno podrá, no obstante, recabar en cualquier momento...»). En ambos preceptos, la noción «recabar» presupone la existencia de un derecho a pedir (2.ª acepción, *supra*): cualquier ciudadano «podrá» recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en los arts. 14 a 30 CE; e, igualmente, el Pleno de la Cámara, como titular de la potestad legislativa, «podrá» exigir de la Comisión Legislativa Permanente el debate y votación de cualquier proyecto o proposición de Ley. Otras normas análogas presentes en los Reglamentos parlamentarios permiten llegar a la misma conclusión. En los arts. 7.1, 44, 140.3, 149 y 162.1 RCD el empleo del verbo «recabar» responde a la misma idea: dar cuenta de un derecho a pedir algo. También en los arts. 56.g) y 67.I RSen es posible trazar la misma comprensión de la voz «recabar».

Fuera del contexto parlamentario, otras disposiciones como la LOPJ (arts. 52, 171.3, 236 ter, 274 o 359.1, entre otros), la LECrim (arts. 309 bis.II, 416.1.3.º, 767, 784.2, entre otros), la LEC (arts. 217.5.II o 429.5.II, entre otros), emplean la noción «recabar» en un sentido similar. De todo lo anterior deriva, por tanto, el siguiente sentido de la voz «recabar» en el art. 109 CE: pedir algo que, en principio, se tiene derecho a recibir.

6.2.3.2. «Información y ayuda que precisen»

Aclarado el significado de la noción «recabar» debe abordarse ahora el objeto de la solicitud: «obtener la información y ayuda que [las Cámaras o sus Comisiones] precisen».

[165] STC 191/2016, de 26 de diciembre, FJ 6 C d).

La CE emplea la noción «información» o derivaciones suyas en diversos preceptos. De ellas —del art. 17.4 CE, por ejemplo— deriva el entendimiento común de información como conjunto de datos. Lo mismo puede decirse de la noción «ayuda» que solo aparece referenciada en el art. 109 CE, donde significa «cooperación»[166]. El mismo sentido deriva del art. 44 RCD, que encuentra en el art. 109 CE su fundamento normativo y del art. 67.1 RSen, aunque este último contrapone «información y ayuda» a «documentación». En definitiva: por información se entiende aquí un dar (datos en cualquier soporte); por ayuda un hacer que le sea posible física y jurídicamente al destinatario de la solicitud.

Este dar y este hacer a que tienen, en principio, derecho las CPI debe ser *preciso*. Es decir, necesario o indispensable.[167] La noción de «necesidad» ha sido ampliamente tratada por el TC en el marco del canon de proporcionalidad de la actividad estatal y es útil en el marco de una interpretación sistemática. La necesidad a que se refiere el art. 109 CE con la voz «precisen» supone, entonces, que la medida cumple la proporcionalidad a que se refiere el canon asumido por el TC y, en particular, que no existe otra medida menos lesiva de posiciones jurídicas que la adoptada por la CPI que le permita igualmente obtener los datos necesarios para desarrollar su actividad.

6.2.3.3. «Cualesquiera autoridades del Estado», incluidas las judiciales

La dicción del art. 109 CE abarca también a las autoridades judiciales que, como se ha señalado anteriormente, están obligadas a colaborar con las CPI. La cuestión no es pacífica y buena parte de la doctrina ha admitido[168] (y otra negado)[169] el derecho de las CPI de recabar «información y ayuda» también de los órganos jurisdiccionales.[170] Una interpretación sistemática de la norma po-

[166] Voz «ayudar», 1.ª acepción DRAE.

[167] Voz «preciso», 7.ª acepción DRAE.

[168] Recoder de Casso, E. y García-Escudero Márquez, P., «Artículo 76» en Garrido Falla, F. (dir.), *Comentarios..., op. cit.,* p. 1296; Torres Muro, I., *Las comisiones..., op. cit.*, p. 113; o Arnaldo Alcubilla, E., «Las relaciones entre las Cortes Generales y el Poder Judicial: Diagnóstico en el 40 aniversario de la Constitución», *Revista de las Cortes Generales*, Núm. 104, 2018, p. 702, que lo admite «siempre y cuando quede perfectamente salvaguardada la independencia judicial».

[169] En contra: Punset, R., *Estudios..., op. cit.,* p. 169. Algunas autoras sostienen que no existe tal obligación, dada la inviolabilidad de las Cortes Generales (art. 66.3 CE). Así: García Mahamut, R., *Las Comisiones..., op. cit.,* p. 277. Tal tesis no puede, sin embargo, prosperar (*cfr.* cap. XII.3).

[170] En particular, sobre el art. 109 CE, *cfr.* cap. V.6.2.3.

dría conducir a negar la obligación de colaborar de los Jueces y Magistrados, pues el art. 109 CE viene ubicado en el Tít. V CE, dedicado a las «Relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales».

Sin embargo, tanto el muy amplio tenor literal de la norma («cualesquiera autoridades del Estado») como su *iter* parlamentario[171] permiten admitir la obligación de Jueces y Tribunales de colaborar con las CPI.[172] Ahora bien, sin habilitación legal es complejo determinar el alcance de la obligación.

Pero la cuestión de la colaboración de las autoridades judiciales con las CPI al amparo de este art. 109 CE debe abordarse, al margen de lo anterior, desde dos perspectivas: a) la colaboración o auxilio que prestan los órganos judiciales respecto de *sí mismos* (remitiendo, por ejemplo, documentación que se encuentra en su poder); y b) la que prestan obligando o compeliendo a *terceros* a colaborar con una CPI. Lo primero se aborda en detalle en el cap. XII.3. Respecto de lo segundo hay que advertir que las autoridades judiciales están obligadas a prestar colaboración a las CPI. Sin embargo, la falta de concreción legal (dada la indeterminación del art. 109 CE) frustrará las solicitudes de las CPI en ese sentido.

> Por ejemplo, si una CPI solicitara a un Juez de Instrucción que detuviera a un llamado a comparecer que se niega a hacerlo, no podría aquel ordenarlo. Tampoco podría ordenar la entrada y registro de un domicilio solicitada por la CPI, si ninguna norma legal habilitara para ello (como no es el caso en España).

Más allá de lo anterior, debe hacerse notar, igualmente, la obligación del MF de colaborar con las CPI. Como en el resto de casos, la obligación no es absoluta: decae cuando existe algún «obstáculo legal» (art. 10 EOMF) como el secreto de sumario: *cfr.* cap. XII.3. Además, no puede exigirse al MF una colaboración que exceda de sus funciones.[173] En este marco, puede ser requerido para comparecer ante una CPI el Fiscal General del Estado para informar[174],

---

[171] *Cfr.* cap. I.1.

[172] Doménech Alegre, S. y Tajadura Tejada, I., «Investigación parlamentaria e indagación judicial: historia de una difícil convivencia», en AA.VV., *Una vida..., op. cit.,* p. 170.

[173] Conde-Pumpido Ferreiro, C., «Las relaciones de las Cortes Generales con el Ministerio Fiscal», en AA. VV., *II Jornadas..., op. cit.*, p. 119.

[174] Astarloa Huarte-Mendicoa, I., *El Parlamento moderno – Importancia, descrédito y cambio*, Iustel, Madrid, 2017, p. 252.

incluso sobre casos singulares[175]. Esto no quiere decir, sin embargo, que necesariamente deba responder a lo que se le pregunta.

6.2.4. *Otros ejemplos de órganos no judiciales con potestades indagatorias asimilables*

La existencia en nuestro Derecho de otros órganos no judiciales (derivados del Parlamento o no) con severas potestades de indagación debe igualmente conducir, en el contexto de una interpretación sistemática, a asumir que, con intermediación judicial y con la pertinente previsión legal, pueden también las CPI adoptar medidas análogas.

6.2.4.1. El Tribunal de Cuentas y el Defensor del Pueblo

Tanto el Defensor del Pueblo[176] como el Tribunal de Cuentas[177] tienen a su disposición, como órganos dependientes del Parlamento, medidas indagatorias potencialmente lesivas de derechos fundamentales. Una interpretación sistemática de su régimen jurídico en relación con el art. 109 CE debe conducir a afirmar que las mismas posibilidades indagatorias asistirían a las CPI si contaran, como aquellos órganos, con una Ley que determinase aquellas potestades.[178] No supone esto desconocer que el Tribunal de Cuentas ejerce, efectivamente, funciones jurisdiccionales y que en tales supuestos no es parangonable su actividad a las de las CPI. Sin embargo, las amplias medidas indagatorias que el Tribunal de Cuentas emprende al margen de su actividad de enjuiciamiento de la responsabilidad contable pudieran asistir igualmente a las CPI con la pertinente habilitación legal. Lo mismo puede decirse respecto del Defensor del Pueblo, con la salvedad de que no ejerce función jurisdiccional alguna.

---

[175] Secretaría General del Congreso de los Diputados, «Informe acerca de una solicitud de comparecencia del Fiscal General del Estado para informar sobre la actividad procesal del Ministerio Fiscal en un sumario determinado», *Revista de las Cortes Generales*, Núm. 15, 1988, p. 226; igualmente, Conde-Pumpido Ferreiro, C., «Las relaciones...», en AA.VV., *II Jornadas..., op. cit.*, p. 122.

[176] Art. 19.2 LO 3/1981.

[177] Art. 7.1 LO 2/1982 y 30.1 Ley 7/1988.

[178] Massó Garrote, M. F., *Poderes...,* p. 72.

6.2.4.2. La Agencia Tributaria

También a la Agencia Tributaria (y a otros organismos)[179] asisten potestades indagatorias posiblemente lesivas de derechos fundamentales, que puede ejercitar con autorización judicial y previsión legal (art. 113 LGT, por ejemplo).[180] Entonces, si la Agencia Tributaria está legitimada para acceder, con base en ese precepto y con autorización judicial, al domicilio (constitucionalmente protegido: art. 18.2 CE) de un ciudadano, nada puede impedir que, con la preceptiva habilitación legal y autorización judicial, igualmente puedan hacerlo las CPI.[181] La aplicación de tributos no es una actividad constitucionalmente mejor valorada que la indagación parlamentaria, como tampoco lo es la jurisdiccional (*cfr.* cap. IX.1).

6.2.5. *El principio de proporcionalidad*

El poder de investigación del Parlamento (como todo poder estatal) se ve condicionado, de otra parte, por el principio de proporcionalidad en una doble vertiente: prohibición de exceso (*Übermaßverbot*)[182] y como prohibición de insuficiencia (*Untermaßverbot*)[183]. El primero supone que toda actuación estatal debe perseguir un fin legítimo, que debe ser idónea o adecuada para alcanzarlo, que debe ser necesaria —es decir, ser el medio menos lesivo para la consecución del fin— y que debe ser proporcionada en sentido estricto, es decir, que en una ponderación de los intereses en liza, debe prevalecer aquel que revista mayor importancia.[184] Así, tanto la extensión como la intensidad con que se desarrolla la investigación deben respetar las exigencias de la proporcionalidad.[185] Su

---

[179] El art. 18.2 de la LSA, que regula las potestades de la Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil permite, con autorización judicial, realizar indagaciones en lugares donde se han producido accidentes y que, en ocasiones, son también indagados por un órgano jurisdiccional.

[180] *Cfr.* también art. 142.IV LGT y arts. 72 y 90.3 RGGI.

[181] También está legitimada la Agencia Tributaria para embargar —en último lugar—bienes o derechos «para cuya traba sea necesaria la entrada en el domicilio del obligado tributario» (art. 169.4 LGT).

[182] A. del BVerfG de 13 de marzo de 2023 (2 – BvR 829/21), ap. 63.

[183] S. del BVerfG de 28 de mayo de 1993 (2 – BvF 2/90 – 4-5/92), ap. 159.

[184] Por todas, *cfr.* STC 23/2022, de 21 de febrero, FJ 3 B).

[185] Friedrich, K.-D., *Der parlamentarische..., op. cit.,* p. 99; o Teubner, P., *Untersuchungs..., op. cit.,* p. 44.

virtualidad se proyecta sobre las medidas de investigación en particular como ordenar una comparecencia o solicitar la remisión de una documentación. Esto no implica, sin embargo, que el principio de proporcionalidad —como prohibición de exceso— no opere en otros momentos de la investigación parlamentaria, como al momento de nombrar la CPI. Del mismo modo, la prohibición de insuficiencia obliga a los órganos del Parlamento a realizar eficazmente su tarea de proteger los derechos fundamentales de los afectados.

7. Terminación

Nada establece la CE sobre la terminación de la investigación parlamentaria, más allá de que sus conclusiones no son vinculantes «para los Tribunales» y que no «afectarán a las resoluciones judiciales» (art. 76.1 CE). Tampoco la LO 5/1984 contiene previsión al respecto.

Los Reglamentos parlamentarios sí ofrecen, por su parte, un nivel más de detalle. De un lado, el RCD establece que las CPI, como Comisiones no permanentes, se extinguen a la finalización del trabajo encomendado y, en todo caso, al concluir la Legislatura (art. 51 RCD). Cuando la actividad de las CPI cesa por haberse disuelto el Parlamento, no existen conclusiones de la investigación. Por el contrario, cuando la investigación efectivamente termina, las CPI deben redactar (con asistencia de los Letrados de las Cámaras: art. 45 RCD y 68 RSen) las conclusiones que, plasmadas en un dictamen, serán (art. 52.4 RCD) o no (art. 60.4 RSen) discutidas en el Pleno.[186] La investigación parlamentaria puede finalizar, además, por causas distintas de las *normales* como, por ejemplo, la disolución de las Cortes o la imposibilidad de cumplir su objetivo.

7.1. Normal: presentación de conclusiones

La normal finalización de la investigación parlamentaria supone la elaboración y presentación de unas conclusiones. Ni la CE ni los Reglamentos par-

[186] El RSen establece que las conclusiones de las CPI serán publicadas, salvo que se acuerde lo contrario para la totalidad o parte de las mismas y que no serán vinculantes para los Tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales (art. 60.2).

lamentarios ofrecen mayor detalle respecto de la elaboración de los dictámenes (como sí se ha previsto históricamente[187] o en otros países[188]). Hoy es la práctica parlamentaria la que configura el procedimiento de elaboración del dictamen, así como su contenido esencial.

Las conclusiones deben ser coherentes, en todo caso, con el acuerdo de creación de las CPI, que es habilitación para (y límite de) los trabajos de aquella.[189] No son mera recopilación de información, sino también valoración. Esto explica que suelan contener también propuestas de actuación.[190] En cualquier caso, la flexibilidad del Derecho parlamentario permite a las CPI configurar sus dictámenes de diversa manera, en función de sus necesidades concretas.[191] Normalmente se estructuran como sigue.[192]

En una primera parte del dictamen o informe, es habitual recopilar el *factum*, así como las medidas de indagación concretamente realizadas —documentación recibida y comparecencias. En una segunda parte suelen ubicarse las conclusiones y recomendaciones.[193] Las primeras son apreciaciones sobre todo de carácter fáctico, lo que no impide también juicios valorativos —en ocasiones difícilmente compatibles con el derecho al honor y otros derechos de la personalidad (*cfr.* cap. VIII.3.3).

Las conclusiones *stricto sensu* suelen consistir en la presentación de extensas medidas de variado tipo, no siempre coherentes con el acuerdo de creación de las CPI.[194] Aunque son normalmente valoraciones puramente políticas de las CPI, eso no impide que sean capaces de lesionar derechos fundamentales de

---

[187] Detallados fueron tanto los arts. 104 y ss. RCort 1971 como la ya citada Resolución de 24 de mayo de 1978 (*cfr.* cap. V.7).

[188] Art. 13.I de la Ley belga de 30 de mayo de 1880.

[189] Astarloa Huarte-Mendicoa, I. y Cavero Gómez, M., «Cuestiones...», *op. cit.,* p. 163; y Astarloa Huarte-Mendicoa, I. y Cavero Gómez, M., «Artículo 76...» en Alzaga Villaamil, O. (dir.), *Comentarios...*, *op. cit.,* p. 645; o Torres Bonet, M., *Las comisiones...*, *op. cit.*, pp. 365 y 366. También en la *praxis* ha sido claro que las preguntas que formulen los parlamentarios deben, igualmente, responder al acuerdo de creación. *Cfr.* DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa a la utilización ilegal de efectivos, medios y recursos..., Núm. 14, 27 de mayo de 2021, p. 2.

[190] Torres Bonet, M., *Las comisiones...*, *op. cit.*, p. 367.

[191] Torres Bonet, M., *Las comisiones...*, *op. cit.*, p. 364.

[192] González-Juliana, A., «El acceso...», *op. cit.,* p. 257.

[193] *Cfr.* BOCG – Congreso de los Diputados, Serie E, Núm. 97, 11 de octubre de 1994, pp. 17 y ss.

[194] Astarloa Huarte-Mendicoa, I. y Cavero Gómez, M., «Artículo 76...» en Alzaga Villaamil, O., (dir.), *Comentarios..., op. cit.*, pp. 631 y 632.

determinadas personas y que, por tanto, deban ser (por lo menos parcialmente) expulsadas del tráfico jurídico.[195]

Una vez elaboradas las conclusiones y aprobadas en el seno de la CPI, su destino puede ser diverso. Bien pueden remitirse al Pleno y ser discutidas (o no, en el caso del Senado: art. 60.4 RSen) o bien pueden remitirse al MF para que este ejercite, en su caso, las acciones que estime oportunas (art. 76.1 CE). Nada impide, a pesar de que no está expresamente previsto, que las CPI remitan sus conclusiones a otros órganos del Estado, a los efectos que estimen oportunos.

Las CPI finalizan sus conclusiones y las remiten al Pleno de la Cámara que corresponda. Así lo ordena el art. 52.4 RCD. En el Senado, no existe obligación del Pleno de debatir el informe de las CPI (art. 60.4 RSen), de lo que no deriva que aquellas no estén obligadas a remitirlo.

La ordenación del debate queda en el Congreso a discreción del Presidente de la Cámara, oída la Junta de Portavoces (art. 52.4 RCD). Las reglas del Senado son algo más concretas, pues el art. 60.4 RSen establece que el debate en el Pleno puede suceder «con dos turnos a favor y dos en contra y la intervención de los Portavoces de los Grupos que lo soliciten», sin que las intervenciones puedan exceder de 15 minutos. En la *praxis* el debate comienza con una exposición del dictamen por el Presidente de la CPI, siguiendo posteriormente los turnos de los Grupos Parlamentarios y para la exposición de votos particulares.[196] Por otra parte, la aprobación de las conclusiones de las CPI sucede por mayoría simple (arts. 79.2 CE y 79.1 RCD y 93.1 RSen). Posteriormente se publican en el BOCG (art. 52.5 RCD), aunque el RSen permite limitar total o parcialmente la difusión (art. 60.3 RSen). La limitación puede ser coherente en el marco de la «concordancia práctica» (*cfr.* cap. XII.5), que exige tanto a las CPI como a las autoridades judiciales recíproco respeto.

Como se ha señalado, las conclusiones alcanzadas por las CPI pueden remitirse también al MF o a la autoridad judicial competente, como preveía la Resolución de la Presidencia del Congreso de 24 de mayo de 1978 (ap. 4.b).[197] Esta es, pues, una de las maneras a través de las que la investigación parlamentaria y el proceso penal pueden confluir. La remisión al MF, que viene constitucional (art. 76.1 CE) y reglamentariamente prevista (arts. 52.5 RCD y 60.5

[195] *Cfr.* STC 77/2023, de 20 de junio; y STC 133/2018, de 13 de diciembre.

[196] *Cfr.* Hernández Oliver, B. «Artículo 76», en Pérez Tremps, P. y Saiz Arnaiz, A. (dirs.) y Montesinos Padilla, C. (coord.), *Comentario..., op. cit.,* 2018, p. 1202.

[197] BOC, Núm. 101, de 30 de mayo de 1978, pp. 2233 y 2234.

RSen), es habitual en la práctica española.[198] También lo prevén así algunas legislaciones extranjeras.[199] En todo caso, estas previsiones constitucionales no impiden la puesta en conocimiento de información penalmente relevante por vías distintas a las Presidencias de las Cámaras (*cfr.* cap. III.1.2.1).[200]

Por otra parte, a pesar de que el art. 3.2 LO 5/1984 no concreta que debe tratarse de delitos públicos, la Mesa de la Cámara solo debería comunicar al MF delitos que a él corresponda investigar. De este modo, si el compareciente cometiera un delito de injurias o calumnias contra un particular (no contra un parlamentario, porque en tal caso se trataría de un delito público)[201] sería el ofendido a quien correspondería ponerlo en conocimiento del MF y no a la Mesa de la Cámara.[202]

Las conclusiones son también comunicadas al Gobierno (art. 52.5 RCD aplicable también al Senado), lo que no impide su remisión a otras autoridades, tal como expresamente admite el TC y como sucede a veces en la *praxis*[203] y como también es norma en otros países)[204]: «[...] De tratarse de ilícitos de carácter administrativo, tampoco existe obstáculo para que las Cámaras puedan ponerlos en conocimiento del órgano o autoridad en cada caso titular de la potestad sancionadora»[205]. No solo pueden comunicarse, sin embargo, «ilícitos de carácter administrativo». También pueden ser objeto de remisión conclusiones con otras finalidades —recomendaciones o propuestas para autoridades administrativas.

7.2. Anormal

Hay terminación anormal de la investigación parlamentaria en dos supuestos: cuando la Cámara se disuelve y cuando sobrevenidamente deviene imposible cumplir el objeto de la investigación.

---

198 *Cfr.* BOCG, V Legislatura, Congreso, Serie E, Núm. 97, 11 de octubre de 1997, p. 17.

199 Art. 10 Ley belga de 30 de mayo de 1880.

200 En contra: Conde-Pumpido Ferreiro, C., «Las relaciones...», en AA.VV., *II Jornadas..., op. cit.*, p. 121; y Gude Fernández, A., *Las comisiones..., op. cit.*, p. 274.

201 Cuestión distinta sería si la ofensa se dirigiera contra un funcionario público, autoridad o agente de la misma y estuviera relacionada con hechos concernientes al ejercicio de sus cargos (art. 215.1 CP).

202 A esa conclusión conduce una interpretación sistemática del art. 3.2 LO 5/1984 con el art. 215.1 CP.

203 *Cfr.* BOPCAN, Núm. 146, 11 de abril de 2007, p. 8.

204 Art. 6-A de la Ley Núm. 1579, de 18 de marzo de 1952.

205 STC 133/2018, de 13 de diciembre, FJ 8.

7.2.1. *Disolución de la Cámara*

La disolución de la Cámara, por finalizar la Legislatura (arts. 68.4 CE y 69.6 CE) o a instancias del Presidente del Gobierno (art. 115.1 CE), supone la terminación anormal de la investigación parlamentaria, pues las CPI no presentan sus conclusiones (que es su destino natural). Esta forma de terminación plantearía dificultades, sobre todo, si la CPI se nombrara por Ley (*cfr.* cap. V.3.2).

7.2.2. *Imposibilidad sobrevenida de cumplir su cometido*

La imposibilidad sobrevenida de cumplir el cometido que el acuerdo de creación le ha conferido supone la terminación de la indagación parlamentaria. La práctica del Senado da cuenta de la posibilidad de una CPI de solicitar su disolución al Pleno, tal como sucedió con la nombrada para indagar sobre el Caso de los Grupos Antiterroristas de Liberación.[206] El TC no ha abonado, sin embargo, esta misma práctica en el Parlamento de Galicia.[207] Las STC 226/2004 y 227/2004, de 29 de noviembre entendieron vulnerados los derechos fundamentales de determinados parlamentarios, por la irregular disolución de una CPI (nombrada para indagar sobre el desastre del Prestige, en 2002) sin causa legal y sacrificando el debate político. El RParGal no preveía tal causa de disolución, que no podía ser incorporada por el Presidente de la Cámara por medio del dictado de normas supletorias.[208] La solución dada por el TC es coherente con el RParGal, pero no con la práctica de las Cortes Generales, que «tiene relieve para los Parlamentos autonómicos», como consecuencia del mandato de homogeneidad del art. 152.1 CE.[209] Por otro lado, cuando la investigación parlamentaria puede poner en inadmisible situación de peligro, por ejemplo, un proceso penal están las CPI legitimadas para solicitar del Pleno la disolución o, por lo menos, la suspensión de actividades

[206] DSCG – Senado, Núm. 102, 21 de diciembre de 1995, pp. 5348 y ss.

[207] Sí lo admiten algunos autores: Sarmiento Méndez, X. A., «La extinción de Comisiones de Investigación...», *op. cit.,* Núm. 10, 2004, p. 224; o Martí Sánchez, S., «El Tribunal Constitucional y la disolución de las comisiones de investigación», *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, Núm. 16, 2005, p. 295.

[208] Sobre la incidencia de estas normas supletorias dictadas por los Presidentes de las Cámaras, *cfr.* cap. V5.1.3.

[209] VP del Sr. Rodríguez-Zapata a la STC 226/2004, de 29 de noviembre.

(o de las medidas más lesivas).[210] Esta imposibilidad no es fáctica, sino jurídica.

8. Impugnación

Tratado lo anterior, se abordan ahora las posibilidades de impugnación de la actividad de las CPI. Aquí hay que hacer notar, en primer término, que el carácter político de las CPI no puede hacer «innecesario que se introduzca el Estado de Derecho en el seno de las mismas»[211], como se ha mantenido en algún momento. Su posible eficacia sancionadora o aflictiva (*cfr.* cap. V.9), su potencial lesividad para los derechos fundamentales y, sobre todo, la permeabilidad del Parlamento al control jurídico reclaman poder fiscalizar en parte la actividad de las CPI.

8.1. Un breve apunte histórico

Algunos precedentes históricos reconocieron ya la posibilidad de impugnar la actividad de las CPI: el art. 7 de la Ley de 27 de agosto de 1931 admitía el recurso de reforma frente a las resoluciones de la llamada Comisión de Responsabilidades. También el antiguo 45.1.º Ley Orgánica del Tribunal de Garantías Constitucionales admitía el recurso de amparo contra «acto concreto de autoridades, gubernativa, judicial o de cualquier otro orden, que con respecto a un individuo determinado, haya infringido alguna de las garantías relacionadas en el anterior artículo». A su cobijo se interpuso durante la *praxis* parlamentaria de la II República recurso contra la declaración de responsabilidad política de un alto cargo de Presidencia del Consejo de Ministros en el llamado asunto Nombela.[212]

8.2. Consideraciones generales

El régimen jurídico de la impugnación de la actividad de las CPI es, aunque nebuloso, existente: la actividad del Parlamento, como la de otros órga-

[210] *Cfr.* cap. XII.5.3.

[211] Caamaño, F., «Comisiones...», *op. cit.,* p. 166.

[212] Guaita, A., «El recurso de amparo contra actos sin fuerza de ley de los órganos legislativos», *Revista de las Cortes Generales*, Núm. 7, 1986, p. 165.

nos del Estado, está sometida a posibilidad de revisión, en los términos previstos por la Ley. Tal como se lee en la Exposición de Motivos de la LJCA, el sometimiento pleno de los poderes públicos al ordenamiento jurídico es la «cláusula regia del Estado de Derecho» (art. 1.1 CE), incompatible con el «reconocimiento de cualquier categoría genérica de actos de autoridad», llámense actos políticos, de Gobierno o de dirección política excluida *per se* del control jurisdiccional (ap. II). Estas consideraciones se extienden también a la actividad de las CPI, aunque no sea —en todo— competente para fiscalizarla la jurisdicción contencioso-administrativa. Hay que distinguir, entonces, varios cauces.

8.3. Intraparlamentaria

En primer lugar, los mecanismos de impugnación de la actividad de las CPI se restringen, en el ámbito del Parlamento, a dos posibilidades: la solicitud de reconsideración que los parlamentarios pueden presentar ante la Mesa de la Cámara; y la resolución de un conflicto (o quizás *cuestión*) de competencias entre Comisiones del Senado.

8.3.1. *La solicitud de reconsideración ante la Mesa de la Cámara*

Conforme al art. 31.2 RCD, si un Diputado o Grupo Parlamentario discrepare de la decisión adoptada por la Mesa en el ejercicio de las funciones a que se refieren los ordinales 4.º y 5.º del art. 31.1 RCD, «podrá solicitar su reconsideración». La Mesa decidirá definitivamente, oída la Junta de Portavoces, mediante resolución motivada. Los ordinales 4.º y 5.º del art. 31.1 RCD atribuyen respectivamente a la Mesa las funciones de «(c)alificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos»; y de «(d)ecidir la tramitación de todos los escritos y documentos de índole parlamentaria, de acuerdo con las normas establecidas en este Reglamento».

Por tanto, si la actividad de la Mesa (relacionada en este punto con la actividad de una CPI) hubiera de ser reformada, desde la perspectiva del interesado, queda a su disposición la posibilidad de impugnarla. El RSen contiene una regla análoga (art. 36.2), aunque restringida a la posibilidad de combatir la actividad de la Mesa respecto de la función de «(c)alificar, con arreglo al Regla-

mento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como decidir sobre su admisibilidad y tramitación», conforme al art. 36.1.c) RSen.

Esta solicitud de reconsideración ha sido ya tratada por la jurisprudencia del TC, que la ha asumido como una institución configurable en su totalidad por los Reglamentos parlamentarios, en la medida en que no deriva del art. 23.2 CE.[213] Por tanto, los Reglamentos pueden prescindir de esta solicitud de reconsideración, sin vulnerar ningún derecho fundamental. Ahora bien, si ésta existe, el agotamiento de la vía previa que exige el recurso de amparo reclama, para los parlamentarios y Grupos parlamentarios, su empleo. Si los afectados por una posible resolución de la Mesa tienen a su disposición este mecanismo para remediar una posible lesión de un derecho fundamental, deben emplearlo (si pretenden cumplir el requisito del agotamiento de la vía previa que exige el recurso de amparo). Ahora bien, cuando se trata de particulares, no puede exigirse —como presupuesto del recurso de amparo— la interposición de ninguna solicitud de reconsideración ante la Mesa de la Cámara (*cfr.* cap. V.8.3).

8.3.2. *Los conflictos competenciales entre Comisiones del Senado*

Por otra parte, el RSen atribuye a las Comisiones de la Cámara —incluidas las CPI— la posibilidad de impugnar la actividad de la Mesa de la Cámara. Efectivamente, el art. 54 RSen establece lo siguiente:

> «(l)a distribución del trabajo entre las Comisiones se realizará por la Mesa de la Cámara. En caso de duda se someterá la decisión al Pleno del Senado. *El mismo criterio se aplicará cuando una Comisión plantee un conflicto de competencia, positivo o negativo*» (la cursiva es nuestra).

En tales supuestos, a petición de una Comisión, el Pleno se pronunciará sobre los conflictos competenciales. Tales controversias pueden producirse, dada la previsión del art. 67 RSen, que faculta a las Comisiones para realizar estudios o encuestas sobre asuntos de su competencia, «siempre que no esté ya constituida una Comisión de Investigación o Especial». Así, la actividad indagatoria de las CPI puede impugnarse por otras Comisiones, por la indirecta vía de entender que la suspensión de su actividad no es legítima.

[213] ATC 52/1994, de 16 de febrero, FJ 2.

8.4. Jurisdiccional

Al margen de las impugnaciones intraparlamentarias, existen dos posibilidades de impugnación judicial de la actividad de las CPI: en primer término, respecto de la actividad de las CPI que sea lesiva de derechos fundamentales, está dado el recurso de amparo (art. 42 LOTC); en segundo lugar, respecto de medidas de las CPI que no tienen por objeto cuestiones de Derecho constitucional, es decir, en cuanto actúan como Administración parlamentaria, cabe el recurso contencioso-administrativo (después de los, en su caso, pertinentes recursos internos)[214]. En tercer lugar, cabría pensar una última vía: respecto de las hipotéticas medidas de investigación adoptadas con intermediación judicial por la vía del art. 109 CE y su pertinente desarrollo, serían posibles recursos que prevén las leyes procesales aplicables en cada caso[215]. Aunque esta última posibilidad no está prevista en nuestro Derecho, es necesario abordarla como hipótesis y como posible desarrollo legislativo.

8.4.1. *Recurso de amparo*

Los actos emanados de las CPI lesivos de un derecho fundamental dan lugar al recurso de amparo previsto en el art. 161.1.b) CE, en los términos del art. 42 LOTC. De tal manera, las «decisiones o actos sin valor de Ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos» que «violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional», podrán ser recurridos en el plazo de tres meses desde que, «con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, sean firmes».

A este respecto hay que abordar dos cuestiones: el momento en que los actos parlamentarios son firmes y el agotamiento de la vía previa para impugnar en recurso de amparo.

---

[214] Respecto de esa actividad rigen, en el Congreso de los Diputados, las normas sobre acceso a la información que prevén las normas de desarrollo previstas por la DA 8.ª LTE. Respecto del Senado, el acceso a la información se extiende también a la actividad parlamentaria y no meramente administrativa (la Norma reguladora del derecho de acceso a la información pública del Senado de 2014). Al respecto, González-Juliana, A., «El acceso...», *op. cit.*, pp. 263 y ss.

[215] Respecto de esto último, *cfr.* Di Fabio, U., *Rechtsschutz im parlamentarischen Untersuchungsverfahren*, Duncker & Humblot, Berlin, 1988, p. 132.

8.4.1.1. La firmeza de los actos parlamentarios

La impugnación de la actividad de las CPI por esta vía presupone la violación de un derecho o libertad susceptible de amparo (arts. 14 a 30 CE), que se produce por una decisión o acto sin valor de Ley. La mayor dificultad que aquí se plantea es la de su firmeza.

La amplitud del art. 42 LOTC no permite entender que solo el acuerdo del Pleno que aprueba el dictamen de una CPI puede impugnarse, como ha señalado el STC 133/2018, de 13 de diciembre.[216] Admitir que las conclusiones de una CPI no son un acto «firme» en el sentido del art. 42 LOTC supondría, correlativamente, que una vulneración producida durante la indagación no es susceptible de amparo. Ya ha declarado la STC 77/2023, de 20 de junio, que tal posibilidad no es admisible: también las lesiones de derechos fundamentales que transcurren *durante las comparecencias* son susceptibles de reparación por la jurisdicción constitucional.[217] Y no solo durante, sino también antes de las comparecencias: desde el mismo momento del requerimiento a comparecer, las CPI deben respetar los derechos fundamentales.

Por otra parte, supeditar la firmeza del dictamen de las CPI a su aprobación por el Pleno no es compatible con la regulación prevista para las CPI del Senado, cuyas conclusiones no se discuten necesariamente en el Pleno (art. 60.4 RSen). Tampoco puede ser éste el criterio definitorio de la firmeza del acuerdo de aprobación del Pleno, pues bien puede suceder que, remitidas las conclusiones al Pleno, la Cámara sea disuelta por motivos no previstos y queden por discutir las conclusiones. En tal supuesto, disuelta la Cámara y siendo imposible la aprobación de las conclusiones, la vulneración de derechos fundamentales producida queda sin posibilidad alguna de reparación. De esta manera, la firmeza que exige el art. 42 LOTC no puede entenderse de tal modo que, además de agotarse la vía interna, deba finalizar el procedimiento parlamentario para que el recurso de amparo sea admisible.[218]

En definitiva: «(n)o debe haber, no puede haber y no hay ningún acto jurídico estatal que escape a la posibilidad de fiscalización jurisdiccional ulterior. Interno o externo es un dato absolutamente irrelevante en los actos de las Cámaras [...]»[219]. Así, pueden ser objeto de impugnación ante el TC por la vía del

[216] FJ 2 a).

[217] FJ 2 A a).

[218] Gómez Lugo, Y., «Alcance...», *op. cit.*, p. 23.

[219] Guaita, A., «El recurso de amparo...», *op. cit.,* p. 175.

recurso de amparo algunos actos tales como el acuerdo mismo de creación de la CPI por el Pleno de la Cámara[220], las declaraciones de los vocales durante la comparecencia[221] (o la inactividad de la Mesa en la tutela de los derechos fundamentales lesionados)[222], las conclusiones de las CPI[223] y las medidas indagatorias directamente ordenadas por las CPI (como comparecencias u otras).[224]

8.4.1.2. El (innecesario) agotamiento de la vía previa para no parlamentarios

La viabilidad del recurso de amparo exige a los legitimados para interponer el recurso (art. 46.1 LOTC) haber agotado las posibilidades ajenas al TC para reponer la vulneración del derecho fundamental.[225] Incumplir este requisito supone la inadmisión del recurso por «falta de agotamiento de la vía previa»[226]. Ese presupuesto del amparo no es, sin embargo, exigible con toda amplitud respecto de todos los afectados (y efectivamente, respecto de la pregunta sobre «cuál es el procedimiento que agota la vía judicial ordinaria no pueden darse [...] soluciones generalmente válidas»[227]). Algunos autores han mantenido a este respecto que, con anterioridad a la interposición del

---

[220] Así lo ha admitido, por ejemplo, la S. del BayVerfGH, de 17 de noviembre de 2014 (Vf. 70-VI-14). En la literatura: Teubner, P., *Untersuchungs..., op. cit.,* p. 34. Efectivamente, el mero hecho de aparecer *investigado* por una CPI es un perjuicio (*Nachteil*) que debe ser examinado por un Tribunal.

[221] La STC 77/2023, de 20 de junio, con argumentos execsivamente formalistas, no lo permite.

[222] STC 77/2023, de 20 de junio, FJ 7 C).

[223] La STC 133/2018, de 13 de diciembre, FJ 2 a) no ha admitido la posibilidad de impugnarlas directamente. La solución, sin embargo, no es satisfactoria para los supuestos en que las conclusiones no se discuten (como puede suceder en el Senado o si la Cámara es disuelta).

[224] Di Fabio, U., *Rechtsschutz..., op. cit.*, p. 85. *Cfr.* también: Punset, R., *Estudios..., op. cit.*, p. 402; Gómez Lugo, Y., «Alcance...», *op. cit.*, pp. 24 y 25; o Roca Fernández, M. J., «Investigación de los abusos...», *op. cit.*, p. 409, que admite la legitimación de la Conferencia Episcopal Española para impugna la creación de una CPI que tuviera por objeto investigar sobre los posibles abusos sexuales a menores cometidos por miembros de la Iglesia católica. Sin embargo, en la medida en que la Conferencia Episcopal Española no está directa e inmediatamente afectada por al acuerdo, su legitimación debe entenderse excluida.

[225] Por todas: STC 69/2021, de 18 de marzo, FJ 2.b).

[226] Por todas: STC 159/2019, de 12 de diciembre, FJ 2.

[227] Aguilera Morales, M., «El incidente de nulidad de actuaciones *ex* artículo 241 LOPJ: una mala solución para un gran problema», *Revista General de Derecho procesal*, Núm. 31, 2013, p. 7.

recurso de amparo, el afectado (no parlamentario) debe solicitar la reparación ante la Mesa de la Cámara, dada su condición de garante de los derechos de los comparecientes (art. 1.2 LO 5/1984).[228] Esta solución, pragmáticamente valiosa (pues podría evitar el procedimiento de amparo ante el TC), no puede ser, sin embargo, universal: tal atribución de la Mesa «no puede interpretarse como una vía intraparlamentaria de revisión, ni como un mecanismo de tutela ante supuestas lesiones de los derechos fundamentales de los comparecientes»[229].

De la obligación de agotar la vía previa no ha derivado el TC ningún deber de los afectados por la indagación parlamentaria de intentar remediarla en la vía parlamentaria. Así, en el supuesto enjuiciado por la STC 133/2018, de 13 de diciembre, el afectado por las declaraciones contenidas en el dictamen aprobado por el Pleno de Les Corts Valencianes presentó un escrito ante la Presidencia de la Cámara, solicitando aclaraciones respecto de las manifestaciones lesivas de su honor que contenían las conclusiones. La Presidencia resolvió comunicándole que

> «[...] la Comisión de investigación no había abierto expediente administrativo alguno, que sus conclusiones nada tenían que ver con un procedimiento sancionador y que la responsabilidad jurídica difería de la responsabilidad política, por lo que las conclusiones de carácter político carecían de efecto jurídico»[230].

La naturaleza jurídica de esta resolución/comunicación de la Presidencia de Les Corts ha sido entendida por el TC como meramente informativa[231], de lo que deriva, por tanto, la inexistencia de una obligación de terceros (es decir, no parlamentarios) de agotar tal vía previa, solicitando la reparación del daño. Entonces: el agotamiento de las vías intraparlamentarias de impugnación solo es exigible a parlamentarios y siempre que existan aquellas.[232]

---

[228] Torres Bonet, M., *Las comisiones...*, *op. cit.*, p. 329.

[229] Gómez Lugo, Y., «Alcance...», *op. cit.*, p. 11; igualmente, no exigiendo ninguna impugnación intraparlamentaria: Lucas Murillo de la Cueva, P., «Las comisiones...», *op. cit.,* p. 169; Guaita A., «El recurso de amparo...», *op. cit.*, p. 170; Martín Retortillo-Baquer, L., «El control por el Tribunal Constitucional...», *op. cit.,* p. 84; o Pascua Mateo, F., *Fuentes..., op. cit.,* p. 235.

[230] STC 133/2018, de 13 de diciembre, AH 2 i).

[231] STC 133/2018, de 13 diciembre, FJ 2 b).

[232] STC 96/2019, de 15 de julio, FJ 4.

8.4.2. *Jurisdicción ordinaria*

Cuando la actividad de una CPI se impugna ante la jurisdicción ordinaria, el control que se realiza es de legalidad (ordinaria). Y, por tanto, los parámetros que deben ponderarse son distintos.

8.4.2.1. Recurso contencioso-administrativo

La impugnación de los actos *parlamentarios* de las CPI no puede someterse al orden jurisdiccional contencioso-administrativo, por no ser ello compatible con la autonomía parlamentaria.[233] No puede sostenerse lo mismo, sin embargo, respecto de la actividad administrativa de las Cortes en el contexto de la indagación parlamentaria.[234] Se trata, por un lado, de los «poderes administrativos y facultades de policía» a que se refiere el art. 72.3 CE cuando se ejercitan respecto de terceros[235]; y, por otro lado, de la actividad que, derivada de las CPI, realiza la Administración parlamentaria en relación, por ejemplo, con los gastos derivados de la comparecencia[236]. Efectivamente, no puede sostenerse (como proponen algunos autores)[237] que toda la actividad de las CPI sea materialmente parlamentaria y que, por tanto, sea ajena totalmente al control de los Tribu-

---

[233] Alonso Mas, M. J., *La fiscalización jurisdiccional de la actividad sin valor de ley de los parlamentos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999, pp. 216 y 217. *Cfr.*, también: Aranda Álvarez, E., *Los actos parlamentarios..., op. cit.,* pp. 349 y ss.; o Pascua Mateo, *Fuentes..., op. cit.,* pp. 261 y ss.

[234] Se trata de los actos derivados de lo que se conoce como «Administración parlamentaria», actividad que dimana «esencialmente del personal no parlamentario, y que ciertamente está constituida por actuaciones de naturaleza materialmente administrativa, ajenas a la verdadera función constitucional encomendada al Senado [...]»: ATS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) s/n., de 16 de noviembre de 2000, FJ 5. Sobre la «Administración parlamentaria», *cfr.* García-Escudero Márquez, P., «Los actos de la Administración parlamentaria», *Cuadernos de derecho público*, Núm. 4, 1998, pp. 65 y ss.; o Garrido Falla, F., «La Administración parlamentaria», en AA.VV., *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, pp. 89 y ss.

[235] Cuando los poderes de policía se ejercitan respecto de parlamentarios, la vía adecuada para su impugnación es —tras la pertinente solicitud de reconsideración ante la Mesa— la jurisdicción constitucional (STC 136/1989, de 19 de julio, FJ 1). Al respecto: Alonso Mas, M. J., *La fiscalización..., op. cit.,* p. 187.

[236] *Cfr.* cap. VIII.5.2.4.

[237] González-Juliana, A., «El acceso...», *op. cit.,* p. 270: «[...] resulta evidente que las actividades que desarrollan las Comisiones de investigación no pueden calificarse como materialmen-

nales de lo contencioso-administrativo. Es necesario diferenciar diversas clases de actuaciones (del mismo modo que no toda la actividad que realizan los Jueces es jurisdiccional: art. 117.4 CE).

De este modo, la actividad administrativa de las CPI puede impugnarse ante la jurisdicción contencioso-administrativa, conforme al art. 1.3.a) LJCA:

> «3. Conocerán también [los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo] de las pretensiones que se deduzcan en relación con: a) Los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al derecho público adoptados por los órganos competentes del Congreso, del Senado [...]».[238]

Así, los actos que carezcan de contenido político-parlamentario pueden ser impugnados ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del TS, conforme a los arts. 12.1.b) LJCA y 58.1 LOPJ. A este respecto, el TS ha denegado el carácter de administrativos de aquellos actos dictados por el Parlamento que vengan regulados por normas parlamentarias (como por ejemplo resoluciones de las Mesas)[239] aunque no siempre[240]. De este modo, cuando la actividad de las CPI trae causa del Derecho administrativo (y no constitucional o parlamentario), siendo su objeto la gestión administrativa es posible admitir una impugnación ante el orden contencioso-administrativo. A este respecto, son relevantes dos clases de actos.

En primer lugar, las decisiones sobre la restitución de gastos ocasionados por la comparecencia a que da derecho el art. 5 LO 5/1984. Efectivamente, la STSJ Madrid (Sala de lo Contencioso, secc. 9.ª) 461/2007, de 12 de abril resolvió un recurso contencioso-administrativo interpuesto contra un acuerdo de la Mesa de la Asamblea de Madrid. La Mesa había denegado el reembolso de los gastos de asistencia jurídica ocasionados con motivo de la comparecencia ante una CPI de la Asamblea, por entender que no eran estrictamente necesarios.[241] El TSJ de Madrid declaró nulo con razón el acuerdo de la Mesa, estableciendo que los gastos de asistencia jurídica ocasionados por la comparecencia estaban justificados y que, por tanto, debían ser resarcidos por la Asamblea. Las

---

te administrativas». Alguna actividad (como la relativa al reintegro de gastos) sí es administrativa (*cfr.* la remisión en la anterior nota).

[238] En concordancia con los arts. 12.1.c) LJCA y 9.4 y 58.1.º LOPJ.

[239] STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) 204/2021, de 16 de febrero, FJ 5.

[240] *Cfr.* el supuesto de la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) 423/2019, de 27 de febrero.

[241] Sobre la asistencia letrada ante la CPI, *cfr.* cap. VIII.5.1.1.

mismas consideraciones deben regir respecto de las CPI de las Cortes Generales, cuya actividad en este punto debe poder ser impugnada ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

En segundo lugar, cuando las CPI reclaman documentación respecto de los sujetos previstos en el RD-Ley 5/1994 (*cfr.* cap. I.5.1.1), su actuación es (aunque política) también administrativa.[242] Las CPI operan *ad extra* como una autoridad administrativa y, por tanto, las solicitudes que a ese respecto realizan, deben poder ser comprobadas por la jurisdicción contencioso-administrativa. No sucede lo mismo con las comparecencias de particulares, que son siempre actos de Derecho constitucional (art. 76.2 CE) y que, por tanto, solo pueden ser fiscalizadas por el TC en tanto lesionen un derecho fundamental. En cualquier caso, el control jurisdiccional que suceda no es de conveniencia política, sino simplemente si la solicitud es jurídicamente sostenible (o, lo que es más probable, si la negativa a entregar documentación está justificada o no).

8.4.2.2. (Hipotéticos) recursos ante los Tribunales auxiliantes

Como se ha dicho ya, el auxilio judicial que con habilitación legal podría solicitarse al amparo del art. 109 CE podría ser impugnado por los cauces procesales ordinarios.[243] Por ejemplo, si las CPI solicitaran de un Juzgado de Instrucción auxilio para la obtención de documentos en posesión de un particular (que no está obligado *per se* a remitirlos: *cfr.* cap. I.5.1.1) y aquel así lo ordena, podría el afectado impugnar la decisión en reforma en el plazo de tres días desde que le fuera notificada (art. 211.I LECrim por analogía, por ejemplo). Pero, de nuevo, en la medida en que el art. 109 CE no ha sido desarrollado legalmente, su indeterminación impide que las Cortes Generales reclamen auxilio para restringir derechos fundamentales. Y de esta manera, no es posible la impugnación de una actividad que es *per se* contraria a Derecho.

9. Efectos

Por último, hay que hacer notar que la investigación parlamentaria despliega efectos de diversas clases:

---

[242] Para Alemania: Risse, J. y Oehm, M., «Das Recht des parlamentarischen Untersuchungsausschusses auf Dokumentenvorlage», *Neue Juristiche Wochenschrift*, Núm. 26, 2021, ap. 8.

[243] Di Fabio, U., *Rechtsschutz..., op. cit.,* pp. 117 y ss.

9.1. Jurídicos

9.1.1. *Consideraciones generales*

Las consecuencias de la investigación parlamentarias más complejas de abordar son, en el sistema español, las jurídicas. Habitualmente se afirma que las conclusiones de las CPI no producen más efectos que los políticos. Por ejemplo:

> «[...] Los efectos inmediatos de las Comisiones de Investigación son, pues, puramente políticos. Las conclusiones de la Comisión de Investigación no son «la verdad social», sino la «verdad parlamentaria», que es algo completamente distinto. En el Estado Constitucional [...] no hay más Verdad con mayúscula que la que definen los jueces y tribunales en un proceso contradictorio con todas las garantías constitucionales. La «verdad» de la investigación parlamentaria es una «verdad política» que tiene que surtir unos efectos asimismo políticos»[244].

Esta postura, discutida también en el Reino Unido[245], no se compadece con la naturaleza del Parlamento que, como órgano del Estado, no está desvinculado de la realidad («verdad social»), ni está legitimado para desfigurarla bajo el amplio rótulo de «conclusiones» (*políticas*), como se ha dicho ya (*cfr.* cap. V.5.2). La eficacia política de la actividad y de las conclusiones de las CPI no oscurece, por otro lado, su contenido jurídico: que el Parlamento sea un órgano político no puede hacer obviar que, como parte del Estado, interviene en el tráfico *jurídico* y que, como tal, puede lesionar posiciones *jurídicas* de terceros (derechos fundamentales, por ejemplo). Es decir, el carácter político, que se expresa en la oportunidad o no de adoptar ciertas decisiones, no excluye su

---

[244] Pérez Royo, J. y Carrasco Durán, M., *Curso..., op. cit.*, p. 657. También: STC 39/2008, de 10 de marzo, FJ 7; Massó Garrote, M. F., *Poderes..., op. cit.*, p. 72; Arévalo Gutiérrez, A., «Las Comisiones de Investigación...», *op. cit.,* p. 179; o Torres Bonet, M., *Las comisiones...*, *op. cit.*, p. 329. En Brasil existen también posturas similares: «*Pode-se dizer que a investigação feita pelas comissões parlamentares de inquérito tem por finalidade o alcance da "verdade política" e não propriamente da verdade em si*» (Regis Prado, L., «Falso testemunho...», *op. cit.,* p. 6).

[245] *Cfr.* Salmon, C., *Tribunals of Inquiry..., op. cit.,* p. 10: «*I do not agree with that suggestion; nor do I think that there is any such thing as the political truth. To my mind it is impossible to compromise about the truth. What is true is true and must be proclaimed by the Tribunal* [*of inquiry*] *however undesirable it may be politically. What is distorted to make it pollitically acceptable is false*».

juricidad. Todos los actos del Parlamento, más o menos políticos, son jurídicos.[246] Y expresamente ha reconocido el TC que los trabajos parlamentarios de las CPI pueden producir efectos jurídicos.[247] Igualmente deriva del tenor del art. 76.1 CE que declara *no vinculantes* las conclusiones de las CPI. No vinculante no significa, sin embargo, carente de efectos: «lo jurídico [...] no se agota en lo vinculante»[248].

9.1.2. *La cuestión de la posible eficacia sancionadora o aflictiva*

No ha sido el ordenamiento español (ni tampoco lo es ahora) ajeno a resoluciones parlamentarias con cierta eficacia sancionadora o aflictiva, entre las que se encuentra decretar una incompatibilidad (art. 19 RCD), conceder un suplicatorio (art. 14.1 RCD) o la imposición de una sanción disciplinaria (arts. 99 y ss. RCD).[249] A estas debe sumársele la eficacia sancionadora («*Sanktionswirkung*»[250], distinta de la «*sanzione politica*»[251]) o aflictiva que, en ocasiones, puede revestir una investigación parlamentaria. La anterior afirmación exige abordar, en lo siguiente, qué se entiende aquí por sanción y, en segundo lugar, qué motivos fundamentan atribuir a *determinadas* investigaciones tal carácter.

9.1.2.1. Noción de sanción o aflicción

Por sanción o aflicción se entiende aquí la consecuencia fáctica o jurídica (por eso *sui generis*) desfavorable que deriva de una actividad *final* del Estado. Se trata, por tanto, de un estado jurídico que produce perjuicio para la posición

[246] Aranda Álvarez, E., *Los actos parlamentarios..., op. cit.,* p. 98.

[247] STC 111/2019, de 2 de octubre, FJ 2 A), abandonando la postura de la STC 39/2008, de 10 de marzo, que privaba a las conclusiones de las CPI la posibilidad de «incidir sobre la esfera jurídica de los ciudadanos» (FJ 7).

[248] ATC 141/2016, de 19 de julio, FJ 4; STC 42/2014, de 25 de marzo, FJ 2; y STC 259/2015, de 2 de diciembre, FJ 2. También Villacorta Mancebo, L., *Hacia..., op. cit.*, p. 225: «la ineficacia o vinculatoriedad jurídica inmediatas no excluyen que el dictamen tenga relevancia jurídica».

[249] Astarloa Huarte-Mendicoa, I y Cavero Gómez, G., «Cuestiones...», *op. cit.*, p. 125.

[250] Buchholz, B. K., *Der Betroffene..., op. cit.,* p. 187; o Wolf, G. A., *Parlamentarischer..., op. cit.,* p. 74.

[251] Fenucci, F., *I limiti..., op. cit.*, p. 167.

jurídica o fáctica de un sujeto. Hay sanción en este sentido, por ejemplo, cuando una sentencia penal *absolutoria* contiene declaraciones susceptibles de lesionar un derecho fundamental como, por ejemplo, el honor.[252]

No hay, por el contrario, sanción por someterse como testigo a una indagación parlamentaria o a un proceso judicial, pues el Estado no pretende (o asume como posible) irrogar ningún perjuicio. Sí *sancionan* o causan aflicción las CPI en este sentido, cuando hacen público que uno u otro compareciente ha quebrado tal o cual norma o cuando hacen dudar de su credibilidad como profesional.[253] En la literatura respecto de jucios paralelos en los medios se ha asumido esa postura: «(p)arece indiscutible que las "condenas" anticipadas impuestas por la sociedad, también conocidas como penas de telediario, pueden provocar un daño en quien las sufre muy superior al que ocasionan las penas tipificadas en el Código penal».[254] Con más razón debe admitirse lo mismo para la indagación parlamentaria, que no es una actividad privada (como sí es la de los medios), sino estatal: también esta posible «*pena* parlamentaria» es *sancionadora* o aflictiva, con la diferencia de que es el Estado el que debe asumir las consecuencias y reparar, por tanto, el daño (*cfr.* cap. XII.5.2). Los difusos contornos de esa sanción impiden, sin embargo, soluciones generales respecto de la prohibición *non bis in idem*, que no puede ser vulnerada por una CPI, como ya ha declarado el TEDH (*cfr.* cap. VIII.5.2.1).

9.1.2.2. Razones

Otras circunstancias refrendan, además, que la investigación parlamentaria pueda ser entendida como sanción en un sentido amplio.

En primer lugar, tanto el constituyente como el legislador han vinculado, por lo menos en abstracto, la indagación parlamentaria con el proceso penal. Es decir, existe una conexión normativa entre el proceso penal y la indagación parlamentaria, que se expresa en las referencias al MF tanto en el art. 76.1 CE como en el art. 3.2 LO 5/1984 o en el art. 52.5 RCD.[255] Esa referencia es indicio de que la investigación parlamentaria puede ser *jurídicamente* desfavorable y que, tal como ante algunas autoridades administrativas (cuya actividad puede

[252] Wolf, G. A., *Parlamentarischer..., op. cit.,* p. 74.

[253] Wolf, G. A., *Parlamentarischer..., op. cit.,* p. 75.

[254] López-Barajas Perea, I., «Justicia independiente y juicios paralelos: el control social de la función jurisdiccional», *Revista General de Derecho procesal*, Núm. 53, 2021, p. 7.

[255] García Mahamut, R., *Las Comisiones..., op. cit.,* p. 148.

desembocar en un proceso penal) rigen algunas garantías inherentes al proceso[256], también debe suceder ante el Parlamento.

En segundo lugar, el posible carácter sancionador o aflictivo de la investigación parlamentaria deriva de otra circunstancia más: la inadmisible investigación respecto de la Jefatura del Estado.[257] Afirma la STC 111/2019, de 2 de octubre, que «a la "inviolabilidad" [del Rey] se une a la no sujeción a responsabilidad, en referencia a que no pueda sufrir la imposición de consecuencias sancionatorias por un acto que, en otro caso, el ordenamiento así lo impondría»[258]. Con base en esas consideraciones, el TC ha denegado una indagación parlamentaria respecto del Monarca. Entonces: si la actividad parlamentaria de indagación (en el caso de la STC, un acuerdo de creación de CPI [no ya sus conclusiones ni comparecencias]) careciera radical y absolutamente de efectos jurídicos (sancionadores o no), no se alcanza a entender por qué sería aquella incompatible con la inviolabilidad del Rey, que solo protege de perjuicios jurídicos y que no lo absuelve de la crítica a su persona: «La Constitución no hace al Rey inmune a la crítica»[259]. Así, que el TC haya vedado una indagación parlamentaria respecto de la Corona es indicio de que aquella despliega, efectivamente, una cierta eficacia sancionadora (que la inviolabilidad del Rey debe justamente detener).

La posible vulneración de derechos fundamentales que deriva de las facultades de indagación de las CPI hace pensar, también, en una cierta eficacia sancionadora. Ha sido el TC el que, de manera expresa, ha reconocido los «posibles perjuicios que [pueden] ocasionarse para quienes comparezcan como consecuencia de las preguntas que se les formulen»[260]. No se sigue de ello que las conclusiones de las CPI dispusieran de un «valor similar al de una sentencia», ni que ello supusiera convertir a las CPI en una «especie de tribunales populares»[261]. Tan solo, que la indagación parlamentaria en sí puede suponer un perjuicio para quien se ve obligado a colaborar con ella, sobre todo si no le asisten un mínimo de garantías.

Por tanto, de lo anterior deriva la necesidad de arbitrar un sistema de garantías que, sin desconocer la especial naturaleza de la indagación parlamenta-

---

256 *Cfr.* cap. VIII.4.

257 En detalle, *cfr.* cap. IV.4.1.

258 FJ 5 B).

259 ATC 213/2006, de 3 de julio, FJ 6.

260 ATC 181/2003, de 2 de junio, FJ 6.

261 Sainz Moreno, F., «Control parlamentario sobre el ejercicio de la función jurisdiccional», en AA.VV., en AA.VV., *Problemas..., op. cit.,* p. 57.

ria, pueda proteger suficientemente los derechos de los afectados. No significa esto que la única manera de arbitrar tales garantías sea homologar en todo el *status* jurídico del afectado por el del investigado o acusado en el proceso penal.[262] El proceso penal, simplemente, es un modelo al que aproximar el sistema de garantías, pero no una solución que copiar acríticamente. De todo eso se ocupa el cap. VIII de esta obra.

9.2. No jurídicos

Por último, además de los efectos jurídicos que puede producir la investigación parlamentaria, también deben abordarse, sea sucintamente, los efectos políticos y económicos.

9.2.1. *Políticos*

La indagación realizada por una CPI puede conducir a la producción de efectos políticos, bien directos o indirectos. Entre los primeros, puede llevar la indagación parlamentaria a exigir responsabilidad al Gobierno e, incluso, a una moción de censura (art. 113.1 CE). Nada impide, tampoco, que el Gobierno, herido en su autoestima política tras una indagación parlamentaria severa, plantee por sí mismo una cuestión de confianza (art. 112 CE).

Por otro lado, una indagación parlamentaria estrepitosamente mala puede ser políticamente reprochada a los responsables en las proximas elecciones.[263] Incluso, algunos autores estadounidenses han puesto de relieve que el único medio efectivo para limitar la indagación parlamentaria excesiva es, justamente, el reproche electoral.[264] Por otra parte, indirectamente, la investigación parlamentaria puede producir consecuencias políticas para sujetos distintos del Gobierno. Así, la oposición puede verse favorecida por el electorado tras una pulcra y sensata investigación conducida por sus parlamentarios. También los comparecientes (particulares o no) pueden obtener rédito político de una bri-

[262] Gude Fernández, A., *Las comisiones..., op. cit.,* p. 245.

[263] Capello, H. J., «Congressional Investigations...», *op. cit.,* p. 34: «*This remedy for abuses of discretion has been held to lie with the Congress, or ultimately with the people at the polls*».

[264] Hoffmann, W. F., «The Legitimate Functions...», *op. cit.,* p. 541.

llante intervención ante las CPI.[265] O, incluso, en general, una indagación parlamentaria puede servir para calmar los ánimos políticos respecto de un asunto que, sin intervención del Parlamento, podría convertirse en un problema más grave.[266]

9.2.2. *Económicos*

Finalmente, la indagación parlamentaria puede producir efectos económicos, también directos e indirectos. Entre los primeros, la indagación parlamentaria comporta una serie de gastos a que debe hacer frente la Administración parlamentaria (art. 5 LO 5/1984: *cfr.* cap. VIII.5.2.4). Indirectamente, a la indagación parlamentaria pueden atribuírsele descalabros bursátiles.[267] Es factible pensar, también, que una sana investigación del Parlamento pueda redundar en un aumento de la credibilidad internacional del Estado y, por tanto, en su bienestar económico.

[265] Wolf, G. A., *Parlamentarischer..., op. cit.,* p. 133.

[266] En el Reino Unido esa postura es defendida en: Dalton, P. J. y Dexter, R. J., *Constitutional Law..., op. cit.,* p. 86. Parece dudosa para España, sin embargo, dada la situación general de descrédito en que se encuentran las CPI.

[267] Al respecto, *cfr.* Di Fabio, U., *Rechtsschutz..., op. cit.,* p. 89; también da cuenta de ello Pérez-Serrano Jáuregui, N., «Comisiones...», en AA.VV., *Problemas actuales..., op. cit.,* p. 396, nota 27.

SEGUNDA PARTE

EL ESTATUTO JURÍDICO DEL COMPARECIENTE

CAPÍTULO VI

APLICACIÓN ANALÓGICA DE LAS NORMAS DEL PROCESO PENAL A LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA

Algunos países de nuestro entorno se remiten, como ya se ha señalado antes, a las normas del proceso penal para regular algunos aspectos procedimentales de la indagación parlamentaria. Así lo preveía el art. 34.III de la Constitución de Weimar (restringido eso sí a las normas de la StPO)[1] y así lo establece hoy (no absuelto de crítica)[2] el art. 44.2 GG, que extiende la aplicación analógica de las normas del proceso penal en general cuando deban las CPI obtener prueba.[3] La remisión no solo concede potestades indagatorias al Parlamento, sino también marca límites. En España esa opción fue planteada en 1979, aunque no consiguió imponerse.[4] En cualquier caso, que el Derecho español no lo prevea expresamente no impide interrogarse por la posible aplicación analógica de algunas normas del proceso penal a la investigación parlamentaria. Y, de hecho, en la doctrina no es infrecuente la sugerencia a esta posibilidad, aunque sin mayor argumentación. Lo que se proponen, entonces, las siguientes líneas es aclarar en qué circunstancias es admisible la aplicación analógica de las

[1] *Cfr.* Schachtel, C., *Die sinngemäße Anwendung der Strafprozeßordnung auf das Verfahren der Untersuchungsasusschüsse (Reichsverfassung Art. 34)*, Diss. Universität Heidelberg, Berlin, 1927.

[2] Algunos autores se refieren a las «siete décadas de esfuerzo interpretativo» que tal remisión ha suscitado (Wolf, G. A., *Parlamentarischer..., op. cit.,* p. 118); otros proponen, directamente, la configuración de un nuevo procedimiento de indagación parlamentaria sin remisiones al proceso penal: Teubner, P., *Untersuchungs..., op. cit.,* p. 5.

[3] *Cfr.* Linke, T., *Entstehung..., op. cit.*, pp. 1181 y ss. Examen detenido de lo que debe entenderse por analógico o *sinngemäß* hay en: Teubner, P., *Untersuchungs..., op. cit.,* pp. 94 y ss. Sobre la cuestión de las remisiones dinámicas (a un conjunto de normas que varían), *cfr.* Stodt, F., *Dynamische Verweisungen: Eine Untersuchung am Maßstab des Grundgesetzes*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2023.

[4] *Cfr*. cap. I.2.

normas del proceso penal a la investigación parlamentaria. El resultado de esa interrogación debe extenderse *mutatis mutandis* a supuestos en que son de aplicación a la indagación parlamentaria otros conjuntos normativos, como las Leyes administrativas o las del proceso civil[5].

1. Significado

Por analogía se entiende la traslación de una consecuencia jurídica prevista para un supuesto de hecho (A) a otro supuesto semejante no previsto en la Ley (B).[6] A diferencia de lo que sucede en otros países (como Francia o Alemania), el CC regula expresamente esta figura y establece, en su art. 4.1, que procederá la aplicación analógica de las normas cuando éstas no contemplen un supuesto específico, pero regulen otro semejante entre los que se aprecie identidad de razón.[7]

2. Identidad de razón e idéntica valoración

La aplicación analógica de una norma presupone, por tanto: a) un conjunto normativo que no prevea un supuesto específico (por ejemplo, exenciones al deber de declarar ante una CPI); b) que exista otro conjunto normativo que regule un supuesto semejante (los arts. 416 y ss. LECrim, por ejemplo); y c) que entre ellos dos *se aprecie* (*rectius*: haya) identidad de razón. Esta última supone que, para admitir el éxito de la traslación de consecuencias jurídicas, los supuestos deben ser valorados idénticamente por el Derecho.[8] El problema se desplaza, entonces, desde la *identidad de razón* a la *idéntica valoración*, que debe

[5] *Cfr.* cap. VII.1.1.3.

[6] Larenz, K. y Canaris, C.-W., *Methodenlehre der Rechtswissenschaft*, 3. Aufl., Springer, Berlin – Heidelberg, 1999, p. 202. *Cfr.* también: De Castro, F., *Derecho civil de España*, Tomo I, Madrid, Civitas, 1985, pp. 478 y ss.

[7] Si prevén regulación expresa de la analogía: el CC belga (arts. 59.II o 135/2 § 2); el CC italiano(art. 12.II); el CC portugués (art. 10); el CC rumano (arts. 10 —prohibiendo la analogía en determinados supuestos—, 209.3 y 1784.2); el CC lituano (art. 1.8); el CC estonio (§ 4); el CC checo (§ 4.1 entre otros); el CC costarricense (art. 12, de tenor prácticamente idéntico al CC); o el CC venezolano (art. 4.II).

[8] Larenz, K. y Canaris, C.-W., *Methodenlehre..., op. cit.*, p. 202.

entenderse como el sentido y finalidad que persigue el legislador (o cualquier otro órgano normativo) creando una norma.[9]

3. Respuesta artesanal: no hay en nuestro Derecho remisiones en bloque

De lo anterior se sigue que la pregunta por la aplicación analógica de una norma solo puede responderse artesanalmente: habrá que comprobar caso por caso si las «razones justificativas» (art. 10.2 CC de Portugal) que subyacen en cada regla están presentes con la misma intensidad en los distintos supuestos de hecho, de suerte que la traslación de consecuencias jurídicas no sea *contraria a la sustancia* de cada norma (como prevé el art. 6.1 CC de Rusia). Tal contrariedad no se produce, en general, entre las normas del proceso penal y la investigación parlamentaria.

3.1. Admisibilidad general

> Un breve ejemplo puede ser ilustrativo: los arts. 416 y ss. LECrim regulan las exenciones a los deberes de declarar en un proceso penal. La finalidad de cada uno de los supuestos que persiguen los distintos ordinales, por ejemplo, del art. 416.1 LECrim es diverso. En algunos supuestos se trata, dice el TS, de no contradecir la «voz de la sangre»[10] evitando compeler a declarar a quien con toda probabilidad no lo hará en contra de su *sangre* (art. 416.1 LECrim). En otros casos pretende, por ejemplo, no lesionar la conciencia (art. 417.1.º LECrim): renuncia el Estado a compeler a declarar a quien su religión obliga a mantenerse en reserva.

A la aplicación analógica de estas normas a la investigación parlamentaria podría objetarse, por ejemplo, las divergentes finalidades que persiguen aquella y el proceso penal (*cfr.* cap. VI y IX).[11] De esta manera, no siendo la indagación

[9] Larenz, K. y Canaris, C.-W., *Methodenlehre..., op. cit.*, pp. 202 y 203. Entre nosotros: De la Oliva Santos, A., «Racionalidad y normatividad», en De la Oliva, A., *Estudios sobre derecho, justicia y libertad*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006, p. 11.

[10] STS (Sala de lo Penal) 159/2023, de 8 de marzo, FJ 2.

[11] *Cfr.* DSPA – Comisión de investigación de la Fundación Andaluza Fondo..., Núm. 311, 13 de noviembre de 2020, p. 17.

parlamentaria una actividad jurisdiccional, se podría negar la aplicación analógica de los arts. 416 y ss. LECrim. Esta posición debe, sin embargo, desecharse: la identidad de razón no debe buscarse en las *actividades* en que rigen aquellas normas sino, más bien, en cada una de las normas. Y, en lo que aquí interesa, la finalidad de las normas estriba, además de proteger la tranquilidad familiar y ahorrar recursos públicos (*cfr.* cap. VII.3.2), en limitar el poder del Estado de compeler a declarar a alguien violentando bien su (natural) voluntad de proteger a un pariente o bien normas religiosas que obligan en el fuero interno. Y si esa finalidad persiguen las normas, parece claro que también en un supuesto *semejante* (ante las CPI) pueden hacerse regir por analogía.

3.2. Ponderación del derecho de las Cámaras a indagar y del *IUS IN OFFICIUM* de los parlamentarios

Ahora bien, de lo anterior no puede hacerse derivar una aplicación analógica constante y total de las normas del poceso penal: los derechos que la LECrim reconoce a los sujetos pasivos del proceso penal pueden hacerse valer ante el Parlamento solo con las debidas modulaciones. La vigencia de aquellos derechos exige ponderar, correlativamente, dos circunstancias que no están presentes en el proceso penal: el derecho del Parlamento a indagar sobre cualquier asunto de interés público (art. 76.1 CE) y el *ius in officium* de los parlamentarios (art. 23.2 CE), que no puede quedar reducido a la nada con base en la aplicación analógica de loables pretensiones de tutela de derechos fundamentales (previstas inicialmente para otros supuestos). La resolución de la cuestión dependerá, sin embargo, del caso concreto. Y, particularmente, el principio de proporcionalidad exigirá comprobar hasta qué punto unos u otros intereses pueden prevalecer. En todo caso, no puede soslayarse que no todos los intereses en liza son susceptibles de ponderación. Como se verá, en ningún supuesto —por muy importante que sea el interés público a indagar por las Cortes— es admisible el uso de la tortura o de cualquier otra práctica contraria a la dignidad humana (art. 10.1 CE).

CAPÍTULO VII

OBLIGACIONES DEL COMPARECIENTE

El estatuto jurídico del llamado a colaborar con una una CPI comporta, de un lado, una serie de obligaciones procedimentales.[1] Entre ellas destaca la de comparecer y, derivada de ella, la de declarar y la de decir verdad. A estas obligaciones, directamente exigibles por las CPI, podrían sumarse las que nacieran del auxilio judicial a que las CPI tienen derecho (art. 109 CE). Sin embargo, como ya se ha hecho notar, la falta de desarrollo legal de este art. 109 CE impide a las CPI reclamar auxilio que sea limitador de derechos fundamentales.[2]

1. Obligación de comparecer

La obligación de comparecer ante el llamamiento de una CPI (y no directamente del Pleno, como ha sido posible en otras experiencias históricas)[3] es un deber constitucional, derivado del art. 76.2 CE: «(s)erá obligatorio comparecer a requerimiento de las Cámaras».[4] Esta obligación viene reiterada, *ad extra*, por el art. 1.1 LO 5/1984 y, *ad intra* (en el Parlamento), por los arts. 52.2 RCD y 60.2 RSen. Su presencia en el texto constitucional se explica como atribución directa de facultades a las CPI que, solo provistas de las normas in-

[1] Monográficamente sobre el asunto, *cfr*. la obra de Hawach Vega, A. ya citada anteriormente.

[2] *Cfr.* cap. V.6.2.

[3] Böhmert, V., *Die Straf- und Zwangsbefugnisse…, op. cit.*, p. 84.

[4] Moret Millás, V., «Los deberes constitucionales», *Revista de las Cortes Generales*, Núm. 86, 2012, p. 236.

ternas del Parlamento, carecerían de potestad suficiente para imponer obligaciones respecto de terceros.[5]

La caracterización de la obligación de comparecer como deber constitucional comporta un *cierto y lejano* sustrato sancionador o aflictivo, que refuerza la singular posición de las CPI, a las que la CE atribuye en exclusiva tal potestad. Este contenido *potencialmente sancionador* del deber de comparecer queda refrendado por el contraste con otros preceptos de la CE que, a diferencia de lo que reserva para el incumplimiento de distintos deberes (*cfr.* art. 35.1 CE), manda a la Ley regular una sanción expresamente (art. 76.2 CE). Sanción o aflicción que se explica, además, por la necesidad de garantizar que las CPI dispongan de medios suficientes para proveerse de información[6]. Así, como deriva del Preámbulo de la LO 5/1984:

> «La facultad de formar Comisiones de Investigación atribuida por la Constitución a las dos Cámaras de las Cortes Generales configura un deber constitucional cuyas condiciones de ejercicio aconsejan, para su más correcta efectividad, el desarrollo normativo de los supuestos y consecuencias del incumplimiento voluntario de sus previsiones, así como la determinación de los derechos reconocidos a la persona requerida para informar [esto último no ha sucedido todavía]».

Esa «más correcta efectividad» del deber constitucional de comparecer no tiene más fin que uno instrumental: garantizar que las CPI se provean de la información que requieren para ejercitar sus funciones constitucionales. Aun así, como ya se ha hecho notar (*cfr.* cap. VII.1), el mero hecho de tener que comparecer ante una CPI no supone sanción alguna.

1.1. Nacimiento de la obligación: citación legal

1.1.1. *Consideraciones generales*

La obligación de comparecer ante una CPI nace de un «requerimiento» (art. 1.1 LO 5/1984) correctamente cursado a sujetos idóneos para cumplirlo, aunque más que de un requerimiento (art. 149.1.º LEC) se trata de una cita-

[5] *Cfr.* cap. I.4.

[6] *Cfr.* cap. I.3.1.

ción (art. 149.3.º LEC). Nada impide que sujetos no obligados a comparecer lo hagan, efectivamente, a *solicitud* de una CPI. No será posible, sin embargo, coerción alguna.[7]

Presupuesto esencial para que nazca la obligación y no una mera sugerencia es que la CPI esté constitucionalmente legitimada para producir efectos en la posición jurídica del sujeto en cuestión.[8] Nada tiene que ver, pues, estar o no investigado en un proceso penal para poder ser citado ante una CPI, como se ha mantenido en alguna comparecencia.[9] Por ese mismo motivo, que el procedimiento haya sido sobreseído provisionalmente no es razón para poder compeler a declarar a un compareciente ahora ante una CPI, sobre todo si todavía existen otros reproches penales que pueda temer.[10] Es decir: aquel cuyo proceso ha sido sobreseído puede ser llamado a comparecer, pero no obligado a declarar sobre hechos de los que aún puede derivar responsabilidad penal para él.

1.1.2. *Notificación y contenido*

El nacimiento de la obligación de comparecer supone, además, que la citación sea válida, es decir, que sea realizada en los términos que prevén tanto el art. 2 LO 5/1984 (y el art. 52.2 RCD, aplicable por analogía en Senado) como las normas generales de notificaciones en los procedimientos administrativos, aplicables supletoriamente.[11]

La cédula de citación debe contener, en primer término, la fecha del acuerdo en que se adoptó la decisión de requerir la comparecencia, así como la concreta CPI ante la que debe hacerse acto de presencia. Debe contener, igualmente, la identificación personal y el domicilio del obligado a comparecer. Del

---

[7] Dictamen del Consejo de Estado 406/2017, de 25 de mayo, ap. VII.

[8] Sobre las consecuencias a este respecto de una inconstitucionalmente nombrada CPI, *cfr.* cap. I.3.3.1.1.

[9] «Me parece además grave que en este caso es la primera vez que un cargo institucional tenga que comparecer en una Comisión de investigación no estando incurso en ninguna investigación judicial. ¡Que yo no estoy incursa en ninguna investigación judicial! Esta es la realidad» (DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa a la presunta financiación ilegal del PP, Núm. 39, 20 de marzo de 2018, p. 45).

[10] DSPA – Comisión de investigación de la Fundación Andaluza Fondo..., Núm. 311, 13 de noviembre de 2020, pp. 4 y ss.

[11] Sobre la cuestión de la aplicación analógica de normas a la investigación parlamentaria, *cfr.* cap. VI.

mismo modo, la citación debe señalar el momento en que está prevista la comparecencia y las responsabilidades (de todo tipo) en que puede incurrirse por omitir el deber. De otro lado, la citación debe expresar los derechos que el ordenamiento reconoce al obligado[12], incluidas las posibilidades de impugnación que asisten cuando no solo se reclama la comparecencia, sino también la entrega de documentación[13].

La citación debe hacer conocer suficientemente al obligado, además, cuál es el objeto de su testimonio.[14] Nada concreta la CE al respecto, más que la necesidad de indagar sobre «asuntos de interés público» (art. 76.1 CE). De ese precepto, interpretado sistemáticamente con los art. 186.2 RCD y 162.2 RSen, deriva que ni preguntas personales o privadas ni estrictamente jurídicas (salvo que hayan sido llamados en condición de expertos en Derecho)[15] estarán obligados a contestar los comparecientes.[16] Tampoco a entregar información documental en ese sentido.

Por su parte, el art. 1.d) LO 5/1984 establece que la citación contendrá «el tema sobre el que deba versar el testimonio», lo que completan el art. 52.2.a) RCD, refiriéndose a «los extremos sobre los que [el compareciente] deba infor-

---

[12] Sobre los derechos fundamentales en la indagación parlamentaria, *cfr.* cap. VIII.

[13] Que la CPI no informe de las posibilidades de impugnación es, desde la perspectiva del Estado de Derecho, objetable: Risse, J. y Oehm, M., «Das Recht...», *op. cit.,* ap. 16.

[14] Y, efectivamente, en Estados Unidos no están obligadas las CPI a dar mayor detalle al respecto. De ahí se ha seguido con razón para algún sector de la doctrina, que «*there can be no opportunity to prepare a "defense"*»: Capello, H. J., «Congressional Investigations...», *op. cit.*, p. 36; o Zeserson, «Fifth Amendment Waiver...», *op. cit.*, p. 72. En Alemania se ha incidido, igualmente, sobre la cuestión. *Cfr.* A. del Juez de Instrucción (*Ermittlungsrichter*) del BGH de 7 de febrero de 2017 (1 BGs 74/17), ap. 29.

[15] A diferencia de los Tribunales, no son las CPI expertas en Derecho y, por tanto, la asistencia pericial en Derecho (nacional y extranjero) es posible. Es razonable, entonces, que se pueda interrogar a uno o varios Letrados sobre si «*eines com Pegasus, tenen encaix legal a l'hora de ser utilitzades en un procediment judicial*» o no: DSPC – Comissió d'investigació sobre l'Espionatge de Representants Polítics..., Sèrie C, Núm. 509, 20 de gener de 2023, p. 16. En el caso concreto, como el Parlamento de Cataluña no puede vincular su indagación con ninguna competencia (pues carece de potestad para legislar sobre proceso penal), las preguntas son, sin embargo, de dudosa admisibilidad.

[16] Así se ha reconocido también en Estados Unidos, bajo el adjetivo *pertinent*: Stamps, N., «The Power...», *op. cit.*, p. 50. Lo mismo sucede en la Región Administrativa Especial de Hong Kong, donde la propia Norma Fundamental (art. 73.10.º) exige que la citación a comparecer sea «required», lo que obliga a ponderar, que cuando sea llamado a comparecer, las preguntas a realizar deben serlo, igualmente: *Cfr.* Wang, S., «Boundaries of the Investigative Power...», *op. cit.*, p. 187.

mar» y el art. 67.II RSen, refiriéndose a la obligación de informar «sobre cuestiones de su competencia». Tampoco ofrecen mayor concreción los Reglamentos de las Asambleas Legislativas de las CCAA.[17] Debe, entonces, distinguirse.

En primer lugar, cuando el llamado a comparecer es un mero testigo, el objeto de su testimonio está constituido por hechos que haya percibido, bien directa o indirectamente. Una interpretación sistemática de esta obligación de declarar con las normas procesales reguladoras del estatuto del testigo en el proceso apunta a entender que son objeto del testimonio hechos de los que se tuviera noticia (art. 360 LEC), a pesar de que de los arts. 401 y 707.I LECrim pudiera derivarse un objeto más amplio. Doctrinalmente han venido siendo entendidos los testigos como personas físicas que ponen a disposición de los Tribunales su conocimiento sobre hechos y no meras opiniones o conjeturas.[18] Y, efectivamente, esta es la interpretación que debe darse también respecto de los comparecientes ante una CPI, que no están llamados para *opinar* sino para poner a disposición del Parlamento *hechos*. Admisibles son, a estos efectos,

[17] *Cfr.* arts. 54.2 RParCant; 84.3 RParAr; 74.3 RParAst; 59.1.d) RParBal; 53.3.d) RParCan; 63.3.d) RParCastMan; 37.2 RAsCeut; 54.2.II RParCV; 52.2 RParAn; 107.3.d) RParExt; 52.2 RParGal; 49.2.a).IV RParLaRioj; 75.4.d) RParMad; 62.4. RParNav; 60.2.d) RParPV; o 50.5 RParCastLeon.

[18] Fenech, M., *Derecho procesal penal,* 2.ª ed., Vol. I, Editorial Labor, Madrid, 1952, p. 813, que la entiende como declaración «acerca de una percepción sensorial adquirida fuera del mismo [del proceso], relativa a un hecho pasado [...]; Banacloche Palao, J. y Zarzalejos Nieto, J., *Aspectos fundamentales del Derecho procesal penal*, 5.ª ed., La Ley, Madrid, 2021, p. 300: «[...] medio de prueba que pretende acreditar la veracidad de una afirmación fáctica [...]»; Gimeno Sendra, V., *Derecho..., op. cit.*, p. 816: «[...] declaración de conocimiento efectuada por personas físicas que, sin participar en él, conocen de la comisión del hecho punible [...]»; Moreno Catena, V. y Cortés Domínguez, V., *Derecho procesal penal*, 10.ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, p. 474 sostienen que aquella «[...] consiste [la prueba de testigos] en que un tercero preste oralmente una declaración de conocimiento sobre los hechos relevantes para la causa [...]». *Cfr.* también: Pérez-Cruz, A. J. *et al.*, *Derecho procesal penal*, 3.ª ed., Thomson Reuters – Civitas, Pamplona, 2014, p. 574; Tomé García, J. A., *Curso de Derecho Procesal Penal*, 2.ª ed., Dykinson, Madrid, 2019, p. 442; Nieva Fenoll, J., *Fundamentos de Derecho Procesal Penal*, EDISOFER, Madrid, 2012, p. 232; o, clásico ya, Beling, E., *Deutsches..., op. cit.,* p. 297. Otros autores han ofrecido, sin embargo, una definición algo más amplia: Armenta Deu, T., *Lecciones de Derecho procesal penal*, 10.ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2017, p. 302, para quien los testigos declaran ante el Juez «sobre hechos y circunstancias pasados»; Gómez Orbaneja, E. y Herce Quemada, V., *Derecho procesal penal*, 10.ª ed., Artes Gráficas y Ediciones, Madrid, 1986, p. 192 («[...] Testigos son las personas físicas, con la condición jurídica de terceros respecto de los sujetos de la relación procesal, que declaran en el proceso ante el juez sobre sus percepciones sensoriales de hecho y circunstancias pasadas [...]»).

tanto quienes conocen directamente los hechos como quienes los han percibido por referencias (art. 710 LECrim), lo que no obsta a que la valoración de lo depuesto por estos últimos deba ser particularmente cautelosa.[19] De tal manera, no puede restringirse el círculo de comparecientes solo a quienes han percibido *directamente* los hechos, como exige algún sector de la doctrina belga[20], sino que debe extenderse a todo el que tenga conocimiento que aportar (haya sido apropiado por el contacto *directo* del testigo con el hecho o solo indirecto).

En segundo lugar, cuando el llamado a comparecer sea un experto, su aportación ante la CPI será la propia de los sujetos de tal condición: conocimientos científicos, artísticos, técnicos o prácticos para valorar hechos o circunstancias relevantes en el asunto (arts. 335.1 LEC y 456 LECrim). Se trata de un supuesto habitual en la *praxis*, particularmente cuando la indagación parlamentaria tiene por objeto circunstancias fácticas complejas, como accidentes aéreos[21] o ferroviarios[22], atentados terroristas[23] y pandemias[24].

1.1.3. *Modo de practicar la citación*

Nada establecen las normas sobre las CPI respecto del modo de practicar la citación, más allá de un plazo concreto (*cfr. infra*) o de algunas innecesarias previsiones respecto de quién comparecerá por las personas jurídicas (art. 2.3 LO 5/1984). La naturaleza no administrativa de la investigación parlamentaria y el auxilio que las CPI pueden recabar de órganos jurisdiccionales imponen tratar, a estos efectos, dos cuestiones: a) la aplicación de las normas administra-

[19] Mucho menos podrá sustentar un Tribunal, posteriormente, una condena solo en la declaración de un testigo indirecto. *Cfr.* STS (Sala de lo Penal) 108/2023, de 16 de febrero, FJ 7.8. En la doctrina: Barja de Quiroga, J., *Tratado de Derecho Procesal Penal*, ed. 7.ª, Tomo I, Thomson Reuters – Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2019, p. 2388.

[20] Lagasse, N. y Baeselen, X., *Le droit..., op. cit.*, p. 155.

[21] *Cfr*. DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa al accidente del vuelo JK 5022 de Spanair, Núm. 63, 5 de julio de 2018, pp. 2 y ss.

[22] *Cfr*. DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación sobre el accidente ferroviario ocurrido en Santiago de Compostela el 24 de julio de 2013, Núm. 71, 17 de julio de 2018, pp. 2 y ss.

[23] *Cfr.* DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación sobre el 11 de marzo de 2004, Núm. 2, 6 de julio de 2004, pp. 26 y ss.

[24] *Cfr.* DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa a la gestión de las vacunas y el Plan de Vacunaciones en España, Núm. 22, 29 de noviembre de 2021.

tivas respecto de la práctica de notificaciones; y b) el rol del auxilio de los órganos jurisdiccionales. Deben tratarse, también, las normas especiales que algunas Asambleas Legislativas han dictado al respecto, admitiendo (equivocadamente) el correo electrónico como medio idóneo para practicar la notificación.

No son ajenas las Cortes Generales a la vigencia, en su seno, de las normas generales del Derecho administrativo. Por ejemplo, el Estatuto de Personal de las Cortes Generales se refiere a la obligación de las Cortes de resolver expresamente en los procedimientos administrativos y de notificar a los interesados (art. 74.3). Esas notificaciones se cursan aplicando, prevé el art. 75.3 del citado Estatuto, supletoriamente la Ley 30/1992 (hoy: Ley 39/2015).[25] Y, efectivamente, el art. 92.2 RCD se remite de manera expresa a la «Ley de Procedimiento Administrativo» al regular la presentación de documentos en las Oficinas de Correos.[26] Tal remisión aconseja, por tanto, preferir a estos efectos la aplicación analógica de las normas de la Ley 39/2015 a las del Derecho procesal (lo que no impide su aplicación en otras circunstancias).

Entonces, las normas de notificación que prevén los arts. 41 y ss. de la Ley 39/2015 configuran supletoriamente el régimen de las CPI. Tratándose de personas físicas que no estén obligadas a comunicarse con la Administración Pública (parlamentaria, en este caso), la citación se producirá en papel (art. 41.1.IV en relación con el art. 42 de la Ley 39/2015). Cuando se trate de personas físicas obligadas a comunicarse con la Administración Pública por medios electrónicos[27] o cuando se trate de personas jurídicas (que en todo caso deben comunicarse por tales medios)[28], la citación se practicará de esta manera. Es aplicable, igualmente, el art. 44 de la Ley 39/2015, que permite la notificación edictal, lo que no impide la utilización de otros medios de difusión (art. 44.III de la Ley 39/2015)[29]. En tal caso, deberán ponderarse suficientemente los derechos de la personalidad del llamado a comparecer.[30]

---

[25] Al respecto, *cfr.* Pascua Mateo, F., *Fuentes..., op. cit.*, p. 186; y Sieira Mucientes, S., «Artículo 92», en Ripollés Serrano, M. R. (coord.), *Comentarios..., op. cit.*, p. 684.

[26] Ninguna previsión al respecto contiene el RSen.

[27] Art. 14.2.c) y e) Ley 39/2015.

[28] Art. 14.2.a) Ley 39/2015.

[29] Esta vía ha sido empleada, como ya se ha dicho antes, por el Senado (invocando expresamente el precepto): *cfr.* cap. I.3.3.1.2. Cuestión distinta es que esa citación, así practicada, no pueda ser fundamento de responsabilidad penal alguna.

[30] *Cfr.* cap. VIII.3.3.

Lo anterior no obsta a que las CPI puedan solicitar auxilio judicial para dar curso a su citación para comparecer, con base en el art. 109 CE (*cfr.* cap. V.6.2). Asistirán a las CPI los órganos jurisdiccionales para realizar las averiguaciones necesarias (art. 156.1 LEC) y cursar el requerimiento. Expresamente lo han previsto algunas Asambleas Legislativas de las CCAA, aunque con un tenor más amplio aun, de modo que las CPI podrán recabar auxilio de «cualesquiera instituciones u organismos con competencia en la materia, a fin de solicitar la localización y comparecencia de las personas requeridas».[31]

En algunas Asambleas Legislativas de las CCAA se ha admitido de manera expresa la posibilidad de cursar la notificación por correo electrónico.[32] Así, la Mesa de la Junta General del Principado de Asturias ha prescrito que la citación para comparecer se realice directamente por correo electrónico, «de acuerdo con los datos de contacto que obren en la Secretaría General»[33], admitiendo, eso sí, que causas justificadas pudieran imponer la notificación por correo certificado. Esta decisión no puede, sin embargo, estimarse conforme a Derecho.

En primer término, porque el art. 41.1.VI de la Ley 39/2015 (jerárquicamente superior a la resolución de la Mesa de la Cámara) solo permite la utilización del correo electrónico —cuando así lo haya solicitado el interesado: art. 66.1.b)[34]— y, además, solo para enviar *avisos de notificación*, «pero no para la práctica de notificaciones».

En segundo término, el TC ha declarado contraria a Derecho la notificación de una demanda por correo electrónico, por no poder garantizar suficien-

[31] Ap. II, Resolución de la Presidencia reguladora de las comparecencias en las comisiones de investigación sobre asuntos de interés público para la Comunidad Autónoma de La Rioja, de 25 de abril de 2017 (BOPLR, Serie A, Núm. 122, pp. 3280 y ss.). La postura es, además, coherente con la Instrucción 4/2001, de 20 de junio, del Pleno del CGPJ, sobre el alcance y los límites del deber de auxilio judicial que después de mantener una postura restrictiva respecto del auxilio en la comunicación (ap. 2, 1-4) establece lo siguiente: «Solo podrán practicarse mediante el auxilio judicial aquellos actos de comunicación que implquen necesariamente la entrega directa a la persona del destiantario de la copia de la resolución que se le haya de notificar [...]».

[32] Respecto del Derecho autonómico valenciano se ha mostrado en contra y con razón, Vivancos, M., «¿Para qué han servido las Comisiones Parlamentarias de Investigación en las Cortes valencianas? Análisis de su experiencia en el autogobierno valenciano (1982 – 2023)», en Garrido Mayol, V. (dir.), *El control…, op. cit.,* p. 250, nota 9, que no admite los medios electrónicos como medio válido para efectuar notificaciones.

[33] BOJGPA, de 3 de junio de 2020 (doc. 22).

[34] Lo mismo prevé el art. 56 LJS, que ha sido declarado constitucional por la STC 6/2019, de 17 de enero.

temente el acceso al proceso de quien depende de tal acto para conocerlo.[35] Y aunque no se trata de un supuesto idéntico, siendo la primera comunicación y, por tanto, de la que depende la *personación* en el Parlamento (cuya omisión es penalmente reprochable: *cfr.* cap. I.3.2.1), parece lógico desechar el correo electrónico como medio válido para realizar la notificación. Así lo ha hecho, también, el art. 37.I de la Ley uruguaya Núm. 16698, de 25 de abril de 1995, que exige la notificación en «forma personal».

La citación debe practicarse con, al menos, 15 días de antelación respecto de la fecha en que se debe comparecer, aunque circunstancias de extrema y urgente necesidad (debidamente justificadas) facultan a las CPI para cursar una citación en menor plazo, nunca inferior a 3 días[36], conforme a los arts. 2.2 LO 5/1984 y 52.2.a) RCD. La *praxis* parlamentaria se muestra poco diligente a este respecto: las citaciones se cursan normalmente en el plazo de urgencia, en desmedro, sobre todo, de las posibilidades de *defensa* que pudieran asistir al afectado por la investigación (lo que habrá que ponderar en el caso concreto).[37] Pero, en todo caso, la citación para comparecer en el plazo de urgencia respecto de testigos y expertos cuando no concurre tal circunstancia no puede considerarse más que una falta de cortesía.

Respecto de estos plazos, debe entenderse excluida (en términos generales) la facultad que el art. 91.1 RCD concede a la Mesa de la Cámara para la prórroga o reducción, pues los plazos señalados para solicitar una comparecencia ante la CPI vienen imperativamente marcados por la LO 5/1984, es decir, no en «este Reglamento» (como exige el RCD). Una interpretación teleológica

---

[35] STC 47/2019, de 8 de abril, FJ 4 a); o STC 150/2019, de 25 de noviembre, FJ 3. *Cfr.* también: Borrajo Iniesta, I., «El derecho a la tutela...», *op. cit.,* p. 44.

[36] Misma previsión hay en el art. 6 de la Ley holandesa de 11 de octubre de 1977. Menos tiempo confiere el art. 5 de la Ley belga de 30 de mayo de 1880, que exige citar como mínimo dos días antes de la comparecencia, salvo urgente necesidad.

[37] Jiménez Díaz, A., «Artículo 52», en Ripollés Serrano, M. R. (coord.), *Comentarios..., op. cit.*, p. 442; y Hernández Oliver, B. «Artículo 76», en Pérez Tremps, P. y Saiz Arnaiz, A. (dirs.) y Montesinos Padilla, C. (coord.), *Comentario..., op. cit.,* 2018, p. 1199. En la práctica, algunos parlamentarios han hecho notar esta circunstancia. *Cfr.* DSCG — Congreso de los Diputados, Comisión de investigación sobre los hechos, responsabilidades y enseñanzas en torno a los procesos de contratación..., Núm. 6, 30 de abril de 2024, p. 4: «Le puedo decir, señor Liria, que a usted no se le ha justificado la urgencia de su convocatoria y a los diputados de esta Comisión creo que tampoco, al menos a los diputados del grupo al que tengo el honor de representar. Recuerdo que en esta Comisión las convocatorias se hacen con quince días de antelación, lo que no se ha cumplido en su caso, y que para declarar la urgencia que habilita a que este intervalo sea de tres días aquella ha de estar bien justificada, y entendemos que no lo está**».**

conduce a asumir, sin embargo, la posibilidad de prorrogar los plazos para comparecer, siempre que concurra alguna causa que lo justifique suficientemente (como, por ejemplo, que el compareciente se encuentre imposibilitado por algún motivo transitorio), al modo de lo que prevén los aps. 134.2 y 3 LEC. En tal caso, habrán de ponderarse los derechos de los comparecientes, en conjunción con el *ius in officium* de los parlamentarios (art. 23.2 CE), que exige no retrasar en exceso una comparecencia a la que tienen derecho. Lo mismo vale para colaboraciones distintas a comparecer.[38]

1.2. Sujetos

El círculo de obligados potencialmente a comparecer es extenso. El art. 76.2 CE se expresa en términos amplios («será obligatorio comparecer [...]»), restringidos posteriormente por el art. 1.1 LO 5/1984, que obliga a presentarse a «todos los ciudadanos españoles y extranjeros que residan en España»[39], con algunos matices y casos particulares.

1.2.1. *Extranjeros*

Extranjeros residentes en España son nacionales de otros países que se encuentran territorio nacional y que son titulares de una autorización para residir (art. 30 bis LO 4/2000).[40] No pueden ser compelidos a comparecer los extranjeros que están *de paso* (ni tampoco los que están en otros países)[41], lo que no impide que se presenten *a solicitud* de CPI si lo consideran conveniente.[42] Los

[38] Sobre el *ius in officium* de los parlamentarios, *cfr.* III.1.2.5.

[39] Con amplitud se expresa también el Derecho belga: art. 8.III de la Ley belga de 30 de mayo de 1880; y el Derecho neerlandés, que prescribe la obligación de comparecer para no solo para «*alle Nederlanders*», sino también para los que se encuentran en el territorio del Reino: art. 3 de la Ley holandesa de 11 de octubre de 1977.

[40] *Cfr.* art. 36 LO 4/2000.

[41] Así se reconoce, también, en Estados Unidos: «*The inhability of Congress to subpoena aliens abroad is only one example of the limits on congressional power that inhibit international investigations* [...]»: Davidson, G. E., «Congressional Extraterritorial Investigative...», *op. cit.*, p. 104. Sobre la incidencia del Derecho internacional público en esta materia, *cfr.* cap. IV.4.2.2.1.

[42] En Estados Unidos sí pueden ser compelidos los extranjeros que están de paso. *Cfr.* Staff of the Legislative Research Bureau (1992 - 1993), «An Overview Of Congressional...», *op. cit.,* p. 10. También los nacionales estadounidenses que se encuentran en el extranjero (p. 11).

representantes de otros Estados no pueden ser compelidos a comparecer, residan o no en España.[43] Pueden, igualmente, comparecer ante una CPI si lo estiman oportuno. No conoce el Derecho español, entonces, previsión parangonable al art. 23.1 de la Ley holandesa de 11 de octubre de 1977:

> «Si la comisión de investigación considera necesario oír, en calidad de testigos o peritos, a personas que residan fuera del Reino en Europa, podrá notificar por escrito las preguntas a las que deba responder al departamento competente de la administración general [...]».

Aun así, nada impide que con intermediación judicial puedan realizarse diligencias de tal clase, que deberán ponderar cuidadosamente las posibles injerencias en la soberanía de otros Estados (sobre ello, *cfr.* cap. IV.4.2.2.1). De hecho, la *praxis* parlamentaria española da algún supuesto en que alguna CPI ha remitido preguntas al extranjero que han quedado, eso sí, sin responder.[44]

1.2.2. *Ciudadanos españoles (particulares)*

Entre los ciudadanos españoles la obligación de comparecer es total, lo que no impide reconocer determinadas limitaciones derivadas de situaciones especiales, particularmente respecto de menores de edad y personas con discapacidad (como prevén los arts. 707.II LECrim y 361 LEC).

1.2.2.1. Menores de edad

El *iter* legislativo del art. 76.1 CE refuerza la obligación de comparecer de los menores (personas de edad inferior a 18 años: arts. 12 CE y 240.I CC): no triunfó la enmienda que pretendía evitarlo.[45] Ahora bien, tanto la citación para comparecer como el desarrollo de la comparecencia deben ponerse en relación con la obligatoria tutela de su interés superior, que prevalece sobre cualquier

[43] *Cfr.* cap. VII.1.2.3.

[44] *Cfr.* Dictamen de la II CPI nombrada para indagar sobre el accidente de Spanair: «[...] la Comisión de Investigación trasladó a la [Organización de Aviación Civil Internacional], el 17 de marzo de 2021, una relación de preguntas formuladas por los Diputados miembros de la misma, con la solicitud de que fueran contestadas por escrito sin que, al momento de la conclusión [...], se haya recibido respuesta a las mismas» (p. 17).

[45] *Cfr.* cap. I.1.1.

otro legítimo que pudiera concurrir (art. 2.1 LOPJM).[46] De ahí se sigue que, en principio, el Parlamento está legitimado para hacer comparecer a un menor.[47] Ahora bien, el requerimiento a comparecer debe haber ponderado suficientemente su interés superior, de modo que cuando el cumplimiento de la obligación pueda lesionar aquel interés de manera constitucionalmente inadmisible, el derecho del Parlamento decaerá.

Las mismas cautelas que se adoptan en los procedimientos judiciales deben regir aquí para la protección de los intereses de los menores y, especialmente, de su intimidad (*cfr.* arts. 232 LOPJ, 138.2 LEC y 681.1 LECrim).[48] De este modo, cuando la comparecencia no sea ya a todas luces incompatible con el interés del menor, deberá ordenarse el secreto de las sesiones (art. 64.4. RCD), si concurriera algún riesgo. E, incluso, en las actas de aquellas sesiones secretas (art. 96.2 RCD) deberán suprimirse los datos que puedan conducir a la identificación de los menores o a la lesión de su intimidad (al modo del art. 141 bis LEC).

De la misma manera, cuando deba comparecer un menor ante una CPI, deberán realizarse los ajustes necesarios para acomodar el entorno y, en la medida de lo posible, hacerle la comparecencia agradable (al modo que prevé el art. 9.1.II LOPJM).[49] Especialmente si su comparecencia tiene por objeto hechos traumatizantes, como podría haber sido el caso de abusos sexuales ocurridos en el seno de la Iglesia Católica.[50] Por otra parte, podrá exigirse responsabi-

---

[46] STC 130/2022, de 24 de octubre, FJ 5; STC 113/2021, de 31 de mayo, FJ 2; STC 178/2020, de 14 de diciembre, FJ 3; STC 64/2019, de 24 de mayo, FJ 4; STC 77/2018, de 5 de julio, FJ 2; STC 141/2000, de 29 de mayo, FJ 5; STC 134/1999, de 15 de julio, FJ 8; STC 187/1996, de 25 de noviembre, FJ 2; STC 60/1995, de 17 de marzo, FJ 5; STC 215/1994, de 14 de julio, FJ 5.

[47] Ciriero Soleto, F. J., «La no comparecencia...», *op. cit.*, p. 25.

[48] *Cfr.* STS (Sala de lo Penal) 496/2002, de 20 de marzo, que permite evitar directamente la declaración de un niño si eso pudiera producirle perjuicio (FJ 2).

[49] *Cfr.* Defensor del Pueblo, *Estudio sobre la escucha del menor, víctima o testigo,* Defensor del Pueblo, Madrid, 2015, p. 47.

[50] El 26 de enero de 2022 fue presentada una solicitud de creación de una CPI sobre las agresiones sexuales en la infancia y la adolescencia cometidas por miembros de la Iglesia católica, que no fue aprobada por la Junta de Portavoces. La indagación fue encargada, sin embargo, al Defensor del Pueblo (BOCG, Serie D, Núm. 420, 17 de marzo de 2022, p. 33). Tres meses más tarde compareció el Defensor del Pueblo ante la Comisión de relaciones con el Defensor del Pueblo (DSCG – Comisiones mixtas, Núm. 138, 20 de junio de 2022, pp. 2 y ss.) dando cuenta de escuchas a menores, que podrían haber sucedido igualmente ante la CPI que no llegó a ser nombrada. Al respecto, *cfr.* Roca Fernández, M. J., «Investigación de los abusos...», *op. cit.*, pp.

lidad penal al menor que omita su deber de comparecer, conforme a los arts. 19.I CP y 1.1 LO 5/2000 en relación con el art. 502.1 CP.[51] En cualquier caso, si los menores son víctimas de delitos, la CPI deberá evitar en todo lo posible la victimización secundaria. Es decir, si el proceso penal conoce normas como el art. 443 ter LECrim (cuyo fin es evitar esa victimización), carece de sentido afirmar que el Parlamento (el Estado) puede libremente causar aquel perjuicio a los menores.

1.2.2.2. Personas con discapacidad (provistas o no de medidas de apoyo)

Las personas con discapacidad, hayan sido o no provistas de medidas de apoyo, están obligadas a comparecer al llamamiento de una CPI (salvo que sean absolutamente inidóneas para declarar)[52]. Su especial condición no puede conducir a la exclusión de la vida pública, como sucedía hasta hace no mucho tiempo. La situación a este respecto es hoy distinta, particularmente desde la reforma del art. 49 CE[53] y desde la entrada en vigor de la Ley 8/2021 (derivada del art. 12 CDPD), verdadera revolución en el Derecho español[54].

La adecuada protección de los derechos de las personas con discapacidad no pasa por una exclusión —sin sustento normativo— de comparecer ante las CPI, órganos de un Parlamento que también es representación de aquellas (art. 66.1

399 y ss. Existe una, con idéntico objeto, nombrada por el Parlamento de Cataluña: *cfr.* DSPC – Comissió d'investigació sobre la Pederàstia a l'Església, Sèrie C, Núm. 478, 29 de noviembre de 2022. Allí han comparecido víctimas (mayores de edad) y han relatado su experiencia: *cfr.* Parlament de Catalunya, Comissió d'investigació sobre la Pederàstia a l'Església, Sessió Núm. 4, 25 d'abril de 2023 (transcripció en brut), pp. 5 y ss.

[51] Antes de la entrada en vigor de esta última norma era igualmente posible exigir responsabilidad penal al menor por no haber comparecido, conforme al art. 9 de la Ley de Tribunales Tutelares de Menores (aprobada por Decreto de 11 de junio de 1948 y reformada por la LO 4/1992). En contra: Álvarez Ossorio-Fernández, C., *Teoría..., op. cit.,* p. 188.

[52] Por ejemplo, personas con discapacidades tan severas que impiden la percepción de la realidad. *Cfr.* STS (Sala de lo Penal) 330/1972, de 4 de marzo, consid. 4.

[53] «1. Las personas con discapacidad ejercen los derechos previstos en este Título en condiciones de libertad e igualdad reales y efectivas. Se regulará por ley la protección especial que sea necesaria para dicho ejercicio. [...] 2. Los poderes públicos impulsarán las políticas que garanticen la plena autonomía personal y la inclusión social de las personas con discapacidad, en entornos universalmente accesibles. Asimismo, fomentarán la participación de sus organizaciones, en los términos que la ley establezca. Se atenderán particularmente las necesidades específicas de las mujeres y los menores con discapacidad».

[54] *Cfr.* Dictamen del Consejo de Estado 1030/2018, de 28 de febrero, ap. III.

CE).[55] Esto no impide reconocer que su condición exige a las CPI velar por que ante ellas sea posible una comparecencia compatible con sus derechos y con las obligaciones de tutela del Estado. Eso comporta no solo valorar cuidadosamente la conveniencia de llamarlas a comparecer, sino la obligación de tomar las precauciones necesarias (como ordenar el secreto de la comparecencia, en su caso) para evitar perjuicios innecesarios en su persona y posición jurídica.

1.2.2.3. ¿Presencia del MF?

Cuando la comparecencia puede afectar a los intereses de menores o personas con discapacidad (provistas o no de apoyo) podría ser conveniente admitir la asistencia del MF[56], que tradicionalmente se ha ocupado de la protección de menores[57] y personas con discapacidad[58] (*cfr.* art. 3.7 EOMF). No puede oponerse a ello considerar que la investigación parlamentaria no es una actividad jurisdiccional, pues el MF está igualmente presente en algunos procedimientos administrativos como los de expropiación forzosa (art. 5.1 de la Ley sobre expropiación forzosa)[59]. Aun así, el derecho del compareciente a ser asistido parece suficiente a esos efectos.[60]

1.2.3. *Sujetos del art. 411.I LECrim: especial consideración del Jefe del Estado*

Los supuestos en que no existe obligación de comparecer se reducen a citaciones formuladas respecto de sujetos no obligados (los del art. 411 LECrim y extranjeros que no están en España); citaciones tan defectuosamente practica-

---

[55] Ciriero Soleto, F. J., «La no comparecencia...», *op. cit.*, p. 25.

[56] La presencia del MF en la indagación parlamentaria ha sido aconsejada, aunque para otros asuntos, en Bélgica. *Cfr.* Lagasse, N. y Baeselen, X., *Le droit..., op. cit.*, p. 35.

[57] *Cfr.* Instrucciones de la Fiscalía General del Estado 1/2017; 1/2007; 2/2006, 2/1993 o 2/1992.

[58] *Cfr.*, monográficamente, Circulares de la Fiscalía General del Estado 2/2017 y 2/2021. También: Instrucciones 4/2016; 3/2010, 4/2009, 4/2008, 5/1999. En otras Circulares se ha ocupado la Fiscalía General del Estado del rol del MF en la protección de las personas con discapacidad: ap. 4.1 de la Circular de la Fiscalía General del Estado 2/2021; ap. 7.2 de la Circular de la Fiscalía General del Estado 9/2015 o ap. VII.2 de la Circular de la Fiscalía General del Estado 1/2001.

[59] *Cfr.* Circular de la Fiscalía General del Estado 6/2019.

[60] *Cfr.* cap. VIII.5.1.1.

das que impiden la *defensa*; y supuestos en que el (inconstitucionalmente) defectuoso nombramiento de una CPI le impide actuar en el tráfico jurídico.[61]

Especial interés reviste aquí la discusión respecto del Jefe del Estado, que no puede ser compelido a comparecer, aunque no por consecuencia directa de la inviolabilidad (como algunos autores mantienen)[62]. A pesar de que cumplir este deber puede comportar en el contexto de la indagación un cierto sustrato *sancionador* o aflictivo (*cfr.* cap. V.9.1), comparecer no es en sí mismo ninguna sanción que deba o pueda frenar directamente la inviolabilidad (*cfr.* cap. IV.4.1). Que sea imposible obligar al Monarca a comparecer deriva, más bien, de la aplicación analógica del art. 411.I LECrim.[63] Además, si no compareciera, habiendo sido requerido legalmente y bajo apercibimiento, a pesar de realizar el tipo del art. 502.1 CP, su conducta no podría ser penalmente reprochada (ahora sí) por la inviolabilidad.[64] Su condición de «acreedor de un respeto institucional cualitativamente distinto al de las demás instituciones»[65], fundamento de su inviolabilidad, supone que no pueda exigírsele responsabilidad alguna por no haber comparecido. De ahí deriva que su obligación de comparecer solo puede fundamentarse en el sentido del deber o en la conciencia del Monarca. Se trataría, puede decirse, de una obligación natural, solo exigible «*dans le for de l'honneur et de la conscience*»[66], pero no ante un Tribunal. Nada le impide, por tanto, comparecer y declarar si quiere.[67]

1.2.4. *Jueces y Magistrados*

Jueces y Magistrados están obligados a comparecer ante una CPI cuando son requeridos para ello. Nada impide a una CPI española (como sí sucede en

---

[61] *Cfr.* cap. IV.4.1.

[62] Ciriero Soleto, F. J., «La no comparecencia...», *op. cit.,* p. 25.

[63] Algunas autoras como Carrasco Andrino admiten la posibilidad de llamarlo a comparecer: «Tutela...», *op. cit.,* p. 163. Esa postura no puede prosperar, si se tiene en cuenta la aplicacion analógica de las normas del proceso penal en la investigación parlamentaria. Sobre eso, *cfr.* cap. VI.

[64] Carrasco Andrino, M. d. M., «Tutela...», *op. cit.,* p. 164.

[65] STC 98/2019, de 17 de julio, FJ 4 b).

[66] Pothier, R. J., *Traité des obligations selon les regles tant du for de la conscience que du for extérieur*, Tomo I, Debure, Paris, 1764, p. 202.

[67] García Molina, P., «El estatuto jurídico...», *op. cit.,* p. 11. Beltrán Galí, M.ª del M., *Las comisiones de investigación…, op. cit.,* ofrece (anexo 9) una carta que el Grupo Parlamentario Confederal (Podemos, IU. y otras formaciones) dirigieron el 15 de noviembre de 2018 al Rey Juan Carlos I para que compareciera voluntariamente «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».

otros países)[68] citar a comparecer a un Juez o Magistrado, no solo para informar en general sobre otros asuntos, sino incluso sobre el ejercicio de la función jurisdiccional en concreto.[69] No lo impiden los arts. 399 y 400 LOPJ, que quedan desplazados a este respecto por el art. 76.2 CE.

Tampoco es obstáculo el art. 564 LOPJ, que dispone lo siguiente: «Fuera de los supuestos previstos en el artículo anterior[70], sobre el Presidente del Tri-

---

[68] *Cfr.* Raval, D. J. B, «Le statut...», *op. cit.*, p. 55. En Rumanía, la citación misma de un Juez para comparecer ante una CPI es inconstitucional (S. del TC de Rumanía 45/1994, de 17 de mayo: *cfr.* Simion, M., «Inquiry Committees of The Parliament…», *op. cit.*, p. 351). Efectivamente, si las CPI son exclusivamente órganos de control (y así se entiende en Rumanía; aunque no es acertado entre nosotros: *cfr.* cap. II.4.2), la citación de cualquier sujeto ajeno al control parlamentaria es innecesaria y, por tanto, inconstitucional. De ahí ha derivado la jurisprudencia constitucional rumana, que también la citación de sujetos particulares para comparecer ante una CPI es contraria a la CRum. Tales sujetos pueden ser invitados a comparecer, pero no nace para ellos obligación alguna (S. del TC de Rumanía 1231/2009, de 29 de septiembre). Así se ha reconocido expresamente tras la reforma, en 2017, de la Ley Núm. 96 de 21 de abril de 2006 (art. 9.5). Con la jurisprudencia constitucional a la vista (S. 430/2017, de 21 de junio), se ha afirmado en la doctrina rumana que la obligación de ejercitar los derechos constitucionales de buena fe (art. 57.II CRum) comportaría un deber de colaborar con las CPI, incluido para las autoridades judiciales. Algunas autoras se han mostrado críticas con esa postura (Simion, M., «Inquiry Committees…», *op. cit.*, p. 353 y 354), por entender que del «*principle of loyal cooperation*» entre las autoridades del Estado, no nace ningún deber de colaborar con la indagación parlamentaria de quienes no están sujetos a *control*: Simion, M., «Inquiry Committees…», *op. cit.*, p. 355.

[69] Entre nosotros, a favor: Carrasco Andrino, M. d. M., «Tutela...», *op. cit.*, p. 174, aunque reconociendo que «la existencia de esta obligación de reserva [el secreto judicial] impediría toda declaración [...]»; o Vázquez-Portomeñe Seijas, F., *El falso testimonio..., op. cit.,* p. 95: «Exceptuando a la persona del Rey [...] el resto de las autoridades estatales fereidas en los artículos 411 y 412 LECrim están obligados a comparecer y, por lo tanto a informar». Para Italia, en contra: Fenucci, F., I *limiti..., op. cit.,* p. 148. Vacilante se ha mostrado al respecto el CGPJ: el Acuerdo 1.3.-1 de la Comisión Permanente del CGPJ, tomado en la sesión celebrada el 15 de junio de 2017, p. 4, excluye que exista obligación de Jueces y Magistrados. Lo mismo repite el Acuerdo 1.3-19 de la Comisión Permanente del CGPJ, tomado en la sesión celebrada el 21 de abril de 2016 (p. 18). Al contrario, el Acuerdo 1.1. de la Comisión Permamente del CGPJ, tomado en la sesión celebrada el 3 de abril de 2017 afirmó la obligación de comparecer de un Magistrado (que también quería comparecer). Incidió, además, en que la comparecencia no compromete ni su imparcialidad ni su independencia (p. 1). Finalmente, el Acuerdo de la Comisión Permanente del CGPJ de 23 de diciembre de 2023 ha afirmado, sin prácticamente argumentación, que los Jueces no deben comparecer ante las CPI.

[70] El art. 563 LOPJ regula la presentación de una «Memoria sobre el estado, funcionamiento y actividades del propio Consejo General del Poder Judicial y de los Juzgados y Tribunales» (ap. 1).

bunal Supremo y los Vocales del Consejo General del Poder Judicial no recaerá deber alguno de comparecer ante las Cámaras por razón de sus funciones». El art. 564 LOPJ solo restringe la facultad de las Cámaras de hacer comparecer al Presidente del TS y a los Vocales del CGPJ «por razón de sus funciones». Es decir, ni impide hacer comparecer a las *personas* Presidente del TS y Vocales del CGPJ (Jueces o no) en razón de otras funciones ni impide, tampoco, hacer comparecer a Jueces y Magistrados (no miembros del CGPJ) por otros motivos (por ejemplo, en su condición de ciudadanos o porque ocupan otros cargos públicos)[71]. Esto no supone, sin embargo, que las CPI no estén obligadas, dada la sensibilidad de la materia, a tomar las precauciones necesarias para no perjudicar derechos de terceros o la independencia del Juez en concreto (art. 13 LOPJ). La cuestión se aborda en detalle en el cap. XII. Pero, en todo caso, hay que advertir que la comparecencia de Jueces y Magistrados no puede tener por objeto el control de su actividad jurisdiccional.

La *praxis* demuestra que la comparecencia de Jueces y Magistrados ante una CPI de las Cortes Generales no es infrecuente (también hay ejemplos incluso en Francia, donde las indagaciones simultáneas no están permitidas).[72] Por ejemplo, ante la CPI nombrada para investigar sobre el atentado del 11 de marzo de 2004 en Madrid fue llamado a comparecer el Sr. Baltasar Garzón (por aquel entonces Magistrado en la AN).[73] Durante su comparecencia hizo referencia explícita al *permiso* que, con base en el antiguo art. 239 RCJ (1995)[74], le había otorgado el CGPJ para hacerse presente ante el Parlamento.[75] Leyó

[71] Para Italia, *cfr.* Fenucci, F., *I limiti..., op. cit.,* p. 150.

[72] El 8 de febrero de 2006 compareció ante una CPI francesa el Sr. Fabrice Burgaud, para dar testimonio sobre el llamado *affaire d'Outreau*, que involucraba la poco eficaz investigación judicial de ciertos abusos sexuales y la posterior absolución de los acusados. La CPI llamó a comparecer, entre otros, al Juez instructor al que indagó en audiencia pública. En los medios de comunicación fue publicada, al día siguiente, una nota redactada por el *syndicat de la magistrature*, intitulado: «*la commission d'enquête: la tentation d'un tribunal parlementaire?*». *Cfr.* Bock, F., «Les commissions d'enquête...», *op. cit.*, 608.

[73] Ante dos CPI del Congreso y del Senado ha comparecido la Presidenta del Tribunal de Cuentas en su condición de tal. *Cfr.* DSCG — Congreso de los Diputados, Comisión de investigación sobre los hechos, responsabilidades y enseñanzas en torno a los procesos de contratación..., Núm. 5, 22 de abril de 2024, pp. 1 y ss.; DSCG — Senado, Comisión de investigación sobre los contratos públicos realizados durante la pandemia de COVID-19..., Núm. 98, 29 de abril de 2024, pp. 1 y ss.

[74] Hoy art. 216 R. 2/2011, de idéntica redacción.

[75] DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación sobre el 11 de marzo de 2004, Núm. 6, 15 de julio de 2004, p. 2.

incluso los términos en que el CGPJ había *autorizado* su aparición ante el Congreso:

> [...] procede asimismo señalar que, dada la condición profesional del magistrado requerido de comparecencia, en su transcurso no podrá de ningún modo referir información relativa a los hechos, organizaciones o personas que estén siendo objeto de instrucción actualmente en el juzgado del que es titular o que hayan sido objeto de diligencias anteriores. [...] tampoco podrá extender la información requerida a hechos, personas o circunstancias que, aun figurando en diligencias judiciales objeto de investigación por otro órgano español o extranjero, hayan sido conocidos por razón del cargo que ostenta el compareciente [...]»[76].

No se trata, en realidad, de un *permiso* en el sentido de una autorización para comparecer, sino de un permiso en el sentido laboral (así deriva de la ubicación sistemática de la norma en el RCJ): no está legitimado el CGPJ para autorizar o desautorizar una comparecencia (lo que deriva sin esfuerzo del art. 2.4 LO 5/1984, aunque como se ha dicho, el CGPJ no es representante ni superior jerárquico de los Jueces en concreto).[77] A lo que autoriza el CGPJ es a ausentarse del puesto de trabajo. Pero para lo que no está habilitado es para determinar cómo se cumple el «deber inexcusable de carácter público» a que se refiere el art. 239 RCJ, pues a ello están llamadas las Leyes (y, en este caso, la CPI). De tal manera, los términos de ese *permiso* concedido por el CGPJ no son justificables (por excesivamente amplios): para lo que no está habilitado el Juez requerido a comparecer es para poner a disposición de la CPI información que pueda hacer peligrar el curso de la indagación. Pero lo que no es posible es impedir a *radice* al Magistrado poner a disposición del Parlamento (en cumplimiento de un deber constitucional) *toda* información judicial, pues bien puede informar a la CPI sobre hechos que podía haber conocido cualquier ciudadano asistiendo, por ejemplo, al juicio oral (cuyos debates son públicos: art. 680 LECrim). Entonces: tal como el CGPJ no decide sobre

[76] DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación sobre el 11 de marzo de 2004, Núm. 6, 15 de julio de 2004, p. 2.

[77] En contra: Arnaldo Alcubilla, E., «Las relaciones entre las Cortes Generales...», *op. cit.*, p. 704, para el que el CGPJ debe autorizar a comparecer. Esa tesis, como se hará ver, no es compatible ni la posición constitucional del CGPJ, ni con el art. 2.4 LO 5/1984 ni tampoco con las normas del Reglamento de la Carrera Judicial sobre permisos y ausencias (*cfr.* cap. VII.1.2.4).

remisiones de documentación[78], tampoco decide sobre comparecencias (ni de Jueces ni de otros afectados).

La práctica refrenda, en todo caso, que están obligados a comparecer ante las CPI Jueces y Magistrados e incluso a informar sobre el ejercicio *in concreto* de la función jurisdiccional: tener que informar no supone admitir correlativamente ninguna potestad de control (que no existe ni es posible: *cfr.* cap. XII.2). Se trata, tan solo, de poner información a disposición del Parlamento. Por su propia naturaleza, además, el ejercicio de la función jurisdiccional (aplicación del Derecho a un supuesto de hecho) no es fiscalizable *políticamente*[79] (ni tampoco *social o éticamente*)[80] aunque sí valorable. Cuestión distinta es, eso sí, el *control* público de la Justicia entendida no como comprobación particular del ejercicio de la función jurisdiccional, sino el funcionamiento de la Administración de Justicia en general. Lesionada quedaría la independencia del Poder Judicial si las CPI, pretendiendo comprobar si una resolución es adecuada o no, dieran órdenes o pretendieran corregirla.[81] No, pues, en otro caso.

Tanto los Magistrados del TC como su Presidente están obligados, por otra parte, a comparecer ante una CPI cuando posean información relevante para la indagación.[82] No puede afirmarse lo mismo respecto de otras Comisiones,

---

[78] Acuerdo 11-3 de la Comisión Permanente del CGPJ, tomado en la sesión celebrada el día 7 de febrero de 2019, p. 87: «[...] corresponde al titular del órgano jurisdiccional emitir el correspondiente juicio sobre la concurrencia de los límites constitucionales a los que está sujeta la colaboración con la Cámara, y resolver, en su caso, la petición formulada [por la Junta General del Principado de Asturias], de acuerdo con la motivación contenida en la nota informativa que sustenta el presente acuerdo». Aun así: «El CGPJ no se opondrá a que el Senado reclame las cintas del Delcygate que custodia el juez», *vozpópuli*, 9 de mayo de 2024.

[79] Fenucci, F., *I limiti..., op. cit.,* p. 131.

[80] López-Barajas Perea, I., «Justicia independiente...» *op. cit.*, p. 13 mantiene la existencia de un «control social de la actuación de los jueces». Un control solo puede existir en un sentido amplio. Ahora bien, un control social (o político) de una función jurídica no es posible. Ortego Pérez, F., «Imparcialidad y proceso bajo el estándar del «buen juez» (Una lectura en clave de ética judicial», *Justicia – Revista de derecho procesal*, Núm. 1, 2022, p. 41. Para él, los principios de la ética judicial (a los que cada vez más atención presta el CGPJ) «más que un medio de control de la judicatura como cuerpo jurisdicente es un conjunto de valores morales que han de servir de guía para el recto ejercicio de la función que la Ley encomienda a los jueces [...]». La postura es correcta, pues admitir la existencia de cualquier control de las resoluciones judiciales que no sea jurídico puede derivar en las tristemente famosas cláusulas generales del nacionalsocialismo, en el que la jurisdicción *mutaba* en expresión del «sano sentimiento del pueblo alemán».

[81] Wolf, G. A., *Parlamentarischer..., op. cit.,* p. 63.

[82] García Mahamut, R., *Las Comisiones..., op. cit.,* p. 222; o Vázquez-Portomeñe Seijas, F., *El falso testimonio..., op. cit.,* p. 92.

como la de Presupuestos[83] o incluso la Comisión Constitucional[84], que carecen del soporte del art. 76.2 CE para obligar a comparecer. Tal como sucede respecto de la jurisdicción ordinaria, las comparecencias de los Magistrados no tienen por finalidad controlar o fiscalizar su actividad *jurisdiccional*, sino simplemente informar. De este modo, si la citación a comparecer se concibe ya como control mismo del TC, será contraria a la CE y, por tanto, no generará obligación alguna de comparecer.[85]

A lo anterior hay que agregar, sin embargo, que la Comisión de Venecia ha desaconsejado la posibilidad misma de llamar a comparecer a Jueces y Magistrados en España.[86] Se trata, sin embargo, de una recomendación que —aunque razonable en el contexto político español— no genera ninguna obligación jurídica.

Y, por último, cuestión distinta sería que se reformara el RCD o el RSen y que expresamente se impidiera la citación de Jueces y Magistrados, como se ha propuesto en algún momento[87]. En cualquier caso, esa reforma deberá ser contrastada con el art. 76.2 CE, que no prevé excepciones al deber de comparecer y que no puede ser limitado *ad aeternum* por una norma de rango inferior.

1.2.5. *Presidente y Vocales del CGPJ*

El art. 564 LOPJ impide, como ya se ha dicho (*cfr.* cap. VII.1.2.5), hacer comparecer a los vocales del CGPJ y a su Presidente «ante las Cámaras por razón de sus funciones». Esta previsión, tiene por objeto reglar un aspecto general, en conexión con el art. 563 LOPJ, de las relaciones entre las Cortes y el CGPJ.[88] Y,

---

[83] *Cfr.* Solicitud de comparecencia del Presidente del TC, ante la Comisión de Presupuestos, con ocasión del debate de los Presupuestos Generales del Estado para el año 2021 (Presentada el 30 de octubre de 2020 y calificada el 11 de noviembre de 2020).

[84] *Cfr.* Solicitud de comparecencia del Presidente del TC, ante la Comisión Constitucional, para informar de las razones por las que ocultó a las Cortes Generales, con ocasión de la propuesta de su nombramiento, su condición de afiliado al PP (presentada el 18 de julio de 2013 y calificada el 24 de julio de 2013).

[85] *Cfr.* cap. I.3.3.1.1.

[86] *Opinion on The Rule of Law Requirements of Amnesties*, adopted by the Venice Comission at its 138th Plenary Session, 2024, ap. 118.

[87] «El PP plantea que el Reglamento del Congreso prohíba citar a jueces a comisiones para hablar de casos concretos», *Europa Press*, 18 de abril de 2024.

[88] STC 191/2016, de 15 de noviembre, FJ 5.

justamente, la previsión del art. 564 LOPJ explica que haya sido inadmitida a trámite en términos absolutos una solicitud de comparecencia del Presidente del CGPJ ante la Comisión de Justicia para informar sobre cuestiones distintas a las que prevé el precepto.[89]

Nada excluye, entonces, que los Vocales del CGPJ, y su Presidente, estén obligados a comparecer ante una CPI (aunque no respecto de otras Comisiones, como la de Presupuestos[90]) que indague sobre cuestiones *ajenas* a las pre-

[89] *Cfr.* Solicitud de comparecencia del Presidente del CGPJ, ante la Comisión de Justicia, para informar de sus declaraciones al respecto de la desjudicialización de la política en el acto de apertura del año judicial, así como de la situación de bloqueo en el CGPJ y de la rebelión de algunos de los vocales para desobedecer el cumplimiento de la ley que obliga a dicho órgano a designar los miembros que le corresponden del TC (presentada el 9 de septiembre de 2022 y calificada el 13 de septiembre de 2022); solicitud de comparecencia del Presidente del CGPJ, ante la Comisión de Justicia, para informar de las acciones que va a tomar en relación con la filtración de las últimas grabaciones del Comisario Villarejo en las que el Juez Andreu reconoce la falsedad de las pruebas sobre la titularidad de una cuenta en Suiza del Sr. Xavier Trias (presentada el 15 de julio de 2022 y calificada el 8 de septiembre de 2022); solicitud de comparecencia del Presidente del CGPJ, ante la Comisión de Justicia, para que explique, a raíz de las nuevas revelaciones conocidas, las supuestas irregularidades que se habrían podido cometer en el proceso de acceso a una plaza de fiscal por parte de la hija del Presidente de la Sala de lo Penal del TS, al decidir crear una plaza adicional de fiscal en la convocatoria y permitir que la aspirante cambiara su elección de juez a fiscal sin volver a examinarse (presentada el 29 de enero de 2019 y calificada el 5 de febrero de 2019); solicitud de comparecencia del Presidente del Consejo General del Poder Judicial, ante la Comisión de Justicia, para dar explicaciones sobre el sistema de elección de jueces y magistrados en la Audiencia Nacional y Audiencias Provinciales (presentada el 3 de diciembre de 2018 y calificada el 11 de diciembre de 2018); solicitud de comparecencia del Presidente del CGPJ, ante la Comisión de Justicia, para dar explicaciones sobre las irregularidades en la designación del juez Llarena para ocupar la Sala Segunda del Tribunal Supremo e instruir la causa contra los representantes legítimos del pueblo catalán (presentada el 20 de noviembre de 2018 y calificada el 11 de diciembre de 2018); solicitud de comparecencia del Presidente del CGPJ, ante la Comisión de Justicia, para dar explicaciones sobre la independencia del poder judicial en España (presentada el 20 de noviembre de 2018 y calificada el 11 de diciembre de 2018); solicitud de comparecencia del Presidente del CGPJ, ante la Comisión de Justicia, para dar explicaciones sobre la corrección del fallo del TS en la sentencia sobre los impuestos en las hipotecas y el nuevo colapso de la justicia a que aboca dicha decisión (presentada el 7 de noviembre de 2018 y calificada el 13 de noviembre de 2018).

[90] *Cfr.* Solicitud de comparecencia del Presidente del CGPJ, ante la Comisión de Presupuestos, con ocasión del debate de los Presupuestos Generales del Estado para el año 2021 (presentada el 30 de octubre de 2020 y calificada el 11 de noviembre de 2022: rechazada, aunque sí admitida a trámite); lo mismo respecto de la solicitud de comparecencia del Presidente del CGPJ, ante la Comisión de Presupuestos, con ocasión del debate de los Presupuestos

vistas en el art. 563 LOPJ.[91] Tampoco deriva del art. 564 LOPJ que las Cortes no estén legitimadas para realizar indagaciones sobre el CGPJ mismo (incluso en relación con las materias que prevé el art. 563 LOPJ). Del art. 564 LOPJ solo se sigue, respecto de las materias del art. 563 LOPJ, que la comparecencia de los vocales del CGPJ y de su Presidente no es obligatoria (aunque tampoco está prohibida: sobre eso, *cfr.* cap. VII.1.2.5).[92]

1.2.6. *Integrantes del MF*

Están obligados a comparecer ante las CPI todos los Fiscales (art. 10 EOMF).[93] No lo impide el art. 55 EOMF que solo obstaculiza las comparecencias para informar sobre cuestiones relativas al ejercicio del cargo «ante las autoridades administrativas».[94] También la *praxis* parlamentaria conoce comparecencias de miembros del MF para informar sobre su actividad: en la CPI sobre el 11 de marzo de 2004 compareció el Sr. Fungairiño Bringas, Fiscal Jefe de la AN.[95] Ante la misma CPI compareció el Sr. Herrero Montes, Fiscal Jefe del TSJ de Asturias.[96] Lo anterior no impide reconocer que tal obligación ha suscitado dificultades en la práctica. Y, por ejemplo, el Fiscal General del Estado mismo ha puesto de relieve que los Fiscales no están compelidos a comparecer.[97] Esto solo es cierto cuando la citación es contraria a Derecho, en los mismos términos que el resto de llamados a comparecer, pero no hay excepción general alguna al deber de comparecer de los Fiscales.

Generales del Estado para el año 2019 (presentada el 21 de enero de 2019 y calificada el 5 de febrero de 2019).

[91] Coincide: Díez-Picazo, L. M., *Ordenamiento..., op. cit.*, p. 265.

[92] Coincide: Carrasco Andrino, M. d. M., «Tutela...», *op. cit.,* p. 163. Para ella, el art. 564 LOPJ no impide «que estos sujetos sean llamados a comparecer a una Comisión de investigación parlamentaria, lo que rayaría en una posible inconstitucionalidad [...]».

[93] Vázquez-Portomeñe Seijas, F., *El falso testimonio..., op. cit.,* p. 92.

[94] Distinto es si las CPI reclamaran documentación. En tal caso, la impugnación sigue los cauces que se tratan en cap. V.8.

[95] DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación sobre el 11 de marzo de 2004, Núm. 6, 15 de julio de 2004, pp. 37 y ss.

[96] DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación sobre el 11 de marzo de 2004, Núm. 15, 25 de octubre 2004, pp. 37 y ss.

[97] «El fiscal general del Estado afirma que los jueces y fiscales no pueden acudir a las Comisiones parlamentarias», *Ondacero*, 21 de diciembre de 2023.

1.3. Objeto de la obligación

La obligación de comparecer, sea quien sea el obligado, tiene por objeto presentarse en un lugar.[98] Comparecer supone ponerse a disposición *personal* de la CPI, como deriva del art. 2.1.c) LO 5/1984, que expresa el *lugar*, día y hora en que deberá cumplirse la obligación. Lo mismo se deduce de los arts. 52.2 RCD y 60.2 RSen, que se refieren a la «presencia» de un sujeto, es decir, a la asistencia personal (estado de la persona que se halla delante de otra u otras en el mismo sitio).[99] De ahí deriva que la comparecencia por representante o por escrito no es admisible en las Cortes Generales[100], aunque sí se ha admitido en las Asambleas Legislativas de algunas CCAA[101].

El objeto de la obligación se agota en *una* comparecencia[102] que dure un tiempo razonable[103]. Es decir, el compareciente está obligado a hacerse presente y a permanecer en la sala hasta que los parlamentarios consuman como tengan por conveniente el tiempo asignado.[104] Solo circunstancias excepciona-

---

[98] Voz «comparecer, 1.ª acepción DRAE.

[99] Voz «presencia», 1.ª acepción DRAE.

[100] Torres Bonet, M., *Las comisiones*..., op. cit., p. 331; Astarloa Huarte-Mendicoa, I. y Cavero Gómez, M., «Cuestiones...», *op. cit.*, p. 143; o Carrasco Andrino, M. d. M., «Tutela...», *op. cit.*, p. 158.

[101] BOJGPA, de 3 de junio de 2020 (doc. 22): «Los comparecientes solo podrán delegar en otra persona cuando, comunicado con una antelación mínima de 24 horas respecto de la sesión de que se trate, salvo caso de fuerza mayor, con acreditación documental suficiente, así sea acordado por la Mesa de la Comisión [...]».

[102] Al modo de lo que prevé el art. 314 en relación con el art. 301.2 LEC.

[103] El llamado a comparecer que se hace presente, que se acoge a su derecho a no declarar por estar investigado en un proceso penal simultáneo, pero que abandona la CPI, comete igualmente el delito del art. 502.1 CP (*cfr.* cap. I.3.2). *Cfr.* DSPA – Comisión de investigación de la Fundación Andaluza Fondo..., Núm. 163, 7 de noviembre de 2019, p. 11: «O sea, ahora en el turno de comparecencias no tenemos comparecientes, pero nosotros tenemos que interrogar a una silla». El derecho a no declarar rige respecto de preguntas en particular (*cfr.* cap. VIII.5.2.2). No es posible negar en bloque las preguntas de los parlamentarios, pues eso anula su *ius in officium* (art. 23.2 CE). Si, además, como suele ser el caso, el Presidente de la CPI advierte al compareciente de su obligación de permanecer y este desobedece, podrá serle reclamada responsabilidad penal por desobediencia (art. 556.1 CP).

[104] Que el compareciente se ofrezca a responder por escrito las preguntas que le hagan llegar (ponderando su condición de investigado en un proceso: DSPA – Comisión de investigación sobre ayudas sociolaborales 2001 - 2010, Núm. 1, 21 de agosto de 2012, p. 4) no le exime del deber de permanecer durante la comparecencia.

lísimas, como el advenimiento de hechos nuevos (o de nueva noticia)[105] requeridos inexorablemente de aclaración por quien ya compareció, pueden justificar la repetición.[106] La práctica demuestra, sin embargo, que las comparecencias repetidas son habituales.[107]

Nada obsta, por otra parte, que *a solicitud* del que ya compareció pueda volverse a producir una audiencia. Y no solo nada lo impide, sino que será obligación de las CPI dar derecho al afectado por la investigación parlamentaria a pronunciarse (con igual publicidad) sobre lo que allí se debate y a contradecirlo cuantas veces estime pertinente (como prevé el art. 400 LECrim y como también prevé el art. 169.2 RCD respecto de una posible acusación en los términos del art. 102.2 CE).[108]

La comparecencia puede transcurrir por videoconferencia, tal como habitualmente se admite en la práctica, especialmente respecto de quienes se encuentran imposibilitados físicamente (por estar en prisión y no contar con autorización del Tribunal)[109] o respecto de quienes la comparecencia es excesivamente onerosa (por estar en el extranjero)[110]. Cuando se comparece por videoconferencia, deben ponderarse algunos aspectos, como la confidencialidad de la entrevista con el Letrado que puede asistir al compareciente (*cfr.* cap. VIII.5.1.4).

1.4. Inexigibilidad de la obligación

La amplitud con que vienen formulados los arts. 76.2 CE y 1.1 LO 5/1984 dificulta la previsión de excepciones a la obligación de comparecer. Existen, sin embargo, situaciones en que la obligación de comparecer no es exigible. No puede compelerse a comparecer, por ejemplo, a personas cuya vida o integridad

---

[105] En el sentido del art. 286 LEC.

[106] Pascua Mateo, F., «Artículo 76...», en Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer y Casas Baamonde (dirs.), *Comentarios..., op. cit.*, p. 146; y Cano Campos, T., «*Non bis in idem...*», *op. cit.*, p. 200.

[107] STC 77/2023, de 20 de junio, AH 2 d); DSPA – Comisión de investigación de la Fundación Andaluza Fondo..., Núm. 486, 26 de noviembre de 2021, p. 5; o DSPIB – Commissió no permanent d'investigació sobre les autopistes de Eivissa, Núm. 36, 26 de gener de 2017, p. 718, donde el parlamentario hace notar lo inasumible de una doble comparecencia.

[108] *Cfr.* cap. VIII.5.1.2.2.

[109] *Cfr.* cap. XII.4.

[110] *Cfr.* cap. VIII.5.1.4.

personal pueda ponerse en un riesgo inconstitucionalmente inasumible.[111] La vida y la integridad personal, como bienes constitucionales de primer orden (art. 15 CE), no pueden ser lesionados o puestos en peligro sino en supuestos excepcionalmente justificados. En estos supuestos de posible lesión de la vida o integridad personal, la omisión del deber de comparecer no comporta responsabilidad penal: bien porque el art. 20.7.º CP opere como causa de justificación —ejercicio de un derecho (fundamental)— o bien porque se admita la concurrencia de un estado de necesidad justificante (art. 20.5.º CP).[112]

Además, en tales casos, el principio de proporcionalidad obliga a emplear medios menos lesivos para la obtención de información como, por ejemplo, la comparecencia por videoconferencia; o, por ejemplo a enviar a algún miembro de la CPI al lugar donde se encuentre el impedido para comparecer a efectos de responder las preguntas que su condición permita (al modo de los arts. 718 LECrim y 364.1 LEC). A esto último no han sido ajenas las CPI y, efectivamente, existen desplazamientos en la historia del Parlamento y hoy lo reconocen posible algunas normas autonómicas y extranjeras.[113] Entre estas últimas, incluso, algunas prevén la posibilidad misma de celebrar audiencias en lugares distintos de su sede (art. 7.1 de la Ley holandesa de 11 de octubre de 1977) o encargar a un Tribunal que examine al testigo o perito impedido para comparecer ante la CPI (art. 7.3 de la Ley holandesa de 11 de octubre de 1977).

2. No existe obligación de prestar juramento o promesa de decir verdad

El Derecho español no admite expresamente la posibilidad de reclamar juramento o promesa de decir verdad a quienes comparecen ante una CPI, como sí han reconocido otros ordenamientos.

2.1. Breve perspectiva de Derecho comparado

Diversos ordenamientos admiten que las CPI reclamen juramento o promesa de decir verdad. Es el caso del art. 8.V de la Ley belga de 30 de mayo de

[111] Al modo del art. 419 LECrim.

[112] *Cfr.* cap. I.3.3.

[113] *Cfr.* V.2.

1880[114] o del art. 8.1 Ley holandesa de 11 de octubre de 1977[115]. También es admisible en Argentina[116], en Estados Unidos[117], en Francia[118], en el Reino Unido[119], en Japón[120] o, indirectamente, bajo el Derecho italiano[121]. En Sudáfrica, incluso, la potestad de reclamar juramento está constitucionalmente reconocida.[122] El Derecho estatal alemán también lo ha admitido.[123] Estas normas no han impedido en Alemania, sin embargo, el debate sobre la punibilidad del falso testimonio prestado bajo juramento (*Meineid*: § 154 StGB) ante una CPI, pues una reciente reforma del § 162.II StGB ha excluido la aplicación del § 154 StGB a las CPI federales y estatales.[124] De este modo, no es posible

[114] «*Les témoins et les experts prêtent ensuite le surment de dire toute la vérité et rien que la vérité*». La norma obliga, por tanto, a los testigos y a los peritos a prestar juramento. El tenor de la norma no ha impedido a algún sector de la doctrina belga admitir que las CPI pueden abstenerse de exigir juramento o promesa de decir verdad en algunos casos. En tales supuestos esas «[...] *déclarations ne pourront en aucun cas constituer un moyen de preuve*» (Lagasse, N. y Baeselen, X., *Le droit..., op. cit.,* p. 182).

[115] «La comisión podrá oír a testigos o peritos, siempre que tengan 16 años, bajo juramento».

[116] Art. 6 de la Ley de la Provincia de Mendoza Núm. 1151, de 20 de noviembre de 1935: «Antes de declarar, el testigo prestará juramento de acuerdo a la religión a que pertenezca, o si lo prefiere, por la Patria y su honor, de decir la verdad en cuanto se le preguntare […]».

[117] USCod Tít. 2, Cap. 6, § 191: «*The President of the Senate* [...] *or of any committe of either House of Congress, is empowered to administer oaths to witnesses in any case under examination*». *Cfr.* Staff of the Legislative Research Bureau (1992 - 1993), «An Overview Of Congressional...», *op. cit.,* p. 9: «*In addition to subpoenas, Congress may conduct staff depositions to obtain sworn testimony from individual witnesses*».

[118] Art. 6.II.II de la Ordenanza Núm. 58-1100 de 17 de noviembre de 1958. El Art. 6. III.I prevé la sanción.

[119] STO (House of Commons), 132: «*Any oath taken or affirmation made by any witness before a select committee may be administered by the chair, or by the clerk attending such committee*». La primera vez que fue posible tomar juramento fue con la Grenville Act de 1770 y luego, finalmente, con la Parliamentary Witnesses Oaths Act de 1871: Anson, W. R., *The Law and Custom..., op. cit.,* p. 398.

[120] Art. 1.5 de la Ley Núm. 225 de 1947 (revisada en 2022).

[121] Fenucci, F., *I limiti..., op. cit.,* p. 175.

[122] § 56 a) de la Constitución de Sudáfrica: «*The National Assembly or any of its committees may* [...] (a) *summon any person to appear before it to give evidence on oath or affirmation* [...]».

[123] Art. 16.1 UAGBay; y §§ 24.1 UAGHamb; 24.5 UAGBerl; 14 UAGBrem; o 15.1 UAGSchlesHols

[124] *Cfr.* A. del SachsVerfGH de 3 de diciembre de 2020 (VF 176-I-20) y la jurisprudencia del BGH que cita (especialmente, el A. de 14 de abril de 2020 [5 StR 424/19]).

(hoy)[125] castigar por falso testimonio prestado *bajo juramento* ante una CPI en Alemania. Tan solo es viable el castigo por falso testimonio (§ 162.II StGB)[126], pues no están aquellas habilitadas para exigir juramento o promesa de decir verdad (§ 24 PUAG).[127] Tampoco en Chile se admite que las CPI tomen juramento o promesa de decir verdad.[128]

2.2. Régimen en España

En España, la doctrina mayoritaria ha negado que las CPI estén habilitadas para reclamar juramento o promesa de decir verdad.[129] Otros (como Navas Castillo[130] o Arévalo Gutiérrez[131]) lo admiten con base en diversos argumentos. El más sólido de ellos estribaría en que el art. 502.3 CP castiga el falso testimonio ante una CPI, de lo que parecería desprenderse que pueden éstas obligar a prestar juramento o promesa de decir verdad. Sin embargo, el inexistente anclaje literal de la norma no permite llegar a tal conclusión. Además, no todo

---

[125] Históricamente sí han estado legitimados para ella: S. del RG de 7 de diciembre de 1933 (II 667/33). La sentencia tiene por objeto las CPI de Anhalt (cuya Norma Fundamental [18 de julio de 1919, § 8]) se remitía a las normas de la StPO para regular la obtención de prueba en la investigación parlamentaria, tal como preveía el art. 34.III WRV (y al que se remite, igualmente, la resolución del RG).

[126] Müller, H. E., «§ 162 Internationale Gerichte...», en *Münchener... (StGB)*, ap. 10; Heger, M., «§ 162 Internationale Gerichte...», Lackner, K., Kühl, K. y Heger, M. *Strafgesetzbuch..., op. cit.*, ap. 3; y Norouzi, A. B., «§ 162 Internationale Gerichte...», en Matt, H. y Renzikowski, J. *Strafgesetzbuch..., op. cit.,* ap. 4.

[127] *Cfr.* Bundestag Drucksache 14/5790, 4 de abril de 2021, p. 19.

[128] Almendras Carrasco, H., *Las comisiones especiales..., op cit.*, pp. 231 y ss.

[129] Torres Bonet, M., *Las comisiones...*, *op. cit.*, p. 336; Massó Garrote, M. F., *Poderes..., op. cit.,* p. 172; Gude Fernández, A., *Las comisiones..., op. cit.,* p. 249; Vírgala Foruria, E., «Las Comisiones...», *op. cit.*, p. 89; Caamaño, F., «Comisiones...», *op. cit.*, p. 170; o, con cierta ambigüedad, Álvarez Ossorio-Fernández, C., *Teoría..., op. cit.,* p. 197. En la práctica parlamentaria se ha tratado alguna vez el asunto. *Cfr.* DSCG — Senado, Comisión de investigación sobre los contratos públicos realizados durante la pandemia de COVID-19..., Núm. 126, 4 de junio de 2024, p. 14: «Aquí no se toma juramento a nadie. Con lo cual, la relación del declarante con la verdad es mucho más fluida. Esto lo debemos tener en cuenta. Ahora, si algunos de ustedes quieren seguir con ese tono absolutamente inquisitorial y dando por sentado una sentencia condenatoria, no solamente a los responsables judiciales del caso, sino a los que se sientan aquí, allá ustedes», refería un Senador.

[130] Navas Castillo, F., *La función..., op. cit.,* p. 49.

[131] Arévalo Gutiérrez, A., «Reflexiones...», *op. cit.*, p. 185.

testimonio que se produce ante un Tribunal sucede bajo juramento (no se produce así con los menores de edad [art. 433.II LECrim *a contrario*], que pueden cometer el delito de falso testimonio igualmente)[132]. Del art. 502.3 CP no deriva, por tanto, ninguna potestad de las CPI para exigir juramento o promesa de decir verdad, por sí mismas.

La discusión debe distinguir, en todo caso, entre el régimen jurídico de quienes comparecen como testigos o peritos ante una CPI y quienes, como afectados por la indagación parlamentaria, pueden temer consecuencias perjudiciales.

Nada impediría que las CPI, con intermediación judicial y el pertinente desarrollo legal (art. 109 CE), exigieran juramento o promesa de decir verdad, única y exclusivamente a testigos o peritos, tal y como sucede en los procesos judiciales.[133] La falsedad de su declaración (prestada o no bajo juramento) comportará el reproche penal previsto en el art. 502.3 CP, aplicable tanto a testigos como a peritos. Y, respecto de estos últimos, el art. 502.3 CP no queda desplazado por el art. 459 CP, que castiga al perito o intérprete que faltare maliciosamente a la verdad, pues la prohibición de analogía *in malam partem* no tolera una solución así.

Ahora bien, ni siquiera con habilitación legal e intermediación judicial estarían facultadas las CPI para obligar a prestar juramento o promesa de decir verdad al afectado por la investigación parlamentaria.[134] Admitir lo contrario supondría retornar a tiempos pasados en los que el poder político se sentía legitimado para interrogar al investigado en un proceso penal bajo juramento, como se daba cuenta de ello en la Partida VII (29, 3), recogiendo una práctica ya antigua. Así lo había puesto de relieve uno de sus comentaristas mas famosos, Gregorio López, en la glosa α dedicada a esa norma: «*Per istam est quotidie in practica, quod accusato vel inquisito capto recipitur ab eo iuramentu de veritate dicenda* [...]».[135] Esta facultad fue suprimida por el ya derogado art. 387 LE-

[132] *Cfr.* SAP Barcelona (Secc. 22.ª) 986/2021, de 1 de diciembre, FJ 4. Como mera comprobación empírica, *cfr.* SAP Madrid (Secc. 4.ª) 457/2018, de 28 de septiembre, A.H. 1; SAP Albacete (Secc. 2.ª) 13/2018, de 15 de enero, A.H. 1.

[133] *Cfr.* arts. 335.2, 354.3 o 365 LEC y 433.II LECrim, entre otros.

[134] Así se reconoce expresamente en Japón, por ejemplo: art. 1.5 (1) de la Ley Núm. 225 de 1947 (revisada en 2022). Para Italia, Fenucci, F., *I limiti..., op. cit.,* p. 181. Tampoco podrá exigirse, ni siquiera con intermediación judicial, juramento a testigos menores de edad penal (art. 365.2 LEC y 706 LECrim).

[135] *Cit.* de la edición facsímil, preparada por la Agencia BOE y publicada en Madrid, 2011, p. 84.

Crim[136] (y antes por la CE 1812)[137], que fue acompañado por el ya igualmente decaído art. 1237 CC[138]. Así, la vigencia del derecho a no declarar contra uno mismo (*cfr.* cap. VIII.5.2.2) impide recabar juramento o promesa de decir verdad al afectado por la indagación y, consecuentemente, obligarlo a autoincriminarse de cualquier otra manera.[139] Solo así el afectado por la investigación puede dejar de ser *objeto* o *cosa* de aquella y asumir su condición constitucional de sujeto.[140]

---

[136] «No se exigirá juramento a los procesados, exhortándoles solamente a decir verdad y advirtiéndoles el Juez de instrucción que deben responder de una manera precisa, clara y conforme a la verdad a las preguntas que les fueren hechas. La vigencia del precepto no impidió estimar válida la declaración de un investigado prestada bajo juramento: STS (Sala de lo Penal) 614/1956, de 27 de junio: «la circunstancia de exigirse juramento al procesado, contra lo dispuesto en el artículo 387 [LECrim], no significa motivo de casación [...]» (cons. 2). Tras la entrada en vigor de la CE, la eficacia del art. 387 LECrim —derogado formalmente en 2015— debía entenderse nula en su totalidad y no solo en la medida en que contemplara una obligación del inculpado de responder a las preguntas que el Juez formule, como mantenía Vegas Torres, J., *La presunción de inocencia del art. 24.2 de la Constitución en el proceso penal español*, Tes. Doc., Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1992, p. 137. La entrada en vigor de la CE no impidió que se mantuviera en algún sector de la doctrina procesalista que el investigado estaba obligado a decir verdad, a pesar de que no se le exigiera juramento. Así: Gómez del Gómez del Castillo y Gómez, M., *El comportamiento procesal del imputado – Silencio y falsedad*, Bosch, Barcelona, 1979, pp. 93 y ss. Especialmente, p. 99: «[...] es necesario reafirmar [...] la existencia en el procesado del deber o de la obligación de decir verdad y, simultáneamente, la inexistencia de un derecho o de una facultad a callar o mentir», aunque posteriormente reconoce que tal deber es solo de «carácter moral» (pp. 106 y 137) e, incluso, que «tiene el imputado el derecho de callar o de mentir [...]» (p. 138). En general, *cfr.* Choclán Montalvo, J. A., «El derecho constitucional a la presunción de inocencia», en Gutiérrez-Alviz Conradi, F. y López López, E. (coords.), *Derechos procesales fundamentales*, CGPJ, Madrid, 2005, pp. 627 y ss.

[137] Art. 291: «La declaración del arrestado será sin juramento, que a nadie ha de tomarse en materias criminales sobre hecho propio». Ninguna previsión al respecto era posible trazar en las otras CE decimonónicas: arts. 61 y ss. CE 1837; 66 y ss. CE 1845; 91 y ss. CE 1869; o 74 y ss. CE 1876.

[138] «No puede pedirse juramento decisorio sobre hechos punibles [...]». Respecto de las normas civiles decimonónicas relativas al juramento sobre hechos delictivos, *cfr.* Lessona, C., *Teoría general de la prueba en Derecho Civil*, Tomo III, traducido y anotado por Enrique Aguilera de Paz, con una introducción de José María Manresa y Navarro, 2.ª ed., Ed. Revista de Legislación, Madrid, 1907, pp. 191 y ss.

[139] Al modo del art. 389.III LECrim.

[140] López Barja de Quiroga, J., «El derecho a guardar silencio y a no incriminarse», en Gutiérrez-Alviz Conradi, F. y López López, E. (coord.), *Derechos procesales..., op. cit.,* 2005, p. 592.

Menos admisible es, si cabe, compeler a prestar juramento cuando el afectado por la indagación teme un reproche penal.[141] Si así sucediera, todo lo declarado en tales condiciones no podrá ser valorado posteriormente, ni por las CPI, ni por los Tribunales.[142] Y, efectivamente, se quiebra el art. 6 CEDH cuando el sospechoso de un ilícito penal es obligado a testificar bajo amenaza de sanción o cuando es sancionado por no testificar.[143] Es indiferente si eso sucede ante un Juez, ante el MF, ante la Policía o ante otro órgano del Estado.

3. Declarar verazmente

3.1. Consideraciones generales

Largamente se ha debatido en la doctrina si la obligación de comparecer conlleva, a su vez, obligación de declarar. Algunos autores han sostenido que comparecer no supone necesariamente declarar.[144] La mayoría de la doctrina, sin embargo, mantiene con razón que la obligación de comparecer no se agota en el mero acto de presencia, sino que exige declarar y decir verdad.[145] También lo ha

---

[141] Vetter, J., «Rechtsfragen...», *op. cit.*, p. 352.

[142] *Cfr.* cap. XI.3.3.

[143] STEDH de 21 de diciembre de 2000 (Heaney y McGuinness c. Irlanda), §§ 47 y ss.; o STEDH de 8 de de abril de 2004 (Weh c. Austria), §§ 39 y ss.

[144] Recoder de Casso, E. y García-Escudero Márquez, P., «Artículo 76» en Garrido Falla, F. (dir.), *Comentarios..., op. cit.,* p. 1296; Medina Rubio, R., *La función..., op. cit.,* p. 53; Ciriero Soleto, F. J., «La no comparecencia...», *op. cit.*, p. 23; Carrasco Andrino, M. d. M., «Tutela...», *op. cit.*, p. 175; o García Morillo, J., «Responsabilidad política...», *op. cit.*, p. 105. También en Chile, algún autor lo ha mantenido así, refiriéndose al Derecho español: Almendras Carrasco, H., *Las comisiones especiales..., op. cit.*, p. 231.

[145] Villacorta Mancebo, L., *Hacia..., op. cit.,* p. 221; Arévalo Gutiérrez, A., «Reflexiones...», op. cit., p. 183; Punset, R., *Estudios..., op. cit.*, p. 400; Greciet García, E., «Posición...», *op. cit.*, p. 121; Álvarez Conde, E. y Tur Ausina, R., *Derecho Constitucional,* 6.ª ed., Tecnos, Madrid, 2016, p. 672; Massó Garrote, M. F., *Poderes..., op. cit.,* p. 169; Navas Castillo, F., *La función..., op. cit.,* pp. 46 y ss.; Lucas Murillo de la Cueva, P., «Las comisiones...», *op. cit.*, pp. 167 y 168; Torres Muro, I., *Las comisiones..., op. cit.,* p. 105; Torres Bonet, M., *Las comisiones...*, *op. cit.*, pp. 331 y ss.; Letrados adscritos a la CPI de incompatibilidades y tráfico de influencias, «Dictamen...», *op. cit.*, p. 152; Álvarez Ossorio-Fernández, C., *Teoría...,* p. 198; Díez-Picazo, L. M., *Ordenamiento..., op. cit.*, p. 266 (aunque unas décadas antes mantuvo que tal deber no existía: Díez-Picazo, L. M., «Parlamento, proceso y opinión pública (en torno a ciertos límites del principio de publicidad de los poderes públicos)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm.

admitido así el TS[146], aunque el TC ha sido, por su parte, poco claro[147]. La discusión no es bizantina como pudiera parecer: la práctica parlamentaria ha dado cuenta de situaciones complejas a este respecto. En las Cortes Generales algunos comparecientes se han negado a declarar justamente suponiendo que el deber de comparecer no comporta mayor obligación que la de presentarse.[148] Algunos parlamentarios (peritos en Derecho) participan también de esta tesis.[149]

La polémica ha movido, igualmente, a los Servicios Jurídicos de las Asambleas Legislativas de algunas CCAA a emitir informes al respecto. Y así, en Les Corts Valencianes se puso de relieve que la obligación de comparecer «no se agota en la personación del compareciente ante la Comisión, sino que tiene un carácter finalista y está orientada y vinculada a la obligación de facilitar a la Comisión la información que se le requiere al compareciente sobre el objeto de la Comisión»[150]. Lo mismo ha sucedido en el Parlamento de Navarra[151] y en el

18, 1986, p. 105); González-Juliana, A., «El acceso...», *op. cit.*, p. 257; De la Peña Rodríguez, L., «Gude Fernández, Ana...», *op. cit.,* p. 260; Aranda Álvarez, E., «Transformaciones...», *op. cit.*, p. 120 para el que la obligación es, incluso, «legal»; Vázquez-Portomeñe Seijas, F., *El falso testimonio..., op. cit.,* p. 79; o Mora-Donatto, C. J., *Las comisiones parlamentarias…, op. cit.,* p. 185.

[146] STS (Sala de lo Penal) 497/2020, de 8 de octubre, FJ 3.

[147] La STC 107/2025, de 12 de mayo ha puesto de relieve, en su FJ 3 a) que el ciudadano, aunque tiene obligación de comparecer, «no está obligado a contestar». La resolución no ofrece, sin embargo, ningún argumento para sustentar esa postura.

[148] «[...] La actitud investigadora de esta Comisión no es jurisdiccional. Es de naturaleza política y solo emite juicios de oportunidad política. *Estoy obligado a comparecer, pero no obligado a declarar.* Los argumentos que aquí se exponen carecen de idoneidad jurídica y la condición de certeza solo la garantiza el proceso judicial sobre la base de una tutela judicial efectiva del secreto de sumario al que he acudido como testigo y como investigado. No contestaré a ninguna pregunta, a ninguna, de ninguno de los grupos presentes en esta sala»: DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa a la utilización ilegal de efectivos, medios y recursos..., Núm. 12, 13 de mayo de 2021, p. 3. La cursiva es nuestra. También lo han entendido así algunos Diputados (*cfr.* misma CPI: DSCG, Núm. 16, 2 de junio de 2021, p. 11).

[149] DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa a la utilización ilegal de efectivos, medios y recursos..., Núm. 16, 2 de junio de 2021, p. 11: «[...] una vez comparecidos no hay obligación legal alguna de los comparecientes a declarar, tengan o no la condición de investigados en causas judiciales en curso [...]»; o DSPA – Comisión de investigación de la Fundación Andaluza Fondo..., Núm. 452, 8 de octubre de 2021, p. 20: «[...] no existe norma alguna que imponga al compareciente el deber de declarar».

[150] Servicio Jurídico de Les Corts Valencianes, «Informe relativo a la obligación de declarar de las personas que comparecen ante una comisión de investigación de Les Corts Valencianes», 4 de febrero de 2018, p. 21.

[151] Servicios Jurídicos del Parlamento de Navarra, «Informe...», *op. cit.*, p. 6.

de Andalucía[152]. Otros Reglamentos autonómicos evitan la discusión, pues directamente admiten la potestad de las CPI para requerir a cualquier persona «para prestar declaración» (art. 68.5 RParCat), aunque su naturaleza jurídica dificulta crear obligaciones frente a terceros (*cfr.* cap. I.4).

La conclusión lógica que deriva de las normas reguladoras de las CPI es que la obligación de comparecer comporta *in abstracto* la obligación de declarar y no solo la de declarar, sino de declarar la verdad (que se conozca)[153].

Del tenor del art. 76.2 CE no deriva directamente que comparecer suponga declarar, aunque una interpretación teleológica conduce sin dificultad a tal conclusión: si las CPI requieren información para operar, parece lógico que la comparecencia sea para proporcionarla y no simplemente para hacerse ver (lo contrario sería convertir las CPI en una suerte de teatro, pródigo en el uso de recursos públicos, pero inútil). A idéntico resultado se llega con la Exposición de Motivos de la LO 5/1984 a la vista, que se refiere expresamente a la persona «requerida para informar» (ap. II), lo que reiteran los arts. 1.1 y 3.1 LO 5/1984. Lo mismo se desprende de los Reglamentos parlamentarios: el art. 52.2 RCD establece que las CPI podrán requerir la presencia de cualquier persona «para ser oída»; y más claro es el art. 60.2 RSen cuando determina que las CPI podrán requerir la presencia de cualquier persona «para declarar» ante ellas o el art. 67.II RSen, que concede a las Comisiones la facultad de «solicitar la presencia de otras personas *para ser informadas* sobre cuestiones de su competencia».[154] ¿Cómo informará el requerido si no habla?

Esta obligación se apoya, también, en la historia de las CPI: desde sus inicios fue clara la preocupación de las Cortes de Cádiz por la correcta organización y funcionamiento de sus comisiones en general, cuyas facultades trató rudimentariamente de delimitar incluso con anterioridad a la CE 1812. A estos efectos se constituyó, en 1811, una «Comisión encargada de formar un plan para el arreglo de las comisiones», en uno de cuyos informes quedaba clara la necesidad de que las comisiones —todas ellas— pudieran:

---

[152] Allí advierte el Presidente de la CPI explícitamente de la obligación: DSPA – Comisión de investigación de la Fundación Andaluza Fondo..., Núm. 164, 8 de noviembre de 2019, p. 20. En la misma CPI, aunque años más tarde, la cuestión vuelve a discutirse: DSPA – Comisión de investigación de la Fundación Andaluza Fondo..., Núm. 452, 8 de octubre de 2021, p. 6.

[153] La cuestión es penalmente relevante: «Si el sujeto cree que lo que está manifestando se corresponde con la verdad material, cuando no es así, no habrá falso testimonio por ausencia de dolo» (Carrasco Andrino, M. d. M., «Tutela...», *op. cit.*, p. 182).

[154] La cursiva es nuestra.

> «[...] agregar a ellas personas de fuera del seno de las Cortes que las auxilien con sus luces y talentos, y que puedan facilitarles la multitud de datos, antecedentes, noticias, libros y papeles que exigen la gravedad e importancia de las materias propias de su competencia, cuyos medios no es dable proporcionen los Diputados, atendida su constante presencia en el Congreso».[155]

Difícilmente podrían facilitar datos, antecedentes, noticias estas personas *agregadas* a las Cortes, si no estaban obligadas a declarar. El decurso de los años permite advertir la misma tendencia en normas parlamentarias posteriores. Así lo preveía también el art. 76 RCD 1838 (tras el silencio del ER 1834 y de los Reglamentos de sus Estamentos)[156]: las comisiones podían «llamar [...] a cualquier individuo de dentro o fuera del Congreso» (art. 76 RCD 1838) y especialmente claro fue el art. 53 RGISen 1838, que facultaba a la Secretaría del Senado para «pedir al Gobierno los informes e ilustraciones que reclamen las comisiones para fundar sus dictámenes, y la concurrencia de los sujetos que aquellas juzguen oportuno oír».[157] Con esas normas no solo se procuraban medios para escuchar opinión autorizada, sino también se facilitaba la «comunicación que siempre deben mantener las Cámaras con el exterior»[158].

Y, en definitiva, a la misma conclusión se llega con las normas anteriores a la Transición que sucedieron a estas citadas.[159] Igualmente, para cumplir sus funciones, las CPI dadas bajo el RPRovCD 1977 (el más cercano precedente al actual RCD) podían requerir la presencia de autoridades y funcionarios públicos competentes por la materia objeto del debate «al solo efecto de informar» (art. 34.2 RProvCD 1977). También gozaban las CPI de facultades para «llamar a otras personas, de dentro o fuera del Congreso, con idéntica finalidad y por el mismo cauce que los señalados anteriormente» (art. 34.3 RProvCD 1977).[160]

---

[155] DSCGE, Núm. 192, 9 de abril de 1811, p. 849. Igualmente, la CPI nombrada para proponer la parte de baldíos y de bienes propios que deba venderse en todo el Reino (*cfr.* Lucas Murillo de la Cueva, P., «Las comisiones...», *op. cit.*, p. 150).

[156] En cualquier caso, el ER (1834) no conoció las CPI: Villarroya, T. J., «Los orígenes del control parlamentario en España», *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 132, 1963, p. 104, nota 3.

[157] Igualmente lo preveía el art. 69 RGISen 1842.

[158] Santamaría de Paredes, V., *Curso..., op. cit.*, p. 311.

[159] Arts. 72 RCD 1847, 67 RCD 1867, 56 RGISen 1867, 98 RGISen 1871, 53 RICC 1873, 79 RCD 1918, art. 93 RGISen 1918, 35.IV RProvCC 1931, o el 54.II RCD 1934.

[160] El RProvSen 1977 no contemplaba la posibilidad de ordenar la comparecencia de ciudadanos.

Al margen de esta interpretación histórica quedan las referencias a la Comisión de Responsabilidades instaurada durante la II República[161], que gozó *ex lege* de las más incisivas potestades indagatorias de la historia de las CPI. Por eso mismo, su valor hermenéutico respecto de las normas actuales debe ser ponderado con cautela. Por su parte, los Reglamentos parlamentarios franquistas se restringieron a regular las comparecencias de miembros del Ejecutivo (y no de particulares)[162], por lo que también debe ser matizado su valor interpretativo (además de por la evidente incompatibilidad entre el régimen franquista y el actual). En definitiva, con mayor o menor amplitud han previsto las Cámaras de los últimos dos siglos que la obligación de comparecer comportaba, igualmente, la de declarar. Se comparece para prestar un auxilio o ayuda y, por tanto, no solo para hacerse ver.

Cuestión distinta es que, como ya se ha puesto antes de relieve (*cfr.* cap. I.3.3), la prohibición de analogía *in malam partem* impide la sanción penal a quien comparece pero no declara. De este modo, que la obligación de comparecer comporte también la de declarar no significa que *ipso iure* la omisión de esta última pueda suponer un reproche penal: el tenor de los ap. 1 y 3 del art.

---

[161] Sobre ella, por todos: Mora-Donatto, C. J., *Las comisiones parlamentarias…, op. cit.,* pp. 131 y ss.

[162] El art. 26.II RProvCort 1943 previó que las comisiones, por conducto del Presidente de las Cortes, podrían «solicitar de los respectivos Departamentos ministeriales la asistencia de un Delegado del Ministro, que ilustre y auxilie a la Comisión en sus trabajos». «Solicitar», sin embargo, no supone que la ilustración y auxilio fuera a ser obligatorio. Tampoco preveía la posibilidad de ordenar la comparecencia de particulares. Respecto de las facultades indagatorias de las CPI, el RCort 1957 no fue especialmente pródigo, aunque sí admitió que las CPI pudieran recibir documentos (art. 28.1 RCort 1957) y que comparecieran ante ellas un Delegado del Ministro «que ilustre y auxilie a la Comisión o a la Ponencia en sus trabajos» (art. 30.2 RCort 1957). Por otro lado, conforme al art. 50.1 RCort 1971 el Presidente de las Cortes podía, por iniciativa propia o a solicitud de las comisiones, recabar de los distintos departamentos ministeriales, la presencia de uno o varios directores generales o técnicos del Ministerio para que informen ante la comisión, sobre los extremos que les fueran solicitados. Se trataba, sin embargo, de una comparecencia de carácter técnico y no político (Fraile Clivillés, M. M., *Comentario al Reglamento de las Cortes*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1973, p. 523). Y, con independencia de lo anterior, el art. 50.2 RCort 1971 facultaba a las comisiones para pedir a los Departamentos ministeriales «los datos e informes que consideren necesarios para una mejor formulación de sus dictámenes». De ahí no derivaba, sin embargo, que las Comisiones —o las Ponencias que en su seno se nombraran— pudieran ordenar la comparecencia de particulares o que se le remitan obligatoriamente documentos de fuentes públicas o privadas (Fraile Clivillés, M. M., *Comentario..., op. cit.,* p. 523).

502 CP impide la equiparación entre *comparecer* y *declarar*, como también impide la equiparación entre *faltar a la verdad* y *no declarar*.

3.2. Excepciones

Que la obligación de comparecer suponga también la obligación de declarar no permite asumir que no existan (discutidas)[163] excepciones y restricciones. No solo aquel que teme consecuencias sancionadoras puede negarse a declarar (como ejercicio del derecho fundamental del art. 24.2 CE). También personas distintas pueden negarse invocando los arts. 416 y ss. y 707.I LECrim.[164] Dudoso es que, como prevé el art. 417.3.º LECrim con ya vetusta redacción, las personas con discapacidad provistas de medidas de apoyo sustitutorias de su voluntad puedan ser *compelidas* a declarar: probablemente no estén en condiciones (físicas o psíquicas) ni de hacerlo ni, seguramente, de aportar al esclarecimiento de los hechos. Esta consideración debe conducir a ponderar con cuidado si conviene o no, directamente, su comparecencia. Una excepción general a su obligación de comparecer y declarar no es, sin embargo, admisible (*cfr. supra*). En todo caso, deberá la CPI en su «soberana apreciación psicológica»[165] (como ha señalado el TS respecto del Juez penal), valorar si la persona en cuestión es idónea o no para declarar. Para que puedan comparecer y declarar —si es aconsejable— basta, en todo caso, capacidad natural.[166]

Quien se acoge a su derecho a no declarar (por cualquier motivo) debe hacer sucinta expresión de su razón. La práctica de las Cortes Generales induce a pensar que no es necesaria tal justificación[167], aunque algunas Asambleas au-

[163] *Cfr.* García Molina, P., «El estatuto jurídico...», *op. cit.*, pp. 5 y ss.

[164] Greciet García, E., «Posición...», *op. cit.*, p. 122.

[165] STS (Sala de lo Penal) 330/1972, de 4 de marzo, cons. 4.

[166] Garciandía González, P., «De dispensas, exenciones...», *op. cit.*, p. 5.

[167] DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa a la utilización ilegal de efectivos, medios y recursos..., Núm. 12, 13 de mayo de 2021, p. 14: «El compareciente no tiene por qué justificar el derecho al que se acoge y usted puede desarrollar su intervención en términos en los que no se vulnere ese derecho. El compareciente no tiene por qué justificarlo [...]». Mucho menos deben justificar ante la CPI por qué se acogen a su derecho a no declarar ante el Juez de Instrucción, *cfr.* DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión sobre el accidente ferroviario ocurrido en Santiago de Compostela el 24 de julio de 2013, Núm. 108, 5 de diciembre de 2018, p. 59. Al momento de concluir esta tesis doctoral, tengo conocimiento de que los Servicios Jurídicos del Senado han emitido un informe a este respecto, al que no he tenido

tonómicas indican lo contrario[168]. La solución más lógica es esta última: aunque deben evitarse interpretaciones restrictivas de derechos fundamentales[169], ninguna lesión puede reconocerse a quien, muy sucintamente y sin dar excesivo detalle, explica por qué no va a declarar.

Se trata de evitar que el compareciente huya de la CPI sin demostrar suficientemente que tiene derecho a no declarar.[170] Este es, igualmente, el sentido, tanto del art. 371.1 LEC, como del del § 24.4 PUAG (que faculta a las CPI para reclamar a quien se niega a declarar que deje constancia de los hechos que sustentan su negativa).[171] Lo mismo sucede en el Derecho japonés.[172] Parece excesiva, pues, la postura del Procurador General emérito de Bélgica (Sr. Jacques Velu), que estimaba procedente confiar en la veracidad de los motivos que

---

acceso más que por informaciones periodísticas. *Cfr.* «El PP busca apoyo jurídico para que Jéssica declare en el Senado», *La Razón*, 17 de enero de 2025.

[168] Servicios Jurídicos del Parlamento de Navarra, «Informe...», *op. cit.*, p. 13: «El derecho a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable para no perjudicar su derecho de defensa en la medida que el acto parlamentario de comparecencia pueda tener eventualmente relieve procesal *in peius* en sus posiciones jurídicas, deberá ser objeto de alegación de manera individualizada y específica ante la pregunta que se le formule»; DSPA – Comisión de investigación de la Fundación Andaluza Fondo..., Núm. 164, 8 de noviembre de 2019, p. 20; o Núm. 349, 5 de marzo de 2021, pp. 4 y ss.

[169] STC 9/1994, de 17 de enero, FJ 4; STC 151/1997, de 29 de septiembre, FJ 5; STC 210/2013, de 16 de diciembre, FJ 2.c); STC 90/2015, de 11 de mayo, FJ 4; o STC 124/2015, de 8 de junio, FJ 4. *Cfr.*, también, art. 3.6 LO 5/2024.

[170] Ejemplo de una huída con relevancia penal: DSPA – Comisión de investigación de la Fundación Andaluza Fondo..., Núm. 311, 13 de noviembre de 2020, pp. 10 y ss. El compareciente se retira sin acreditar una condición que, presumiblemente, hubiera podido justificar su derecho a no declarar. La improcedencia de su salida (cuando el compareciente ni siquiera está ya en la sala) es advertida por una parlamentaria: DSPA – Comisión de investigación de la Fundación Andaluza Fondo..., Núm. 311, 13 de noviembre de 2020, pp. 17 y 18: «[...] este señor ha dicho que es pareja de alguien —que no sabemos de quien— [...]»; o, en términos similares: DSPA – Comisión de investigación de la Fundación Andaluza Fondo..., Núm. 332, 5 de febrero de 2021, p. 11. Allí solicita el Presidente amablemente al compareciente que acredite por qué no declara, a lo que este contesta: «(p)uedo hacerlo, pero no lo voy a hacer», argumentando que los parlamentarios están suficientemente formados para comprenderlo. El compareciente olvida, sin embargo, que no todos los ciudadanos son peritos en Derecho y que para ellos también debe hacerse presente la explicación.

[171] *Cfr.* Peters, B., «Das Recht...», *op. cit.*, p. 1731; Wolf, G. A., *Parlamentarischer..., op. cit.,* p. 138; o Pieper, S. U. y Spoerhase, C., «§ 22 Zeugnis- und Auskunftsverweigerungsrecht», en *Untersuchungsausschussgesetz..., op. cit.,* ap. 2.

[172] Art. 4 (3) de la Ley Núm. 225 de 1947 (revisada en 2022).

el compareciente ante una CPI alega para negarse a declarar.[173] En Estados Unidos también es suficiente con que el testigo haga un «*patently* bona fide *claim of the privilege*»: solo cuando es evidentemente fraudulento el ejercicio del derecho, continuará el examen del compareciente.[174] Igualmente, el Derecho holandés parte de que el que se niega a declarar debe dar sus razones.[175] También lo prevé así el Derecho chileno.[176]

Lo mismo debe estimarse procedente, como se ha dicho, para España: de lo contrario la efectividad de las indagaciones parlamentarias quedaría reducida a la nada si fuera admisible —sin consecuencia alguna— ampararse en un incomprobable derecho a no declarar para privar a la CPI de información.[177]

3.2.1. *Determinados parientes*

3.2.1.1. Consideraciones generales

Los parientes a que se refiere el art. 416.1 LECrim, cubiertos también por el art. 24.2.II CE, no pueden ser compelidos a ofrecer testimonio en contra del

---

[173] *Cfr.* Lagasse, N. y Baeselen, X., *Le droit..., op. cit.,* p. 208.

[174] Capello, H. J., «Congressional Investigations…», *op. cit.*, p. 35. Aun así, la buena fe del compareciente que cree estar legitimado para no declarar (incluso tras haber recabado asesoramiento legal), no es obstáculo para un proceso penal en su contra, como ha establecido el TS (Watkins c. Estados Unidos, 1957). Al respecto, *cfr.* Stamps, N., «The Power...», *op. cit.*, p. 34; Gage, S. M., «Constitutional Limitations…», *op. cit.*, p. 648; Millikan, K. B., «Limitations on the Congressional Power…», *op. cit.*, p. 644; o Simon, W., «The Role of The Lawyer in a Congressional Investigation – An Appraisal of the Forum», *Business Lawyer*, Vol. 13, Núm. 2, 1958, p. 231.

[175] Art. 15 de la Ley holandesa de 11 de octubre de 1977.

[176] Art. 55 de la LO Núm. 18918 Constitucional del Congreso Nacional de Chile, de 26 de enero de 1990 (revisada en 2016). Y, efectivamente, es obligatorio comparecer, aunque posteriormente el Derecho chileno permita acogerse al derecho a no declarar: Navarro Moyano, F. y Salazar Roblin, C., «Comisiones investigadoras en Chile: mecanismo de fiscalización de la Cámara de los Diputados desde una perspectiva práctica y normativa», en Freire, N., (coord.), *Las comisiones..., op. cit.,* p. 76.

[177] Así se ha entendido en alguna CPI del Senado. Ante la negativa del compareciente de contestar, el Presidente de la CPI decía: «[...] el compareciente podría explicar —si no lo hace, ya le digo que yo no le puedo obligar— por qué no está contestando determinadas preguntas que creo que están fuera del alcance de la comisión» (DSCG — Senado, Comisión de investigación sobre los contratos públicos realizados durante la pandemia de COVID-19..., Núm. 152, 26 de junio de 2024, p. 6).

afectado por la investigación parlamentaria.[178] La extensión es lógica, teniendo en cuenta que la dispensa no rige solo ante el Juez, sino ante cualquier órgano del Estado en que la *incriminación* (mediata o inmediatamente) sea posible.[179] También es coherente con el fundamento dado a la dispensa (que no es solo la voluntad de evitar al testigo el conflicto con «la voz de la sangre»[180]), sino también el ahorro de recursos del Estado:

> «El legislador sabe que las advertencias a cualquier testigo de su deber de decir verdad y de las consecuencias que se derivarían de la alteración de esa verdad, no surten el efecto deseado cuando es un familiar el depositario de los elementos de cargo necesarios para respaldar la acusación del sospechoso».[181]

La obligación de decir verdad no es eficaz cuando se dirige a determinados familiares y, por eso, no tiene sentido reclamarla. Lo mismo vale en la indagación parlamentaria. Por tanto, no están obligados a (lo que no quiere decir que no puedan)[182] ofrecer testimonio en contra del afectado por la investigación parlamentaria, las siguientes personas: parientes del procesado en líneas directa

---

[178] Tampoco ante una CPI es posible compeler a declarar a un cónyuge en contra del otro (investigado en un proceso penal): DSPA – Comisión de investigación de la Fundación Andaluza Fondo..., Núm. 311, 13 de noviembre de 2020, p. 11.

[179] *Cfr.* Villamarín López, M. L., «El derecho de los testigos parientes a no declarar en el proceso penal», *InDret*, Núm. 4, 2012, p. 26.

[180] STS (Sala de lo Penal) 159/2023, de 8 de marzo, FJ 2. En la doctrina se ha mantenido que la finalidad «de la dispensa no es otra [...] que la de resolver el conflicto que pueda surgir entre el deber de veracidad del testigo y el vínculo de familiaridad y solidaridad que le une al procesado» (Garciandía González, P., «De dispensas, exenciones...», *op. cit.*, p. 10). Menos claro parece, sin embargo, que la norma pretenda «evitar que el proceso penal se convierta en germen de graves conflictos familiares difícilmente solubles» (como apunta Villamarín López, M. L., «El derecho de los testigos...», *op. cit.,* p. 13). De ser así, hubiera prohibido el Estado la declaración (como antiguamente lo ha hecho y como hace notar también la autora en las pp. 3 y 4 del mismo trabajo): posibilitando la declaración, pero no prohibiéndola, no garantiza el Estado que esos conflictos familiares no se trasladen al proceso. Más adelante matiza su postura y reconoce que la dispensa del pariente obedece, no solo a garantizar la armonía familiar, sino a evitar «colocar al testigo en un conflicto moral» (p. 19).

[181] STS (Sala de lo Penal) 656/2022, de 29 de junio, FJ 1.

[182] Lo que no significa que no puedan hacerlo, ni que tenga el afectado derecho a impedirlo. *Cfr.* STS (Sala de lo Penal) 159/2023, de 8 de marzo, FJ 2; Garciandía González, P., «De dispensas, exenciones...», *op. cit.*, p. 9; o Villamarín López, M. L., «El derecho de los testigos...», *op. cit.,* p. 14.

ascendente y descendente; su cónyuge o persona unida por relación de hecho análoga a la matrimonial (siempre que conviva, en este último caso, con el afectado)[183]; sus hermanos consanguíneos o uterinos y los colaterales consanguíneos hasta el segundo grado (arts. 915 y ss. CC).[184] La cuestión ha cobrado relevancia en 2024 respecto de la posibilidad de llamar a comparecer ante una CPI o incluso investigar autónomamente a la esposa del Presidente del Gobierno, Sr. Pedro Sánchez Pérez-Castejón.[185]

3.2.1.2. Contraexcepciones

La vigencia de estas excepciones no impide reconocer, sin embargo, algunos límites. Cuando la investigación parlamentaria tenga por parcial objeto hechos que coincidan con los previstos en el art. 416.1.II LECrim (reformado por la LO 8/2021)[186], estarán igualmente obligados a declarar los anteriores sujetos. Se trata, entonces, de los siguientes supuestos:

> «1.º Cuando el testigo tenga atribuida la representación legal o guarda de hecho de la víctima menor de edad o con discapacidad necesitada de especial protección. [...] 2.º Cuando se trate de un delito grave, el testigo sea mayor de edad y la víctima sea una persona menor de edad o una persona con discapacidad necesitada de especial protección. [...] 3.º Cuando por razón de su edad o discapacidad el testigo no pueda comprender el sentido de la dispensa. A tal efecto, el Juez oirá previamente a la persona afectada, pudiendo recabar el auxilio de peritos para resolver. [...] 4.º Cuando el testigo esté o haya estado personado en el procedimiento como

[183] Así deriva de una interpretación sistemática en relación con el art. 261.1.º LECrim, que exime del deber de denunciar a la persona que conviva con el delincuente en análoga relación de afectividad. Contra esa tesis no puede oponerse la exención general de convivencia dominante en la doctrina y en la jurisprudencia, pues aquella se prevé para el matrimonio. *Cfr.* Garciandía González, P., «De dispensas, exenciones...», *op. cit.*, p. 11.

[184] En algunos países se regula expresamente para la indagación parlamentaria la vigencia de tales excepciones. Para Japón, *cfr.* art. 4 de la Ley Núm. 225 de 1947 (revisada en 2022).

[185] En prensa: «Feijóo da un paso más en su cerco a Sánchez y anuncia una comisión de investigación a Begoña Gómez», *vozpopuli*, 20 de marzo de 2024. Ante la Asamblea de Madrid ha comparecido, incluso: DSAM, Núm. 345, 13 de noviembre de 2024, pp. 15778 y ss.

[186] La norma se asemeja al art. 660.2 ALECrim 2020 que, sin embargo, no prevé el supuesto 2.º del art. 416.1.II LECrim: la exención de dispensa cuando se trate de un delito grave, el testigo sea mayor de edad y la víctima sea menor o persona con discapacidad necesitada de especial protección.

> acusación particular. [...] 5.º Cuando el testigo haya aceptado declarar durante el procedimiento después de haber sido debidamente informado de su derecho a no hacerlo».

En tales casos (algunos de ellos de difícil producción en la práctica) el que comparece como testigo ante una CPI estará obligado a declarar contra su pariente (el afectado por la investigación). El caso más problemático que se plantea en relación con la indagación parlamentaria es el del 416.1.II.5.º LECrim, pues permite compeler a declarar al testigo que ya aceptó hacerlo, después de haber sido debidamente informado de de su dispensa. De tal manera, si, a pesar de la advertencia, igualmente lo hace, podrá ser después compelido en el proceso.

Cuestión distinta es la valoración que podrá hacerse en un proceso penal posterior de lo declarado ante una CPI, si en un hipotético juicio oral el testigo hace uso de su derecho a no declarar. Aquí debe estimarse vigente lo previsto en el ap. 1 del Acuerdo del Pleno no Jurisdiccional de la Sala de lo Penal del TS, de 23 de enero de 2018: acogerse en el momento del juicio oral a la dispensa del deber de declarar establecida del art. 416 LECrim «impide rescatar o valorar anteriores declaraciones del familiar-testigo aunque se hubieran efectuado con contradicción o se hubiesen efectuado con el carácter de prueba preconstituida» (así lo prevé expresamente, por ejemplo, el § 252 StPO en Alemania)[187]. Es decir, si durante la indagación parlamentaria un compareciente declara en perjuicio de los allegados a que se refiere el art. 416 LECrim y, posteriormente en el juicio oral se acoge a su dispensa del deber de declarar, no podrá valorarse lo declarado ante la CPI.[188] En todo caso, la cuestión de la valoración se aborda luego en detalle (cap. XI.3).

---

[187] La prohibición de *lectura* significa, claro, la prohibición de valoración (Beulke, W. y Swoboda, S., *Strafprozessrecht*, 14. Aufl., C.F. Müller, Heidelberg, 2018, pp. 306 y 307). La prohibición se extiende no solo a las declaraciones realizadas en el procedimiento preliminar, sino a todas, incluso hechas en otros procedimientos (p. 310), incluidos los parlamentarios.

[188] *Cfr.* ya antiguas resoluciones: STS (Sala de lo Penal) 216/1885, de 13 de diciembre: «[...] habiendo hecho uso el testigo [...] en el acto del juicio, del derecho que le asistía de no declarar, por ser su padre procesado, el Tribunal denegó justamente la lectura de la declaración que el propio testigo, no advertido de tal derecho por el Juez instructor, había prestado en el sumario, pues de otra suerte habría venido a quedar ilusorio el referido derecho y anulado el precepto del citado art. 416 [...]»; STS (Sala de lo Penal) 1587/1997, de 17 de diciembre, FJ 2. En la doctrina: Garciandía González, P., «De dispensas, exenciones...», *op. cit.*, p. 17; o Fuentes Soriano, O., «El derecho al silencio y sus consecuencias en el proceso», *Revista General de Derecho procesal*, Núm. 46, 2018, p. 24.

3.2.2. *Abogado y Procurador (y otros profesionales)*

A diferencia de lo que se mantiene para otros países de tradición anglosajona como Estados Unidos[189], en España no está obligado a declarar el Abogado del compareciente respecto de hechos que le hubieran sido confiados en tal calidad (art. 416.2 LECrim)[190], lo que concreta el art. 21.1 EGA, estableciendo su deber de secreto respecto de «todos los hechos o noticias que conozca por razón de cualquiera de las modalidades de su actuación profesional [...]».[191]

Todo esto se puede trasladar al Procurador, que no está habilitado para declarar ante una CPI respecto de hechos que conoció en su condición de representante procesal, como le imponen los arts. 2.2 y 39.e) RD 1281/2002. Tampoco es posible exigir a ninguno de los dos documentación al respecto. Finalmente, lo mismo debe decirse de otros profesionales ligados a la intimidad del compareciente, como su médico.[192]

---

[189] Beard, G.A., «Congress v. The Attorney-Client Privilege...», *op. cit.*, p. 120: «[...] *congressional witnesses are not legally entitled to the protection of the attorney-client privilege, and* [...] *investigating committees therefore have discretionary authority to respect or overrule such claims as they see fit*». En detalle, pp. 122 y ss. También: Rapallo, D., «House Rules: Congress and the Attorney-Client Privilege», *Washington University Law Review*, Vol. 100, Núm. 2, 2022, pp. 455 y ss. La falta de reconocimiento tiene, allí, una explicación histórica: las CPI están obligadas a respetar los derechos que derivan del texto constitucional (por ejemplo, el derecho a no incriminarse: *cfr.* cap. VIII.5.2.2.), pero no los privilegios que derivan de los precedentes ingleses. Existe una diferencia de rango entre tales derechos que no conoce (ni puede conocer, dado el art. 24.2.II CE) el ordenamiento español.

[190] Ejemplo: lo que conoce un Letrado como miembro del consejo de administración de una sociedad mercantil no puede ser privado a la CPI con base en el secreto profesional (Peters, B., «Das Recht...», *op. cit.*, p. 1729).

[191] Los arts. 21 y ss. EGA delimitan el ámbito de protección del secreto profesional.

[192] La LECrim no reconoce expresamente la dispensa del deber de declarar del médico o de otros profesionales sanitarios. Nada puede, sin embargo, impedirlo y, de hecho, alguna jurisprudencia lo ha reconocido así: AAP Guipúzcoa (Secc. 1.ª) 102/2006, de 26 de julio, FJ 2. El fundamento de esta dispensa, posible por analogía (igual que sucede con el Procurador), se sustenta en el derecho de defensa del acusado o investigado, en la protección de sus derechos de la personalidad y, por último, en el cumplimiento del deber de reserva deontológico y legal de los médicos (*cfr.* arts. 5.1.c] de la Ley 44/2003; o art. 19 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre). Al respecto, *cfr.* Buchhalter Montero, B., «¿Fundamenta el secreto médico una dispensa del deber de declarar en el proceso penal (art. 416.2 LECrim por analogía)?», en Fuertes Iglesias, C. (coord.) y Boldova Pasamar, M.ª A. (dir.), *Nuevos retos del Derecho ante la protección y promoción de la salud*, Investigaciones de la Cátedra J & J Derecho y Salud — Universidad de Zaragoza — Aranzadi — Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2025, pp. 369 y ss.

Lo decisivo a este respecto es que la colaboración requerida (comparecer o remitir documentos) solo puede ser denegada por el Abogado o Procurador, cuando cumplirla suponga quebrar su deber de secreto. Ahora bien, cuando el Abogado o Procurador ha prestado un servicio de asesoramiento comercial (para desarrollar un producto, por ejemplo), no puede privar a la CPI de información al respecto.[193] Lo mismo sucede, como se verá, respecto de los ministros de culto (*cfr. infra*).

En España son habituales las comparecencias de Letrados en ejercicio. No siempre se respeta, sin embargo, su deber de reserva. Por ejemplo, en algunas comparecencias se ha insistido sobre cuestiones abarcadas por el secreto profesional de un Letrado, a pesar de que este había manifestado muy claramente la imposibilidad de contestar.[194] La identidad de los clientes del compareciente fue requerida en diversas ocasiones.[195] Ante la negativa a contestar se le dijo: «Pero ¿usted se cree que es cura? Usted es Abogado. [...] Usted no tiene confesiones que guardar».[196] No sorprende este trato, sobre todo si se compara con los supuestos en que algunos comparecientes han ejercitado su derecho a no declarar y han recibido el tratamiento de «indignos»[197].

3.2.3. *Eclesiásticos y ministros de otros cultos*

Más allá de algunas críticas de fondo que se han realizado al art. 417.1.º LECrim[198], lo cierto es que éste impide compeler a declarar como testigos a los

---

[193] *Cfr.* A. del Juez de Instrucción (*Ermittlungsrichter*) del BGH de 7 de febrero de 2017 (1 BGs 74/17), ap. 9.

[194] DSCG – Congreso de los Diputados, Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa a la utilización ilegal de efectivos, medios y recursos..., Núm. 11, 6 de mayo de 2021, pp. 3 y ss.; o DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa al accidente del vuelo JK 5022 de Spanair, Núm. 3, 9 de marzo de 2021, p. 5, donde se interroga al compareciente (Letrado de una aseguradora) por los motivos del cambio de estrategia procesal de su cliente.

[195] DSCG – Congreso de los Diputados, Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa a la utilización ilegal de efectivos, medios y recursos..., Núm. 11, 6 de mayo de 2021, p. 11.

[196] DSCG – Congreso de los Diputados, Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa a la utilización ilegal de efectivos, medios y recursos..., Núm. 11, 6 de mayo de 2021, p. 17.

[197] DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa a la presunta financiación ilegal del PP, Núm. 47, 17 de abril de 2018, p. 35.

[198] «[...] el secreto de confesión solamente constituye un obstáculo injustificable a la averiguación de hechos en el proceso, que hasta puede convertirse en una especie de impunidad por una simple obstrucción a la justicia» (Nieva Fenoll, J., *Fundamentos..., op. cit.,* p. 253).

eclesiásticos y ministros de otros cultos sobre hechos que les fueren revelados en el ejercicio de las funciones de su ministerio.[199] Respecto de ciertas confesiones, este derecho deriva de obligaciones internacionales asumidas por España. Así sucede en relación con los ministros de la religión católica: el art. II.3) del Acuerdo entre la Santa Sede y el Estado Español, establece que «(e)n ningún caso los clérigos y los religiosos podrán ser requeridos por los jueces u otras Autoridades para dar información sobre personas o materias de que hayan tenido conocimiento por razón de su ministerio».[200] Tampoco las CPI pueden, por tanto, compelerlos a declarar.

Lo mismo sucede respecto de los ministros de culto de la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, por mandarlo así el art. 3.2 del Acuerdo entre aquella y el Reino de España, aprobado por la Ley 24/1992. Idéntica previsión contienen los arts. 3.2 de los Acuerdos de España con la Federación de Comunidades Israelitas de España (Ley 25/1992) y con la Comisión Islámica de España (Ley 26/1992). La redacción de esta última es más prolija:

> «En ningún caso las personas expresadas en el número anterior estarán obligadas a declarar sobre hechos que les hayan sido revelados en el ejercicio de sus funciones de culto o de asistencia religiosa islámica, *en los términos legalmente establecidos para el secreto profesional*» (la cursiva es nuestra).

Esa referencia relativa al «ejercicio de sus funciones de culto o de asistencia religiosa islámica» despliega notable valor interpretativo, delimitando la exención al deber de declarar. Además, es relevante en la medida en que permite ligar las funciones de culto con las de «asistencia religiosa», de modo que los hechos que se conozcan en razón de otro tipo de actividades (de caridad, administrativas etc.) no quedan cubiertas por el derecho a no declarar de los religiosos, como se verá.

Al margen de eso, respecto de este grupo de sujetos se plantean dos cuestiones: en primer término, quiénes son esos «ministros de otros cultos»; y, en segundo lugar, qué debe entenderse por «funciones de su ministerio». Ambos problemas de delimitación encierran tensión entre derechos fundamentales de

---

[199] Sobre esa dispensa, *cfr.* Moreno Catena, V., *El secreto en la prueba de testigos en el proceso penal*, Montecorvo, Madrid, 1980, pp. 241 y ss.

[200] La polémica se hubiera suscitado de haber nombrado el Congreso de los Diputados la CPI que se debatió respecto de abusos sexuales en la Iglesia católica o ante la CPI catalana con el mismo objeto. *Cfr.* cap. IV.2.

los afectados (religiosos y personas posiblemente perjudicadas por su testimonio) y el deber del Estado de perseguir eficazmente el delito (y, en este caso, el derecho del Parlamento de aclarar un supuesto de hecho). Aun así, a pesar de que deben evitarse las interpretaciones restrictivas de derechos fundamentales, parece claro que también el Estado (los Tribunales penales o las CPI) debe estar habilitado como para comprobar que la exención al deber de declarar que se alega es, efectivamente, justa. Lo contrario supondría una reducción inadmisible de los poderes de investigación del Estado, como se ha señalado anteriormente. Sus facultades de comprobación o de intervención en esta materia, sin embargo, deben interpretarse con cautela.

3.2.3.1. Aspectos subjetivos

El tratamiento subjetivo de esta cuestión exige distinguir entre aquellos indubitados titulares del derecho a no declarar ante una CPI por los motivos que prevé el art. 417.1.º LECrim y aquellos respecto de los que la cuestión es menos nítida.

El art. 417.1.º LECrim se refiere, en primer término, a los «eclesiásticos», es decir, a un clérigo o un hombre que ha recibido las órdenes sagradas. La norma, que ha permanecido invariada desde 1882 a ese respecto, pretendía garantizar que los ministros de la religión católica no fueran obligados a declarar en un proceso penal.[201]

En segundo término, el art. 417.1.º LECrim prohíbe obligar a declarar a «ministros de los cultos disidentes» (aunque en realidad no existan ya cultos *disidentes*). Ahí están comprendidos, en todo caso, los ministros pertenecientes a las confesiones con que España celebró acuerdos en 1992 (*cfr. supra*). Tampoco plantean especiales dificultades las confesiones religiosas que hayan obtenido la declaración de notorio arraigo en España. Una interpretación sistemática del art. 417.1.º LECrim en relación con el art. 60.2.III CC exige, sin embargo, que la condición de ministro de culto sea (por lo menos indiciariamente) acreditada presentando certificación expedida por la confesión religiosa en los términos de aquella norma.[202] Ahora bien, este requisito formal no puede interpretarse tan

[201] No contenían previsión tal los arts. 305 y ss. LECrim 1872, que regulaban la declaración de los testigos. Solo permitían eximirdel deber de declarar, además de algunas autoridades del Estado, a ciertos parientes (art. 311).

[202] Afecta, especialmente, a las siguientes iglesias, confesiones y comunidades religiosas que han obtenido reconocimiento de notorio arraigo en España, representadas por: la Federación de

restrictivamente hasta el punto de legitimar la coerción del Estado para declarar a quien no ha acreditado su condición de ministro de culto, siempre que posteriormente pueda hacerlo, incluso por otros medios admitidos en Derecho.

Al margen de esas confesiones religiosas, existen otros supuestos más dudosos, cuyo grado de protección es menor.[203] Se trata aquí, de concretar cuáles serían esos otros cultos «admitidos» (como establece el art. 160.III Código Procesal Penal Federal de Argentina)[204] con las dificultades que ello comporta. Buena muestra de las complejidades que a ese respecto se suscitan es la SAN (Sección 3.ª) s/n. de 19 de octubre, que debía resolver sobre el acceso de la llamada Iglesia Pastafari al Registro de Entidades Religiosas. Esta agrupación hacía valer su religiosidad en el culto a un llamado «Monstruo de Espagueti Volador» (art. 2 de sus estatutos), que no fue entendido digno de tutela como religión por la AN.[205]

Entonces, cuando la confesión religiosa no ha obtenido declaración alguna de notorio arraigo y no ha accedido al Registro de Entidades Religiosas (y tampoco un Tribunal ha denegado firmemente su acceso), el derecho a no ser obligado a declarar de sus ministros de culto debe ser admitido (aunque con cautela). De ahí no deriva que en todo caso deban las autoridades judiciales o las CPI exigir ciegamente el cumplimiento de estos requisitos formales (que no reclaman ni la LO 7/1980 ni la LECrim), pues ambos órganos del Estado podrán valorar con cierta autonomía qué entienden por religión. Deberán ponderar en el caso concreto si las razones religiosas que se aducen para no declarar son, o no, dignas de tutela.

Entidades Religiosas Evangélicas de España (1984), la Federación de Comunidades Judías de España (1984), la Comisión Islámica de España (1989), la Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días (2003), la Iglesia de los Testigos de Jehová (2006), la Federación de Comunidades Budistas de España (2007) y la Iglesia Ortodoxa (2010). La fecha entre paréntesis es la de su declaración de notorio arraigo en España. Al respecto, *cfr.* RD 593/2015, de 3 de julio; y Orden JUS/557/2016, de 19 de abril.

[203] García Amez, J., «Protección penal del secreto ministerial», en Ferrer Ortiz, J. (ed.), *El régimen jurídico de los ministros de culto – Actas del X Simposio Internacional de Derecho concordatario*, Comares, Granada, 2023, pp. 356 y 357.

[204] *Cfr.* Navarro Floria, J. G., *El régimen jurídico de los ministros de culto en la Argentina*, Tes. Doc., Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2018; y Buchhalter Montero, B., «El Código Procesal Penal Federal de Argentina desde la perspectiva española», *Justicia: Revista de Derecho procesal*, Núm. 2, 2024, pp. 217 y ss.

[205] *Cfr*. Palomino, R., «La Iglesia del Monstruo del Espagueti Volador y las confesiones religiosas en el Derecho español. Apuntes desde la jurisprudencia constitucional», *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Núm. 26, 2022, p. 251 y ss.

No obsta a la constitucionalidad de esta necesaria acreditación de la condición de religioso el derecho del art. 16.2 CE: quien se presenta ante una CPI como ministro de una confesión religiosa y quiere hacer valer su condición de tal para no declarar renuncia tácitamente al derecho a no declarar sobre su religión.[206]

3.2.3.2. Aspectos objetivos

Qué debe entenderse por «funciones de su ministerio» en el sentido del art. 417.1.º LECrim (locución repetida también en el art. 263 LECrim) no es claro. Si respecto de quiénes son los ministros de culto que pueden acogerse a la dispensa del deber de declarar ante un Tribunal o una CPI, el Derecho procesal extranjero no puede ser de gran ayuda (dada la singular personalidad religiosa de cada Estado), las aportaciones foráneas son, a este respecto, de mayor provecho. Diversos son los países que prevén en sus legislaciones procesales dispensas del deber de declarar parangonables al del art. 417.1.º LECrim. Así, prevé el § 53.I.1 StPO la dispensa del deber de declarar de los religiosos (*Geistliche*) respecto de lo que les ha sido confiado o han conocido «en su condición de agente pastoral [*Seelsorger*]». Previsiones análogas contiene el § 155.I.1 öStPO que restringe la dispensa de los religiosos respecto de lo que les ha sido confiado «en confesión o bajo secreto espiritual [*unter dem Siegel geistlicher Amtsverschwiegenheit*]»; el art. 171.1 schwzStPO, que lo prevé también para sus ayudantes (al modo del § 53a.I StPO); o el art. 200.1.a) Código Procesal Penal de Italia que exige que la información que deba permanecer en secreto haya sido conocida «*per ragione del proprio ministero*» y que los estatutos de la confesión religiosa «*non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano*».

Así, es lugar común en los Derechos procesales de nuestro entorno entender que solo las cuestiones que se conocen en razón de funciones religiosas permiten fundar la dispensa del deber de declarar: *a sensu contrario*, lo conocido por otras razones (didácticas, administrativas, caritativas) no sustenta dispensa alguna.[207] Pues bien, para concretar cuáles son estas funciones, puede acudir la CPI o el Tribunal a dos fuentes: a la opinión del ministro de culto llamado a comparecer, pues es aquel el que mejor conoce y el que mejor puede valorar si es compatible con su religión deponer sobre determinados

[206] Sobre la virtualidad del art. 16.2 CE en la investigación parlamentaria, *cfr.* cap. VIII.3.2.

[207] Kreicker, H., «§ 53 Zeugnisverweigerungsrecht der Berufsgeheimnisträger», en *Münchener Kommentar zur StPO*, 2. Aufl., C. H. Beck, München, 2023, ap. 20.

hechos.[208] Lo anterior no significa, sin embargo, que esté vinculada la autoridad estatal por la apreciación del ministro. Y, en segundo lugar, podrá indagar *ex officio* sobre las normas que lo fundamentan, como el canon 983 § 1 del Código de Derecho Canónico: «(e)l sigilo sacramental es inviolable; por lo cual está terminantemente prohibido al confesor descubrir al penitente, de palabra o de cualquier otro modo, y por ningún motivo».[209] Y, en realidad, no solo la norma, sino su aplicación, es decir: cómo esta rige en la confesión religiosa en particular y en qué circunstancias puede ser excepcionada (si es que puede serlo).

3.2.4. *Funcionarios*

Tampoco pueden ser compelidos a declarar aquellos funcionarios que no pudieren hacerlo sin violar su deber de reserva (art. 417.2.º LECrim). Admitir lo contrario supondría vulnerar un principio ético esencial (positivizado en el art. 53.12 EBEP) de la función pública: el deber de reserva. Es indiferente si el superior jerárquico *autoriza* o no la declaración del funcionario subordinado ante una CPI (para lo que, por otra parte, no está legitimado: art. 2.4 LO 5/1984). Ahora bien, en sesión secreta y garantizando que la información no será difundida, debe admitirse la posibilidad de declarar sobre tales cuestiones. Este deber de reserva (expresamente reconocido como límite a la potestad indagatoria del Parlamento en otros países)[210] condiciona la información a que se puede acceder.[211]

En la práctica es habitual hacer valer los deberes de reserva para negarse a responder a cuestiones formuladas por las CPI.[212] Se trata, sobre todo, de

---

[208] Kreicker, H., «§ 53 Zeugnisverweigerungsrecht der Berufsgeheimnisträger», en *Münchener... (StPO), op. cit.*, ap. 20.

[209] *Cfr.* Salido, M., «Discusiones en torno al elemento subjetivo del secreto confesional», *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, Vol. XXXVII, 2021, pp. 587 y ss. La defensa del sigilo sacramental sucede, «si es necesario *usque ad sanginis efusionem*» (como recuerda Fuentes, J. A., «Sobre la importancia...», *op. cit.*, p. 903). Parece improbable que se llegue, en una indagación parlamentaria, a ese extremo.

[210] Art. 18 de la Ley holandesa 11 de octubre de 1977.

[211] Letrados adscritos a la CPI de incompatibilidades y tráfico de influencias, «Dictamen...», *op. cit.*, p. 171; o Gude Fernández, A., *Las comisiones..., op. cit.,* p. 242.

[212] *Cfr.* DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa a la presunta financiación ilegal del PP, Núm. 19, 14 de noviembre de 2017, p. 23; Núm. 30, 23 de

miembros las FFCCSE a este respecto[213], aunque también las hay de otros funcionarios[214].

Cuando el funcionario incumple su deber de secreto en sesión pública, comete el delito art. 417.1 CP. Ahora bien, cuando lo que se revela son quiebras muy severas del orden constitucional, cometidas por funcionarios de más alto rango, que han desoído las denuncias del *revelante*, no puede estimarse cometido ningún delito (art. 20.5º CP). Así lo ha reconocido la jurisprudencia alemana, respecto de un empleado de la Oficina Federal para la Protección de la Constitución (*Bundesamt für Verfassungsschutz*) que en los años 60, tras dirigirse sin efecto a sus superiores y tras hacerse asesorar legalmente, puso en conocimiento de los medios de comunicación prácticas inconstitucionales que se llevaban a cabo en la Oficina.[215] A la misma conclusión debe llegarse en España, como se ha hecho notar respecto de la quiebra del secreto ministerial en estado de necesidad.[216]

> Ejemplo: se llama a comparecer a E, funcionario del Ministerio del Interior. E ha tratado diligentemente de poner en conocimiento del Ministro que se están llevando a cabo prácticas contrarias a la CE (vigilancias o escuchas ilegales), sin obtener respuesta alguna. Llamado a comparecer ante una CPI sobre tales cuestiones, decide, ante la inactividad del Ministro, revelar tales circunstancias. Su conducta, si bien es típica, no puede estimarse antijurídica. Este supuesto podría plantearse ante la CPI nombrada en el Parlamento de Cataluña para indagar el presunto espionaje por parte del CNI a personas del movimiento independentista.[217]

---

enero de 2018, p. 32; y DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación sobre la utilización partidista del Ministerio del Interior, Núm. 8, 5 de julio de 2017, p. 1.

[213] DSCG – Congreso de los Diputados, Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa a la utilización ilegal de efectivos, medios y recursos..., Núm. 8, 15 de abril de 2021, p. 21; o Núm. 13, 20 de mayo de 2021, p. 10. También: DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa a la presunta financiación ilegal del PP, Núm. 19, 14 de noviembre de 2017, p. 23; o Núm. 8, 50 de julio de 2017, p. 9.

[214] DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación sobre la crisis financiera de España y el programa de asistencia financiera, Núm. 14, 3 de octubre de 2017, p. 62; DSCG – Congreso de los Diputados – Comisión de investigación sobre Gescartera, Núm. 1, 1 de octubre de 2001, p. 30; o Núm. 5, 10 de octubre de 2001, p. 376.

[215] S. del BGH, de 8 de noviembre de 1965 - 8 (StE 1/65).

[216] García Amez, J., «Protección penal del secreto ministerial», en Ferrer Ortiz, J. (ed.), *El régimen jurídico..., op. cit.*, p. 366.

[217] *Cfr.* DSPC – Comissió d'investigació sobre l'Espionatge de Representants Polítics..., Sèrie C, Núm. 509, 20 de gener de 2023.

3.2.5. *Traductores e intérpretes*

Por último, tampoco pueden las CPI compeler a declarar a los traductores e intérpretes en los términos del art. 416.3 LECrim. Están sometidos estos al deber de reserva y, por tanto, salvo dispensa, deberán permanecer en silencio. En la práctica no han comparecido ante CPI alguna traductores en tal posición. Sí ha habido traductores que han informado, sin embargo, sobre otros hechos conocidos en ejercicio de sus funciones (en la CPI sobre el 11 de marzo de 2004, por ejemplo)[218].

[218] DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación sobre el 11 de marzo de 2004, Núm. 15, 25 de octubre de 2004, pp. 69 y ss.

CAPÍTULO VIII

DERECHOS DEL COMPARECIENTE

Analizadas las obligaciones que conforman el régimen jurídico del llamado a colaborar con (o a comparecer ante) una CPI, es momento de abordar los derechos materiales y procedimentales que le asisten.

El proceso penal es, a estos efectos, apto para tratar las garantías mínimas que debe revestir la indagación parlamentaria, dada su eventual eficacia sancionadora o lesiva de una posición jurídica.[1] Que nadie pueda encontrarse en peor condición ante el Parlamento que ante los Tribunales es una premisa ya generalmente admitida.[2] Y si ante ellos no puede compelerse a una persona ni a declarar contra sí misma (art. 24.2 CE), ni a declarar en perjuicio de determinados parientes cuando ello pueda perjudicarle material o moralmente y de manera directa e importante (art. 418.I LECrim)[3], parece razonable que *análogas* condiciones rijan ante las CPI, especialmente si la indagación parlamentaria puede desembocar en un proceso penal.[4]

Lo anterior no significa, sin embargo, que la única medida posible para garantizar la posición jurídica de los potencialmente afectados (cuyos derechos fundamentales vinculan a *todos* los poderes públicos: art. 53.1 CE) sea transponer acríticamente y en bloque las garantías del proceso penal previstas para el

---

[1] *Cfr.* cap. V.9.1.

[2] VP de la Sra. Encarnación Roca Trías a la STC 133/2018, de 13 de diciembre, ap. 4; o en la doctrina: Carrasco Andrino, M. d. M., «Tutela...», *op. cit.*, p. 174.

[3] Es, también, el sentido del § 68a StPO: «Las preguntas relativas a hechos que puedan perjudicar al testigo o a una persona que sea su pariente en el sentido del [§ 52.1 StPO], o que se refieran a su vida personal, sólo se formularán si es indispensable [*unerlässlich*]»; y del § 384 Nr. 2 ZPO: «Podrá denegarse el testimonio [...] sobre preguntas cuya contestación suponga deshonra para el testigo o para alguno de sus familiares a que se refieren los números 1 a 3 [§ 383 ZPO] o implique riesgo de ser perseguido por delito o falta. [...]».

[4] Sobre la analogía, *cfr.* VI.

investigado o para el acusado.[5] Se trata, simplemente, de que la configuración del proceso penal sirva para modelar un régimen de garantías de los derechos fundamentales compatible con la configuración de España como un Estado de Derecho (art. 1.1 CE). Así sucede en el procedimiento administrativo sancionador (e incluso en algunos trámites previos que todavía no son manifestación del *ius puniendi* del Estado) y en procesos judiciales donde no hay ningún castigo.[6] Clara es al respecto la LO 5/2024: «[...] también debe garantizarse la defensa fuera de los ámbitos jurisdiccionales» (Exposición de Motivos, ap. I). Y, como ya se ha hecho notar en Estados Unidos, también está obligado el Parlamento a garantizar un «*reasonably fair and directed toward a proper end* [*treatment*]»[7].

En este sentido, con mayor o menor intensidad, se ha pronunciado un sector de la doctrina, admitiendo en la indagación parlamentaria la vigencia de algunos derechos propios del proceso penal.[8] Por su lado, la práctica de las Cortes Generales ha dado cuenta indubitada de la vigencia de algunos de estos derechos.[9] Y, efectivamente, algunos parlamentarios han sido sensibles a la necesidad de reconocer tales garantías.[10] Tampoco se han mostrado ajenas a ello

[5] Esa opción solo sería viable si las CPI estuvieran habilitadas para indagar totalmente la conducta delictiva de una personal lo que no es posible en España. *Cfr.* cap. IX.

[6] *Cfr.* cap. VIII.4.

[7] Capello, H. J., «Congressional Investigations...», *op. cit.*, p. 40.

[8] Punset, R., *Estudios..., op. cit.*, p. 168; Torres Bonet, M., *Las comisiones*..., op. cit, p. 335, nota 771; Puyol Montero, F. J., «Artículo 502», en AA.VV., *Código Penal – Doctrina y jurisprudencia*, Tomo III, Trivium, Madrid, 1997, p. 4494; Villacorta Mancebo, L., *Hacia..., op. cit,* p. 222; o Álvarez Ossorio-Fernández, C., *Teoría*..., *op. cit.*, pp. 202 y ss.

[9] DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa a la utilización ilegal de efectivos, medios y recursos..., Núm. 16, 2 de junio de 2021, p. 19.

[10] DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa a la presunta financiación ilegal del PP, Núm. 19, 14 de noviembre, de 2017: «[...] Hoy aquí hemos asistido a las garantías procesales que está habiendo en este juicio paralelo. El diputado del partido de Bildu y el diputado del PNV cuestionaban que usted no dijera que era cierto lo que ellos estaban diciendo porque lo habían visto en un periódico, y como lo decía un periódico, tiene toda la garantía procesal para que tenga dotes de veracidad. Y si usted estaba diciendo lo contrario era cuestionado porque salía en un periódico. Estas son las garantías procesales que estamos teniendo aquí. [...] En esta Comisión se está convirtiendo a las Cortes Generales en tribunales de justicia, pero no en cualquier tribunal de justicia, sino en uno propio de regímenes totalitarios, porque aquí no hay ni jueces ni fiscales, aquí no hay garantías procesales, aquí no hay presunción de inocencia y, sin escuchar a los acusados, ya hay sentencia [...]» (pp. 55 y 56); Núm. 32, 6 de febrero de 2018: «Creo que hay en los diputados mucho complejo de fiscal o de juez, solo tienen que prepararse unas oposiciones. Que en esta Comisión se están haciendo juicios paralelos, hoy

algunas Asambleas Legislativas de las CCAA y, por ejemplo, el Parlamento de Cataluña ha sido activo al respecto: presentó en 1997 una Proposición de Ley para modificar la LO 5/1984, proponiendo sin éxito un precepto dedicado al reconocimiento de garantías al compareciente (art. 4):

> «[...] El compareciente no está obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias. El compareciente tiene derecho a no declarar contra sí mismo, a no confesarse culpable, a utilizar los medios de prueba pertinentes y a la presunción de inocencia [...]».[11]

Frente a esta posición proclive a admitir la vigencia de algunos derechos procesales ante las CPI, se ubican otros autores (también extranjeros)[12] que niegan *a radice* la posibilidad misma de vulnerar derechos fundamentales procesales en la indagación parlamentaria, aunque «políticamente la persona investigada pueda sentirse indefensa»[13]. También participan algunos parlamentarios de tal creencia: «[...] Señoría, yo cuando voy a un juzgado y digo que no quiero declarar no me hacen más preguntas»; a lo que el parlamentario responde: «Ya, pero no está frente a un juez, así que se aguanta»[14].

Severos escollos encuentra esta posición, sin embargo, para negar la vigencia del derecho a no declarar contra uno mismo ante una CPI.[15] Sobre este derecho se incidirá *infra* (cap. VIII.5.2.2). Pero, la cuestión general que ahora se plantea es: ¿qué derechos propios del proceso penal pueden regir en

---

ha quedado totalmente claro. Pero son juicios chabacanos, sin ningún tipo de garantías procesales ni respeto a los derechos. Utilizan autos judiciales de causas archivadas, pero les da igual. Solo es verdad lo que ustedes dicen, aunque los jueces hayan archivado ya los asuntos, por no haber pruebas de ello. Manosean el Derecho, con mayúscula, y los derechos, de forma vergonzosa y preocupante [...]» (pp. 30 y 31).

[11] BOCG – Congreso de los Diputados, Serie B, Núm. 129-1, 28 de noviembre de 1997, pp. 1 y ss.

[12] Hoffmann, W. F., «The Legitimate Functions...», *op. cit.*, p. 533, que advierte sobre las insuficiencias de base de la indagación parlamentaria para garantizar un *fair trial*. Insuficiencias que, para el, no pueden corregir a «*few „fair procedures"*».

[13] Caamaño, F., «Comisiones...», *op. cit.*, p. 170. Otros han mantenido que la presunción de inocencia solo puede ser lesionada por los órganos judiciales: Otero González P., «Medios de tutela...», *op. cit.*, p. 301. La *praxis* de las CPI (y no solo) han acreditado que la realidad es distinta: *cfr.* cap. VIII.5.2.1.

[14] DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa a la utilización ilegal de efectivos, medios y recursos..., Núm. 12, 13 de mayo de 2021, p. 13.

[15] Caamaño, F., «Comisiones...», *op. cit.*, p. 170.

la indagación parlamentaria y en qué medida? La respuesta a esta cuestión debe partir de una ponderación individual de cada situación jurídica, de modo que solo los derechos esencialmente incompatibles con la indagación parlamentaria pueden quedar excluidos de raíz. Es el caso, por ejemplo, del derecho a la tutela *judicial* efectiva de derechos e intereses legítimos[16] o del derecho al Juez predeterminado por la Ley[17]. Eso no significa, sin embargo, que las CPI no puedan lesionar algunos de esos derechos fundamentales, limitando su eficacia en un posterior proceso. Así lo ha hecho notar la STC 77/2023, de junio:

> «La disposición contenida en el art. 76 CE —las conclusiones de la comisión no serán vinculantes para los tribunales ni afectarán a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado, en su caso, al Ministerio Fiscal— constituye una exigencia o consecuencia derivada de los derechos fundamentales consagrados en el art. 24 CE, que debe desplegar toda su eficacia en el proceso judicial. Dicha exigencia puede verse comprometida cuando, coexistiendo ambas investigaciones y produciéndose una coincidencia entre el objeto y el sujeto de la investigación, la labor indagatoria de la comisión parlamentaria se orienta, desde una óptica netamente criminalística, a determinar si la conducta investigada reúne los elementos propios de un delito y si la persona investigada ha participado en ella a título de autora, coautora o cómplice, produciéndose una conmixtión de funciones que, como se ha dicho, está constitucionalmente vedada [...]»[18].

El resto de derechos procesales deberán ser modulados y ajustados a la particular naturaleza de la indagación parlamentaria. En cualquier caso, antes de abordar estos derechos fundamentales procedimentales deben tratarse dos cuestiones generales: en primer lugar, el rol de la dignidad humana (art. 10.1 CE), que exige el reconocimiento de la condición de *sujeto* y no de mero obje-

[16] La tutela judicial de derechos e intereses legítimos solo puede reclamarse de Tribunales, lo que no impide su vulneración por otros órganos del Estado (cuando la Administración Pública impide ilegítimamente el acceso a la Justicia, por ejemplo). *Cfr.* Serrano Alberca, J. M. y Arnaldo Alcubilla, E., «Artículo 24», en Garrido Falla, F. (dir.), *Comentarios..., op. cit.,* p. 532.

[17] No tienen derecho los afectados por la investigación a ser solo requeridos, por ejemplo, por una CPI de la Asamblea Legislativa de su CCAA, cuya competencia no desplaza ni impide la de las Cortes Generales.

[18] STC 77/2023, de 20 de junio, FJ 3 A b).

to de la indagación parlamentaria (y su repercusión en el reconocimiento de tales derechos); y, en segundo lugar, la virtualidad de las garantías del proceso penal fuera de sus muros, es decir, en qué medida y circunstancias son susceptibles las garantías del proceso penal de producir efectos fuera de su ámbito propio, sin desnaturalizarse y sin desnaturalizar el procedimiento de destino. Con base en esas consideraciones es posible, posteriormente, analizar qué derechos procesales rigen en la indagación parlamentaria y, conocido este régimen jurídico, podrán abordarse las dificultades que plantea la pluralidad de actividades sobre unos mismos hechos (caps. IX - XII).

1. Rol de la dignidad humana: subjetivización del investigado y del acusado

El reconocimiento de garantías procesales impide que el afectado por la indagación parlamentaria adquiera el carácter de *objeto* de aquella, perdiendo —en detrimento de su dignidad como persona (art. 10.1 CE) y de la legitimidad del Estado de Derecho (art. 1.1 CE)— su condición de *sujeto*.[19] Esta (kantiana)[20] exigencia deriva jurídicamente del entendimiento que el TC ha preconizado de la dignidad humana, comprendida como valor espiritual y moral inherente a la persona, que «se manifiesta singularmente en la autodeterminación consciente y responsable de la propia vida y que lleva consigo la pretensión al respeto por parte de los demás»[21]. Impide, además, convertir a la persona en «mero objeto [o «instrumento»[22]] del ejercicio de los poderes públicos»[23]. La dignidad humana veda, por tanto, la mediatización de la persona[24] y, en definitiva:

---

[19] Buchholz, B. K., *Der Betroffene..., op. cit.,* p. 114. *Cfr.* Steffani, W., «Betroffener...», *op. cit.*, pp. 54 y ss. Sobre la dignidad humana en la CE, *cfr.* Fernández Segado, F., «La dignidad de la persona en el ordenamiento constitucional español», *Revista Vasca de Administración Pública*, Núm. 43, 1995, pp. 49 y ss.; y Masferrer, A., *Dignidad y derechos humanos – Un análisis retrospectivo de su formación en la tradición occidental*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, pp. 141 y ss.

[20] Kant, I., *Grundlegung zur Metaphysik der Sitten,* Verlag von L. Heimann, Berlin, 1870 (orig. 1785), pp. 54 y 55. Al respecto, *cfr.* Masferrer, A., *Dignidad..., op. cit.* pp. 171 y ss.

[21] STC 53/1985, de 11 de abril, FJ 8.

[22] STC 53/1985, de 11 de abril, FJ 11.

[23] STC 91/2000, de 30 de marzo, FJ 7

[24] STC 181/2004, de 2 de noviembre, FJ 13.

> «El respeto y la protección de la dignidad humana forman parte de los principios constitucionales de la Ley Fundamental [...].[25] La dignidad humana protege la pretensión social de valor y respeto del ser humano, que prohíbe convertirlo en un mero objeto del Estado o someterlo a un trato que, en principio, cuestione su cualidad como sujeto [...]»[26].

Si el transcurso de los años ha permitido configurar un proceso penal en que no existe ya persona-objeto de indagación sino sujeto, nada debe impedir que esta conquista se extienda también a otras actividades del Estado, como la indagación parlamentaria. Mientras en el proceso penal inquisitivo el investigado «era considerado objeto [...], buscándose su declaración incluso con el empleo del tormento [...], en el proceso penal acusatorio [aquel] ya no es objeto del proceso penal, sino sujeto [...]»[27]. Con claridad se expresa esta circunstancia en la Exposición de Motivos de la LECrim:

> «[...] En materia penal hay siempre dos intereses rivales y contrapuestos: el de la sociedad, que tiene el derecho de castigar y el del acusado, que tiene el derecho de defenderse. *El carácter individualista del derecho se ostenta en el sistema acusatorio, en el cual se encarna el respeto a la personalidad del hombre y a la libertad de la conciencia*, mientras que el procedimiento de oficio e inquisitivo representa el principio social y se encamina preferentemente a la restauración del orden jurídico perturbado por el delito, apaciguando al propio tiempo la alarma popular» (ap. XXIV).[28]

De esta manera si el proceso penal ha ido paulatinamente despojándose de sus vestigios más inquisitivos, intensificados durante el *Ancien Régime*, por exigirlo así «el respeto a la personalidad del hombre» (su dignidad), parece lógico que otras actividades del Estado den justa cuenta de tendencias análogas, reduciendo al mínimo las situaciones en que el ser humano pueda aparecer como objeto de aquellas. Correlato lógico de lo anterior es reconocer una serie de

---

[25] *Cfr.* también: S. del BVerfG de 21 de marzo de 1977 (1 BvL 14/76), ap. 43; A. del BVerfG de 20 de octubre de 1992 (1 BvR 698/89), ap. 113; A. del BVerfG de 12 de noviembre de 1997 (1 BvR 479/92 y 307/94), ap. 65; y S. del BVerfG de 19 de diciembre de 2000 (2 BvR 1500/97), ap. 73.

[26] S. del BVerfG de 5 de febrero de 2004 (2 BvR 2029/01), ap. 71. *Cfr.* también: A. del BVerfG de 16 de julio de 1969 (1 BvL 19/63), ap. 33.

[27] STC 197/1995, de 21 de diciembre, FJ 6.

[28] La cursiva es nuestra.

derechos a quienes pueden verse afectados por la indagación parlamentaria y cuya posición jurídica puede quedar dañada por el hacer del Estado.[29] El reconocimiento de la dignidad humana comporta, así, que el sujeto pasivo de la investigación parlamentaria (o de cualquier actividad estatal) no pueda ser considerado un simple medio para obtener un fin (por legítimo que sea).

2. Respeto por y protección de los derechos fundamentales ante las CPI

Causa o consecuencia inmediata del principio de Estado de Derecho es el reconocimiento de derechos fundamentales, que operan como límite a los poderes públicos (art. 53.1 CE) e indirectamente a los privados (art. 10.1 CE). Como actividad pública, la función indagatoria del Parlamento (en toda su extensión y en todos sus momentos)[30] se ve restringida por los derechos fundamentales.[31] Y es que,

> «[...] la actividad de las Cámaras parlamentarias, también la que llevan a cabo en el ejercicio de sus facultades de investigación, debe desarrollarse en todo momento sin lesionar los derechos fundamentales y libertades públicas de la persona, que nuestra Constitución declara «fundamento del orden político y de la paz social» (art. 10.1 CE) y «que son vinculantes para todos los poderes públicos de acuerdo con el artículo 53.1 de la propia Constitución y, por tanto, también para los Parlamentos y Cámaras [...]»[32].

En el ejercicio de sus poderes de investigación, el Parlamento está obligado a respetar los derechos fundamentales. Su posición respecto de ellos no se agota, sin embargo, en una mera conducta omisiva (no lesionarlos). Abarca, igualmente, la obligación de tutelarlos (*Schutzpflichtfunktion*).[33] Expresión de ello es el art. 1.2 LO 5/1984 conforme al cual las Mesas de las Cámaras (pero no

[29] Lucke, D., *Strafprozessuale..., op. cit.*, p. 165.

[30] Masing, J., *Parlamentarische..., op. cit.,* p. 217.

[31] Punset, R., *Estudios..., op. cit.*, p. 400.

[32] STC 133/2018, de 13 de diciembre, FJ 10.

[33] Por todas, *cfr.* S. del BVerfG de 25 de febrero de 1975 (1 BvF 1- 6/74), ap. 122 y ss.; S. del BVerfG de 16 de octubre de 1977 (1 BvR 5/77), ap. 14 y ss.; A. del BVerfG de 1 de agosto de 1978 (2 BvR 1013, 1019, 1034/77), ap. 107 y ss.; y, especialmente, S. del BVerfG de 28 de mayo de 1993 (2 BvF 2/90 y 4-5/92), ap. 150 y ss.

solo)[34] deben velar por que ante las CPI queden salvaguardados el respeto a la intimidad y el honor de las personas, el secreto profesional y los demás derechos constitucionales, fundamentales o no. Cómo deba transcurrir efectivamente esta protección no ha sido todavía concretado por nuestro Derecho.[35] No puede servir esto de excusa, sin embargo, para abdicar de la obligación de tutelar los derechos fundamentales susceptibles de lesión en la indagación parlamentaria.

A este respecto, algunas autoras han ofrecido propuestas para organizar este mecanismo de tutela de los derechos fundamentales en el contexto de la indagación parlamentaria. Propone García Mahamut, por ejemplo, que los parlamentarios pongan a disposición de la Mesa de la Cámara las preguntas que pretenden formular al compareciente.[36] Esta solución no puede, sin embargo, prosperar. En primer lugar, porque es contraria a la autonomía de los parlamentarios y de las CPI de desarrollar e investigar como tengan por conveniente, expresión del *ius in officium* reconocido por el art. 23.2 CE. Y, en segundo lugar, porque atribuir tal competencia a la Mesa de la Cámara no es compatible con el espíritu de los los Reglamentos parlamentarios (arts. 31.1 RCD y 36.1 RSen): las funciones de calificación y admisión de escritos parlamentarios no pueden ir más allá de un control formal (lo que no impide denegar pretensiones manifiestamente contrarias a Derecho o inviables).[37]

Entonces, respecto de los derechos fundamentales hay que distinguir ante las CPI dos grandes bloques: los no procedimentales y los procedimentales. Ambos configuran el estatuto jurídico del compareciente o llamado a colaborar con una CPI.

3. Derechos no procedimentales

Los derechos fundamentales no procedimentales que con mayor frecuencia pueden verse lesionados son el derecho a la igualdad (art. 14 CE), el derecho a no declarar sobre la ideología, religión o creencias (art. 16.2 CE), el derecho al

[34] En contra: Torres Bonet, M., *Las comisiones...*, *op. cit.*, p. 110. Su posición se sustenta, sin embargo, en un argumento excesivamente literalista, que no da justa cuenta de la vinculación de *todos* los poderes públicos a los derechos fundamentales (art. 53.1 CE).

[35] García Mahamut, R., *Las Comisiones..., op. cit.,* p. 251.

[36] García Mahamut, R., *Las Comisiones..., op. cit.,* p. 251.

[37] STC 177/2002, de 14 de octubre, FJ 5.

honor y a la intimidad personal y familiar (art. 18.1 CE) o el secreto profesional del art. 20.1.d), en relación con los arts. 18.1 y 24.2 CE.[38]

3.1. Derecho a la igualdad

El art. 14 CE establece que los españoles son iguales ante la Ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. Su papel preponderante en la configuración del Estado español emana, además, de otros preceptos (*cfr*. arts. 1.1, 9.2, 23.2, 31.1, 32.2 y 149.1.1.ª CE). Del art. 14 CE deriva un «derecho subjetivo de los ciudadanos a obtener un trato igual»[39], que no puede concebirse irrestricto: no supone el art. 14 CE un principio de igualdad absoluto ni tampoco ninguna «necesidad de establecer un trato desigual sobre supuestos de hecho que en sí mismos no son desiguales»[40]. Pues bien, la indagación parlamentaria puede entrar en conflicto con el derecho a la igualdad desde dos perspectivas: de una parte, cuando el legislador disciplina el régimen de la indagación parlamentaria (por ejemplo, en la LO 5/1984) y, de otra parte, cuando el Parlamento materializa, a través de una CPI, su derecho a indagar.

El principio de igualdad vincula y tiene como destinatario también al Poder Legislativo.[41] Éste debe respetarlo en la promulgación de normas, de modo que queda vedado al legislador establecer distinciones que carezcan de justificación constitucional.[42] De ahí no ha derivado el TC, sin embargo, un derecho a la desigualdad[43] o a la «singularización normativa»[44]. Traducido al ámbito de las CPI: no existe un derecho de los afectados por la indagación a exigir del Legislativo una diferenciación normativa respecto de quienes comparecen meramente como testigos o peritos, a pesar de que fuera deseable. Lo mismo puede decirse respecto de la potestad reglamentaria de las Cámaras. No es posible exigir

---

[38] Hawach Vega, A. A., *Estatuto...*, *op. cit.*, p. 185.

[39] STC 200/2001, de 4 de octubre, FJ 4.

[40] STC 3/1983, de 25 de enero, FJ 3.

[41] STC 22/1981, de 2 de julio, FJ 3.

[42] *Cfr.* STC 39/2002, de 14 de febrero, FJ 5; STC 3/1993, de 14 de enero, FJ 3; STC 128/1987, de 16 de julio, FJ 6.

[43] Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, M. y Fernández López, M. F., «Artículo 14», en Rodríguez-Piñero, M. y Bravo Ferrer y Casas Baamonde, M. E. (dirs.), *Comentarios..., op. cit.*, p. 344.

[44] STC 86/1985, de 10 de julio, FJ 3.

de aquellas una reforma de los Reglamentos en tal sentido, con base en el principio de igualdad.

La vinculación que produce el principio de igualdad respecto del Parlamento no proyecta su eficacia, sin embargo, solo en materia normativa. También las Cortes Generales como órgano no normativo están obligadas a respetarlo.[45] Es abundante la jurisprudencia del TC que tiene por objeto enjuiciar el respeto por el principio de igualdad en la aplicación de la Ley, sobre todo, por el Poder Ejecutivo[46] y el Poder Judicial[47]. Afirmar la vulneración del principio de igualdad en la aplicación (judicial) de la Ley presupone, según el TC,

> «[...] que las resoluciones contradictorias provengan del mismo órgano judicial, que los supuestos en ellas resueltos guarden entre sí una identidad sustancial y que la resolución en que se produce el cambio de criterio que se recurre en amparo no ofrezca fundamentación adecuada que justifique dicho cambio, a fin de excluir tanto la arbitrariedad como la inadvertencia del mismo por los justiciables».[48]

Estas previsiones, aunque no pueden ser trasladadas acríticamente a la indagación parlamentaria, sí pueden servir como orientación: el carácter primordialmente político de las CPI no supone que el Parlamento quede liberado de reglas y límites que disciplinen su actividad. De esta manera, cuando en el seno de una CPI se dicten resoluciones distintas en supuestos de hechos que guarden identidad sustancial sin justificación suficiente, existirá vulneración del art. 14 CE. Por ejemplo, no podrá denegarse al compareciente la posibilidad de preservar su imagen o su voz[49], comparecer por videoconferen-

---

[45] Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, M. y Fernández López, M. F., «Artículo 14», en Rodríguez-Piñero, M. y Bravo Ferrer y Casas Baamonde, M. E. (dirs.), *Comentarios..., op. cit.*, p. 348.

[46] STC 191/2020, de 17 de diciembre, FJ 5; STC 101/2022, de 12 de septiembre, FJ Único; STC 78/2022, de 27 de junio, FJ Único; o STC 60/2022, de 9 de mayo, FJ Único.

[47] STC 103/1990, de 4 de junio, FJ 2; STC 39/1992, de 30 de marzo, FJ 3; STC 20/1994, de 27 de enero, FJ 2; y STC 130/2002, de 6 de mayo, FJ 4.

[48] Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, M. y Fernández López, M. F., «Artículo 14», en Rodríguez-Piñero, M. y Bravo Ferrer y Casas Baamonde, M. E. (dirs.), *Comentarios..., op. cit.*, p. 348.

[49] *Cfr.* cap. VIII.3.3. En la Asamblea andaluza ha advertido un parlamentario, justamente, de ese trato diferenciado injusto (se admitió el derecho de un compareciente, pero pocos días después, le fue denegado a otro). Que el último fuera empleado público no justifica la diferencia de trato y mucho menos cuando no hay motivación alguna por parte de la Cámara: DSPA – Comisión de investigación de la Fundación Andaluza Fondo..., Núm. 176, 2 de diciembre de 2019, p. 7. Años más tarde, en esa misma CPI (aunque resolución judicial median-

cia[50] o asistido por Letrado[51] si ya se ha admitido para otro supuesto idéntico. Igualmente, quedará lesionado el principio a la igualdad cuando la resolución de la CPI se sustente en alguna de las causas de discriminación del art. 14 CE.

3.2. Derecho a no declarar sobre ideología, religión o creencias

El art. 16.2 CE establece que nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias. La norma prohíbe (con una estructura análoga al derecho de toda persona a no declarar contra sí mismo: art. 24.2 CE)[52] al Estado exigir información sobre las propias creencias.[53] Quien comparece ante una CPI española (a diferencia de lo que se ha admitido históricamente en Estados Unidos respecto del comunismo)[54] no puede ser obligado a declarar sobre los extremos a que se refiere el art. 16.2 CE ni tampoco sobre otras materias protegidas por la libertad de conciencia.[55] De ahí deriva, por tanto, que las CPI no pueden compeler al compareciente a informar sobre su afiliación a un partido político, a un sindicato, sobre su participación en una huelga o en un referéndum.[56] No impide el art. 16.2 CE que las CPI formulen tales cuestiones, pues queda en libre decisión del afectado si comparte o no esa información. Lo que veda el art. 16.2 CE a este respecto es que las CPI coaccionen (psicológicamente, sobre todo, mediante la continua referencia al art. 502.3 CP) a dar información a este respecto. Lo que impide, entonces, el art. 16.2 CE es la insistencia de los vocales de la CPI, cuando el compareciente ya ha dejado claro que no tiene intención de declarar y el Derecho le ampara para ello (*cfr.* cap. VIII.5.2.2).

---

te), sí se respetó la misma pretensión de un compareciente: Núm. 495, 3 de diciembre de 2021, pp. 144 y ss.

[50] *Cfr.* cap. VIII.5.1.1.

[51] *Cfr.* cap. VIII.5.1.4.

[52] *Cfr.* cap. VIII.5.2.2.

[53] Ruiz Miguel, A., «Artículo 16.1 y 16.2», en Rodríguez-Piñero, M. y Bravo Ferrer y Casas Baamonde, M. E. (dirs.), *Comentarios..., op. cit.*, p. 416.

[54] Stamps, N., «The Power...», *op. cit.*, pp. 47 y 48.

[55] Greciet García, E., «Posición...», *op. cit.*, pp. 90 y 91; Torres Bonet, M. *Las comisiones...*, *op. cit.*, p. 333; Gude Fernández, A., *Las comisiones..., op. cit.,* p. 244; Lucas Murillo de la Cueva, P., «Las comisiones...», *op. cit.*, p. 168; o Álvarez Ossorio-Fernández, C., *Teoría...*, *op. cit.*, p. 201.

[56] Greciet García, E., «Posición...», *op. cit.*, pp. 90 y 91

La práctica parlamentaria da cuenta habitual, no solo de preguntas de este contenido que, referidas a personas públicas cuya ideología es conocida, no pueden entenderse lesivas del art. 16.2 CE. Así ha sucedido, por ejemplo, en la CPI instituida en el Senado para indagar sobre la financiación de los partidos políticos, a cuya solicitud compareció el Sr. Monedero, profesor de Ciencias Políticas y ligado estrechamente al partido político Podemos. Allí le fueron formuladas preguntas potencialmente lesivas del art. 16.2 CE, relativas a su pertenencia a la Fundación Centro de Estudios Políticos y Sociales (de marcada ideología).[57] En las Asambleas de las CCAA existen, igualmente, ejemplos al respecto.[58]

Lo anterior no implica, sin embargo, que no puedan concurrir motivos que, constitucionalmente, permitan la intervención del Estado en el ámbito de protección del derecho del compareciente y que, por tanto, le puedan compeler a declarar sobre tales extremos.[59] Se tratará de supuestos excepcionales en que, por ejemplo, pueda estar comprometida la seguridad del Estado (en sentido similar al art. 418.II LECrim) y siempre que el Parlamento ejercite una competencia constitucional al respecto (como, por ejemplo, autorizar al Rey a declarar la guerra a otro Estado: art. 63.3 CE). En todo caso, durante la indagación parlamentaria se deberán tomar las precauciones necesarias (como declarar el secreto de las sesiones) para evitar una intervención excesiva en el ámbito de protección del art. 16.2 CE.

3.3. Derechos de la personalidad

Los derechos de la personalidad, protegidos por el art. 18 CE, también pueden verse severamente afectados por la investigación parlamentaria.[60] Tienen por objeto tutelar los valores del ser humano en tanto persona. A concretar su ámbito de protección está llamada, entre otras, la LO 1/1982. Las lesiones

---

[57] DSCG – Senado, Comisión de investigación sobre la financiación de los partidos políticos, Núm. 188, 13 de noviembre de 2017, pp. 20 y ss.

[58] DSPA – Comisión de investigación sobre ayudas sociolaborales 2001 - 2010, Núm. 4, 24 de agosto de 2012, p. 24: «¿Es usted afiliado al Partido Socialista, o es militante del Partido Socialista?»; o DSPIB – Commissió no permanent d'investigació sobre les autopistes de Eivissa, Núm. 24, 9 de desembre de 2016, p. 518: «*Ha tengut* [...], *ha tengut vostè vinculació política a qualque moment?*».

[59] Greciet García, E., «Posición...», *op. cit.*, p. 93.

[60] Al respecto, *cfr.* Canto García, M., «Reflexiones...», *op. cit.*, pp. 3213 y ss.

más probables de estos derechos en el procedimiento de investigación parlamentaria pueden darse en diversas circunstancias: bien porque la CPI vulnere el derecho al honor del compareciente o de un tercero por reprocharle una conducta concreta; o bien porque afecte inconstitucionalmente el derecho a la intimidad del compareciente, accediendo a una información sensible. También el derecho a la protección de datos (desarrollado por la LO 3/2018) opera como límite a la indagación parlamentaria (y especialmente a la difusión de los resultados).[61] E, igualmente, el derecho a la propia imagen debe ser respetado cuando el compareciente reclama a la CPI (por una condición de salud particular) que no quiere ser filmado.[62] Las previsiones relativas al secreto de la actividad parlamentaria (*cfr.* cap. XII.3.2) permiten salvaguardar esos derechos.

3.3.1. *Honor*

El núcleo de las lesiones del derecho al honor es el desmerecimiento en la consideración ajena, derivada de expresiones de descrédito o menosprecio tenidas en público por afrentosas.[63] La práctica parlamentaria es pródiga en expresiones rayanas en la injuria, que afectan al honor de comparecientes y terceros.[64] Es habitual, de la misma manera, la atribución de hechos delictivos, aunque, «[...] la expresión "presunto", que adorna mecánica y repetitivamente

[61] No solo a la difusión de los resultados, también a la forma misma en que se requiere a alguien a comparecer. No pondera suficientemente el derecho del requerido la CPI que comunica la citación a más personas de las estrictamente necesarias: DSPA – Comisión de investigación de la Fundación Andaluza Fondo..., Núm. 176, 2 de diciembre de 2019, p. 27.

[62] Ejemplo de una CPI poco sensible hay en: DSPA – Comisión de investigación de la Fundación Andaluza Fondo..., Núm. 176, 2 de diciembre de 2019, p. 6. El Presidente de la CPI reconoce las dudas jurídicas que hay al respecto pero se decide, igualmente, por la interpretación más restrictiva de derechos fundamentales posible.

[63] STC 223/1992, de 14 de diciembre, FJ 3; y STC 170/1994, de 7 de junio, FJ 3.

[64] Otros ejemplos son las imputaciones de delitos contra el patrimonio realizadas por el Sr. Rufián Romero, (DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa a la presunta financiación ilegal del PP, Núm. 45, 10 de abril de 2018, p. 80); o las realizadas por el Sr. Inda —no parlamentario— respecto de un tercero. Imputaciones respecto de las que ni el Diputado interrogante ni tampoco la Presidencia de la CPI opusieron obstáculo alguno (DSCG –Senado, Comisión de investigación sobre la financiación de los partidos políticos, Núm. 188, 13 de noviembre de 2017, p. 44). En esa misma CPI se llamó mentiroso también a un tercero, expresión que para algunas resoluciones del TC es suficiente para admitir vulnerado el derecho al honor: STC 204/2001, de 15 de octubre, FJ 4; y STC 105/1990, de 6 de junio, FJ 8.

la información, no debe erigirse en pasaporte de impunidad, ya que en modo alguno sirve para evitar la mancha, muchas veces injusta, en el honor del afectado»[65].

Otro buen ejemplo de esa compleja situación son los menosprecios a la actividad laboral (que forma parte del núcleo protegido por el derecho al honor)[66] que se han sucedido en algunas CPI. Por ejemplo, las conclusiones de una CPI de Les Corts Valencianes, nombrada para indagar sobre el accidente del Metro de Valencia ocurrido en 2006, aprobadas posteriormente por el Pleno, lesionaron el derecho al honor de un funcionario: el Parlamento le reprochaba haber incumplido la Ley de prevención de riesgos personales, lo que la STC 133/2018, de 13 de diciembre, declaró incompatible con su derecho al honor (inmediatamente) y con la presunción de inocencia (mediatamente).[67]

También en el supuesto enjuiciado por la STC 77/2023, de 20 de junio, el honor respecto del ejercicio de la profesión fue (junto con la presunción de inocencia en su vertiente extraprocesal: *cfr.* cap. VIII.5.2.1) severamente lesionado durante varias comparecencias (lo que, por otra parte, es habitual)[68]. Al pesimismo induce también el Dictamen de la relativa al accidente del vuelo JK 5022 de Spanair.[69] Allí hay una larga lista de responsables en la fecha del accidente, entre los que no solo se encuentran miembros del por entonces Gobierno, sino también particulares, cuyo honor se ve afectado por las conclusiones del dictamen.[70] También existen ejemplos en la práctica de otras CCAA.[71]

---

[65] Del Moral García, A. y Santos Vijande, J. M., *Publicidad y secreto..., op. cit.*, p. 17.

[66] STC 223/1992, de 14 de diciembre, FJ 3; y STC 76/1995, de 22 de mayo, FJ 4.

[67] Respecto de la presunción de inocencia en la investigación parlamentaria, *cfr.* cap. VIII.5.2.1.

[68] Tratando de corruptos a diversos personajes públicos: DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación sobre las actuaciones del Ministerio del Interior..., Núm. 33, 10 de mayo de 2023, p. 20.

[69] *Cfr.* DSCG – Congreso de los Diputados, Núm. 101, 13 de mayo de 2021, pp. 8 y ss. Las STC 107/2025 y 108/2025, de 12 de mayo, no han estimado, sin embargo, ninguna vulneración de derechos fundamentales en ese dictamen.

[70] *Cfr.* DSCG – Congreso de los Diputados, Núm. 101, 13 de mayo de 2021, pp. 8 y ss.

[71] *Cfr.* BOCA, Núm. 29, 18 de junio de 1984, p. 522. Allí hacen referencia las Cortes de Aragón, con nombre y apellidos, a dos sujetos a los que son atribuidos dos delitos de falsedad documental. Lo mismo puede decirse del dictamen de la CPI canaria sobre un concurso público para la instalación de nuevos parques eólicos (BOPCAN, Núm. 145, 11 de abril de 2007, pp. 7 y 8). Allí, aunque se intercala la expresión *presuntamente*, la CPI insinúa la responsabilidad penal de determinada persona.

La cuestión de la protección del derecho al honor en las CPI se dificulta, por otra parte, por dos factores. En primer término, la cuestión es compleja porque buena cantidad de los comparecientes ante las CPI son personas públicas: la protección de su honor es menor que respecto de particulares.[72] Ahora bien, que su condición de *públicas* pueda reducir el ámbito de protección del derecho al honor, por ejemplo, no supone que quede menguada la tutela que les otorga la presunción de inocencia o el derecho a un (paralelo o posterior) juicio justo por un Tribunal imparcial.[73] Y, en segundo término, la protección del derecho al honor es compleja a este respecto porque los parlamentarios gozan de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus cargos (art. 71.1 CE). Esta ha sido entendida como un

> «[...] privilegio de naturaleza sustantiva que garantiza la irresponsabilidad jurídica de los parlamentarios por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones, entendiendo por tales aquellas que realicen en actos parlamentarios y en el seno de cualquiera de las articulaciones de las Cortes Generales o, por excepción, en actos exteriores a la vida de las Cámaras que sean reproducción literal de un acto parlamentario».[74]

No significa la inviolabilidad que los parlamentarios estén absolutamente exentos de todo límite al emitir sus opiniones: aunque la CE no declare expresamente excluidas de la inviolabilidad las injurias o las calumnias (como sí realiza el art. 46.1 GG y repite el § 36 StGB) no supone que aquellas estén positivamente valoradas ni tampoco exentas de consecuencias jurídicas, como las disciplinarias.[75] Efectivamente, la inviolabilidad no impide el ejercicio de la potestad disciplinaria que corresponde a los Presidentes de las Cámaras cuando el parlamentario excede de lo razonable en su opinión, conforme a los arts. 72.3 y 103.1.º RCD y 37 y 101.1.a) RSen.[76] Y tampoco impide el ejercicio de

---

[72] *Cfr.*, por ejemplo, art. 8.2.a) LO 1/1982; y STC 165/1987, de 27 de octubre, FJ 10.

[73] STEDH de 27 de agosto de 1997 (Worm c. Austria), § 50: «[...] *public figures are entitled to the enjoyment of the guarantees of a fair trial set out in Article 6, which in criminal proceedings include the right to an impartial tribunal on the same basis as every person* [...]».

[74] STC 243/1988, de 19 de diciembre, FJ 3. También: STC 9/1990, de 18 de enero, FJ 3 B); STC 30/1997, de 24 de febrero, FJ 5; STC 184/2021, de 28 de octubre, FJ 11; STC 45/2022, de 23 de marzo, FJ 13; STC 58/2022, de 7 de abril, FJ 3.

[75] Moreno Fernández–Santa Cruz, M. «Artículo 10» en Ripollés Serrano, M. R. (coord.), *Comentarios..., op. cit.*, p. 91.

[76] Santaolalla López, F., «Artículo 71», en Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, M. y Casas Baamonde, M. E. (dirs.), *Comentarios..., op. cit.*, p. 101.

una acción penal cuando el exceso es intolerable.[77] En todo caso, los Presidentes de las CPI están también obligados a mantener el orden y a garantizar el respeto de los derechos de los comparecientes durante las sesiones, lo que puede operarse ejercitando las facultades que les corresponden para mantener el orden.[78] Ejemplo de ello son las llamadas al orden y ruegos cuando se producen expresiones contrarias al decoro de la Cámara en las CPI.[79] La situación en España es, en todo caso, mejor que la del compareciente ante el Congreso de los Estados Unidos.[80]

Aun así, la lesión al honor puede provenir no solo de un parlamentario que interroga, sino también de un compareciente que se pronuncia en términos peyorativos respecto de un tercero (presente o no). Para ese compareciente, que se expresa *in aula*, ha reconocido el TEDH un derecho expresarse más intenso, lo que comporta tolerar que tolerar *algunos* excesos respecto de terceros.[81]

---

[77] ATS (Sala de lo Penal) s/n., de 23 de enero de 2003, FJ 3: : «[...] cuando se imputan hechos falsos o se invade la intimidad de personas ajenas a la actividad parlamentaria o al Gobierno (también en relación con las personas pertenecientes a una y otro cuando se produce esta invasión en su vida privada siendo ajena a cualquier actividad pública), la prerrogativa señalada no puede invocarse, en la medida que constituye una derogación del derecho común y dejaría de estar justificado en este caso cercenar el derecho a la tutela judicial efectiva del afectado, que por ello quedaría en una situación de indefensión patente sin fundamento suficiente». Igualmente: ATS (Sala de lo Penal) s/n., de 2 de octubre de 2003, FJ 2; ATSJ La Rioja (Sala de lo Civil y Penal) 1/2006, de 10 de enero, FJ 5; y ATSJ La Rioja (Sala de lo Civil y Penal) 3/2007, de 5 de febrero, FJ 5. En la doctrina: «Ni la libertad de expresión ni la inviolabilidad parlamentaria resguardan de la comisión de delitos. Tampoco apoderan para la calumnia o la injuria, ni autorizan la desobediencia a las decisiones firmes de los tribunales de justicia o del Tribunal Constitucional» (Lucas Murillo de la Cueva, P., «Las garantías parlamentarias...», *op. cit.*, p. 143).

[78] De la Peña Rodríguez, L. «Artículo 103», en Ripollés Serrano, M. R. (coord.), *Comentarios..., op. cit.*, p. 744.

[79] *Cfr.* DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación sobre la utilización partidista del Ministerio del Interior, Núm. 2, 5 de abril de 2017, p. 17: «Le ruego que no use más esas expresiones [mamporrero o lacayo]».

[80] Capello, H. J., «Congressional Investigations...», *op. cit.*, p. 36: «*However, the person defamed during the course of a Congressional Investigation has no remedy, because legislative immunity operates as an absolute protection from civil suit for the legislator, no matter how irresponsible or scurilious his remarks*».

[81] STEDH de 11 de enero de 2022 (Freitas Rangel c. Portugal), § 59: «*Despite the fact that the applicant was not an elected representative, as an invited expert presenting his views before a parliamentary commission, he should have been afforded an elevated level of protection, as is the case for parliamentary and political speech* [...]». Excesos que no llegan, tampoco, a admitir la imputación de un delito a un órgano estatal (*cfr.* DSPC – Comissió d'investigació sobre l'Espionatge de

No se trata, sin embargo, como en el Reino Unido, de una inviolabilidad total.[82]

3.3.2. *Intimidad*

El derecho a la intimidad garantiza la existencia de un ámbito propio y reservado frente a la acción y el conocimiento de los demás, necesario, según las pautas de la cultura occidental, para mantener una calidad mínima de la vida humana.[83] La *praxis* de las CPI da cuenta también de habituales intromisiones en el derecho a la intimidad de los comparecientes. Así se pueden entender algunas preguntas formuladas al Sr. Monedero en la CPI instituida en el Senado para indagar sobre la financiación de los partidos políticos. Allí le fue formulada (sin sustento constitucional, como sí sería el caso bajo el Derecho peruano)[84] la siguiente pregunta, dirigida al núcleo de la intimidad económica constitucionalmente protegida:

> «Cuando se fundó Podemos [...] salió una información [...] sobre su patrimonio personal, que se estimaba en 700 000 euros, más o menos. Esto sabe usted que se publicó, y a lo mejor es falso rotundamente, pero usted sabe que está publicado en diversos medios de comunicación, que además hablaban de cómo tenía usted repartido ese patrimonio en fondos, etcétera. ¿Esto es cierto o no es cierto?»[85].

A la tutela de los derechos a la intimidad de los comparecientes está especialmente llamada la Presidencia de las CPI, que debe procurar reconducir

---

Representants Polítics..., Sèrie C, Núm. 509, 20 de gener de 2023, p. 23); o, incluso, a los tres poderes del Estado (DSPC – Comissió d'investigació sobre l'Espionatge de Representants Polítics..., Sèrie C, Núm. 509, 20 de gener de 2023, p. 30) aunque, en este último caso, se trata de un parlamentario.

[82] En el asunto Goffin v. Donnely (1881) el Sr. Field puso de relieve lo siguiente: «[...] *it may be a hardship upon individuals that statements of a defamatory nature may be made concerning them* [...] *but the interest of the individual is subordinated by the law to a higher interest, viz that of public justice, to the administration of which is necessary that witnesses should be free to give their evidence without fear of consequences*».

[83] Por todas, STC 209/1988, de 10 de noviembre, FJ 3.

[84] Art. 97.II CPerú.

[85] DSCG – Senado, Comisión de investigación sobre la financiación de los partidos políticos, Núm. 188, 13 de noviembre de 2017, p. 22.

preguntas que carezcan de interés y que puedan ser potencialmente lesivas para la intimidad de los comparecientes.

En el Reino Unido, por otra parte, se ha admitido que las CPI puedan tomar declaracion a los comparecientes sin divulgar sus nombres cuando puedan temerse represalias o venganza por ello.[86] Nada impide, en España, una solución análoga, aunque en la práctica todavía no se ha dado el caso.

3.3.3. *Protección de datos*

También las CPI deben proteger suficientemente los datos personales. En este sentido, la STJUE de 16 de enero de 2024 (C-33/22) ha puesto de relieve que existe —en el caso concreto, para las CPI austríacas— la obligación de respetar las normas sobre protección de datos. Particularmente relevante es, en lo que aquí interesa, el art. 10 LOPD, que regula el tratamiento de datos de naturaleza penal para efectos distintos de los de «prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales». En este sentido, hay que tener en cuenta que la utilización de los datos obtenidos por una CPI en un proceso penal debe ser compatible con las previsiones del RGPD. Y, especialmente, con la prohibición de tratamiento para fines incompatibles con los que fueron recogidos (art. 5.1.b] RGDP).[87] Si se entiende que la indagación parlamentaria y el proceso penal no solo persiguen fines divergentes (*cfr.* cap. IX), sino también incompatibles, la única posibilidad de utilizar tales datos personales para fines distintos de los recogidos es que, conforme al art. 6.4 RGPD, el tratamiento esté basado en: a) el consentimiento del afectado; o b) «en el Derecho de la Unión o de los Estados miembros que constituya una medida necesaria y proporcional en una sociedad democrática para salvaguardar los objetivos indicados» en el art. 23.1 RGDP.[88] Este último puede ser el caso, por ejemplo, en que las CPI necesitan información sobre la conducta (posiblemente penal) del Presidente del Gobierno para

[86] Jack, M., (ed.), *Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament,* 24th ed., LexisNexis, London, 2011, p. 840.

[87] *Cfr.* cap. XI sobre el acceso de la información parlamentaria al proceso penal y, en su caso, su posterior valoración.

[88] Sobre esa cuestión, en relación con la recopilación de pruebas realizada por particulares con el fin de aportarlas a un proceso penal o civil, *cfr.* Strauß, S., *Rechtfertigung und Beweisverbot,* Duncker & Humblot, Berlin, 2023, pp. 452 y ss.

decidir sobre una posible acusación en los términos del art. 102.2 CE.[89] No puede soslayarse, tampoco, que el propio RGPD (considerando 50, párrafo II) da prevalencia a la persecución de delitos como interés a tener en cuenta en una posible ponderación. No así, sin embargo, al ejercicio de funciones parlamentarias.

3.4. La cláusula de conciencia: ¿proyección en la investigación parlamentaria?

El art. 1.2 LO 5/1984 se refiere extrañamente a la cláusula de conciencia como derecho fundamental susceptible de ser vulnerado ante una CPI.

La CE no define qué debe entenderse por «cláusula de conciencia». Se limita a declarar —art. 21.1.d)— que una Ley regulará el «derecho a la cláusula de conciencia». La dicción del precepto conduce, por la referencia a una «cláusula», a las obligaciones derivadas de los contratos (art. 1255 CC, por ejemplo).[90] Este es el sentido que le da la LORCCPI, que define el derecho a la cláusula de conciencia como un «derecho constitucional de los profesionales de la información que tiene por objeto garantizar la independencia en el desempeño de su función profesional» (art. 1).[91] La eficacia de la cláusula de conciencia se produce, entonces, en el marco de una obligación contractual existente entre la empresa de información y sus empleados.[92]

En este contexto, la LORCCPI reconoce a los profesionales de la información una serie de derechos que pretenden tutelar «su independencia» (art. 1) en el ejercicio de la libertad de comunicación de información veraz por cualquier medio de difusión. Se explica así el derecho (reconocido en el art. 2.1 LORCCPI) de los profesionales de la información «a solicitar la rescisión de su relación jurídica con la empresa de comunicación en que trabajen», cuando se produzca «un cambio sustancial de orientación informativa o línea ideológica» (letra a) o cuando la empresa traslade a los profesionales de la información «a otro medio del mismo grupo que por su género o línea suponga una ruptura patente con la orientación profesional del informador»

[89] Sobre eso, *cfr.* cap. III.2.2.

[90] Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, T., «La cláusula de conciencia: un Godot constitucional (I)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 22, 1988, p. 78.

[91] Se trata de una concreción del parco art. 20.1.d) CE.

[92] Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, T., «La cláusula de conciencia...», *op. cit.,* p. 78.

(letra b).[93] E, igualmente, los profesionales de la información tienen derecho a negarse, motivadamente, «a participar en la elaboración de informaciones contrarias a los principios éticos de la comunicación, sin que ello pueda suponer sanción o perjuicio» (art. 3 LORCCPI).

Entonces: ¿en qué circunstancias podría verse vulnerado, en el marco de una investigación parlamentaria, el derecho a la cláusula de conciencia que asiste a los profesionales de la información frente a sus empleadores? En ninguna. A la entrada en vigor de la LO 5/1984 no se había promulgado aún una Ley que definiera y desarrollara el derecho a la cláusula de conciencia. Sin embargo, los debates constituyentes (que sí pudieron tenerse en consideración al momento de redactar la LO 5/1984) demuestran que la cláusula de conciencia estuvo, desde su aparición en una enmienda al Anteproyecto de CE, vinculada al ejercicio de la libertad de comunicar información veraz.[94] Por ello, es plausible que el legislador de 1984 pudiera tener en cuenta los debates parlamentarios respecto de la cláusula de conciencia y que pudiera (a pesar de no existir todavía la LORCCPI) tener una idea aproximada del contenido de la cláusula de conciencia a que se refería el art. 20.1.d) CE.

La referencia a la cláusula de conciencia en el art. 1.2 LO 5/1984 aparece tras una enmienda presentada por el Grupo Popular que, defendida en la Comisión Constitucional[95] y en Pleno[96] por el Sr. Aznar, fue aprobada sin mayor discusión por amplia mayoría.[97] La defensa realizada por el Sr. Aznar no permite percibir los motivos que llevaron al Grupo Popular a pensar que (como sucede con el resto de derechos enumerados en el art. 1.2 LO 5/1984) el derecho a la cláusula de conciencia pueda ser vulnerado por una CPI. La explicación más lógica para la referencia a la cláusula de conciencia del art. 1.2 LO 5/1984

[93] El ejercicio de este derecho da lugar a una indemnización, que no será inferior a la pactada contractualmente o, en su defecto, a la establecida por la Ley para el despido improcedente (art. 2.2 LORCCPI).

[94] Al respecto, *cfr.* Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, T., «La cláusula de conciencia...», *op. cit.,* pp. 72 y ss. No pudo servir de especial ayuda en su concreción la jurisprudencia ordinaria y la del TC, pues hasta 1984 —fecha que en se promulga la LO 5/1984— fueron escasísimas las resoluciones que se refirieron expresamente a ella: el buscador CENDOJ no arroja ni una sola referencia a la «cláusula de conciencia» anterior a 1984, mientras que en la jurisprudencia del TC solo es trazable el ATC 560/1983, de 16 de noviembre, FJ 1.

[95] DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión Constitucional, Núm. 111, sesión celebrada el 2 de febrero de 1984, pp. 3713 y ss.

[96] DSCG – Congreso de los Diputados, Núm. 99, 1 de marzo de 1984, pp. 4651 y ss.

[97] DSCG – Congreso de los Diputados, Núm. 99, 1 de marzo de 1984, pp. 4651 y ss.

es que el legislador, movido por la inercia de querer tutelar el secreto profesional, no se planteó mayores dudas respecto de aquella, que fue entendida —sin grandes meditaciones— también susceptible de ser vulnerada por una CPI. Y así, por falta de diligencia se repite en las normas autonómicas que toman como base el art. 1.2 LO 5/1984 para regular sus CPI, como el art. 68.1 RParCat.[98] Incluso el TC se refiere a la cláusula de conciencia como límite a la indagación parlamentaria, sin dar mayor explicación al respecto[99]. Y, en fin, como nada de lo anterior es comprensible, la supresión de la referencia sería deseable.

4. Derechos de procedimiento: garantías procesales extramuros del proceso penal

Lo anterior ha mostrado algunos derechos fundamentales materiales que pueden ser vulnerados con cierta cadencia en una CPI. Ahora continúa la exposición de los derechos fundamentales procedimentales, derivados parcialmente del Derecho procesal penal. Antes de abordarlos es necesario, sin embargo, delimitar la medida en que las garantías del proceso penal pueden irradiar protección fuera de su coto natural. Especialmente relevante es la referencia a la presunción de inocencia que se aborda ahora solo *ad exemplum* y que más adelante se trata particularmente en la indagación parlamentaria (*cfr.* cap. VIII.5.2.1). Se examinará en lo que sigue, por tanto, la vigencia de esas garantías fuera del proceso penal.

4.1. El procedimiento administrativo sancionador

Ya desde las primeras resoluciones del TC (y antes)[100] existen ejemplos de la vigencia de garantías inherentes al proceso penal en el Derecho administrativo sancionador. En la STC 19/1981, de 8 de junio se puede leer:

---

[98] *Cfr.* también aps. 3.º 1.f) y 4.º 2 de la Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, de 14 de junio de 2012, sobre organización y funcionamiento de las Comisiones de investigación (BOPA, Núm. 25, 18 de junio de 2012, pp. 5 y ss.).

[99] STC 77/2023, de 20 de junio, FJ 3.

[100] *Cfr.* la presunción de inocencia que establecía el art. 377.1.º OAduanas 1947, atribuyendo a la Administración la carga de probar la existencia de fraude. También STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) 294/1961, de 6 de abril, Res. 3; y STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) 115/1973, de 26 de febrero, res. 17.

> «[...] los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al derecho administrativo sancionador, dado que son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado [...]». Y, además, «[...] los principios esenciales reflejados en [art. 24 CE] en materia de procedimiento han de ser aplicables a la actividad sancionadora de la Administración, en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto y la seguridad jurídica que garantiza el artículo 9 de la Constitución. No se trata, por tanto, de una aplicación literal [...], sino con el alcance que requiere la finalidad que justifica la previsión constitucional» (FJ 2).[101]

Esta tendencia del TC (también presente en el TEDH[102] y en otros países como Estados Unidos[103] o Italia[104]) ha ido cristalizando en resoluciones posteriores, que reconocen un amplio elenco de derechos inherentes al proceso penal, llamados a esparcir protección en procedimientos vecinos, lo que ha encontrado en España ya reconocimiento legal expreso en la LO 5/2024. Así, se han hecho vigentes en el Derecho administrativo sancionador: el derecho a no declarar contra uno mismo y a no confesarse culpable[105], derecho a ser infor-

---

[101] Más reciente: STC 84/2022, de 27 de junio, FJ 3.

[102] Por ejemplo, el TEDH ha declarado aplicable el art. 6 CEDH a procedimientos administrativos sancionadores (STEDH de 25 de agosto de 1987 [Lutz c. Alemania], § 58; STEDH de 23 de octubre de 1995 [Schmautzer c. Austria], § 26 y ss.; o STEDH de 23 de septiembre de 1998 [Malige c. Francia], § 31 y ss.). También procedimientos sancionadores de seguridad social (STEDH de 4 de marzo de 2008 [Hüseyin Turan c. Turquía], §§ 15 y ss.; o en algunos tributarios: STEDH de 23 de noviembre de 2006 (Jussila c. Finlandia), §§ 29 y ss; STEDH de 17 de abril de 2012 (Steininger c. Austria), § 30 y ss. *Cfr. Guide on Article 6... (criminal limb*), *op. cit.*, pp. 12 y ss.

[103] *Cfr.* Beard, G. A., «Congress v. The Attorney-Client Privilege...», *op. cit.*, p. 134; o Capello, H. J., «Congressional Investigations…», *op. cit.*, pp. 34 y 35: «*The courts have been specially jealous in the protection of the citizen´s rights where he appears before quasi-judicial bodies such as administrative agencies and grand-juries. There is no good reason why the citizen should not be equally protected in the case of Congressional investigations*».

[104] *Cfr.* Helfer, M., «Nemo tenetur se detegere – was gilt in Italien? Ein Grundsatz im Wandel konkurrierender Interessen», *Zeitschrift für Internationale Strafrechtswissenschaft*, Núm. 3, 2023, pp. 156 y ss.

[105] STC 197/1995, de 21 de diciembre, FJ 7. Este derecho comporta, también en los procedimientos administrativos sancionadores, que no puedan derivarse consecuencias negativas de su ejercicio: «[...] es un fraude al derecho a no declarar contra sí mismo que el silencio o la negativa del inculpado a presentar pruebas sobre los hechos que se le imputan pueda convertirse en todo caso en una presunción en contra de la veracidad de las imputaciones» (Parada Vázquez, R., *Derecho..., op. cit.* p. 441).

mado de la *acusación*[106], a utilizar los medios de prueba pertinentes para la defensa[107] o la presunción de inocencia[108].

Se trata, entonces, de garantizar que en el ejercicio del poder punitivo del Estado se vean respetados ciertos límites, con independencia de la *forma* (administrativa o penal) en que se manifieste aquel *ius* estatal. Y, sobre todo, porque el que está vinculado por los derechos fundamentales (art. 53.1 CE) es el Estado (en general) y no solo uno de sus órganos: de ahí se sigue que también el Parlamento está también obligado a respetar los derechos fundamentales procesales de los ciudadanos, incluido el de defensa.[109]

4.2. Algunas garantías fuera del *IUS PUNIENDI* estatal

La vigencia de algunas de estas garantías del proceso penal en actividades en que se ejercita el *ius puniendi* del Estado no sorprende. Más destacable es, sin embargo, el reconocimiento de garantías del proceso penal en parcelas de la actividad estatal más alejadas en espíritu y destino.

4.2.1. *Otros procedimientos administrativos*

Se ha reconocido la vigencia de algunas de estas garantías del proceso penal en fases previas al procedimiento administrativo sancionador en que, formalmente, no existe ejercicio alguno del poder punitivo del Estado.[110] Se trata de las llamadas diligencias reservadas (art. 55 de la Ley 39/2015), previstas (en el caso de procedimientos sancionadores) para determinar, con la mayor precisión posible, una serie de hechos (ap. 2).[111] Siendo actuaciones previas al procedimiento san-

[106] STC 205/2003, de 1 de diciembre, FJ 4. *Cfr.* antiguo art. 135.I Ley 30/1992. Se ha criticado su extensión, pues la misma tutela puede obtenerse alegando una posible vulneración del derecho de defensa: Banacloche Palao, J., «El derecho a ser informado de la acusación, a no declarar contra uno mismo y a no confesarse culpable», *Cuadernos de derecho público*, Núm. 10, 2000, p. 185.

[107] STC 212/1990, de 20 de diciembre, FJ 3.

[108] STC 13/1982, de 1 de abril, FJ 2. *Cfr.* antiguo art. 137 Ley 30/1992.

[109] Vetter, J., «Rechtsfragen...», *op. cit.*, p. 352.

[110] La doctrina del TC al respecto ha sido, en algunos momentos, oscilante. Al respecto, Aguallo Avilés, A., «Una vez más, acerca de la necesidad de hacer un *verdadero* análisis constitucional de las normas tributarias», *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 68, 2003, p. 40.

[111] También lo preveían así el art. 12 del ya derogado RD 1398/1993 y antes el art. 134.2 Ley de 17 de julio de 1958.

cionador, no participan de su naturaleza.[112] Pues bien, en el seno de estas informaciones reservadas ha reconocido el TC la vigencia de determinadas garantías inherentes al proceso penal.[113] Así ha sucedido, por ejemplo, en el supuesto enjuiciado por la STC 142/2009 de 15 de junio, que, a pesar de no declarar vulnerado el derecho fundamental en el caso concreto, sí ha presupuesto su vigencia.[114]

Igualmente, teniendo en cuenta la posición del TC, la Sala de lo Militar del TS ha asumido que algunas derivaciones del derecho de defensa surten efecto no solo en los procedimientos administrativos sancionadores, sino también en sus trámites previos:

> «[...] los mencionados derechos instrumentales respecto del más amplio derecho de defensa, esto es, a guardar silencio, a no declarar contra sí mismo y a no reconocerse culpable, rigen en los procedimientos sancionadores [...]; *también en los procedimientos predisciplinarios seguidos para el esclarecimiento de los hechos* [...]; y asimismo con carácter de defensa preventiva en los casos en que el deber de informar sobre asuntos del servicio comporte autoincriminación para el obligado a hacerlo, por la realización por éste de hechos con relevancia disciplinaria (o penal) [...]».[115]

La jurisprudencia ha admitido, por tanto, la vigencia de garantías propias del proceso penal en procedimientos administrativos en que tan solo *potencialmente* existe poder punitivo del Estado.[116]

---

[112] No despliegan carácter sancionador alguno: STC 142/2009, de 15 de junio, FJ 6; y STC 276/2006, de 25 de septiembre, FJ 6. *Cfr.* también López Benítez, M., «Lección 21. La potestad sancionadora de la Administración», en Menéndez, P. y Ezquerra, D. (dirs.), *Lecciones de Derecho Administrativo*, Civitas – Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2019, pp. 811 y 812.

[113] Con anterioridad había rechazado el TC tal posibilidad. Análisis de tal doctrina puede verse en: Vegas Torres, J., *La presunción de inocencia..., op. cit.,* pp. 61 y ss.

[114] También STC 21/2021, de 15 de febrero, FJ 4 d). En la doctrina, *cfr.* Gómez Tomillo, M., «Los derechos a no declarar contra sí mismo, a no declararse culpable y a guardar silencio en procedimientos de inspección o supervisión administrativa previos a un procedimiento sancionador o penal», *Estudios Penales y Criminológicos,* Núm. 42, 2022, p. 12.

[115] STS (Sala de lo Militar) 17/2017, de 8 de febrero, FJ 2; STS (Sala de lo Militar) 54/2016, de 10 de mayo, FJ 10; STS (Sala de lo Militar) 61/2016, de 24 de mayo, FJ 1; o STS (Sala de lo Militar) 87/2019, de 17 de julio, FJ 2.

[116] También lo ha entendido así la STJUE de 18 de octubre de 1989 (Solvay & Cie c. Comisión de las Comunidades Europeas): «(e)l respeto del derecho de defensa [...] debe estar garantizado no sólo en el procedimiento administrativo que pueda conducir a la imposición de sanciones, sino también en el marco de los procedimientos de verificación previos [...]».

También ha reconocido el TC la vigencia de un derecho inherente a la actividad sancionadora del Estado, la presunción de inocencia, en otra clase de procedimientos en que no se ejercita, siquiera potencialmente, poder punitivo alguno. Así, las SSTC 8/2017, de 19 de enero y 10/2017, de 30 de enero asumiendo la postura del TEDH (S. de 12 de julio de 2013 [Allen c. Reino Unido, § 94]), han reconocido expresamente la presunción de inocencia en procedimientos administrativos posteriores relacionados con un proceso penal finalizado en absolución. Y, particularmente, ha declarado el TC que la presunción de inocencia veda «que los funcionarios y las autoridades públicas traten a las personas que han sido absueltas de cargos penales o cuyos procesos penales han sido sobreseídos como si fueran de hecho culpables de la acusación formulada en su contra» (STC 85/2019, de 19 de junio, FJ 10).[117] De tal manera, la presunción de inocencia ha sido extendida por el TC a procedimientos administrativos para reclamar indemnizaciones por haber sufrido prisión provisional y haber sido después absuelto (art. 294 LOPJ).[118] Y, a pesar de que no ha derivado el TC ninguna obligación constitucional de indemnizar tales daños, si ha exigido que, si el legislador arbitra tal opción, debe obligar a la Administración Pública a respetar la presunción de inocencia.[119]

4.2.2. *Algunos procesos civiles*

También en algunos procesos civiles (y laborales, pendularmente)[120] ha afirmado dudosamente el TC la vigencia de la presunción de inocencia. Ya en la antigua STC 13/1982, de 10 de abril, se reconocía su vigencia en un

[117] Y justamente, el ALECrim 2020 regula este procedimiento de inmdenización entre las reglas de la presunción de inocencia: art. 10.

[118] Sobre el procedimiento del art. 294 LOPJ, *cfr.* Marrero Guanche, D., «Presunción de inocencia y responsabilidad del Estado por prisión provisional seguida de absolución», *Revista General de Derecho procesal*, Núm. 54, 2021, pp. 1 y ss.

[119] STC 85/2019, de 19 de junio, FJ 11.

[120] Respecto de los procesos por despido ha entendido el ATC 158/1994, de 9 de mayo, que no puede operar la presunción de inocencia, «pues el despido no es sino una resolución contractual» (FJ 1). Sobre la ya decaída presunción de inocencia en este ámbito, *cfr.* Rodríguez-Piñero Royo, M., «Carga de la prueba y presunción de inocencia en el proceso de despido», *Relaciones Laborales*, Núm. 1, 1990, pp. 45 y ss.*;* Pedrajas Moreno, A., *Despido y derechos fundamentales – Estudio especial de la presunción de inocencia,* Trotta, Madrid, 1992; o Pedrajas Moreno, A., «Derecho a la presunción de inocencia y proceso de trabajo», *Derecho Privado y Constitución*, Núm. 4 1994, pp. 223 y ss.

proceso de nulidad matrimonial, en que uno de los cónyuges acusaba al otro de ser homosexual, lo que —para la Audiencia— «no esta[ba] probado, pero tampoco contradicho en Autos». También se admitió en algún momento respecto de la resolución de un contrato de arrendamiento, aunque sin parangón perceptible en la jurisprudencia posterior.[121] Del mismo modo, la Sala de lo Civil del TS también ha admitido la vigencia de la presunción de inocencia en determinados procesos civiles, afirmando, con reticencias y restricciones, que aquel derecho puede surtir efectos.[122] Lo anterior no impide reconocer, igualmente, que la presunción de inocencia no ha irradiado protección en otro tipo de procedimientos civiles, como los relativos a la responsabilidad civil.[123] En cualquier caso, lo que sí parece claro es que, con restricciones, una garantía inherente al proceso penal (la presunción de inocencia) ha desplegado efectos fuera de sus muros e irradiado protección, incluso, en el proceso civil.

4.3. Consecuencias para la indagación parlamentaria

Lo anterior demuestra que, con los ajustes necesarios, es admisible en nuestro Derecho hacer regir garantías inherentes al proceso penal fuera de su hábitat natural. Y siempre que pueda derivar sanción de una actividad del Estado (mediata o inmediatamente), debe reconocerse, en función de la intensidad de aquella, un elenco de derechos y garantías para el afectado.[124] De aquellas no cabe excluir (bajo la insuficiente premisa de su naturaleza *solo política*) la inda-

[121] ATC 569/1984, de 3 de octubre, FJ 3.

[122] STS (Sala de lo Civil) 99/2015, de 26 de febrero, FJ 7: «En cuanto a la presunción de inocencia, es reiterada la jurisprudencia, tanto del Tribunal Constitucional como de esta misma sala, que declara que en el ámbito del Derecho privado, *con contadas excepciones en materia de familia y estado civil que no son relevantes en este caso*, no rige el principio de presunción de inocencia, propio del Derecho sancionador. [...]» (la cursiva es nuestra). También: STS (Sala de lo Civil) 327/2020, de 22 de junio, FJ 2; y STS (Sala de lo Civil) 206/2020, de 28 de mayo, FJ 2.

[123] STC 367/1993, de 13 de diciembre, FJ 1: la presunción de inocencia «no es aplicable a los supuestos de mera imposición de la responsabilidad civil en los que sólo se dilucida la imputación al responsable de un hecho productor o fuente de una obligación patrimonial de resarcimiento de daños y perjuicios derivada de un ilícito civil [...]».

[124] Ovejero Puentes, A. M., *Constitución y derecho a la presunción de inocencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, p. 111.

gación parlamentaria. Esta es idónea, como atestigua la práctica, para vulnerar derechos fundamentales.[125]

Ahora bien, la protección que se dispense, en concreto, en la indagación parlamentaria debe tener en cuenta no solo su naturaleza, sino la personal condición de quien comparece o es llamado a colaborar (tal como se ha hecho notar en Estados Unidos)[126]: un jurista acostumbrado a debates tiene más tablas para tutelar su propia posición jurídica que, probablemente, un empresario sorprendido de repente en una suerte de inquisición política. Por otra parte, de la tutela que proveen estos derechos no es posible excluir a las personas jurídicas, máxime cuando pueden ser penalmente responsables (art. 31 bis CP).

5. Derechos procedimentales en concreto

Sabiendo ya que determinados derechos inherentes al proceso penal pueden producir efectos allende sus fronteras, queda ahora determinar cuáles de ellos y en qué medida pueden irradiar protección en la investigación parlamentaria. Su sistematización puede realizarse de la siguiente manera: bien pueden reconocerse unos derechos que asisten al afectado como sujeto activo (que le garantizan *un poder hacer*) y bien pueden reconocerse otros que le aseguran, como parte pasiva, tanto *un no ser obligado a hacer* como un *que se haga algo*.[127] Esta es, en todo caso, solo una propuesta de sistematización.

Hay que advertir, por otra parte, que el origen de estos derechos no está solo en el Derecho interno, sino en las diversas normas internacionales (como el PIDCP, el CEDH o la DUDH), cuyas garantías han sido directamente in-

[125] Sobre la posible eficacia sancionadora o aflictiva de la indagación parlamentaria, *cfr.* cap. V.9.1.2.

[126] Ford, P. H., «The Lawyer and The Congressional...», *op. cit.*, pp. 244 y ss. Allí se relata el buen hacer de un ex Magistrado llamado a comparecer ante una CPI del Senado. La *auctoritas* de aquel redundó en una notable autoestima y confianza personal, que pudo sustentar una posición «de igualdad» respecto del inquisidor parlamentario. Como hace notar Ford, proablamente un compareciente «ordinario» no hubiera sabido cómo hacer frente a una situación tal: «*Some witnesses, of course, lack the broad experiencie possessed by. Mr. Justice Roberts*» (p. 246). En las siguientes pp. se da cuenta de avergonzantes comparecencias (que no redundan, por cierto, en interés general) y que podrían seguramente haberse evitado con un decente asesoramiento jurídico.

[127] La distinción, aquí modificada y adaptada, proviene de Roxin, C. y Schünemann, B., *Strafverfahrensrecht*, 30. Aufl., C.H. Beck, München, 2022, § 18.

vocadas, por ejemplo, ante las CPI belgas.[128] Y, efectivamente, la S. de la Corte de Casación de Bélgica de 6 de mayo de 1993 (confirmando una S. 30 de enero de 1992 de la Corte de Apelación de Amberes) reconoció expresamente que la vulneración del art. 14.3.g) del PIDCP ante una CPI impide al Tribunal penal, posteriormente, valorar lo declarado: la falta de respeto por tales derechos implica consecuencias directas en la legitimidad de los órganos para sustentar sus resoluciones en tales hechos.[129] Tal como rigen ante las CPI belgas rigen ante las de cualquier otro Estado miembro, incluida España.

5.1. Derechos como sujeto activo

Desde una perspectiva activa, es decir, como *agente* en la investigación parlamentaria, el afectado goza de diversos derechos de participación («*Mitwirkungsrechte*»)[130], en virtud de los cuales es posible influir en la indagación y, sobre todo, en un posterior proceso penal que pueda comenzar respecto de tales hechos. Y del mismo modo que el art. 6 CEDH, «*read as a whole, guarantees the right of an accused to participate effectively in a criminal trial*»[131], existe una serie de derechos que garantizan algo similar para el afectado en la investigación parlamentaria. Entre ellos, se incluyen aquí los derechos a traducción e interpretación y a que se realicen los ajustes necesarios, porque son presupuesto esencial de una participación efectiva en la indagación. Nada obstaría, sin embargo, a entenderlos subsumidos entre derechos que garantizan *que se haga algo* (*cfr. infra*).

5.1.1. *Derecho a comparecer asistido*

El compareciente —afectado o no por la investigación— tiene derecho a presentarse asistido ante una CPI. El art. 3.1. LO 5/1984 establece que «el ciudadano requerido» podrá comparecer acompañado de persona que designe para asistirlo, «previa conformidad del Presidente de la Comisión». Reitera esta

[128] *Cfr.* Velu, J., *Considèrations..., op. cit.*, p. 25.

[129] *Cfr.* Velu, J., *Considèrations..., op. cit.*, p. 119; y Lagasse, N. y Baeselen, X., *Le droit...*, *op. cit.*, p. 207.

[130] Buchholz, B. K., *Der Betroffene..., op. cit.,* p. 111.

[131] STEDH de 18 de diciembre de 2018 (Murtazaliyeva c. Russia), § 91.

previsión el art. 52.2.b) RCD (aplicable por analogía al Senado), aunque sin exigir la conformidad del Presidente de la CPI. Respecto del derecho a comparecer asistido se plantean las siguientes cuestiones: en primer término, ¿está legitimado el Presidente de la CPI, con base en el art. 3.1 LO 5/1984, para limitar el derecho a hacerse asistir?; y, en segundo lugar, ¿abarca el derecho a comparecer asistido la asistencia por Letrado? y, en su caso, ¿cuál es su operatividad?

5.1.1.1. El limitado rol del Presidente de la CPI

La conformidad del Presidente de la CPI para comparecer asistido, exigida por el art. 3.1 LO 5/1984, no puede interpretarse como una potestad restrictiva de derechos fundamentales ejercitable sin límite. Su naturaleza participa, al contrario, de las normas de organización interna del Parlamento (aunque venga contenida en una Ley y no en el Reglamento parlamentario).[132] No puede oponerse a este entendimiento el *iter* legislativo de la norma, durante el que se rechazó una enmienda dirigida a limitar tal facultad del Presidente de la CPI.[133]

Una interpretación de la norma conforme con la máxima vigencia posible de los derechos fundamentales (que no queda desbancada por una interpretación histórica) debe conducir a admitir que la norma no confiere una facultad discrecional al Presidente de la CPI sino, tan solo, una prerrogativa de cortesía.[134] Es decir, el compareciente solo debe informar al Presidente de la CPI que comparecerá asistido, a los efectos de organización que correspondan y en consideración de su autoridad y posición en el Estado.[135]

A la misma conclusión conduce una interpretación sistemática de la norma, en relación con el art. 2.3 LO 5/1984, que reconoce el derecho del representante legal de una persona jurídica a hacerse acompañar, sin condicionamiento alguno, «por aquellas personas que designe el órgano social de administración correspondiente». Un elemental respeto por la igualdad de per-

---

[132] Cláusulas análogas contienen normas internas del Parlamento que, igual que el art. 3.1 LO 5/1984, pretenden garantizar la *auctoritas* del Presidente de la Cámara y el debido respeto a su posición. *Cfr.* arts. 40.2, 70.4 RCD o 84.2.II RSen.

[133] BOCG – Senado, Serie II, Núm. 110 (b), de 28 de marzo de 1984, p. 7.

[134] Álvarez Ossorio-Fernández, C., *Teoría*..., *op. cit.*, p. 200.

[135] Lo contrario exigiría una disposición concreta, como prevé al respecto el art. 8a de la Ley holandesa de 11 de octubre de 1977: «1. El testigo tendrá derecho a ser asistido durante el interrogatorio. Por razones importantes [*gewichtige redenen*], la comisión podrá decidir que un testigo sea interrogado sin asistencia [...]».

sonas físicas y jurídicas comporta admitir que carece el Presidente de la CPI de potestad para negar a un compareciente su derecho a hacerse presente asistido, salvo que la asistencia pueda perturbar el orden de la sesión, que el Presidente de la Cámara deberá tutelar (art. 72.3 CE), a excitación de la CPI.

Del mismo modo, si la sesión se declara secreta y el compareciente quiere hacerse asistir por persona que, en inicio no podría tener conocimiento de lo tratado en la sesión, el Presidente deberá tomar las precauciones necesarias para evitar una fuga de información, advirtiendo de (e, imponiendo, en su caso) las multas que correspondan. Eso no puede suponer, sin embargo, una restricción total del derecho a hacerse asistir.

5.1.1.2. Admisible asistencia letrada

El principal debate que suscitan las normas relativas a la asistencia en la indagación parlamentaria es si comprenden o no la posibilidad de hacerse acompañar por Letrado. Sin esa posibilidad, como ya se ha hecho notar, «*the presumption of innocence and the right to remain silent would be of little value*»[136]. En algunos países como Uruguay[137], Brasil[138], Chile[139], Noruega[140] o el Reino Unido[141] se ha previsto expresamente la asistencia letrada ante las CPI. En otros

---

[136] Bachmaier Winter, L., y Thaman, S. C., «A Comparative View of the Right to Counsel and the Protection of Attorney-Client Communications», en Bachmaier Winter, L., Thaman, S. C. y Lynn, V. (eds.), *The Right to Counsel and the Protection of Attorney-Client in Criminal Proceedings – A Comparative View*, Springer, s./l., 2020, p. 9. También: Jimeno Bulnes, M., «La Directiva 2013/48/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de octubre de 2013 sobre los derechos de asistencia letrada y comunicación en el proceso penal: ¿realidad al fin?», *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 48, 2014, p. 467, que hace notar, en el Derecho de la UE, «la indisoluble relación existente entre derecho de defensa y asistencia letrada».

[137] *Cfrs.* art. 37.III y 39 de la Ley uruguaya Núm. 16698, de 25 de abril de 1995.

[138] Art. 3 § 2 de la Ley Núm. 1579, de 18 de marzo de 1952: «*O deponente poderá fazer-se acompanhar de advogado, ainda que em reunião secreta*».

[139] Art. 57.I de la LO Núm. 18918 Constitucional del Congreso Nacional de Chile, de 26 de enero de 1990 (revisada en 2016).

[140] § 3.3 del Reglamento sobre las audiencias de control abiertas (*Reglement for åpne kontrollhøringer*). Al respecto, Hofverberg, E., «Norway», en Acosta, L. (dir.), *Parliamentary Right...*, p. 54.

[141] Lo preveía la antigua Tribunals of Inquiry (Evidence) Act de 1921 en su § 2.b) aunque como potestad de la CPI más que como derecho del compareciente: «*A tribunal to which this Act is so applied as foresaid [...] (b) shall have power to authorise the representation before them of any person appearing to them to be interested to be by counselor or solicitor or otherwise, or to refuse to allow such representation*».

como India depende de la cortesía de la CPI[142] (y, de hecho, así es en Estados Unidos[143], aunque ahora se reconozca expresamente el derecho a hacerse asistir por *counsel*[144]). En Bélgica, a pesar de que nada establece el Derecho, se admite docrinalmente[145].

En España, la mayoría de la doctrina mantiene que nada puede impedir al compareciente (sobre todo si teme perjuicios en su posición jurídica) hacerse acompañar por Letrado.[146] Y, del mismo modo, la práctica parlamentaria ha admitido que los comparecientes puedan hacerse asistir por Letrado, especialmente si ostentan la condición de investigado en un proceso penal coincidente con la indagación parlamentaria[147], aunque no siempre[148]. De tal manera, en la

---

[142] *Cfr.* Ahmad, T., «India», en Acosta, L. (dir.), *Parliamentary Right...*, p. 31.

[143] Simon, W., «The Role of The Lawyer...», *op. cit.*, p. 233; Zeserson, P., «Fifth Amendment Waiver...», *op. cit.*, p. 71; o Ford, P. H., «The Lawyer and The Congressional...», *op. cit.*, pp. 242 y ss. De ahí derivaba que la propia CPI podía limitar notablemente el derecho del compareciente, por ejemplo, a consultar a su Abogado durante la audiencia.

[144] Rule XI of the House of Representatives (Estados Unidos), lit. k (3): «*Witnesses at hearings may be accompained by their own counsel for the purpose of advising them concerning their constitutional rights*». No están obligadas las CPI a respetar el derecho a hacerse asistir por Letrado, pues de la Sexta Enmienda solo deriva que aquel rige para el proceso penal (lo que tampoco impide flexibilidad de las Cámaras a ese respecto): *cfr.* Rapallo, D., «House Rules…», *op. cit.,* p. 464.

[145] Lagasse, N. y Baeselen, X., *Le droit...*, *op. cit.,* p. 181

[146] Torres Bonet, M., *Las comisiones...*, *op. cit.,*, p. 323; García Mahamut, R., *Las Comisiones..., op. cit.,,* p. 241; Lucio Gil, A., «Comisiones de investigación y pandemia» en Marañón Gómez, R., (coord.) y Arévalo Gutiérrez, A. (dir.), *El Parlamento en los tiempos de la pandemia*, Dykinson, Madrid, 2021, p. 116; Jiménez Díaz, A., «Comisiones de investigación...», *op. cit.*, p. 84; Punset, R., *Estudios...*, *op. cit.*, p. 401; Massó Garrote, M. F., *Poderes...*, *op. cit.,* p. 171; Navas Castillo, F., *La función..., op. cit.,* p. 58; Gude Fernández, A., *Las comisiones..., op. cit.,* p. 237. Algunos mantienen la inconstitucionalidad, incluso, de la norma que, en cualquier tipo de proceso prohibiera ser asistido por Letrado (Serrano Alberca, J. M. y Arnaldo Alcubilla, E., «Artículo 24», en Garrido Falla, F. (dir.), *Comentarios...*, *op. cit.*, pp. 561 y 562). Otros se muestran más dubitativos: García Morillo, J., «Responsabilidad política...», *op. cit.,* p. 105, nota 33.

[147] DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa a la utilización ilegal de efectivos, medios y recursos del Ministerio del Interior, con la finalidad de favorecer intereses políticos del PP y anular pruebas inculpatorias para este partido en casos de corrupción, durante los mandatos de Gobierno del PP, Núm. 5, 17 de marzo de 2021.

[148] *Cfr.* DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa al accidente del vuelo JK 5022 de Spanair, Núm. 3, 9 de marzo de 2021, p. 5. El compareciente se hizo asistir por una Letrada, que tenía por finalidad facilitarle «información puntual jurídico-procesal» durante su declaración. *Cfr.* también: DSPA – Comisión de investigación de la Fundación Andaluza Fondo..., Núm. 390, 7 de mayo de 2021, pp. 58 y ss.

medida en que se ha venido reconociendo este derecho en determinados supuestos en las Cortes Generales, el principio de igualdad exigirá motivaciones muy intensas para denegar, ahora, la asistencia letrada a otros comparecientes.[149]

Tampoco puede aquí obviarse la práctica de algunas Asambleas Legislativas de CCAA que, como la de La Rioja, han reconocido expresamente este derecho.[150] Negar ahora el derecho a asistencia letrada a otros comparecientes supondría contravenir (además del art. 14 CE) el art. 139.1 CE: «Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado», lo que deberá también extenderse a comparecientes extranjeros (no cubiertos por el tenor del art. 139.1 CE, pero sí por el espíritu y tenor de otras normas, como el art. 24 CE).

El derecho a hacerse asistir por Letrado deriva del art. 118.2 LECrim, que lo reconoce «incluso antes de que se le reciba declaración por la policía, el fiscal o la autoridad judicial [...]». Efectivamente, si el derecho de defensa se ejerce «desde la atribución del hecho punible investigado» (art. 118.2 LECrim) parece lógico entender que, desde el momento en que el afectado por la indagación parlamentaria conoce que le podrían ser *atribuidos* hechos potencialmente criminales, existe el derecho a la asistencia letrada. Es indiferente a estos efectos que esté abierto o no un proceso penal concomitante. Y de ahí la relevancia total de la citación a comparecer, que debe expresar con claridad el porqué de la comparecencia, de modo que pueda saber el citado a qué atenerse y, sobre todo, cómo reaccionar.[151]

La mera *sospecha* de que puede existir una infracción penal debe suponer el reconocimiento del derecho a hacerse asistir por Letrado (y de otros derechos).[152] Así deriva, además, de la noción de «acusación» (*«criminal charge» o «accusation en matière penale»)* del art. 6 CEDH, que ha sido entendida de manera sustantiva y no formal, es decir, con independencia de la singularidad procesal de cada nación.[153]

---

[149] Sobre el principio de igualdad en la investigación parlamentaria, *cfr.* cap. VIII.3.1.

[150] *Cfr.* Anexo contenido en la Resolución de la Presidencia reguladora de las comparecencias en las comisiones de investigación sobre asuntos de interés público para la Comunidad Autónoma de La Rioja, de 25 de abril de 2017 (BOPLR, Serie A, Núm. 122, p. 3283).

[151] *Cfr.* cap. VII.1.1.

[152] Villamarín López, M. L., «Confidentiality of Correspondence with Counsel as a Requirement of a Fair Trial in Spain», en Bachmaier Winter, L., Thaman, S. C. y Lynn, V. (eds.), *The Right..., op. cit.,* p. 274.

[153] STEDH de 27 de febrero de 1980 (Deweer c. Bélgica), § 44: «[...] *the prominent place held in a democratic society by the right to a fair trial* [...] *prompts the Court to prefer a "substantive",*

Lo mismo puede decirse de la noción «acusación de carácter penal» del art. 14.1 PIDCP.[154] En este sentido, nada puede obstar a que, en la definición de «*criminal charge*» que maneja el TEDH, se subsuman igualmente algunas investigaciones parlamentarias españolas. Efectivamente, por «*criminal charge*» ha entendido el TEDH «*the official notification given to an individual by the competent authority of an allegation that he has committed a criminal offence*»[155].

Dificultades plantearía la noción de «*competent authority*», pues las CPI no son, desde luego, competentes en materia penal. Su vinculación constitucional (art. 76.1 CE) con las autoridades penales conduce a pensar, sin embargo, que también las CPI están incluidas en esa amplia noción de autoridad competente (no para juzgar, sino para notificar o hacer conocer cierta sospecha). En cualquier caso, de esa interpretación extensiva de la noción de «*criminal charge*» participan también algunos autores, para los que la asistencia letrada debe garantizarse «*during the criminal process, in its broadest meaning: i.e., such guarantee extends to each and every step of the process, from the pretrial stage to he end of the criminal proceedings*»[156]. De tal modo, esa interpretación del art. 6 CEDH (cohonestable con el art. 1 de la Directiva [UE] 2013/48) comporta que, cuando se hacen presentes indicios de criminalidad durante una comparecencia (supuesto que prevé el art. 3.2 LO 5/1984) o incluso antes, debe suspenderse de inmediato la sesión, hasta que el compareciente pueda, si quiere, ser asistido por Letrado.[157]

Así deriva también de la jurisprudencia relativa a la declaración prestada como testigo en instrucción, que ha venido exigiendo suspender la indagación si a medida que avanzan las preguntas se desprende que el testigo puede temer posteriormente un reproche penal por tales hechos.[158] Expresamente lo ha re-

---

rather than a "formal", conception of the "charge" contemplated by Article 6 par. 1. [...]». Es coherente esa postura con el significado autónomo, también, de la noción *criminal offence/infraction* del art. 7 CEDH: *cfr.* también *Guide on Article 7…, op. cit.,* p. 6.

[154] Observac. Núm. 32 ONU, ap. 15.

[155] STEDH de 17 de noviembre de 2022 (Makrylakis c. Grecia), § 57; STEDH de 15 de julio de 1982 (Eckle c. Alemania), § 72; STEDH de 26 de abril de 2001 (Ferrarin c. Italia), § 19; STEDH de 7 de julio de 2005 (Geyer c. Austria), § 22; STEDH de 17 de diciembre de 2009 (Kolchinayev c. Rusia), § 15; STEDH de 13 de noviembre de 2001 (Slezevicius c. Lituania), § 25; STEDH de 24 de noviembre de 2020 (Kurban c. Turquía), § 46; o STEDH de 20 de febrero de 2020 (Krebs c. Alemania), § 29.

[156] Bachmaier Winter, L. y Thaman, S. C., «A Comparative View...», en Bachmaier Winter, L., Thaman, S. C., y Lynn, V., (eds.), *The Right to Counsel..., op. cit.*, p. 16.

[157] *Cfr.* Directiva 2013/48 (UE), cons. 1.

[158] *Cfr.* STC 19/2000, de 31 de enero, FJ 6. En la doctrina: Moreno Catena, V. y Cortés Domínguez, V., *Derecho procesal..., op. cit.,* p. 248; Moreno Catena, V., «La garantía de los dere-

conocido el art. 17.3 ALECrim 2020 o fuera de la UE, por ejemplo, el art. 159 Código Procesal Penal de Uruguay. Traducido a la indagación parlamentaria: denegar la asistencia de Letrado y no suspender el interrogatorio supone perjuicio para el compareciente y para el Estado, pues sus posibilidades de perseguir penalmente una conducta con base en esas declaraciones son mínimas (art. 11 LOPJ).[159] Es decir, las garantías se reducen a medida que el cambio de *status* se retrasa.

Finalmente, a la vigencia del derecho a hacerse asistir por Letrado se llega, también, considerando la postulación que rige en determinados procedimientos administrativos de extranjería (art. 22 LO 2/2000)[160] o penitenciarios (art. 242.2.i RD 190/1996). Carece de sentido reconocer la presencia de Abogado en procedimientos administrativos[161] (en que no siempre se ejercita *ius puniendi*)[162] y no *permitirla* en la indagación parlamentaria, de la que se presupone la posibilidad de derivar consecuencias penales (art. 76.1 CE). Lo mismo puede decirse respecto del tercero afectado por el decomiso, para el que incluso el art. 803 ter LECrim prevé la asistencia obligatoria de Letrado, sin que se trate del sujeto pasivo principal del proceso penal.[163]

5.1.1.3. Ámbito de protección

No son en España claros los derechos que corresponden al Letrado que asiste al compareciente en la investigación parlamentaria (como sí ha sido expresamente regulado en otros países)[164]. Antes de abordar esa cuestión, debe

---

chos fundamentales durante la investigación penal», *Cuadernos Penales - José María Lidón*, Núm. 7, 2010, p. 22; u Ortego Pérez, F., «Imparcialidad...», *op. cit.*, pp. 52 y ss.

[159] Banacloche Palao, J., «El derecho...», *op. cit.*, p. 195. Sobre la valoración de lo declarado ante una CPI en un proceso penal posterior, *cfr.* cap. XI.3.

[160] También: arts. 15.1, 227.3 y 235 RD 557/2011.

[161] Lo que no obsta a reconocer el TEDH no ha admitido siempre la vigencia de los derechos procesales del art. 6 CEDH en esos supuestos: STEDH de 5 de noviembre de 2000 (Maaouia c. Francia), § 39, que lo niega en los procedimientos de expulsión del territorio nacional.

[162] *Cfr.* Alastuey Dobón, C., «Sobre la naturaleza jurídica de la expulsión de extranjeros en el Derecho español», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Núm. 56, 2021, pp. 63 y ss.

[163] *Cfr.* Buchhalter Montero, B., «El tercero afectado por el decomiso: naturaleza, intervención y actitudes en el proceso penal (arts. 803 ter a] y ss. LECrim)», *Revista General de Derecho procesal,* Núm. 65, 2025, pp. 1 y ss.

[164] *Cfr.* art. 39 de la Ley uruguaya Núm. 16698, de 25 de abril de 1995.

advertirse que no siempre que se denegara asistencia letrada al compareciente existirá *per se* lesión de un derecho fundamental.[165] Siempre que el compareciente haya tenido oportunidad real de defender su posición jurídica (aunque sea sin Letrado), la actividad indagatoria del Parlamento no es lesiva de su derecho y, por tanto, en un proceso penal posterior podrán valorarse las declaraciones (en los términos que se tratan en el cap. XI.3).

En todo caso, corresponde al Letrado (de confianza)[166] el derecho a participar efectivamente en la indagación, al modo de lo que prevé art. 3.3.b) Directiva (UE) 2013/48. Al Letrado que asiste al comparciente le corresponde el derecho de hacer observaciones sobre las preguntas que se le formulen a su patrocinado y a solicitar, tanto de los vocales como del Presidente de la CPI, las aclaraciones que estime pertinentes para cumplir su deber diligentemente.[167] Podrá, entonces, solicitar a la Presidencia de la CPI que declare inadmisibles preguntas que puedan perjudicar la posición jurídica de su representado. Está también legitimado el Letrado, además de los clásicos susurros[168], para solicitar a las CPI breves recesos que permitan ofrecer un asesoramiento eficaz y secre-

---

[165] Sobre la necesaria indefensión material en la doctrina del TC, *cfr.* Caamaño Domínguez, F., «El derecho a la defensa...», *op. cit.,* p. 117; y Fernández Montalvo, R., «Garantías constitucionales...», *op. cit.,* p. 72.

[166] *«(c)omporta de forma esencial que el interesado pueda encomendar su representación y asesoramiento técnico a quien merezca su confianza. considere más adecuado para instrumentar su propia defensa» (STC 30/1981, de 24 de julio, FJ 3). También el TEDH, interpretando el art. 6.3.c) CEDH, ha reconocido la necesidad de que el Letrado en el proceso sea de confianza, aunque ese derecho no es tampoco absoluto: STEDH de 20 de octubre de 2015 (Dvorski c. Croacia), §§ 78 y ss*. En la doctrina del TC también despliega la confianza un rol importante: *cfr.* Caamaño Domínguez, F., «El derecho a la defensa y asistencia letrada. El derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes», *Cuadernos de Derecho público*, Núm. 10, 2000, pp. 122 y ss..; o Fernández Montalvo, R., «Garantías constitucionales...», *op. cit.,* p. 83. Para las CPI alemanas lo prevé expresamente así el § 20.2 PUAG.

[167] En contra, restringiendo el derecho del Letrado: Gollwitzer, W., «Der Betroffene im Verfahren der Untersuchungsausschüsse des Bayerischen Landtags», *Bayerische Verwaltungsblätter – Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung,* Vol., 14, 1982, p. 424. En contra también: Anexo contenido en la Resolución de la Presidencia reguladora de las comparecencias en las comisiones de investigación sobre asuntos de interés público para la Comunidad Autónoma de La Rioja, de 25 de abril de 2017 (BOPLR, Serie A, Núm. 122, p. 3283), conforme al cual «(e)l acompañante no tendrá en la comparecencia derecho de voz»; y la Resolución general 2/IV, de 20 de octubre de 1998, de la Presidencia de la Junta General del Principado de Asturias, sobre comparecencias ante las Comisiones de investigación (BOJGPA, Núm. 438, s/p.). En Estados Unidos, lo mismo (Simon, W., «The Role of The Lawyer...», *op. cit.,* p. 233).

[168] Ford, P. H., «The Lawyer and The Congressional...», *op. cit.*, p. 244.

to[169], lo que asegura que el interesado no sea considerado mero objeto del procedimiento[170].

El ejercicio de este derecho de consulta se dificulta cuando el compareciente y su Letrado comparecen en distinto formato, es decir, uno personalmente y otro por videoconferencia, tal como ha admitido, por ejemplo, la Asamblea de la CCAA de Madrid.[171] No es esta puesta en escena la más apropiada para garantizar una fluida comunicación entre ambos, ni tampoco para garantizar que el Letrado pueda proporcionar el debido asesoramiento en las condiciones de reserva exigibles. Sobre todo, sabiendo que las entrevistas reservadas forman parte del contenido esencial del derecho a la asistencia letrada (art. 118.4 LECrim)[172] y sabiendo que tanto dentro de España (el TS[173] o la Fiscalía General del Estado[174]) como fuera (el TEDH[175] o la

---

[169] 118.2.II LECrim. También: art. 3.3.a) Directiva 2013/48 (UE).

[170] Beulke, W. y Swoboda, S., *Strafprozessrecht...*, *op. cit.,* p. 86.

[171] Lucio Gil, A., «Comisiones de investigación y pandemia» en Marañón Gómez, R., (coord.) y Arévalo Gutiérrez, A. (dir.), *El Parlamento..., op. cit.,* p. 117.

[172] STC 99/2021, de 10 de mayo, FJ 4. Al respecto: Observación General Núm. 32 del Comité de Derechos Humanos de la ONU sobre el art. 14 PIDCP, de 23 de agosto de 2007, ap. 34.

[173] STS (Sala de lo Penal) 678/2005, de 16 de mayo, FJ 3; o STS (Sala de lo Penal) 161/2015, de 17 de marzo, FJ 2 D), que se refiere a la «inevitable erosión» que puede producirse en el derecho de defensa cuando el acusado no puede comunicarse efectivamente con su Letrado. Al respecto, *cfr.* Bellido Penadés, R., «Presente y futuro de la videoconferencia en materia penal (proceso penal español y cooperación judicial internacional en la UE)», *Revista General de Derecho procesal*, Núm. 59, 2023, pp. 21 y ss.

[174] Decreto de la Fiscalía General del Estado en relación con la utilización de sistemas de videoconferencia, de 19 de marzo de 2020: «[...] los Sres./Sras. Fiscales que se encuentren prestando servicios esenciales o de guardia, de acuerdo con el/la juez o magistrado competente y cuando resulte necesario para garantizar la salud de los/las asistentes y la suya propia, deberán agotar todas las posibilidades de comunicación telemática que la legislación procesal dispensa y la flexibilidad de la situación impone, [...], asegurando siempre y en todo caso los derechos de la persona detenida y de su defensa letrada de acuerdo con la legislación procesal».

[175] STEDH de 5 de octubre de 2006 (Marcello Viola c. Italia), § 75: «*La Cour souligne en fin que le défenseur du requérant avait le droit d 'être présent á l'endroit oú se trouvait son client et de s'entretenir avec lui de manière confidentielle* [...]». También: STEDH de 27 de noviembre de 2007 (Asciutto c. Italia), § 63; o STEDH de 2 de noviembre de 2010 (Sakhnovskiy c. Rusia), § 98: «*As regards to the use of a video link, the Court reiterates that this form of participating in proceedings is not, as such, incompatible with the notion of a fair and public hearing, but it must be ensured that the applicant is able to follow the proceedings and to be heard without technical impediments, and that effective and confidential communication with a lawyer is provided for* [...]». Al respecto, *cfr.*

UE[176]) se ha incidido en la necesidad de garantizar de que la videoconferencia no suponga una merma en el derecho de defensa.[177] De ese modo, cuando la comparecencia ante una CPI tiene por objeto hechos con relevancia penal, el Parlamento debe garantizar la confidencialidad de la entrevista con el Letrado: y si solo en circunstancias excepcionales puede restringirse contacto entre la persona en custodia policial y su Letrado[178], no parece que ante una CPI sea admisible tal restricción. Sin confidencialidad, la asistencia que pueda proveer el Letrado es escasa.

La posibilidad de limitar el número de asistentes con los que aparece el compareciente ante una CPI (al modo del § 137.1 StPO, bendecido por el TEDH)[179] debe entenderse, por otra parte, legítima.

5.1.2. *Derechos relativos a la actividad de acreditación hechos de las CPI*

El art. 24.2 CE establece que «todos tienen derecho [...] a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa». Consiste este derecho en la facultad de provocar la actividad procesal necesaria para lograr la convicción del órgano decisor sobre la existencia o inexistencia de los hechos relevantes para la decisión del procedimiento.[180] Para declarar su vulneración ha exigido el TC, en el proceso judicial, los siguientes requisitos: a) haber instado la práctica de la prueba respetando las previsiones legales; b) que aquella haya sido rechazada sin motivación o irrazonablemente o que no haya podido practicarse por causas imputables al órgano judicial; c) que la actividad hubiera podido tener una

Bachmaier Winter, L. y Thaman, S. C., «A Comparative View...», en Bachmaier Winter, L., Thaman. S. C., y Lynn, V. (eds.), *The Right to Counsel..., op. cit.*, p. 37.

[176] Art. 4 de la Directiva (UE) 2013/48. También, cons. 23 *in fine*.

[177] Esa es sentido también del art. 123.5 LECrim *in fine*, que prevé la posibilidad de ordenar la presencia del traductor para salvaguardar los derechos del investigado o del acusado. En la doctrina: Bellido Penadés, R., «Presente y futuro...», *op. cit.*, p. 31 y 43. Y, de hecho, el ALECrim 2020, extremando al máximo el celo a ese respecto prohibe que el acusado declare por videoconferencia (art. 675.1). Sobre el impacto del RD-Ley 6/2023 en el Derecho procesal español, *cfr.* Banacloche Palao, J. y Gascón Inchausti, F. (dirs.), *Los procesos judiciales tras las reformas introducidas por el Real Decreto-Ley 6/2023*, La Ley, Madrid, 2024.

[178] Art. 527.1.c) LECrim.

[179] STEDH de 25 de septiembre de 1992 (Croissant c. Alemania), §§ 27 y ss.

[180] STC 128/2017, de 13 de noviembre, FJ 4; o STC 130/2017, de 13 de noviembre, FJ 2.

influencia decisiva en la resolución del pleito; y d) que el recurrente lo alegue en amparo constitucional.[181]

Consideraciones análogas deben regir para las CPI, aunque sin olvidar que su *reducida* capacidad de producir efectos jurídicos (*cfr.* cap. V.9) supone que la necesidad misma de influir en las decisiones que toman es parca (o, por lo menos, menor que la existente en el proceso judicial).[182] Así, cuando se nieguen las (pertinentes)[183] diligencias propuestas por el afectado por la indagación y éstas tuvieran relevancia decisiva en el sentido señalado, quedará vulnerado su derecho a que se practiquen las actividades de acreditación de hechos necesarias para la *defensa* de su posición jurídica (que puede verse posteriormente lesionada en un proceso penal). En cualquier caso, en favor de la máxima vigencia de los derechos fundamentales, las CPI deben ser laxas admitiendo, respecto del afectado por la indagación, posibilidades de *descargo*, considerando especialmente que el art. 6.3.d) CEDH reconoce el derecho del acusado a interrogar y a hacer interrogar a los testigos que declaren en su contra. Misma posibilidad debe asistir a quien se enfrenta, en una CPI ante imputaciones criminales (aunque sea de soslayo). En Estados Unidos ha sido claramente advertida esa dificultad.[184]

Lo anterior no significa, sin embargo, que el mismo derecho a que se practiquen diligencias de prueba que asiste en el proceso penal pueda existir en la investigación parlamentaria.[185] Efectivamente, el Parlamento tiene derecho a perseguir la información que desea e, igualmente, «*the right to refuse to receive evidence which it does not wish to hear and which it believes will not aid in its investigation*»[186]. De excederse el Parlamento en la generosidad de oír pretendidos testigos (de *descargo*), podría quedar irreparablemente afectada la celeridad del procedimiento.[187] No puede obviarse que, en el Parlamento, el tiempo jue-

---

[181] STC 14/2011, de 28 de febrero, FJ 2; STC 142/2012, de 2 de julio, FJ 6; o STC 133/2014, de 22 de julio, FJ 6.

[182] Así deriva de la doctrina del TC que, para declarar la lesión del derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes, reclama que la decisión del Tribunal hubiera sido distinta, de haber sido utilizados esos medios. Al respecto: Caamaño Domínguez, F., «El derecho a la defensa...», *op. cit.,* p. 126.

[183] ATC 96/1981, de 30 de septiembre, FJ 2; luego repetido en ATC 460/1983, de 13 de octubre, FJ 6; y ATC 569/1983, de 23 de noviembre, FJ 6.

[184] Capello, H. J., «Congressional Investigations...», *op.cit.*, p. 36; o, en sentido similar, Zeserson, P., «Fifth Amendment Waiver...», *op. cit.,* p. 71.

[185] Vetter, J., «Rechtsfragen...», *op. cit.,* p. 354.

[186] Stamps, N., «The Power...», *op. cit.,* p. 49.

[187] Hoffmann, W. F., «The Legitimate Functions...», *op. cit.*, p. 532: «*Cross-examination and the presentation of other witnesses by witnesses who regard themselves as unjustly accused would cause*

ga un rol distinto al que sucede en un proceso penal (*cfr.* cap. IV.5). Entonces, del reconocimiento de derechos probatorios ante las CPI no puede seguirse, sin embargo, que toda denegación de las CPI suponga inmediatamente una lesión de un derecho fundamental. Al contrario: la legítima estructura inquisitiva de la investigación parlamentaria y su reducida capacidad de producir efectos jurídicos no exigen derechos probatorios tan amplios como los que asisten al investigado o acusado en el proceso penal.

5.1.2.1. Vicisitudes

La proposición, admisión y práctica de diligencias propuestas por el afectado por la indagación plantea ciertas especialidades, que impiden reconocer derechos probatorios tan amplios como los que existen en el proceso penal. El Derecho español no conoce una regulación concreta de esta cuestión, pero sí puede arbitrarse de la siguiente manera.

La proposición de las diligencias podrá ocurrir en diversos momentos. En primer término, tras haber recibido la citación de las Cortes Generales, el obligado podría solicitar por escrito que se realicen, igualmente, las actuaciones necesarias para defender su posición jurídica, lo que no necesariamente ocurrirá en el momento de la comparecencia. También podrá solicitar oralmente —durante la comparecencia— su práctica. Y, finalmente, nada le impediría solicitar la práctica de nuevas diligencias hasta el momento en que las CPI hayan remitido sus conclusiones al Pleno. Posteriormente, finalizada *stricto sensu* la investigación, parece dificultoso admitir que el Pleno puede darle audiencia para manifestar lo que tenga por conveniente, aunque si su posición jurídica puede verse afectada por las conclusiones, debe dársele posibilidad de contradecir, aunque sea por escrito. Así lo prevén con acierto algunos ordenamientos de nuestro entorno (*cfr.* cap. III.2).

Sobre la admisión de las diligencias propuestas deberá decidir, con el sistema de voto ponderado (*cfr.* cap. V.4.2), la Mesa de la CPI, procurando que su realización, cuando no parezca inútil o innecesaria, sea compatible con el plan de trabajo acordado por la CPI. Nada impide, sin embargo, modificar el plan de trabajo para acomodarlo al advenimiento de nuevos hechos o de nueva noticia (*cfr.* cap. V.6).

---

intolerable delays in the legislative process, and would seriously impair the usefulness oft he congressional inquiry […]». Que no sean deseables tales prácticas para algún sector de la doctrina no significa que, en algunas comparecencias, las CPI estadounidenses no lo hayan admitido: Ford, P. H., «The Lawyer and The Congressional...», *op. cit.*, p. 244.

Las diligencias solicitadas se practicarán en el momento que decida la CPI, pues no está prevista en la indagación parlamentaria una estructura procedimental fija.[188] Espacialmente, sucederá con probabilidad en la sede de la Cámara donde desarrolle su actividad la CPI. Por ejemplo, si el afectado por la indagación solicita que se llame a comparecer a quien pueda deponer en su *descargo*, la comparecencia de este último sucederá igualmente, salvo que alguna circunstancia no lo aconseje, en la misma sede de la Cámara.

> Ejemplo: El Presidente del Banco de España es llamado a comparecer por una CPI. El decurso de la indagación permite, indiciariamente, entender que aquel es responsable por una serie de infracciones administrativas. Estará legitimado el Presidente del Banco de España para pedir a la CPI que se llame a comparecer a Y, funcionario del Banco de España, que podrá dar cuenta de que las actividades irregulares que se le atribuyen carecen de sustento.

Nada impide, sin embargo, la práctica de otras diligencias en lugares diferentes, como cuando se practican actuaciones fuera del partido judicial del Tribunal (art. 129.2 y 3 LEC) ni, tampoco, el desplazamiento de la CPI (*cfr.* cap. V.2).

5.1.2.2. Audiencia

Correlato del derecho a que se practiquen diligencias que asiste al afectado por la indagación es el derecho a manifestarse sobre su resultado, bien por escrito u oralmente: *nemo debet inaudito damnari* (art. 7.1 LO 5/2024).[189] Impedirlo exagera la estructura inquisitiva de la indagación parlamentaria hasta límites incompatibles con el Estado de Derecho y coloca al afectado por la investigación como mero objeto de aquella.[190] Algunos ordenamientos de nuestro entorno, conscientes de esta circunstancia, reconocen de manera expresa tal derecho del afectado, habilitando un trámite para que ponga de relieve lo que estime oportuno e, incluso, que sus consideraciones sean tan públicas como las de las CPI:

---

[188] Sobre la flexibilidad del procedimiento, *cfr.* cap. V.5.1.3.

[189] Se trata del antiquísimo principio de audiencia. Con la formulación latina transcrita está presente en STS (Sala de lo Civil) 51/1944, de 19 de febrero, cons. 5; STS (Sala de lo Civil) 178/1965, de 6 de marzo, cons. 1; y STS (Sala de lo Civil) 24/1994, de 26 de enero, FJ 4.

[190] Vetter, J., «Rechtsfragen...», *op. cit.*, p. 354.

> «(1) Las personas cuyos derechos puedan verse afectados de manera sustancial por la publicación del informe final [*Abschlussbericht*] tendrán la oportunidad, antes de que concluya el procedimiento de investigación, de formular observaciones sobre las declaraciones del proyecto de informe final que les conciernan, en un plazo de dos semanas, en la medida en que tales declaraciones no se hayan debatido con ellos en una sesión para la práctica de pruebas [*Sitzung zur Beweisaufnahme*] [...]. (2) El contenido esencial de la declaración [del afectado] se reproducirá en el informe final» (§ 32 PUAG).[191]

Lo han reconocido también de manera expresa el Derecho estadounidense[192], el uruguayo[193] y, con más timidez, el chileno[194] y el francés[195]. En el Reino Unido se ha admitido también en la práctica parlamentaria alguna expresión de ese derecho.[196] De lo que se trata es, por tanto, de evitar que puedan volver a ocurrir desconocimientos graves de la posición jurídica de los afectados por la indagación parlamentaria, como sucedió en 1994 con el ex Presidente del Banco Banesto que manifestaba su malestar públicamente porque, trascurridos nueve meses desde el inicio de los trabajos de las CPI, todavía no se le hubiese dado audiencia.[197] O, por ejemplo, de permitir que cuando un compareciente

---

[191] Así lo prevén también los §§ 24 UAGSchlesHols, 28 UAGHess o 36 UAGMecklVorpomm. Respecto de normas de tal calado: Wolf, G. A., *Parlamentarischer..., op. cit.,* pp. 75 y 76. Algún sector de la doctrina entiende restringido ese derecho solo a quienes no han comparecido ante la CPI (Pieper, S. U. y Spoerhase, C., «§ 22 Zeugnis- und Auskunftsverweigerungsrecht», en *Untersuchungsausschussgesetz..., op. cit.,* ap. 1). No deriva así, sin embargo, del tenor literal de la norma (y tampoco la más amplia tutela de derechos fundamentales aconseja una restricción en ese sentido).

[192] Rule XI of the House of Representatives (Estados Unidos), lit. k (8).

[193] Art. 66 CUruguay. Sobre las CPI en Uruguay, *cfr.* Brito, M., «Comisiones parlamentarias de investigación», en AA.VV., *Derecho administrativo..., op. cit.,* pp. 377 y ss. Allí, la norma fundamental sobre las CPI es el art. 120 de la CUruguay: «Las Cámaras podrán nombrar comisiones parlamentarias de investigación o para suministrar datos con fines legislativos».

[194] Art. 57.IV de la LO Núm. 18918 Constitucional del Congreso Nacional de Chile, de 26 de enero de 1990 (revisada en 2016).

[195] Art. 6.I.IV.II de la Ordenanza Núm. 58-1100 de 17 de noviembre de 1958.

[196] *Cfr.* Salmon, C., *Tribunals of Inquiry..., op. cit.,* que, en relación con una indagación en 1962 decía: «*In this Inquiry also the practice has evolved allowing persones implicated to be supplied with a statement of allegations against them and a resumé of the evidence in support of those allegations*» (p. 8).

[197] Caamaño, F., «Comisiones...», *op. cit.*, p. 167, nota 13.

se refiere a un ciudadano como «depredador sexual»[198] o como «pederasta confeso»[199], le sea a este posible pronunciarse (aunque su posibilidad de contradecir la condena en el Parlamento sea nula).

En cualquier caso, la misma tendencia aperturista se advierte en el art. 7.1 LO 5/2024 que reconoce el derecho de las personas «cuyos derechos e intereses legítimos puedan verse afectados por la decisión que se adopte», «antes de que se dicte la resolución, a ser oídas, a formular alegaciones, aportar documentos y a utilizar los medios de prueba de defensa admitidos por el ordenamiento jurídico, de acuerdo con la normativa aplicable al procedimiento». Derecho a defenderse que no puede quedar restringido a la actividad judicial ni administrativa, sino que debe hacerse valer también frente al Parlamento, especialmente si sus actuaciones pueden desembocar en procesos penales.

Ahora bien, este derecho solo puede asistir a quien ostenta la condición de afectado por la indagación.[200] Es decir, a quien tiene *algo de qué defenderse* y no, indiferentemente, a toda persona. Restringir el derecho a los afectados por la indagación evita la apertura de una suerte de información pública sobre todos y cada uno de los puntos de la actividad parlamentaria, lo que podría hacer inviable la indagación, a pesar de que la historia de las CPI si da cuenta de trámites análogos. Así lo preveía el art. 33 del Proyecto de RProvCD (que daría lugar al RProvCD 1977): «(c)uando, por razón de la importancia de los temas que hayan de tratar lo estimen conveniente, podrán las Comisiones llamar a su seno, a fin de que ilustre o auxilie sus trabajos, a cualquier persona de dentro o fuera del Congreso y [...] *ordenar que se abra información pública sobre cualquier asunto sometido a estudio*».[201]

En cualquier caso, la restricción de la audiencia a la persona afectada por la investigación no excluye que cualquier ciudadano (ostente la condición que ostente en la investigación parlamentaria) pueda recabar auxilio del TC

---

[198] Parlament de Catalunya, Comissió d'investigació sobre la Pederàstia a l'Església, Sessió Núm. 4, 25 d'abril de 2023 (transcripció en brut), p. 7. En el caso particular, que el sacerdote interpelado se pronuncie será imposible (porque ha muerto: p. 9), pero dar audiencia al Abad del Monasterio al que se atribuye una conducta pasiva sí es necesario. Lo mismo sucede en otras comparecencias, en que la referencia (con nombre y apellidos) a personas ya fallecidas es explícita: Parlament de Catalunya, Comissió d'investigació sobre la Pederàstia a l'Església, Sessió Núm. 5, 15 de maig de 2023 (transcripció en brut), p. 15.

[199] Parlament de Catalunya, Comissió d'investigació sobre la Pederàstia a l'Església, Sessió Núm. 4, 25 d'abril de 2023 (transcripció en brut), p. 21.

[200] Respecto de la declaración de la condición de afectado, *cfr.* cap. III.2.

[201] La cursiva es nuestra.

si se siente perturbado en alguno de sus derechos fundamentales (art. 42 LOTC).[202]

5.1.3. *Traducción e interpretación*

Ni la CE ni los Reglamentos parlamentarios prevén expresamente la comunicación de escritos o la comparecencia o intervención en la indagación de sujetos que no conozcan el castellano.[203] La formulación impersonal del art. 76.2 CE permite, en todo caso, incluirlos sin dificultad. Sí se refiere el art. 1.1 LO 5/1984 a ciudadanos extranjeros residentes en España, que no necesariamente deben conocer la lengua española. En tales casos tienen derecho a reclamar servicios de traducción e interpretación, de manera que tanto el requerimiento para comparecer como el propio acto sucedan en idioma que comprendan.[204] Así lo prevén los arts. 118.1.f) y 123 y ss. (para el investigado) y 440 (para testigos y peritos) LECrim[205], que deben juzgarse aquí aplicables por analogía: de lo que se trata es de permitir al afectado el conocimiento de lo que sucede en la CPI.[206] Así, tales gastos corren a cuenta de la Cámara, en la medida en que derivan de la comparecencia.[207]

Efectivamente, la práctica de las CPI ha dado cuenta de estos derechos, cuando han debido hacerse presentes ciudadanos extranjeros que desconocen el castellano. Así ha sucedido en las comparecencias de los Sres. James Hudspeth (nacional estadounidense), en la CPI relativa al accidente del vuelo JK 5022 de Spanair[208] y Cristopher Carr (nacional inglés), en la CPI relativa al accidente ferroviario ocurrido en Santiago de Compostela el 24 de julio de 2013[209]. En cual-

---

[202] Al respecto, *cfr.* cap. V.8.

[203] La Presidencia del Congreso (XV Legislatura) anunció en agosto de 2023 la posibilidad de utilizar lenguas cooficiales distintas del castellano en la Cámara. De ahí deriva, entonces, que también las CPI podrán emplearlas. *Cfr.* «La nueva presidenta del Congreso anuncia que permitirá el uso de las lenguas cooficiales», *El País*, 17 de agosto de 2023.

[204] Ciriero Soleto, F. J., «La no comparecencia...», *op. cit.*, p. 26; y Álvarez Ossorio-Fernández, C., *Teoría...*, *op. cit.*, p. 187.

[205] También los arts. 5.2 y 6.3 CEDH o 14.3.f) PIDCP.

[206] Álvarez Ossorio-Fernández, C., *Teoría...*, *op. cit*, p. 187.

[207] *Cfr.* cap. VIII.5.2.4.

[208] DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa al accidente del vuelo JK 5022 de Spanair, Núm. 111, 19 de diciembre de 2018, pp. 18 y ss.

[209] DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión sobre el accidente ferroviario ocurrido en Santiago de Compostela el 24 de julio de 2013, Núm. 106, 14 de noviembre de 2018, pp. 2 y ss.

quier caso, con mayor intensidad debe reconocerse este derecho a quienes comparecen como afectados por la indagación, pues difícilmente podrán defenderse si no tienen conocimiento de lo que sucede ni pueden pronunciarse sobre ello.[210]

Más allá de eso, no solo debe proveerse intérprete para las personas que desconocen el castellano, sino también para las personas que, por sus condiciones físicas o psíquicas, requieren comunicarse por otros medios (como la lengua de signos).[211]

Se trata, en cualquier caso, de un derecho irrenunciable: no solo porque sea —junto con la asistencia letrada— una de las máximas proyecciones del derecho de defensa[212] y porque esa sea la tesis más compatible con el art. 126 LECrim *in fine*, sino porque sin la intervención eficaz del llamado no es posible dar curso a la indagación (que sucede *no por el*, sino para el Parlamento y, en definitiva, para la sociedad).

5.1.4. *Comparecer por videoconferencia*

Al requerido a comparecer asiste la posibilidad de hacerlo por videoconferencia cuando exista razón que lo justifique, tal como prevé el art. 229.3 LOPJ para los procesos judiciales.[213] La *praxis* parlamentaria ha admitido esta posibilidad, sobre todo tras la irrupción de la pandemia del COVID-19. Algunos comparecientes han depuesto así, bien por encontrarse en prisión provisional[214] o bien por encontrarse en el extranjero[215]. El principio de igualdad impedirá,

---

[210] Sobre la vinculación del derecho a intérprete con el derecho a ser informado de la acusación:

Boticario Galvís, M. L., «El derecho a ser asistido por intérprete. Legislación de la Unión Europea y jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», *Revista General de Derecho procesal*, Núm. 32, 2014, pp. 13 y ss.

[211] Al modo de los arts. 127 y 398 LECrim.

[212] Calaza López, S., «Fortalecimiento de las garantías procesales y agilización de la Justicia», *Revista General de Derecho procesal*, Núm. 41, 2017, p. 34.

[213] *Cfr.* también los arts. 325 y 731 bis LECrim.

[214] DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa a la utilización ilegal de efectivos, medios y recursos..., Núm. 5, 17 de marzo de 2021, pp. 2 y ss. Así lo acordó, por ejemplo, la AN respecto de un requerido a comparecer por la Asamblea de Madrid. *Cfr.* Lucio Gil, A., «Comisiones de investigación y pandemia» en Marañón Gómez, R., (coord.) y Arévalo Gutiérrez, A. (dir.), *El Parlamento..., op. cit.,* p. 115.

[215] DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa al accidente del vuelo JK 5022 de Spanair, Núm. 111, 19 de diciembre de 2018, pp. 18 y ss.; DSCG – Con-

ahora, que se vede el empleo de la videoconferencia en supuestos análogos[216]. Este derecho debe cohonestarse, en todo caso, con la asistencia letrada en los términos anteriormente señalados.

5.1.5. *Realización de ajustes necesarios para personas con discapacidad*

No es habitual la comparecencia de personas con discapacidad, aunque podría suceder no solo si comparecieran víctimas de atentados terroristas o de accidentes (en las CPI que han indagado al respecto), sino personas mayores con problemas de audición (como ha sido alguna vez el caso)[217]. En tales supuestos, el compareciente tiene derecho a que se realicen los ajustes necesarios para garantizar que pueda entender y participar en condiciones de igualdad en aquella. Así se desprende de la jurisprudencia del TC, que deriva la necesidad de realizar estos «acomodos» o ajustes necesarios del art. 14 CEDH (principio de no discriminación).[218] También el TEDH ha advertido sobre la necesidad de garantizar, en el proceso penal, que el investigado o acusado con discapacidad pueda participar efectivamente en el proceso.[219] Además de ello, la necesidad de realizar los ajustes necesarios proviene del CDPD, que los define (art. 2.V) del siguiente modo:

> «[…] las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales».

---

greso de los Diputados, Comisión de investigación relativa a la utilización ilegal de efectivos, medios y recursos..., Núm. 20, 17 de noviembre de 2021, pp. 2 y ss.; o DSCG — Comisión de investigación sobre el derecho a saber la verdad y las implicaciones derivadas de los atentados de Barcelona y Cambrils del 17 de agosto de 2017, Núm. 20, 17 de diciembre de 2024, pp. 2 y ss.

[216] Sobre la igualdad en la indagación parlamentaria, *cfr.* cap. VIII.3.1.

[217] *Cfr.* DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa a la presunta financiación ilegal del Partido Popular, Núm. 10, 13 de julio de 2017: «Yo no le puedo contestar porque no le oigo bien y no le entiendo» (p. 14), por ejemplo; o DSPA – Comisión de investigación de la Fundación Andaluza Fondo..., Núm. 164, 8 de noviembre de 2019, p. 41.

[218] *Cfr.* STC 172/2021, de 7 de octubre, FJ 3 B.

[219] STEDH de 24 de junio de 2021 (Hasáliková c. Eslovaquia), § 56.

Esta previsión se materializa en la legislación procesal en los arts. 7 bis LEC y LJV y 109.III y ss. LECrim cuya dudosa ubicación sistemática no impide la aplicación analógica a otros procedimientos estatales. Y no solo nada lo impide, sino que cuando la persona con discapacidad sea afectada por la indagación, deberán realizarse las modificaciones necesarias para garantizar que el derecho a defenderse queda suficientemente garantizado (particularmente tras la reforma del art. 49 CE en ese sentido). Los ajustes no se agotan, finalmente, en una asistencia para personas con discapacidad mental (que no comprendan totalmente, por ejemplo, lo que sucede en la indagación ni por qué deben comparecer). Los ajustes necesarios abarcan, más bien, los acomodos físicos que pueda necesitar el compareciente.

5.2. Derechos como sujeto pasivo

Además de los anteriores, al compareciente —afectado o no por la indagación— le asisten otros derechos que se ejercitan con su inactividad, con un *no ser obligado a hacer* o que suponen *que se haga algo*.[220] Garantizan, entonces, un tratamiento (o no tratamiento) particular. Especialmente significativos son estos derechos en procedimientos inquisitivamente estructurados como la indagación parlamentaria. La vigencia de los derechos del afectado como parte pasiva es trascendental para evitar su degradación a mero objeto y, por tanto, para evitar la lesión de su dignidad (art. 10.2 CE) y del Estado de Derecho (art. 1.1 CE).[221] Presupuesto necesario para su eficacia es, evidentemente, que el compareciente (afectado o no por la investigación) conozca que tales derechos le asisten.[222] Especialmente relevante es, por tanto, la primera citación a comparecer o el requerimiento para colaborar.

---

[220] STC 197/1995, de 21 de diciembre: tanto el derecho a no declarar contra uno mismo y a no confesarse culpable «son garantías o derechos instrumentales del genérico derecho de defensa, al que prestan cobertura en su manifestación pasiva, esto es, la que se ejerce precisamente con la inactividad del sujeto sobre el que recae o puede recaer una imputación [...]» (FJ 6).

[221] Sobre ello, *cfr.* cap. VIII.1.

[222] López Barja de Quiroga, J., «El derecho a guardar silencio y a no incriminarse», en Gutiérrez-Alviz Conradi, F. y López López, E. (coord.), *Derechos procesales..., op. cit.,* 2005, p. 596; y Vegas Torres, J., *La presunción..., op. cit.*, p. 137.

5.2.1. *Ser presumido inocente*

Desde una perspectiva temporal, el primer derecho pasivo que asiste al llamado a comparecer o colaborar es el de ser presumido inocente.[223] Su vigencia ante las CPI ha sido motivo de controversia ya desde comienzos del siglo XIX.[224] Pero no solo debe hacerse valer respecto de las comparecencias (como, con notable avance, ha admitido la STC 77/2023, de 20 de junio) o de las conclusiones (como ya había admitido la STC 133/2018, de 13 de diciembre), sino también antes. Es decir: ni la citación a comparecer ni la solicitud de remisión de información puede dar por sentado, ni insinuar, que el llamado es responsable de algún ilícito penal o administrativo.[225] En la práctica parlamentaria existen, a pesar de todo, ciertas dudas.[226]

---

[223] Respecto de la cuestión ante las CPI: Cobreros Mendazona, E., «Las comisiones parlamentarias de investigación y sus límites, en especial la presunción de inocencia», *Revista Vasca de Administración Pública*, Núm. 127, 2023, pp. 17 y ss.; y Marañón Gómez, R., «El derecho a la presunción de inocencia en su vertiente extraprocesal en las comisiones de investigación. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 77/2023, de 20 de junio. Recurso de amparo núm. 2646-2019. (BOE Núm. 176, de 25 de julio de 2023)», *Revista de las Cortes Generales*, Núm. 116, 2023, pp. 571 y ss.

[224] En 1837 fue requerido el por aquel entonces Presidente de los Estados Unidos (Andrew Jackson) a colaborar con una CPI que podía derivar en un *impeachment* y que había exigido amplia colaboración. La (extensa) respuesta dada por el Presidente, con referencia incluso a la Inquisición española, está en: Böhmert, V., *Die Straf- und Zwangsbefugnisse…, op. cit.*, p. 121. Después reconoció la CPI que «*neither the House nor its members have any privilege to call upon parties to incriminate themselves*» (p. 122).

[225] Así ha sucedido en algunas CPI alemanas y así lo ha hecho notar el A. del Juez de Garantías (*Ermittlungsrichter*) del BGH de 7 de febrero de 2017 (1 BGs 74/17), ap. 21.

[226] *Cfr.* DSCG — Senado, Comisión de investigación sobre los contratos públicos realizados durante la pandemia de COVID-19..., Núm. 126, 4 de junio de 2024, p. 18: «Nos movemos en una comisión de investigación donde las cosas son extremadamente complejas. Pero, frente a lo que usted esgrimía, yo le recuerdo que hay un derecho que tenemos o tienen los diputados y senadores, que es la libertad de expresión y el artículo 71 de la Constitución recoge la inmunidad parlamentaria. Ese es el plano en el que se mueve esta comisión. Distinto plano es el de las conclusiones, que ya se cuidará este presidente, que conoce perfectamente las sentencias y la doctrina del Tribunal Constitucional, especialmente la que afecta al metro de Valencia, de que haya un mínimo atisbo de imputación de cualquier delito». Parece, por tanto, que durante las comparecencias los vocales estuvieran habilitados para pronunciarse en términos distintos a los que podrían en las conclusiones, lo que no es asumible desde la perspectiva constitucional.

5.2.1.1. Consideraciones generales

Desde su reconocimiento en el art. 24.2 CE ha dejado la presunción de inocencia de ser un principio general del Derecho que informaba la actividad judicial para convertirse en un derecho fundamental que vincula a todos los poderes públicos (art. 53.1 CE) y que es de aplicación inmediata.[227] Procesalmente, la presunción de inocencia comporta el

> «[...] derecho a no ser condenado sin pruebas de cargo válidas, es decir, obtenidas con todas las garantías, a través de las cuales pueda considerarse acreditado el hecho punible con todos sus elementos, tanto objetivos como subjetivos, incluida la participación del acusado en los mismos. De este contenido se ha extraído como consecuencia que toda Sentencia condenatoria debe expresar las pruebas en que se sustenta la declaración de responsabilidad penal, sustento que ha de venir dado por verdaderos actos de prueba conformes a la ley y a la Constitución, practicados normalmente en el acto del juicio oral, salvo las excepciones constitucionalmente admisibles [...]»[228].

5.2.1.2. Vertiente extraprocesal: del derecho al honor a la autonomía

Pero más relevante para la investigación parlamentaria es, sin embargo, el contenido extraprocesal de la presunción de inocencia.[229] Fuera del proceso supone aquella el derecho a recibir la consideración y el trato de no autor en

---

[227] STC 31/1981, de 28 de julio, FJ 2. *Cfr.* Oromí i Vall-Llovera, S., «El respeto al derecho a la presunción de inocencia por parte de los poderes públicos y de los medios de comunicación. De la sanción a la prevención», *Justicia – Revista de Derecho procesal*, Núm. 1, 2017, pp. 355 y ss. (aunque no se ocupa de la presunción de inocencia frente a declaraciones del Parlamento y de parlamentarios).

[228] STC 347/2006, de 11 de diciembre, FJ 4. Lo que no quiere decir que una lesión de la presunción de inocencia como regla de juicio no pueda tener su origen en una actuación parlamentaria deficiente. Efectivamente, cuando un Tribunal valora una información parlamentaria (*cfr.* cap. XI.3) lesiva de la presunción de inocencia (unas conclusiones que dan por culpable a X, por ejemplo), puede igualmente lesionar la presunción de inocencia como *regla de juicio*. Al respecto: González Montes, J. L., «La prueba ilícita», *Persona y Derecho*, Núm. 54, 2006, p. 369.

[229] Para Alemania: Schaefer, H. C., «Parlamentarischer Untersuchungsauschuß und Anwendung der Strafprozeßordnung – ein Widerspruch?», *Neue Juristiche Wochenschrift,* Vol. 7, 1995, p. 435.

hechos de carácter delictivo o análogos a estos.[230] Queda vulnerada cuando autoridades *declaran* (o insinuan)[231] la responsabilidad criminal de un sujeto sin existir condena firme; declaraciones que no se pueden amparar en la «exigencia de una información veraz»[232]. En eso ha insistido también el Comité de Derechos Humanos de la ONU: «[...] (t)odas las autoridades públicas tienen el deber de abstenerse de prejuzgar los resultados de un proceso, por ejemplo, absteniéndose de hacer comentarios públicos en que se declare la culpabilidad del acusado»[233].

En España, esa vertiente extraprocesal de la presunción de inocencia fue inicialmente tutelada por la vía del derecho al honor del art. 18.1 CE, incluso ante las CPI.[234] El TEDH había concebido ya antes, sin embargo, la presunción de inocencia en su vertiente extraprocesal como una figura autónoma y no derivada del derecho al honor, llamada a irradiar efectos en procedimientos de diversa clase. Así:

> «[...] El Tribunal recuerda que, si bien el principio de la presunción de inocencia consagrado en [art. 6.2 CEDH] figura entre los elementos del proceso penal equitativo exigido en el párrafo 1 de la misma disposición [...], no se limita a una simple garantía procesal en materia penal. Su alcance es más amplio y exige que ningún representante del Estado o de la autoridad pública declare que una persona es culpable de una infracción antes de que su culpabilidad haya sido establecida por un tribunal [...]» «[...] Además, el Tribunal precisa que una violación de la presunción de inocencia puede emanar no sólo de un Juez o de un tribunal sino también de otros agentes del Estado [...]».[235]

Esto no ha impedido al TEDH reconocer, por otra parte, que en determinados supuestos «*the protection afforded under* [art. 6.2 CEDH] *in this connec-*

---

[230] STC 184/2021, de 25 de noviembre, FJ 9.4.3; STC 244/2007, de 10 de diciembre, FJ 2; o STS (Sala de lo Penal) 344/2019, de 4 de julio, FJ 1.

[231] DSPA – Comisión de investigación de la Fundación Andaluza Fondo..., Núm. 164, 8 de noviembre de 2019, p. 18: «[...] son reos de un delito de malversación y de corrupción. Y están pendientes de sentencia. Aludir de esta manera tan grandilocuente a su dignidad cuando se encuentran en esa situación.... [...], pues es cuando menos exagerado».

[232] STC 53/2006, de 27 de febrero, FJ 6.

[233] Observación General Núm. 32..., *op. cit.,* ap. 30.

[234] STC 133/2018, de 13 de octubre, FJ 4 a).

[235] STEDH de 28 de junio de 2011 (Lizaso Azconobieta c. España), § 37.

tion may overlap with the protection afforded by [art. 8.2 CEDH]»[236], es decir, el respeto por la vida privada.

Entre nosotros se intuye esta tendencia a la disociación entre la vertiente extraprocesal de la presunción de inocencia y el derecho al honor en un VP formulado por la Sra. Roca Trías a la STC 133/2018, de 13 de diciembre. Este insiste en la necesidad de reconocer el derecho a la presunción de inocencia como categoría autónoma, también oponible a la actividad de las CPI sin necesidad de reclamar igualmente la vulneración del derecho al honor. Esta concepción de la presunción de inocencia es la más cercana al art. 4.1 Directiva (UE) 2016/343, que obliga a los Estados miembros a adoptar las medidas necesarias para garantizar que, mientras no se haya probado la culpabilidad de un sospechoso o acusado con arreglo a la Ley, «las declaraciones públicas efectuadas por las autoridades públicas y las resoluciones judiciales que no sean de condena no se refieran a esa persona como culpable».

De esa evolución ha dado ya cuenta la jurisprudencia española, que en la STC 77/2023, de 20 de junio, afirma claramente respecto de las CPI la trascendencia extraprocesal de la presunción de inocencia, no ya como consecuencia del derecho al honor, sino como derecho autónomo. De lo anterior debe derivar, por tanto, un derecho de los afectados por la investigación parlamentaria a no sufrir el tratamiento que corresponde al autor de un ilícito penal o administrativo. No puede prosperar, pues, la suposición de algunos parlamentarios[237] (y de algún sector de la doctrina)[238] consistente en que la presunción de inocencia no es susceptible de lesión en una CPI.

En cualquier caso, la ya superada asociación entre el derecho al honor y la presunción de inocencia extraprocesal, aunque dogmáticamente dudosa, no era tan perniciosa como habitualmente se ha mantenido.[239] Ni el derecho al honor es un derecho fundamental de segunda fila (no es enteramente disponible [art. 1.3 LO 1/1982])[240] ni tampoco es absolutamente imperativa la presunción de

[236] STEDH de 28 de junio de 2018 (G.I.E.M. S.R.L. y otros c. Italia), § 314.

[237] DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa a la utilización ilegal de efectivos, medios y recursos..., Núm. 27, 13 de diciembre de 2021, p. 36: «[...] Por eso le pido, por favor, que no siga amparándose en la presunción de inocencia, porque su presunción de inocencia no está en tela de juicio en esta Comisión de investigación».

[238] En contra: San Miguel Caso, C., «Presunción de inocencia e imparcialidad judicial: claves para su protección en el escenario de los juicios paralelos», *Revista General de Derecho procesal*, Núm. 56, 2022, p. 5.

[239] *Cfr.* San Miguel Caso, C., «Presunción de inocencia...», *op. cit.*, p. 8.

[240] «El derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen es irrenunciable, inalienable e imprescriptible [...]».

inocencia, de la que puede *disponer* el acusado si se confiesa culpable o si se conforma con la pena. Por otra parte, la presunción de inocencia así configurada no quedaba carente de tutela, especialmente si se considera que en el proceso ya se tutela la otra vertiente de la presunción de inocencia: la procesal (¡!). La discusión carecía, entonces, de distinción práctica.

Es positivo, sin embargo, que el TC haya asumido la postura del TEDH y haya configurado la presunción de inocencia como un derecho singular que se proyecta frente al Estado (aparezca como Tribunal, como Administración Pública o como CPI)[241], oponiendo —primordialmente— los derechos de la personalidad (como el honor) a los particulares. Aun así, no toda crítica o insinuación de una CPI sobre un sujeto público o privado comporta una lesión de su honor o de la presunción de inocencia. Si eso sucede debe comprobarse en el contexto de las circunstancias concretas en que la declaración fue hecha.[242]

5.2.1.3. La doctrina del TEDH

Sobre las garantías del art. 6 CEDH en la indagación parlamentaria italiana se ha pronunciado particularmente el TEDH. En el asunto Montera c. Italia, escasamente citado y tratado en esta materia, denegó su vigencia. Los hechos fueron los siguientes. En julio de 2000, una CPI encargada de indagar sobre el fenómeno de la mafia en Calabria aprobó su informe final.[243] Este informe se refería expresamente al Sr. Giovanni Montera (Magistrado de la Corte de Casación), que aparecía vinculado con un tal X, miembro de una asociación de malhechores calabresa. Fruto de esa presunta relación se habían incoado ya en 1996 y 1997 por el Consejo Superior de la Magistratura (modelo, entre otros, del CGPJ)[244], procedimientos disciplinarios contra el Sr. Giovanni Montera que, aunque no prosperaron, fueron citados expresamente por el informe final de la CPI. Al Consejo Superior de la Magistratura reprochó la CPI

[241] La eficacia de la presunción inocencia, ya se sabe, es oponible a toda la actividad del Estado y no solo a la judicial: STC 77/2023, de 20 de junio, FJ 5 a). También: STC 10/2017, de 30 de enero, FJ 3; y STC 85/2018, de 19 de junio, FJ 11 para la que el lenguaje empleado en la exteriorización de datos es fundamental en la salvaguada de la presunción de inocencia.

[242] STEDH de 10 de octubre de 2000 (Daktaras c. Lituania), § 43: «*Nevertheless, wheter a statement of a public official is in breach of the principle of the presumption of innocence must be determined in the context of the particular circumstances in which the impugned state was made*».

[243] Fue creada por la Ley Núm. 509, de 1 de octubre de 1996.

[244] *Cfr*. Díez-Picazo, L. M., «Notas de Derecho comparado sobre la independencia judicial», *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 34, 1992, p. 34.

insuficiencia en sus indagaciones, insinuando la pervivencia de ilícitos. Ese dictamen parlamentario fue hecho público y algunos medios de comunicación de alta proyección se pronunciaron ampliamente sobre ello. Durante el debate de las conclusiones que podían afectar al Sr. Giovanni Montera, la CPI italiana no concedió audiencia al Magistrado (a pesar de que aquel lo solicitó expresamente). Por todo lo anterior, el afectado estimó lesionados, entre otros, los derechos procesales del art. 6 CEDH. Tras examinar el asunto, el TEDH concluyó que el art. 6 CEDH no regía ante *esa* CPI:

> «*En l'espèce, la procédure d'enquête parlementaire visait à établir et évaluer la nature et les caractéristiques des mutations et des transformations du phénomène mafieux. La comission parlementaire n'était chargé ni de décider si le requérant avait commis une infraction ni de pronocer des sanctions formelles à son encontre*»[245].

Así, en la medida en que *esa* CPI no tuvo ni podía tener por objeto indagar (ni decidir, claro) si el Sr. Giovanni Montera había cometido una infracción penal, no puede regir el art. 6 CEDH: «(*d*)*ans ce type de questions d'intérêt général et véritablemente public, rien n'indique que les travaux de la commission parlementaire aient constitué une quelconque forme déguisée de procédure pénale*»[246]. Para el TEDH, por tanto, cuando la indagación parlamentaria no tiene por objeto la conducta de una persona, no es posible reclamar la vigencia de tales derechos procesales.

En otras ocasiones sí ha reconocido el TEDH, sin embargo, que la presunción de inocencia es oponible directamente a las CPI. Así, en la STEDH de 18 de febrero de 2016 (Rywin c. Polonia) se hizo notar que el informe de una CPI, en el que se insinuaba la comisión de un delito por el demandante, vulneraba su presunción de inocencia:

> «*Noting that the statemens complained of by the applicant had been made before his final conviction by the Warsaw Court of Appeal for complicity in influence peddling, the Court takes the view that the authorities concerned were bound by the obligation to respect the principle of the presumption of innocence* [...]. *It thus find that Article 6 § 2 is applicable in the present case* [...]» (§ 208).

[245] En droit, § 1.

[246] En droit, § 1.

Entonces, el TEDH ha afirmado la vigencia de algunos derechos inherentes al proceso penal en la indagación parlamentaria. Esta tesis, que sostiene la vigencia de la presunción de inocencia en su vertiente extraprocesal frente a las CPI, ha sido asumida por el TC. Y no solo respecto de los informes finales[247], sino también respecto de las comparecencias, en cuyo decurso debe también respetarse la presunción de inocencia[248]. Y aunque la indagación parlamentaria no puede tener por objeto absoluta y exclusivamente indagar sobre la comisión de ilícitos penales o administrativos[249], sí puede investigar hechos con relevancia penal. Y es justamente en esos supuestos a *medio camino* en que ciertos derechos procesales deben regir. En cualquier caso, como acredita la experiencia del TEDH, esa decisión no puede tomarse en general, sino ponderando cada indagación parlamentaria (y de ahí que sea conveniente que la condición de afectado por la investigación sea declarada por la CPI y no meramente presupuesta: cap. III.2). Pero aunque en algunos casos la intensidad de las garantías del art. 6 CEDH a reconocer en la investigación parlamentaria sea menor, la presunción de incencia siempre rige.

5.2.2. *No incriminarse*

Al llamado a colaborar con una CPI, compareciendo o de cualquier otra manera, asiste el derecho a no incriminarse: no confesarse culpable y no declarar contra sí mismo. Ambos vienen reconocidos para el proceso judicial en el art. 24.2 CE, aunque son derivación del clásico *nemo tenetur se ipsum accusare* (que en origen pretendió proteger no tanto ante los Jueces como ante el Poder político mismo)[250]. En todo caso, los derechos a no confesarse culpable y a no declarar contra sí mismo son también manifestaciones del derecho de defensa y de la presunción de inocencia[251] y son habitual y exitosamente invocados en la práctica

[247] STC 133/2018, de 13 de diciembre, FJ 9.

[248] STC 77/2023, de 20 de junio, FJ 5 b).

[249] *Cfr.* cap. IX.

[250] *Cfr.* Teixeira, A., «Der nemo-tenetur-Grundsatz und außerstrafrechtliche Mitwirkungspflichten», *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, Núm. 135, 2023, pp. 257 y ss. Para otra perspectiva histórica: Merkel, L., «Apuntes clave sobre el origen, sentido y futuro del derecho al silencio», *Justicia – Revista de Derecho Procesal*, Núm. 1, 2016, pp. 442 y ss.

[251] *Cfr*. STC 161/1997, de 2 de octubre, FJ 5; o los cons. 25 y 26 de la Directiva (UE) 2016/343, de 9 de marzo.

parlamentaria, tanto de las Cortes Generales[252] como de las Asambleas Legislativas de las CCAA[253]. En algunas de estas últimas ha sido, incluso, normativamente reconocido.[254] También en algunos países como Bélgica[255], Alemania[256] o Estados Unidos[257], donde el derecho a no incriminarse se reconoce, además de como algo natural o inherente al ser humano[258], como «*a primary protection against excessive congressional inquisition*»[259]. No ha sido el caso, por su parte, de Francia.[260]

---

[252] *Cfr.* DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa a la utilización ilegal de efectivos, medios y recursos..., Núm. 5, 17 de marzo de 2021, p. 3; DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación sobre la crisis financiera de España y el programa de asistencia financiera, Núm. 34, 27 de febrero de 2018, p. 42; o DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación sobre el accidente ferroviario ocurrido en Santiago de Compostela el 24 de julio de 2018, Núm. 97, 17 de octubre de 2018,, p. 7

[253] *Cfr.* DSAM – Comisión de investigación sobre las presuntas irregularidades producidas en el Instituto de Derecho Público de la Universidad Rey Juan Carlos y otras, Núm. 848, 15 de febrero de 2019, p. 50997; o ap. 4.º 2 de la Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, de 14 de junio de 2012, sobre organización y funcionamiento de las Comisiones de investigación (BOPA, Núm. 25, 18 de junio de 2012, pp. 5 y ss.).

[254] *Cfr.* Anexo contenido en la Resolución de la Presidencia reguladora de las comparecencias en las comisiones de investigación sobre asuntos de interés público para la Comunidad Autónoma de La Rioja, de 25 de abril de 2017 (BOPLR, Serie A, Núm. 122, 3283).

[255] Art. 8.X de la Ley belga de 30 de mayo de 1880: «*Sans préjudice de l'invocation du secret professionel visé à l'article 458 du Code pénal, tout témoin qui, en faisant une déclaration conforme à la vérité, purrait s'exposer à des poursuites pénales, peut refuser de témoigner*».

[256] *Cfr.* §§ 19 UAGBrand y 21 UAGHamb.

[257] *Cfr.* Zeserson, P., «Fifth Amendment Waiver...», *op. cit.*, pp. 62 y ss.; Stamps, N., «The Power...», *op. cit.*, pp. 44 y ss; Gage, S. M., «Constitutional Limitations…», *op. cit*, p. 655; Brice, B. E., «Constitutional Aspects of Congressional Investigations into Subversive Activities», *Southwestern Law Journal*, Vol. 8, Núm. 2, 1954, pp. 219 y ss.; o Hoffmann, W. F., «The Legitimate Functions...», *op. cit.,* p. 532.

[258] «*Certain fundamental rights, such as the right against self incrimination, have been held to apply even in the absence of any rule formally establishing them, but they are the exception rather than the rule*»: WNC, «Congressional Investigations...», *op. cit.,* p. 562.

[259] Zeserson, P., «Fifth Amendment Waiver...», *op. cit.*, p. 63.

[260] Warsmann, J.-L., *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de Loi de m. Bernard Accoyer (Nº 325) complétant l'ordonnance nº 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires*, Assamblée National, 2008, p. 21.

5.2.2.1. Reconocimiento normativo

El reconocimiento de estos derechos frente a una CPI de las Cortes Generales no es expreso. Eso no obsta a afirmar su vigencia derivada de otras normas: no solo de la extensión del art. 24.2 CE realizada por el TC a actividades en que el Estado no ejercita el *ius puniendi*[261], sino también de otros cuerpos normativos deriva la vigencia de los derechos a no incriminarse. En primer término, de la aplicación analógica de los arts. 118.1.h) y 520.2.b), para personas físicas, y 409 bis y 786 bis.1 LECrim, para personas jurídicas. A la vigencia de los derechos a no confesarse culpable y a no declarar contra sí mismo se llega, igualmente, a través de los aps. 1 y 2 del art. 7 Directiva (UE) 2016/343 (expresamente traída a cuenta en una CPI)[262]. La norma es directamente aplicable en España, pues fundamenta un derecho subjetivo frente al Estado, ha transcurrido con creces el plazo para su transposición (1 de abril de 2018: art. 14.1 Directiva [UE] 2016/343) y sus previsiones son suficientemente determinadas[263]. Efectivamente, su aplicación directa ha sido ya admitida por el TS.[264] Eso no impide reconocer, igualmente, que la Comisión europea «considera terminada la transposición»[265] y que es debatida la necesidad misma de su transposición[266]. Pero como instrumento hermenéutico es, en todo caso, relevante.

---

[261] *Cfr.* cap. VIII.4.2.2.

[262] «Nosotros que somos el Poder Legislativo, que hacemos leyes para garantizar los derechos de los ciudadanos, sin embargo, aquí estamos vulnerando los más elementales derechos de cualquier ciudadano. Cada día que celebramos esta Comisión les voy a enumerar los derechos que vulneramos: derecho de defensa, el derecho a guardar silencio (Rumores), el derecho a no declarar contra sí mismo y un derecho fundamental —el señor Artemi Rallo no escucha, porque no sabe lo que es— que es la presunción de inocencia. El derecho a guardar silencio y el derecho a no declara contra sí mismo, según la Directiva Europea de 2016 que vamos a trasponer dentro de poco, implican que las autoridades competentes no deben obligar a los sospechosos o acusado [...]» (DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa a la presunta financiación ilegal del PP, Núm. 32, 6 de febrero de 2018, p. 32).

[263] STJUE de 4 de diciembre de 1974 (Van Duyn c. Homme Office), aps. 12 y ss.

[264] *Cfr.* STS (Sala de lo Penal) 215/2023, de 23 de marzo, FJ 8.3; y STS (Sala de lo Penal) 120/2021, de 11 de febrero, FJ 12.2.

[265] Respuesta del Sr. Reynders en nombre de la Comisión Europea (E-001034/2022 – ASW), de 19 de mayo de 2022 a la pregunta del Sr. Esteban González Pons, de 16 de marzo de 2022.

[266] Guerrero Palomares, S., «¿Es necesaria la transposición de la Directiva 3434/2016, de 9 de marzo, en materia de presunción de inocencia», *Revista de Estudios Europeos*, Núm. extraordinario monográfico, 2019, pp. 164 y ss.

En cualquier caso, establece el art. 7 de la Directiva (UE) 2016/343 que «(l)os Estados miembros garantizarán que los sospechosos y acusados [personas físicas] tengan derecho a guardar silencio en relación con la infracción penal de que sean sospechosos o se les acuse» (ap. 1); y «garantizarán que los sospechosos y acusados tengan derecho a no declarar contra sí mismos» (ap. 2). De tal modo, la Directiva no presupone la condición formal de investigado, sino tan solo ser sospechoso respecto de un proceso penal (art. 2), que no necesariamente debe haber comenzado.[267] Esta noción de sospechoso (cercana al amplio concepto de *criminal charge* del art. 6.1 CEDH: *cfr.* cap. VIII.5.1.1) conduce a admitir que si otros derechos como la asistencia letrada rigen desde el mismo momento en que el sujeto *conoce* que es sospechoso de una conducta criminal (desde que una CPI le cita para informar sobre hechos presuntamente delictivos, por ejemplo), parece lógico que los derechos a guardar silencio y a no confesarse culpable rijan desde ese mismo momento.[268]

Es decir, desde que el potencial afectado conoce que de su declaración pueden derivar consecuencias perjudiciales para su posición jurídica tiene derecho a permanecer en silencio, a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable.[269] Así deriva, de la jurisprudencia del TEDH, que reconoce la vigencia de tales derechos no cuando el estatuto de investigado es *formalmente* asignado, sino cuando las autoridades nacionales tienen razones suficientes para

---

[267] No es necesario que el sospechoso o acusado sea conocedor de su condición de tal para que deban las autoridades respetar su derecho: Pascual Suaña, O., «Derecho a no incriminarse...», *op. cit.*, p. 75. En contra: Villamarín López, M. L., «La Directiva...», *op. cit*, p. 10, que sostiene la aplicabilidad de tales normas solo respecto de «quienes estén pendientes de un proceso penal». Igualmente, Jimeno Bulnes, M., «La Directiva 2013/48/UE...», *op. cit.*, p. 458, nota 48, para la que la vigencia del derecho exige un «acto de imputación», aunque posteriormente reconoce (p. 459) la eficacia del derecho cuando el testigo es, en realidad, imputado «aún con carácter informal», coherentemente con el art. 2.3 de la Directiva (UE) 2013/48. También Gavara de Cara, J. C., «La asistencia letrada al detenido y la problemática constitucional de la transposición de la Directiva 2013/48/UE)», en Freixes, T. (coord.), *Garantías..., op. cit.*, p. 78, para el que no comienza el derecho a irradiar protección hasta que no se produzca, como mínimo, algún acto de indagación por «las autoridades de instrucción u otras autoridades competentes» (lo que, desde luego, no parece incluir a las CPI). Mantiene que la Directiva rige desde el primer momento en que proceda la «declaración policial como sospechoso» (p. 79). Es, desde luego, una interpretación parca de la noción «sospechoso».

[268] Así: Banacloche Palao, J., «El derecho...», *op. cit.*, p. 199.

[269] Y a la misma conclusión se llega teniendo en cuenta el Considerando 21 de la Directiva 2013/48 (UE), que exige reconocer los mismos derechos «en el caso de que una persona no sea sospechoso ni acusado, por ejemplo, un testigo».

pensar que el afectado está involucrado en un hecho delictivo.[270] Suficiente es, pues, la mera *atribución* del hecho.[271]

Nada puede obligar, entonces, al compareciente a confesarse culpable de alguna infracción o a declarar contra sí mismo: no están legitimadas las CPI para inducirlo a inculparse, ni física ni psíquicamente (con el habitual recordatorio de la vigencia del art. 502.3 CP, que no solo realizan los vocales de las CPI en mejor o peor tono[272], sino también la Presidencia de la CPI[273]).

5.2.2.2. Ámbito de protección

El ámbito de protección que garantizan estos derechos no se extiende solo a sanciones penales o disciplinarias, sino también a otro tipo de consecuencias perjudiciales para el afectado, como las que refiere el art. 418.I LECrim.[274] Ahora bien, no es posible reconocer un derecho a no declarar como castigo al

---

[270] STEDH de 23 de junio de 2016 (Truten c. Ucrania), § 66: «*Under the Court's case-law, a person acquires the status of a suspect calling for the application of Article 6 safeguards not when it is formally assigned to him or her, but when the domestic authorities have plausible reasons for suspecting that person's involvement in a criminal offence*».

[271] Calaza López, S., «Fortalecimiento...», *op. cit*, p. 29. Respecto de las CPI, se muestra dudoso: Vázquez Alonso, V. J., «Sobre la comisión parlamentaria...», *op. cit.,* p. 310.

[272] *Cfr.* DSCG — Senado, Comisión de investigación sobre los contratos públicos realizados durante la pandemia de COVID-19..., Núm. 126, 4 de junio de 2024, p. 23; DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación sobre la utilización partidista en el Ministerio del Interior, Núm. 8, 5 de julio de 2017, p. 47; y DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa a la presunta financiación ilegal del PP, Núm. 81, 18 de septiembre de 2018, pp. 43, 44 y 47; o DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa a la utilización ilegal de efectivos, medios y recursos..., Núm. 7, 25 de marzo de 2021, p. 22; DSPA – Comisión de investigación sobre ayudas sociolaborales 2001 - 2010, Núm. 4, 24 de agosto de 2012, p. 27; o DSPIB – Commissió no permanent d'investigació sobre les autopistes de Eivissa, Núm. 3, 28 d'octubre de 2016, p. 33: «¿Tiene usted miedo a que le pueda ser aplicado el Código Penal por las declaraciones que haga en esta comparecencia?» (o: Núm. 5, 4 de noviembre de 2016, p. 132).

[273] Incluso realiza el recordatorio la Presidencia de la CPI respecto de personas que ostentan la condición de investigados en un proceso penal. *Cfr.* DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa a la utilización ilegal de efectivos, medios y recursos..., Núm. 5, 17 de marzo de 2021, p. 2.

[274] En Estados Unidos, está expresamente excluida la aplicación de una norma análoga en el procedimiento de indagación parlamentaria. Efectivamente, el USC Tít. 2, Cap. 6, § 193 establece: «*No witness is privileged to refuse to testify to any fact, or to produce any paper* […] *upon the ground that his testimony to such fact or his production of such paper may tend to disgrace him or otherwise render him infamous*». En la doctrina: Zeserson, P., «Fifth Amendment Waiver...», *op. cit*, p. 64.

Parlamento por haber sido citado en mal momento (para el compareciente), como se ha propuesto en alguna ocasión.[275] Acogerse al derecho no comporta, tampoco, poder prohibir preguntas a los parlamentarios (que ejercitan su *ius in officium* interrogando) ni tampoco retirarse de la CPI.[276]

La protección que dispensan los derechos a no declarar contra uno mismo y a no confesarse culpable no está supeditada, por otra parte, a la naturaleza de procedimiento en que se realiza la autoincriminación, sino a que esta pueda (sea idónea para) surtir efectos perjudiciales en un procedimiento posterior.[277] Es indiferente que el cauce formal en que se produzca la autoincriminación sea o no un procedimiento *formalmente* sancionador:

> «[...] para que se aprecie la quiebra de la garantía de no autoincriminación no es imprescindible que la declaración coactiva se haya obtenido en el

[275] DSPA – Comisión de investigación de la Fundación Andaluza Fondo..., Núm. 163, 7 de noviembre de 2019, p. 6: «[...] porque considero que mis derechos, al haber sido citado en estas condiciones, se han visto afectados, me voy a acoger a mi derecho a no declarar, me voy a acoger a mi derecho a guardar silencio y a no contestar». En el supuesto, el compareciente estaba sometido, respecto de los mismos hechos, a un proceso penal. Su negativa, entonces, estaba justificada (aunque no por los motivos que aducía y a los que la CPI no opuso reparos). Para lo que no estaba habilitado era, para abandonar la Cámara. En la misma CPI pero el siguiente día, abandona un compareciente la Cámara (tras acogerse a un derecho a declarar que no le asiste) también como *castigo* por la inconveniencia del requerimiento: DSPA – Comisión de investigación de la Fundación Andaluza Fondo..., Núm. 164, 8 de noviembre de 2019, p. 6; lo mismo sucede momentos después con otros comparecientes (pp. 21 y 32), que se acogen a un derecho que no les asiste. Las conductas son, en tal caso, constitutivas de un delito del art. 502.1 CP (*cfr.* cap. I.3.2.1). Ahora bien, si el compareciente abandona la sala confiando en la opinión del Letrado de la Cámara (DSPA – Comisión de investigación de la Fundación Andaluza Fondo..., Núm. 170, 21 de noviembre de 2019, p. 113), podrá alegar la exigencia de un error de prohibición (*cfr.* cap. I.3.3.3.1); lo mismo que si la abandona confiando en el (nuevo) criterio del Presidente de la misma CPI (*cfr.* DSPA – Comisión de investigación de la Fundación Andaluza Fondo..., Núm. 262, 11 de septiembre de 2020, p. 75; Núm. 287, 16 de octubre 2020, p. 4; Núm. 311, 13 de noviembre de 2020, p. 4). El criterio del Presidente de esa CPI vuelve luego a variar, con la inseguridad jurídica que eso supone: *cfr.* DSPA – Comisión de investigación de la Fundación Andaluza Fondo..., Núm. 380, 7 de mayo de 2021, pp. 74 y ss. En todo caso, la discusión es estéril: cuando la Asamblea Legislativa de la CCAA no ha delimitado legalmente (o aunque sean los términos expresados en el cap. I.3.3.1.4) los extremos del requerimiento, falta un elemento del tipo objetivo del art. 502.1 CP. Y, por tanto, no comparecer es atípico, lo que no supone que no pueda existir *obligación*: lo que no hay es reproche penal.

[276] Admitirlo así supondría valorar escasamente los derechos de los diputados de intervenir y participar en la indagación. *Cfr.* DSPA – Comisión de investigación de la Fundación Andaluza Fondo..., Núm. 163, 7 de noviembre de 2019, p. 6.

[277] STC 21/2021, de 15 de febrero, FJ 4 e).

> seno del proceso de naturaleza penal, siendo en principio admisible que la obtención de información mediante coacción se haya producido en un procedimiento previo en el que no se ejerce el *ius puniendi* estatal y solo sea posteriormente cuando se incorpore con efectos incriminatorios a un proceso penal. Lo relevante en la garantía de no autoincriminación sería el carácter coactivo de la aportación de la información, independientemente del contexto procedimental en que se obtuviera, y el efecto incriminatorio que produjese o pudiese producir en un proceso de naturaleza penal o sancionadora»[278].

Así, lo verdaderamente relevante es la eficacia que la manifestación autoinculpatoria pueda desplegar posteriormente en un procedimiento directa o indirectamente sancionador (siendo indiferente su *forma* de aparición: penal, disciplinaria o cualquier otra).[279] No cabe exigir que entre ambos procedimientos (el previo y el sancionador) exista una inescindible unión[280], sino tan solo que lo declarado en el primero pueda repercutir perjudicialmente en el mismo u otro procedimiento. Esto es coherente con lo que anteriormente se ha dicho respecto de la noción de *criminal charge* mantenida por el TEDH (*cfr.* cap. VIII.5.1.1).

En cualquier caso, la intensidad de las consecuencias perjudiciales que pueden temerse exige ponderar cautelosamente el derecho a no declarar y a no confesarse culpable. Es decir, las CPI deberán ser más generosas en la admisión de este derecho cuando las consecuencias a temer puedan ser penales.[281] Aun así, no es posible admitir una renuncia en bloque a declarar, sino tan solo a preguntas en particular (como sucede en Estados Unidos) [282]. Permitir una renuncia en bloque supone ponderar pobremente el también constitucional derecho del Parlamento de indagar (art. 76.1 CE) y el fundamental *ius in officium* (art. 23.2 CE) de los parlamentarios.

---

[278] STC 21/2021, de 15 de febrero, FJ 5 b).

[279] STEDH de 21 de diciembre de 2020 (Gestur Jónsson and Ragnar Halldór Hall c. Islandia), § 77 y ss.

[280] Gómez Tomillo, M., «Los derechos...», *op. cit.*, pp. 11 y 12.

[281] Algunas así lo hacen: DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa a la presunta financiación ilegal del PP, Núm. 86, 26 de septiembre de 2018, p. 29, reconociendo el «ejercicio conciliador» que realizan, entre el derecho de defensa y la obligación de comparecer, quienes están sometidos a un proceso penal por los mismos hechos.

[282] En Estados Unidos solo es posible acogerse a la Quinta Enmienda («*No person* […] *shall be compelled in any criminal case to be a witness against himself* […]») respecto de preguntas en concreto: «*A witness appearing before a Congressional Committee can invoke the Fifth Amendment privilege against self-incrimination only in response to those specific questions that may incriminate him or her. A witness may not invoke the privilege in advance of questions* […]»: Staff of the Legislative Research Bureau (1992 - 1993), «An Overview Of Congressional...», *op. cit.,* p. 20.

Los derechos a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable exigen, por otro lado, que no pueda derivarse consecuencia perjudicial del silencio ni que tampoco pueda ser esta actitud reprochada[283] (salvo que la Ley lo permita, tal como lo prevé la secc. 34 subsecc. 2, en relación con la 1, de la *Criminal Justice and Public Order Act*).[284] Esa misma tendencia a la no valoración se advierte, a pesar de circunloquios expresivos en el Anteproyecto de Código Procesal Penal de 2013[285] y el Anteproyecto de LECrim2020[286] (nada prevé al respecto el ALECrim 2011).

Entre nosotros, esa concepción del derecho al silencio (de ejercicio no valorable) no ha impedido que tanto el TC[287] y el TS[288] como el TEDH[289] (no

[283] Lo han entendido también así algunos parlamentarios. *Cfr.* DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa a la utilización ilegal de efectivos, medios y recursos..., Núm. 26, 9 de diciembre de 2021, p. 15.

[284] En el Reino Unido, quienes interrogan al detenido, deben hacer constar no solo los *significant statement* (que pueden servir de prueba), sino también los *significant silences*, es decir: «*a failure or refusal to answer a question, or answer satisfactorily when under caution which might, allowing for the restrictions on drwaing inferences from silence, give rise to an adverse inference* [....]»: Ormerod, D. y Perry, D. (eds.), *Blackstone's Criminal Practice,* Oxford University Press, Oxford, 2023, p. 1513.

[285] Art. 10.II.

[286] Art. 17.1.

[287] STC 202/2000, de 24 de julio, FJ 3: «[...] puede justificarse que se extraigan consecuencias negativas del silencio, cuando, existiendo pruebas incriminatorias objetivas al respecto, cabe esperar del imputado una explicación». Aunque no siempre: la STC 181/2020, de 14 de diciembre, exige que de esa conducta no derive ningun perjuicio.

[288] STS 618/2021 (Sala de lo Penal), de 8 de julio, FJ 3: «(e)l silencio no siempre es neutro desde el punto de vista valorativo. Eso no significa que quien guarda silencio se convierte en sospechoso o que el silencio es un indicio de culpabilidad. No. Eso significa que el carácter concluyente de un cuadro indiciario robusto queda fortalecido y reforzado si frente al mismo no se contrapone una hipótesis posible por quien debería tenerla Deducir que si no se ofrece es porque no se cuenta con ella es una regla de puro sentido común». Antes: STS (Sala de lo Penal) 298/2020, de 11 de junio, FJ 15. En la jurisprudencia de las AP, *cfr.* SAP Valencia (Secc. 2.ª) 574/2021, de 4 de enero, FJ 2; SAP Vizcaya (Secc. 6.ª) 20/2022, de 7 de abril, FJ 3.5. Lo anterior no impide reconocer otras resoluciones del TS en que la tendencia es divergente (al respecto: Fuentes Soriano, «El derecho al silencio...», pp. 14 y 15). Contraejemplo de esa tendencia son las STS (Sala de lo Penal) 874/2013, de 21 de noviembre: «Una inteligencia rigurosa del principio nemo tenetur, del nivel que exige su rango constitucional, impone la conclusión de que, en el plano probatorio, el silencio del imputado es igual a cero» (FJ 1); o STS (Sala de lo Penal) 711/2014, de 15 de octubre, FJ 5. Al respecto, *cfr.* Duart Albiol, J. J., «La ley del silencio en el proceso penal», *Justicia – Revista de derecho procesal*, Núm. 2, 2021, pp. 385 y ss.

[289] STEDH de 2 de mayo de 2017 (Zschüschen c. Bélgica), § 25, citando la ya clásica STEDH de 8 de febrero de 1996 (Murray c. Reino Unido), §§ 45 y ss.

siempre en concordancia con la doctrina)[290] hayan flexibilizado esta prohibición de extraer consecuencias negativas del silencio en relación con delitos graves.[291] También la Directiva (UE) 2016/343, a pesar de su claro art. 7.5, ha dado alguna cuenta de ese reblandecimiento.[292] Sin embargo, esta discutible doctrina (no asumida tampoco en Estados Unidos)[293] solo podría estimarse vigente ante las CPI en la medida en que la indagación parlamentaria tenga por objeto hechos que pudieran ser indiciariamente constitutivos de delitos de inusitada gravedad, lo que no es el caso habitual. Poder derivar consecuencias jurídicas del silencio no es compatible con el reconocimiento de los derechos mencionados: del silencio del afectado no cabe extraer conclusión alguna y, por tanto, no puede ser interpretado.[294] Este es el sentido del art. 55.2.b) del Esta-

[290] Banacloche Palao, J., «El derecho...», *op. cit.*, p. 200; Calaza López, S., «Fortalecimiento...», *op. cit.*, p. 40: «[...] (e)l silencio ha de identificarse con la omisión de respuesta alguna, sin que ello deba ser valorado, interpretado, ni mucho menos enjuiciado como admisión tácita o interna de los hechos delictivos [...]»; Duart Albiol, J. J., «La ley del silencio...», *op. cit.*, p. 344; Gavara de Cara, J. C., «La asistencia letrada al detenido y la problemática constitucional de la transposición de la Directiva 2013/48/UE)», en Freixes, T. (coord.), *Garantías..., op. cit.*, p. 87; Rebollo Vargas, F., «Controversias sobre la Directiva (UE) 2016/343 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016», en Freixes, T. (coord.), *Garantías..., op. cit.,* p. 130; Villamarín López, M. L., «El derecho de los testigos...», *op. cit.,* p. 30; o Fuentes Soriano, O., «El derecho al silencio...», *op. cit*, p. 10, para la que, si bien el silencio «no puede valorarse, sí pueden —desde luego— valorarse las preguntas que se le dirige de la otra parte». De ahí deriva, para ella, que el interrogatorio no pude decaer cuando el investigado haya manifestado su deseo de no declarar, pues aquel puede modificar su postura y querer contestar alguna pregunta en particular. La misma autora matiza posteriormente su posición, al mantener que «no reconocer absolutamente ningún valor al silencio -negar, pues, su propia existencia- puede llegar a chocar frontalmente con el razonamiento lógico y el criterio de libre valoración de la prueba» (p. 15). Propone, en realidad, una distinta noción de lo que por *valoración* debe entenderse. Sería, entonces, una ponderación del silencio ni siquiera como indicio, pero sí como «elemento que impide tomar en consideración argumentos defensivos que restauren la presunción de inocencia [...]». Se trata, por tanto, de valorar el silencio *perjudicialmente* (aunque sea en amplios términos).

[291] *Cfr.* Villamarín López, M. L., «La Directiva...», *op. cit*, p. 22.

[292] Considerando Núm. 28. *Cfr.* Khalaf Reda, A., «El derecho al silencio del sujeto pasivo del proceso penal», *La Ley Penal*, Núm. 52, 2021, p. 3.

[293] Brice, B. E., «Constitutional Aspects...», p. 221: «[...] *the invocation of the constitutional right against self-incrimination gives rise to no interference or presumption of guilt. It merely prevents consideration of the testimony which the witness might otherwise have given*».

[294] López Barja de Quiroga, J., «El derecho a guardar silencio y a no incriminarse», en Gutiérrez-Alviz Conradi, F. y López López, E. (coord.), *Derechos procesales..., op. cit.,* 2005, pp. 594 y 595. También: Khalaf Reda, A., «El derecho...», *op. cit.*, p. 7.

tuto de la Core Penal Internacional (incorporado al Derecho interno español), que reconoce el derecho de los investigados «(a) guardar silencio, sin que ello pueda tenerse en cuenta a los efectos de determinar su culpabilidad o inocencia».[295] Y así lo reconoce expresamente también, por ejemplo, el art. 4.I Código Procesal Penal Federal de Argentina.[296] Al respecto se ha pronunciado también el BVerfG alemán que, sin embargo, no ha equiparado (tampoco había razón para hacerlo) la valoración del silencio del acusado con una vulneración de su dignidad.[297]

La práctica parlamentaria española no es, por su parte, especialmente respetuosa con estos derechos y en algunas comparecencias se ha señalado (en referencia a otras sesiones), «que si un compareciente calla algo que se le pregunta es porque eso es verdad»[298] o, en referencia a un miembro del Cuerpo Nacional de Policía:

> «[...] A usted le están haciendo acusaciones gravísimas. Por su honor, por su dignidad, por su imagen como policía, como DAO, el número dos de la Policía de este país durante años, ¿a usted no se le revuelven las tripas y se plantea contar su verdad en esta Comisión a la que le hemos citado? Porque, si no lo hace, señor Pino, créame, *lo que podemos pensar muchos es*

[295] Mismo derecho reconoce el art. 67.1.g) del Estatuto de la Corte Penal Internacional para el acusado.

[296] Igualmente: art. 312.I del Código Procesal Penal de la Provincia de Buenos Aires: «Terminado el interrogatorio de identificación se le informará detalladamente al imputado cuál es el hecho que se le atribuye, cuáles son las pruebas existentes en su contra, y que puede abstenerse de declarar sin que su silencio implique presunción de culpabilidad. Todo bajo sanción de nulidad»; art. 82.2) del de Chubut: «A todo imputado se le asegurarán las garantías necesarias para su defensa, debiendo la policía, el fiscal y los jueces informarle de manera inmediata y comprensible que a él le asisten los derechos siguientes: [...] a guardar silencio, sin que ello implique presunción de culpabilidad [...]»; art. 112.2 del de Jujuy, que reconoce el derecho «a guardar silencio, sin que ello implique presunción de culpabilidad»; art. 10.I del de Neuquén: «(e)l ejercicio del derecho a guardar silencio no podrá ser valorado como una admisión de los hechos o como indicio de culpabilidad». En el mismo sentido: arts. 2.4 del de Tucumán; 286.I del de Salta; 349 del de San Juán; 338 del de Santiago del Estero; 271 del de Tierra del Fuego; o 271 del de Catamarca.

[297] *Cfr.* Hong, M., «Nemo-tenetur-Grundsatz und Menschenwürde: Zum Menschenwürdekern der Selbstbelastungsfreiheit», *Zeitschrift für Internationale Strafrechtswissenschaft*, Núm. 3, 2023, p. 145.

[298] DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa a la presunta financiación ilegal del PP, Núm. 32, 6 de febrero de 2018, p. 32.

> *que algo tendrá que ocultar, que algo no querrá decir usted porque se podría ver comprometido, que usted no quiere responder a las preguntas porque pudiera ser que mañana alguien demostrara que ha falseado y que, por tanto, usted lo que quiere es protegerse*. Solo se protege aquel que tiene algo que tapar y que ocultar, señor Pino, porque, si no, esa actitud no la entendemos».[299]

Con cita de un famoso literato francés: «Inocente es quien no necesita explicarse»[300]; o, simplemente: «los silencios son interpretables»[301]. Una conclusión tal, que fue defendida en el proceso penal del fascismo italiano[302] (y también antiguamente respecto de las CPI estadounidenses)[303], no es compatible con la configuración de España como un Estado de Derecho (art. 1.1 CE) y menos si sobre el compareciente pesa el temor de un proceso penal.

Que no pueda valorarse el silencio del afectado por la investigación parlamentaria no comporta, correlativamente, que este pueda mentir.[304] No se reconoce así en el Derecho administrativo sancionador y tampoco de manera abso-

---

[299] DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa a la utilización ilegal de efectivos, medios y recursos..., Núm. 12, 13 de mayo de 2021, p. 6 (la cursiva es nuestra). Igualmente: DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa a la utilización ilegal de efectivos, medios y recursos..., Núm. 26, 9 de diciembre de 2021, p. 3: «Por eso, señora Cospedal, *muchos creemos, ciertamente, que cuando usted calla es porque tiene mucho, mucho, que tapar, y que el riesgo de decir algo en esta Comisión es muy grande.* Prefiere pasar el bochorno, porque creo que debe de ser muy bochornoso que una persona como usted, que ha sido diputada de esta Cámara, que ha sido presidenta de Castilla-La Mancha, tenga que pasar por esta Comisión sin decir nada, que muchos ciudadanos no entiendan su actitud y puedan ver en su actitud lo mismo que vieron en la actitud de su marido: un desprecio absoluto a esta Cámara y a la soberanía nacional que aquí representamos [...]». La cursiva también es nuestra.

[300] DSPA – Comisión de investigación de la Fundación Andaluza Fondo..., Núm. 164, 8 de noviembre de 2019, p. 19.

[301] DSPA – Comisión de investigación de la Fundación Andaluza Fondo..., Núm. 170, 21 de noviembre de 2019, p. 122; o Núm. 176, 2 de diciembre de 2019, p. 14: «[...] el silencio, los silencios son también interpretables en Derecho, y a la hora de llegar a conclusiones, a la hora de valorar a las personas y las pruebas y los testimonios de personas que, acogiéndose a su derecho, también con su silencio están declarando»; o Núm. 452, 8 de octubre de 2021, p. 15: «[...] si este señor no tiene nada que esconder, podía haber hablado».

[302] Una cita de Manzini lo corrobora: «*se si deve presumere l'inocenza dell'imputato, chiede il buon senso, perché dunque si procede contro di lui?*» (*cfr.* Garlati, L., «"Contro il sentimentalismo". L'impianto inquisitorio del sistema delle prove nel C.P.P. del 1930», *Criminalia*, s/n., 2012, p. 183).

[303] *Cfr.* Gage, S. M., «Constitutional Limitations…», *op. cit.*, p. 655.

[304] Ni que, si lo hiciera, la mentira pudiera valorarse perjudicialmente: Banacloche Palao, J., «El derecho...», *op. cit.*, p. 199.

luta en el proceso penal[305] (aunque otros países como Italia son más laxos)[306]. Lo mismo debe sostenerse en la indagación parlamentaria: el Derecho legitima a no perjudicar la posición propia (permaneciendo en silencio, por ejemplo), pero no a contaminar o a ofrecer inadmisiblemente información errónea a las CPI. Y, efectivamente, para salvarse de la autoinculpación no es necesario mentir: basta con callar. De otra parte, el compareciente no queda cubierto por la inviolabilidad parlamentaria[307], de manera que (además de la responsabilidad por mentir: art. 502.3 CP), podrá exígirsele cualquier otra que deriva del hecho de su declaración (como una injuria o una calumnia: arts. 205 y 208 y ss. CP).

Por último, una interpretación literalista del *nomen* de los derechos a permanecer en *silencio*, a no *declarar* contra sí mismo y a no *confesarse* culpable ha permitido entender que sí es posible compeler al sujeto pasivo de una indagación a *realizar conductas inculpatorias*, siempre que no consistan en *declarar*. Y efectivamente, para la STC 103/1985, de 4 de octubre, el deber de someterse a la prueba alcoholemia no puede considerarse contrario al derecho a no declarar, pues «no se obliga al detectado a emitir una declaración que exteriorice su contenido [...] sino a tolerar que se le haga objeto de una especial modalidad de pericia [...]» (FJ 3). También el TEDH ha admitido que el derecho a no declarar contra uno mismo no se extiende en el proceso penal al uso

> «[...] *of material which may be obtained from the accused through recourse to compulsory powers but which has an existency independent of the will of the suspects, such as documents acquired pursuant to a warrant, breath, blood and urine samples and bodily tissue for the purpose of the DNA testings*»[308].

Es decir, sería legitima la posibilidad de exigir la autoinculpación, siempre que no suceda a través de una *declaración*. Un entendimiento tal de estos derechos (vivo en la doctrina)[309] pudo encontrar sustento en épocas históricas en

---

[305] STC 142/2009, de 15 de junio, FJ 6. Al respecto, *cfr.* Banacloche Palao, J., «El derecho...», *op. cit.,* p. 198; Fuentes Soriano, O., «El derecho al silencio...», *op. cit.*, p. 8; o Duart Albiol, J. J., «La ley del silencio...», *op. cit.*, p. 360.

[306] Fenucci, F., *I limiti...,* p. 181.

[307] Punset Blanco, R., «Sobre la extensión del ámbito personal de las prerrogativas parlamentarias», *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 3, 1981, p. 94, nota 2.

[308] *Guide on Article 6... (criminal limb*), *op. cit.*, p. 42. También: STEDH de 24 de junio de 2021 (Hasáliková c. Eslovaquia), § 58.

[309] *Cfr.* Fuentes Soriano, O., «El derecho al silencio...», *op. cit.*, p. 17; o Rebollo Vargas, F., «Controversias sobre la Directiva (UE) 2016/343 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016», en Freixes, T. (coord.), *Garantías..., op. cit.,* p. 133.

que las posibilidades de compeler a alguien a autoinculparse no excedían de obligar a declarar (pues, evidentemente, no era posible obligar a realizar pruebas de alcoholemia o análogas). Las posibilidades que hoy asisten al Estado para obligar a autoinculparse son mucho más amplias y, si se quiere respetar la vigencia de este derecho como espacio de libertad frente al Estado, debe extenderse la tutela también respecto de estas nuevas potestades que la técnica ha concedido al Estado.[310]

Lo que pretende el Derecho es garantizar que el sujeto pasivo de una indagación (de la naturaleza que sea) no se vea obligado a autoinculparse, es indiferente si esto debe suceder *declarando*, *haciendo* o *no haciendo*.[311] Lo que garantiza el Derecho es, en el plano procesal, la natural *voluntad de* (*sobre*)*vivir* y de no perjudicarse.[312] Por tanto, no verse compelido (física o psíquicamente) a lesionar la propia persona, contraviniendo un sentimiento de autoprotección inherente al ser humano.[313] La cláusula del art. 520.6.c).II LECrim debe estimarse, por tanto, contraria a la CE: si la extracción forzosa de sangre para salvar otra vida es admitida mayoritariamente como una práctica contraria a la dignidad humana[314], ¿cuál podría ser el sustento que justificara la extracción forzosa de cualquier otra sustancia para cualquier otro fin?

No pueden las CPI compeler, entonces, a declarar. Tampoco pueden compeler a colaborar reclamando documentos que puedan suponer perjuicio para el investigado, ni siquiera con intermediación judicial (art. 109 CE) y el pertinente desarrollo legal. No es posible admitir que el afectado por la indagación deba poner a disposición de las CPI documentos o información que pueda perjudicarle posteriormente en un proceso penal, sin lesionar su dignidad

---

[310] Sobre esa misma circunstancia, respecto de la búsqueda de medios de investigación adecuados a la realidad, advierte Asencio Mellado, J. M., «Prueba ilícita: declaración y efectos», *Revista General de Derecho procesal*, Núm. 26, 2012, p. 2. El razonamiento es aquí trasladable: si el Estado legítimamente desarrolla nuevos medios para perseguir el delito, correlativamente debe reconocer y respetar nuevos límites.

[311] Luna Rodríguez, R., *El derecho a la no autoinculpación en el ordenamiento tributario español,* Tes. Doc. Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2002, p. 310; o Gómez Tomillo, M., «Los derechos...», *op. cit.*, pp. 3 y 4.

[312] *Cfr.* Teixeira, A., «Der nemo-tenetur...», *op. cit.*, pp. 262 y ss. Trazable esa idea, también, en Hobbes (aunque no con ese contenido *natural*): Frick, M. L., «Der nemo-tenetur-Grundsatz als Ausfluss des Widerstandsrechts bei Thomas Hobbes», *Zeitschrift für Internationale Strafrechtswissenschaft*, Núm. 3, 2023, pp. 146 y ss.

[313] Wolf, G. A., *Parlamentarischer..., op. cit.,* p. 97.

[314] Es contraria a la dignidad humana en la medida en que supone una instrumentalización o una degradación del ser humano a mero objeto de la actividad estatal.

como persona.[315] De ser así, los datos a que haya accedido (ilegítimamente) la CPI, no podrán ser valorados, ni por ella, ni en un proceso judicial posterior (art. 11 LOPJ).[316]

En todo caso, debe ponderarse con cautela la atribución *ipso iure* de este derecho a quien aparece como sospechoso o investigado en un proceso penal, pues bien puede haber construido esta posición artificialmente —instando a un tercero a presentar una denuncia, más o menos creíble, pero con escaso recorrido, que le permita evitar una incómoda indagación parlamentaria.[317]

5.2.3. *Recibir resoluciones motivadas*

El deber de motivar las resoluciones deriva, para los órganos jurisdiccionales, de los arts. 24.1 y 120.3 CE. El TC ha admitido también su vigencia en el procedimiento administrativo sancionador.[318] E, igualmente, en el Derecho parlamentario.[319] La falta de motivación de determinadas resoluciones impide fiscalizar posteriormente las razones que las produjeron[320], lo que puede derivar en indefensión, al vedar sustento a un recurso. Para las CPI debe afirmarse, igualmente, la obligación de motivar algunas de sus resoluciones y, muy particularmente, aquellas que puedan potencialmente lesionar la posición jurídica del afectado por la indagación (lo que no quiere decir que la obligación de motivación deba ser idéntica a la de los órganos judiciales)[321]. El compareciente tiene derecho, por tanto, a que las resoluciones de las CPI que puedan perjudicar su derecho expresen los motivos fácticos y jurídicos en que se sustentan.

La obligación de las CPI de motivar sus resoluciones supone que las CPI verifican y controlan por sí mismas que la decisión a tomar es admisible fáctica

---

[315] Lucke, D., *Strafprozessuale..., op. cit.,* p. 176; o Risse, J. y Oehm, M., «Das Recht...», *op. cit.,* ap. 34.

[316] *Cfr.* cap. XI.3.3.

[317] Wolf, G. A., *Parlamentarischer..., op. cit.,* p. 140.

[318] *Cfr.* cap. VIII.4.

[319] STC 110/2019, de 2 de octubre, FJ 3.

[320] STC 32/2017, de 27 de febrero, FJ 4.

[321] STEDH de 3 de diciembre de 2009 (Kart c. Turquía), § 101: «*The decisions taken in the matter by parliamentary bodies, which are political bodies by definition, are therefore political decisiones by nature and not court decisions, so they cannot be expected to satisfy the same criteria as court decisions when it comes to giving reasons*».

y jurídicamente.[322] No podrán las CPI actuar, especialmente si su actividad es lesiva de un derecho, fundándose en «eventuales impresiones o *datos* de olfato»[323]. El principio de seguridad jurídica, que obliga a las CPI a determinar suficientemente el objeto de su indagación (*cfr.* cap. IV.1), se materializa también respecto del ejercicio concreto del derecho de investigación: difícilmente podrá entenderse garantizada la seguridad jurídica si las CPI adoptan decisiones que no pueden fiscalizarse, por haber permanecido los motivos que la produjeron en la íntima conciencia de las CPI.

5.2.4. *Resarcimiento de perjuicios económicos*

El art. 5 LO 5/1984 establece, con abuso del hipérbaton, que los gastos que produzca la comparecencia (para los obligados), serán abonados con cargo al presupuesto de la respectiva Cámara, una vez hayan sido debidamente justificados. A este respecto hay que diferenciar dos supuestos.

5.2.4.1. Provocados por la comparecencia

La norma no distingue partidas a indemnizar en concreto, de manera que su tenor literal solo permitiría indemnizar *gastos*, es decir, el empleo de dinero en algo[324], por ejemplo, en dietas, transportes o asistencia (letrada o no)[325]. Ahora bien, una interpretación teleológica de la norma conduce a ampliar su contenido y, concretamente, a permitir indemnizar otras cuantías que no son propiamente gastos, como el lucro cesante (que sí permiten resarcir, con distinto tenor, los arts. 722 LECrim y 375.1 LEC).[326] Efectivamente, si comparecer ante una CPI es cumplir un deber constitucional (art. 76.2 CE), carece de

[322] Andrés Ibáñez, P., «Las garantías del imputado en el proceso penal», *Reforma Judicial – Revista Mexicana de Justicia*, Núm. 6, 2005, p. 19.

[323] Andrés Ibáñez, P., «Las garantías del imputado...», *op. cit.,* p. 19.

[324] Voz «gastar», 1.ª acepción DRAE.

[325] STSJ Madrid (Sala de lo Contencioso, Secc. 9.ª) 461/2007, de 12 de abril, FJ 5. Otras legislaciones de nuestro entorno son más prolijas a este respecto. Por ejemplo, el § 35.II PUAG prevé expresamente la posibilidad de resarcir los gastos de asistencia jurídica (*rechtlicher Beistand*), a instancia del interesado.

[326] A las normas del proceso civil se remiten, expresamente, para la indemnización de los testigos que comparecen ante una CPI, los arts. 11 de la Ley belga de 30 de mayo de 1880 y 27 de la Ley holandesa de 1977.

sentido afirmar que ello pueda redundar en perjuicio patrimonial para el obligado, sobre todo si las leyes ordinarias reconocen indemnizaciones para quienes cumplen deberes no constitucionales (como comparecer ante un Tribunal).

Lo anterior no significa, sin embargo, que las CPI estén obligadas a indemnizar lucros cesantes desorbitados sino tan solo aquellos que, razonablemente, derivan de cumplir el deber constitucional de comparecer. Lo que no puede entenderse, sin embargo, es que la Cámara deba abonar por anticipado tales gastos: deberá comparecer el llamado y, posteriormente, reclamará (si quiere) del Parlamento los perjuicios patrimoniales sufridos.[327] En los casos en que por falta de recursos económicos le sea imposible el desplazamiento al llamado a comparecer, podrá valorarse la opción de utilizar vehículos de las FFCCSE[328] o, incluso, de las Cortes Generales.

5.2.4.2. Provocados por la remisión de documentación

Las consideraciones anteriores son extensibles a los gastos que nazcan no solo de la comparecencia, sino de cualquier otro tipo de colaboración. Por ejemplo: cuando una CPI reclama documentación con base en el RD-Ley 5/1994 (*cfr.* cap. I.5.1.1), los gastos de copias y personal deben ser igualmente asumidos por la Cámara. No es posible pensar que la remisión de documentación es siempre un gasto menor: bien puede comportar, no solo la impresión de documentos, sino la búsqueda y comprobación casi documento por documento de si es o no relevante para la CPI.[329] Eso cuesta tiempo y dinero que deben indemnizar las Cortes.

---

[327] Para el proceso penal: STS (Sala de lo Penal) 611/2003, de 28 de abril, FJ 3. En la doctrina: Gimeno Sendra, V., *Derecho..., op. cit.*, p. 570; Pérez-Cruz, A. J. *et al.*, *Derecho procesal..., op. cit.,* p. 578; o Garciandía González, P., «De dispensas, exenciones...», *op. cit.*, p. 24.

[328] Garciandía González, P., «De dispensas, exenciones...», *op. cit.*, p. 24, nota 67.

[329] Risse, J. y Oehm, M., «Das Recht...», *op. cit.,* aps. 36 y 37.

TERCERA PARTE

PLURALIDAD DE ACTIVIDADES SOBRE UNIDAD DE HECHOS

La investigación parlamentaria y el proceso judicial pueden tener como pretensión aclarar unos mismos hechos, aunque no forzosamente en el mismo espacio temporal. Esos mismos hechos pueden, efectivamente, tener relevancia política y penal, sin que ni la una ni la otra prevalezca *per se*. En lo que sigue, esta obra aborda las confluencias e interferencias que esa pluralida de actividades sobre unos mismos hechos (política y penalmente relevantes) suscita, desde un criterio temporal. Así, se distinguen: a) supuestos en que la indagación parlamentaria tiene por objeto hechos ya enjuiciados por un Tribunal penal (cap. X); b) supuestos en que el proceso judicial tiene por objeto hechos ya abordados por una CPI (cap. XI); y c) supuestos en que ambas indagaciones trascurren paralelamente (cap. XII).

Antes un breve apunte terminológico. Se prefiere en este texto la voz «actividades» y no «investigaciones» porque éste último, aunque sugerido habitualmente y apropiado a veces es, en la gran mayoría de las ocasiones, insuficiente: aunque las CPI solo investigan (no juzgan), los Tribunales no agotan su actividad en la recopilación de hechos, sino en el enjuiciamiento de los mismos. De ese modo, preferir el término «investigación» sobre las «actividades» significa ignorar una parte esencial del problema aquí planteado: la investigación parlamentaria sobre hechos objeto de un juicio oral.

CAPÍTULO IX

RANGO CONSTITUCIONAL DE LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA Y FINES DEL PROCESO PENAL

Antes de abordar los supuestos de pluralidad de indagaciones sobre unos mismos hechos, deben tratarse dos cuestiones: las consecuencias que comporta el idéntico rango constitucional de ambas actividades del Estado; y, en segundo lugar, su divergente finalidad. Solo estando claras dos cuestiones puede analizarse, sobre firme sustento, cómo se posiciona la investigación parlamentaria ante el proceso penal.

1. Idéntico rango constitucional de la investigación parlamentaria y la función jurisdiccional

La constitución de España como un Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE) supone que el poder estatal se ramifica horizontal y verticalmente.[1] Comporta, además, que cada uno de estos poderes disfruta de un ámbito de actuación reservado y ajeno al influjo de los otros. Esto no impide reconocer que, en determinadas circunstancias, el *ejercicio* de un Poder puede prevalecer sobre el otro. Sucede así cuando la jurisdicción contencioso-administrativa se abstiene de comprobar la legalidad de un acto del Gobierno como el (no) ejercicio de la iniciativa legislativa[2]; cuando el legislador declara la nulidad de condenas y sanciones impuestas por Tribunales especiales[3] o cuando ejercita el derecho de gracia[4]; o cuando el TC (no integrado en el Poder Judi-

[1] *Cfr.* cap. IV.4.2.

[2] STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) 1494/2022, de 15 de noviembre, FJ 7.

[3] Art. 5.2 Ley 20/2022. La cuestión había sido debatida, desde antiguo, en la doctrina. *Cfr.* Vergara Lacalle, O., «La Ley de Memoria Histórica...», *op. cit.*, pp. 177 y ss.

[4] LO 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña.

cial) expulsa del ordenamiento una Ley[5]. La situación es distinta, sin embargo, cuando las actividades que entran en colisión son la investigación parlamentaria y la función jurisdiccional.

1.1. Consideraciones generales

La investigación parlamentaria y la función jurisdiccional gozan del mismo rango constitucional.[6] Si aquella encuentra su fundamento normativo en el art. 76 CE (*cfr.* cap. II.3.2), la función jurisdiccional sustenta su autoridad en el art. 117.3 CE. Para ninguna de ellas ha reservado el Derecho español preponderancia alguna: ninguna de las dos debe ceder *ex constitutione* ante la otra. Así, por ejemplo, el auxilio que pueden recabar las CPI (art. 109 CE) no puede suponer la suspensión de un proceso penal en curso. Tampoco la colaboración que pueden exigir los Tribunales (art. 118 CE) puede pretender la suspensión de actividades de las CPI.

Los fines que cada una de ellas persiguen no están distintamente valorados por la CE.[7] No es compatible con el Estado de Derecho admitir que la persecución penal de un delito (quizás de escasa entidad) pudiera hacer ceder una indagación parlamentaria trascendental.[8] Y menos asumible sería ello, cuando fuera el Ejecutivo el que, torticeramente, *interesara* oficialmente del (o sugiriera informalmente al)[9] Fiscal General del Estado la interposición de una querella (art. 8.1 EOMF) para evitar una investigación parlamentaria electoralmente perjudicial.[10] Y, al revés, no parece lógico asumir que una indagación parlamentaria sobre determinados hechos pudiera obstruir la incoación de un proceso penal de relevancia para la sociedad, solo por haber comenzado con anteriori-

---

[5] Arts. 161.1.a) CE y 39.1 LOTC.

[6] Para Alemania: Glauben, P. J., «Parlamentarische...», *op. cit.*, p. 452; Linke, T., *Entstehung..., op. cit.*, p. 1181; o Vetter, J., «Rechtsfragen...», *op. cit.*, p. 347: «*Parlamentarisches Untersuchungsverfahren und Strafverfahren sind vielmehr auf der Ebene des Verfassungsrechtes gleichrangig*».

[7] *Cfr.* cap. IX.1.

[8] Gude Fernández, A., *Las comisiones..., op. cit.,* p. 282; y Vetter, J., «Rechtsfragen...», *op. cit.*, p. 358: «[...] *das Interesse der Allgemeinheit an der Strafverfolgung einer einzelnen Person nicht höher zu bewerten* [*ist*] *als dasjenige an der sachgerechten Erledigung des einem Untersuchungsausschuß vom Parlament erteilten Untersuchungsauftrages*».

[9] Wolf, G. A., *Parlamentarischer..., op. cit.,* p. 141.

[10] De experiencias así da cuenta la historia de la República de Weimar: Wolf, G. A., *Parlamentarischer..., op. cit.,* p. 140.

dad.[11] De ahí no deriva, sin embargo, que en determinadas circunstancias la pluralidad de investigaciones no sea problemática y que el Parlamento (y solo él), por decisión propia, pueda suspender o reblandecer la indagación, cuando ésta pueda suponer un peligro para un proceso penal concomitante.[12] El principio de necesidad (oficialidad[13] o legalidad[14]) impide, por otro lado, que otros órganos del Estado puedan abstenerse de perseguir un delito público por temer que pueda entorpecerse una investigación parlamentaria (arts. 105.1, 303.I y 308.I LECrim y 408 CP).[15]

1.2. No está habilitado el legislador para prohibir la pluralidad de actividades

A este respecto hay que partir de que el Parlamento no está habilitado para prohibir *ad eternum* la pluralidad de investigaciones.[16] No puede disponer el Parlamento de una facultad constitucional y vedar, incluso a posteriores Cámaras, su ejercicio: la constitucionalización de las CPI implica una garantía, de manera que le está prohibido a la mayoría parlamentaria suprimir directa o indirectamente «las atribuciones investigadoras que han de ser propias de cualquier Parlamento democrático»[17]. Lo contrario sería tanto como asumir que

---

[11] Una norma tal se prestaría, seguro, al abuso.

[12] *Cfr.* cap. XII.5.3.

[13] Barja de Quiroga, J., *Tratado..., op. cit.,* p. 2388; o De la Oliva Santos, A., «cap. 1...», De la Oliva Santos, A. *et al., Derecho procesal penal*, 7.ª ed., Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid, 2004, p. 32.

[14] Nieva Fenoll, J., *Fundamentos..., op. cit.*, p. 19. Se deja aquí sentir la influencia de la StPO que, bajo la rúbrica «principio de legalidad» establece la obligación de la Fiscalía, salvo que se prevea otra cosa, de intervenir para la persecución de todos los delitos (perseguibles de oficio), siempre que existan indicios fácticos suficientes (cap. 152.II).

[15] Banacloche Palao, J. y Zarzalejos Nieto, J., *Aspectos..., op. cit*, p. 34; Pérez-Cruz, A. J. *et al.*, *Derecho procesal..., op. cit.,* p. 71; Tomé García, J. A., *Curso..., op. cit*, p. 38; Prieto-Castro y Ferrándiz, L. y Gutiérrez de Cabiedes, E., *Derecho procesal penal*, 2.ª ed., Tecnos, Madrid, 1978, p. 90. También: STS (Sala de lo Penal) 795/2016, de 25 de enero, FJ 10; STS (Sala de lo Penal) 228/2015, de 21 de abril, FJ 1; STS (Sala de lo Penal) 316/2013, de 17 de abril, FJ 2; o STS (Sala de lo Penal) 228/2013, de 22 de marzo, FJ 2.

[16] Propone la prohibición: Caamaño, F., «Comisiones...», *op. cit.*, p. 172. En contra, *cfr.* Torres Bonet, M., *Las comisiones..., op. cit.*, p. 153; o Gude Fernández, A., *Las comisiones..., op. cit.*, pp. 282 y ss. Para Bélgica, *cfr.* Lagasse, N. y Baeselen, X., *Le droit...*, *op. cit*, p. 31.

[17] Álvarez Ossorio-Fernández, C., *Teoría...*, *op. cit.*, p. 99.

está legitimado el Parlamento para disponer, por ejemplo, de la potestad legislativa que el art. 66.2 CE le atribuye, pero que no le obliga a ejercitar.

De tal manera, carece el Parlamento de legitimación para prohibir la pluralidad de indagaciones (simultáneas o no), supeditando su inicio o continuación a que no se ejercite alguna actividad jurisdiccional. Admitirlo así comportaría, además, que los órganos jurisdiccionales (o indirectamente el Ejecutivo, como ya se ha dicho) podrían condicionar el *si* de una indagación parlamentaria, decisión que la CE solo atribuye a las Cámaras (art. 76.1 CE) y a ningún órgano más. Cuestión distinta sería que las CPI solicitaran de Pleno la suspensión de actividades, cuando consideraran que ponen en peligro un proceso penal concomitante. Y cuestión distinta sería también que la Ley o el Reglamento de las Cámaras establecieran una serie de supuestos en que, *potestativamente*, pudiera la CPI suspender una indagación por tal motivo (*cfr.* cap. XII.5.3).[18] Ahora bien, la prohibición absoluta y radical de indagar sobre hechos *sub iudice* no es compatible con la CE y como se ha dicho ya en otros países, esa prohibición es «*une position trop radicale*»[19].

2. Orientación teleológica del proceso penal en contraste con la investigación parlamentaria

2.1. Consideraciones generales

Ya ha puesto de relieve el TC que la actividad parlamentaria de investigación «es una actividad de naturaleza estrictamente política, que en modo alguno puede ser reputada o calificada como jurisdiccional»[20], lo que no

[18] STC 77/2023, de 20 de junio, FJ 3 A): «Aunque el legislador, en su amplio margen de configuración, podría limitar o establecer restricciones a dicha coexistencia con la finalidad de salvaguardar bienes dignos de protección constitucional, en ausencia de dicha restricción legal no es posible afirmar, como sostiene la recurrente, que la iniciación de una investigación judicial lleve necesariamente aparejada la paralización o suspensión de la investigación parlamentaria».

[19] Lagasse, N. y Baeselen, X., *Le droit..., op. cit.*, p. 33. Otros autores belgas, sin embargo, señalan que una de las «*deux principales faiblesses*» de su Derecho es que la investigación parlamentaria y la actividad judicial puedan transcurrir a la vez sobre unos mismos hechos (Velu, J., *Considérations..., op. cit.,* p. 124).

[20] STC 77/2023, de 20 de junio, FJ 3 A); STC 133/2018, de 13 de diciembre, FJ 8; STC 39/2008, de 10 de marzo, FJ 7; o STC 46/2001, de 15 de febrero, FJ 2. Tampoco la actividad de otras Comisiones, como la Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas lo es (ATC 664/1987, de 7 de noviembre, FJ 1).

significa que (no siendo vinculantes sus conclusiones para los Tribunales: art. 76. 1 CE) no puedan derivar efectos jurídicos de ella[21]. Así, al margen de los efectos concretos que la indagación produzca (como hecho), lo que sí es claro es que la investigación parlamentaria no es manifestación alguna de la función jurisdiccional que, prescindiendo ahora de mayores debates sobre su naturaleza y contenido, se atribuye a una clase de sujetos: los órganos judiciales (art. 117.3 CE). Particularmente, no corresponde a las CPI ninguna facultad para declarar la responsabilidad o no de una persona respecto de un hecho delictivo (o contrario a una norma administrativa).[22] Solo a los Tribunales (o, en su caso, a la Administración Pública) corresponde extraer consecuencias jurídicas en este sentido.[23] De tal manera, no despliegan las CPI potestad jurisdiccional alguna, a pesar de que su puesta en escena es, en ocasiones, similar. Y justamente esa puesta en escena ha sido considerada por el TC para abordar la vigencia de la presunción de inocencia frente al Parlamento (*cfr.* cap. VII.5.2.1):

> «Las formalidades de las que están revestidas las actuaciones del poder público así como su *auctoritas* tienen la suficiente virtualidad para afectar, o incluso quebrar, frente a los demás, la consideración de inocente garantizada por el art. 24.2 CE en ausencia de condena judicial; especialmente en aquellos casos en los que dichas actuaciones son objeto de difusión pública»[24].

Entonces: no hay en la indagación parlamentaria función jurisdiccional alguna. Esta persigue, además, finalidades divergentes: «[...] *l'inchiesta parlamentare e il processo, non solo penale, muovono da premesse diverse verso diverse finalità, sono espressione di poteri differenti ed esercitati in forme dissimili*»[25]. Se distinguen, pues, la actividad de indagación parlamentaria y la jurisdiccional en su finalidad. La de las CPI ha sido ya abordada (*cfr.* cap. II.4), de modo que resta ahora tratar los fines del proceso penal en contraste con aquella.

---

[21] *Cfr.* V.9.1.

[22] Así se ha reconocido expresamente en otros países como Estados Unidos: «*It is neither important nor proper for a congressional committee to decide the legal or moral guilt of a particular person*»: Hoffmann, W.F., «The Legitimate Functions...», *op. cit.,* p. 532. También es así en Argentina: Rodríguez-Ferrand, G., «Argentina», en Acosta, L. (dir.), *Parliamentary Right..., op. cit.*, p. 5.

[23] STC 85/2018, de 19 de julio, FJ 5.

[24] STC 77/2023, de 20 de junio, FJ 6.

[25] Fenucci, F., *I limiti..., op. cit.,* p. 167.

2.2. Fines del proceso penal

Cumple el proceso penal como instrumento diversas funciones, reconducibles en gran medida a las que llena la pena como consecuencia jurídica del delito. Si el proceso penal está al servicio de la actuación y materialización del Derecho penal (que a la vez tiene por objeto la tutela subsidiaria de bienes jurídicos protegidos, dirigida a permitir el libre desarrollo de la personalidad)[26], parece lógico entender que, *mediatamente*, la finalidad que persigue el proceso es la que *inmediatamente* persigue el Derecho penal.[27] Así trasluce en la lapidaria, pero no completamente certera frase de Mommsen: «(e)l Derecho penal sin proceso penal es un mango [de cuchillo] sin filo y el proceso penal sin Derecho penal es un filo sin mango»[28]. Y así, a pesar de las reservas que se le harán a una concepción tal del proceso penal (*cfr.* cap. IX.2), no puede comprenderse la finalidad del proceso penal sin considerar cuál sea el que persigue la norma penal que aquel materializa y concreta.[29] Y no solo debe considerarse la finalidad que persigue la *norma penal* sino, particularmente, la de *una* de las clases de consecuencias jurídicas que aquella prevé cuando se realiza su supuesto de hecho: la pena.[30]

2.2.1. *Inmediato: instrumento para la persecución del delito, respetando los derechos elementales del ser humano*

La finalidad inmediata que justifica la existencia del proceso penal es la necesidad del Estado de legitimar frente a la sociedad (y frente a sí mismo) la

---

[26] Roxin, C., *Strafrecht..., op. cit.*, pp. 69 y 70.

[27] Beling, E., *Deutsches..., op. cit.,* p. 5: «[...] Al fin y al cabo, no son más que provincias de un ordenamiento jurídico idéntico y, de tal manera, el Derecho procesal penal sólo está al servicio del Derecho penal».

[28] Mommsen, T., *Römisches Strafrecht,* Verlag von Duncker & Humblot, Leipzig, 1899, p. VII.

[29] Al respecto, *cfr.* Armenta Deu, T., «Pena y proceso: fines comunes y fines específicos», *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, Tomo 48, Fasc./Mes 2, 1995, pp. 441 y ss. Ello explica que algunos autores aborden los fines de la pena bajo los epígrafes relativos a la función del proceso penal. Así: Moreno Catena, V. y Cortés Domínguez, V., *Derecho procesal..., op. cit.,* pp. 39 y ss.

[30] Al margen de este análisis quedan otras consecuencias jurídicas que dimanan de la pena impuesta en el proceso penal, como las medidas de seguridad (art. 95 y ss. CP) o las consecuencias jurídicas accesorias (arts. 127 y ss. CP). Ninguna despliega relevancia en contraste con la investigación parlamentaria.

persecución del delito, que deseablemente termina bien castigando al responsable, bien absolviendo al inocente. Pretende el proceso, como instrumento al servicio de la función jurisdiccional, aclarar un supuesto de hecho (igual que las CPI) sirviéndose de incisivas potestades de indagación para imponer o no la consecuencia jurídica que prevé la Ley.

De esta manera, la función primera del proceso penal es, previa su declaración, materializar la legítima pretensión del Estado de castigar conductas subsumibles en los tipos que establecen las Leyes penales.[31] Es decir, averiguar (en la medida de lo posible) la verdad sobre la posible comisión de un hecho delictivo e imponer, a quien corresponda según las reglas de imputación, la consecuencia jurídica prevista.[32] Así, la actuación del *ius puniendi* ha sido entendida, doctrinal[33] y jurisprudencialmente[34], como una de las funciones que cumple el proceso penal. A este respecto se afirma, además, que el proceso penal es el *único medio* de que dispone el Estado para hacer regir el Derecho penal.[35] Este cobra vigencia, sin embargo, por otros medios[36]: cuando sujetos públicos y privados se abstienen de realizar conductas que castiga el Derecho penal también lo hacen vi-

---

[31] Beulke, W. y Swoboda, S., *Strafprozessrecht..., op. cit.,* p. 3.

[32] Fischer, T., «Einleitung», en *Karlsruher Kommentar zur Strafprozessordnung*, 9. Aufl., C. H. Beck, München, 2023, ap. 3.

[33] Barja de Quiroga, J., *Tratado..., op. cit.,* p. 217; Tomé García, J. A., *Curso..., op. cit.,* p. 26; De la Oliva Santos, A., «§ 1...», De la Oliva Santos, A. *et al., Derecho procesal..., op. cit.,* p. 30; Gimeno Sendra, V., *Derecho..., op. cit.*, p. 66; Armenta Deu, T., *Lecciones..., op. cit.*, p. 32; Moreno Catena, V. y Cortés Domínguez, V., *Derecho..., op. cit.,* p. 37; Banacloche Palao, J. y Zarzalejos Nieto, J., *Aspectos..., op. cit.* p. 29; Perales, M. y Enciso, A., *Notas de Derecho procesal penal*, Lit. E. Nieto, Madrid, s/a, p. 14; Gómez Orbaneja, E. y Herce Quemada, V., *Derecho..., op. cit.,* p. 1; Fenech, M., *Derecho...*, p. 484; Beling, E., *Deutsches..., op. cit.*, p. 25; o Kudlich, H., «Einleitung», en *Münchener... (StPO), op. cit.*, ap. 5

[34] STC 69/2022, de 2 de junio, FJ 3 a); STC 68/2022, de 2 de junio, FJ 3 a); STC 63/2022, de 10 de mayo, FJ 3 a); STC 150/1998, de 29 de septiembre, FJ 5; o STC 124/1984, de 18 de diciembre, FJ 6, que se refieren al procedimiento penal «como medio para la fijación de la verdad y de su consiguiente tratamiento legal».

[35] Gómez Orbaneja, E. y Herce Quemada, V., *Derecho..., op. cit.,* p. 1; Fernández Montalvo, R., «Garantías constitucionales...», *op. cit.,* p. 60 (aunque referido solo a la imposición de la pena); o Moreno Catena, V., «La garantía...», *op. cit.,* p. 13.

[36] Sin querer entrar aquí en la polémica sobre si el Derecho penal es Derecho público o privado. Al respecto, Guasp, J. *Derecho*, autor/editor, Madrid, 1971, p. 523: «[...] *Derecho penal* es, por el contrario, el derecho privado que se caracteriza porque las consecuencias sancionadoras que de él derivan son sanciones penales, o sea, males intrínsecos, infligidos en el caso de realización positiva o negativa de ciertas clases de conductas, variando estos males a tenor de la complejísima variedad de las penas [...]».

gente, a pesar de que no existe (todavía o quizás nunca) aplicación procesal.[37] A lo que el Estado se obliga es a garantizar que solo impondrá una pena tras el debido proceso (art. 3.1 CP y 1 LECrim).[38] Eso no supone, sin embargo, que *todo* el Derecho penal sea, *en todo caso*, hecho eficaz por ese medio.

Tan Derecho y tan eficaces son las normas que prescriben la nulidad del testamento ológrafo cuando no se cumplen determinados requisitos de forma (arts. 688 y ss. CC) como las normas que castigan el asesinato (art. 139 CP). Y si las primeras rigen cuando los testadores se atemperan a ellas, también rigen (*privadamente*) las segundas cuando potenciales criminales se abstienen de asesinar (lo que no obsta a reconocer las dificultades de comprobación empírica a ese respecto)[39]:

> «[...] (s)i deben ser evitadas vulneraciones del Derecho en general, entonces debe, junto a la coacción física, haber otra distinta, previa a la vulneración del derecho y *más allá del Estado* [la cursiva es nuestra], que despliegue eficacia en todo caso concreto, sin que se presuponga una vulneración previa. Una coacción de este tipo solo puede ser psicológica»[40].

Ahora bien, cuando la consecuencia jurídica que prevé el Derecho penal es una pena, solo está legitimado el Estado para imponerla a través del proceso (arts. 1 LECrim y 3.1 CP). Esa finalidad inmediata de actuación del Derecho penal toma cuerpo, en el Estado de Derecho, a través de una sucesión jurídicamente reglada de trámites que se caracterizan por respetar garantías inherentes (o reconocidas como inherentes) a la persona: el proceso. La consecuencia fundamental de lo anterior es que la persecución del delito no puede suceder, en el

---

[37] Schroeder, F-C., *Strafprozessrecht*, 4. Aufl., Verlag C. H. Beck, München, 2007, p. 4.

[38] En Tomás y Valiente, F., «"In dubio pro reo", libre apreciación de la prueba y presunción de inocencia», *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 20, 1987, p. 25 aparece eso expresado con nitidez: «De la certeza inicial sobre la inocencia el juez puede llegar a la contraria, pero sólo dentro del proceso, merced a una actividad probatoria que reúna los requisitos ya analizados y tras una valoración o apreciación libre de aquella»; o, todavía más claro: «De una certeza a otra, el proceso como camino y la duda como imposible jurídico» (p. 26).

[39] Lascuraín Sánchez, J. A., «Cuándo penar...», en Lascuraín Sánchez, J. A. y Rusconi, M. (dirs.), *El principio..., op. cit.*, p. 307.

[40] Feuerbach (Ritter von), A., *Lehrbuch des gemeinen in Deutschland gültigen peinlichen Rechts*, 11. Aufl., Druck und Verlag von Georg Friedrich Heyer, Giessen, 1832, p. 15. Sobre su teoría de la pena, *cfr.* Greco, L., *Lebendiges und Totes in Feuerbachs Straftheorie: ein Beitrag zur gegenwärtigen strafrechtlichen Grundlagendiskussion*, Duncker & Humblot, Berlin, 2009.

Estado de Derecho, «a cualquier precio»[41] en expresión del BGH que ha hecho fortuna. Desde antiguo se reconoce ya, pues, que el proceso debe adaptarse tanto «al poder del Estado sobre el individuo como a la protección del individuo»[42]; o como sintetiza Barja de Quiroga: el fin del proceso es «la realización del *ius puniendi* en condiciones de justicia»[43].

En contraste con aquella finalidad, no materializan las CPI pretensión alguna de tal clase: no declaran la existencia ni tampoco realizan ninguna pretensión del Estado de reprimir una conducta que ha sido declarada previamente punible. Que las CPI declarasen la existencia del derecho del Estado a castigar por unos hechos en particular es incompatible con la posición jurídica de quienes ejercitan el *ius puniendi*: los Tribunales penales y la Administración Pública. Supondría, además, la comisión de un delito del art. 508.1 CP.[44] Y, por tanto, no hay nadie «incriminado en [una] comisión»[45] (o por una comisión). Ahora bien, que las CPI no estén habilitadas para ejercitar ningún *ius puniendi,* ni tampoco dirigir totalmente su actividad indagatoria a hechos penalmente relevantes[46], no significa que no estén habilitadas para calificar (y solo calificar) jurídicamente una conducta. Así sucede, de hecho, en la práctica nacional[47]

---

[41] S. del BGH de 14 de junio de 1960 (1 StR 683/59), ap. 15.

[42] Beling, E., *Deutsches...*, p. 27.

[43] Barja de Quiroga, J. *Tratado*..., p. 2561.

[44] En la historia ha habido intentos al respecto. El Sr. Argüelles propuso en las Cortes de Cádiz el nombramiento de una «comisión especial suprema de justicia, compuesta de tres individuos, que reasumiendo para solo este caso la autoridad judicial, haga dentro de un término fijo una visita de todas las causas criminales de notorio atraso [...] y concluido su encargo, de cuenta al Congreso en sesión pública de cuanto hubiere resultado» (DSCGE, Núm. 187, 4 de abril de 1811, p. 822). La propuesta fue aceptada: DSCGE, Núm. 218, 7 de mayo de 1811, p. 1036. El delito del art. 508.1 CP solo puede ser cometido por autoridad o funcionario público (y no por particular).

[45] DSPA – Comisión de investigación de la Fundación Andaluza Fondo..., Núm. 164, 8 de noviembre de 2019, p. 68.

[46] STC 107/2025, de 12 de mayo, FJ 2.B.b), lo que supondría una «conmixtión de funciones que, como se ha dicho, está constitucionalmente vedada».

[47] DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa a la utilización ilegal de efectivos, medios y recursos..., Núm. 19, 11 de noviembre de 2021, p. 6: «[...] Pues imagínese en la comunidad de Cataluña si se tiene que conocer todo el mundo y todo tiene que justificarse, también los nombramientos, *basándose en un conocimiento, que, en cualquier caso, tampoco sería ningún delito* [...]». La cursiva es nuestra. *Cfr.* también el dictamen de la CPI relativa al accidente de Spanair, donde se atribuye responsabilidad a sujetos privados: *Cfr.* DSCG – Congreso de los Diputados, Núm. 101, 13 de mayo de 2021, pp. 8 y ss.

y autonómica[48], a pesar de que el TC[49] y la doctrina[50] niegan tal posibilidad.

Calificar jurídicamente una conducta no significa necesariamente extraer consecuencia *jurídica* alguna de ella ni mucho menos entender «probado» un delito.[51] Calificar es tomar unos hechos y subsumirlos en el supuesto (de hecho) de una norma jurídica, sin que extraer consecuencia jurídica alguna sea inherente al acto de *calificar*.[52]

> Ejemplo: no extraen ni producen consecuencia jurídica alguna (más que la que produce el propio *trámite* o *hecho*)[53] las partes cuando califican unos hechos en el sentido de los arts. 650 y ss. LECrim. Calificación que necesariamente es provisional y que no supone, por tanto, efecto jurídico alguno (más que el ya señalado).[54] Tampoco producen consecuencia jurí-

---

[48] La CPI nombrada por el Parlament de Cataluña para investigar sobre la aplicación del art. 155 CE analiza muy detalladamente la «(*l*)*egalitat i conveniència de l'aplicació de l'article 155*» CE. *Cfr.* BOPC, Núm. 648, 16 de julio de 2020, pp. 83 y ss.

[49] STC 77/2023, de 20 de junio, FJ 3 A); STC 133/2018, de 13 de diciembre, FJ 8.

[50] *Cfr.* Pérez-Ugena y Coromina, A., *El Consejo General..., op. cit.*, p. 421, para el que la calificación sería contraria a la independencia judicial. En realidad, la calificación no es vinculante (ni siquiera las conclusiones: art. 76.1 CE) y no se llega a entender, por tanto, cómo una calificación de las Cortes Generales pueda ser lesiva de la posición de los jueces. Carecen aquellas de legitimación para extraer consecuencia jurídica alguna.

[51] *Cfr.* DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa a la utilización ilegal de efectivos, medios y recursos..., Núm. 12, 13 de mayo de 2021, p. 4. No siempre se extralimitan en este sentido los parlamentarios: «[...] no es el objeto de esta Comisión definirle a usted como culpable o inocente» (DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa a la utilización ilegal de efectivos, medios y recursos..., Núm. 18, 20 de octubre de 2021, p. 19). Y, en fin: «*Né sarebbe argomento persuasivo far notare che fine dell'inchiesta non è l'accertamento della responsabilità penale, l'inflizione della pena, ma una semplice raccolta di dati, di notizie, poiché, se nella relazione d'inchiesta fosse affermata la responsabilità penale di qualcuno, la commissione d'inchiesta usurperebbe l'ufficio del giudice*» (Fenucci, F., *I limiti..., op. cit.*, pp. 140 y 141); o, en Bélgica: «*Mais elle ne peut rechercher par exemple si une personne inculpée par le juge doit être condamnée ou acquittée*» (Velu, J., *Considérations..., op. cit.,* p. 124).

[52] Ya en la doctrina alemana, en los años 50 del siglo pasado, se hizo notar que las CPI tienen legitimidad para valorar jurídicamente un supuesto de hecho, siempre que se abstengan de pretender extraer consecuencias jurídicas de ello. *Cfr.* Linke, T., *Entstehung..., op. cit.*, p. 1178.

[53] Cuestión distinta son las consecuencias jurídicas que comporta la calificación de unos hechos en el proceso penal que, por exigencia del principio acusatorio, debe ser respetada.

[54] STC 45/2022, de 23 de marzo, FJ 4.4; STC 91/2021, de 22 de abril, FJ 3.4; STC 186/1990, de 15 de noviembre, FJ 4; o STC 20/1987, de 19 de febrero, FJ 4.

> dica alguna los peritos versados en Derecho extranjero (art. 281.2 LEC), que subsumen (o pueden subsumir) hechos en una norma jurídica (extranjera), pero a los que está vedado extraer consecuencia alguna.[55] Solo presentan una situación jurídica y califican, en su caso, un hecho con arreglo a ella. La extracción de consecuencias queda reservada, sin embargo, al Juez. Y, a veces, ni siquiera: por ejemplo, el Juez de instrucción puede calificar unos hechos al dictar auto de transformación de diligencias previas en el procedimiento abreviado. Esta no es, sin embargo, vinculante.[56]

De tal manera, las CPI están legitimadas para realizar calificaciones jurídicas, pero no a extraer consecuencia alguna de ella. Entonces, si las CPI no están legitimadas para extraer consecuencia alguna de esas calificaciones, es lógico admitir que una indagación parlamentaria encaminada *totalmente* a verificar si ciertas conductas son o no subsumibles en un ilícito penal o administrativo es inconstitucional. Y es inconstitucional (no solo por excesiva, como defiende el TC)[57] sino por estéril. Lo prohibido es, entonces, que la indagación se dirija totalmente al esclarecimiento *penal* de unos hechos que pueden ser relevantes tanto política como penalmente:

> «Una cosa es que como consecuencia de una investigación parlamentaria la Cámara concluya que determinadas actuaciones nocivas para el interés público podrían ser, además, constitutivas de delito y ordene dar cuenta de ello a los órganos de la jurisdicción penal para su adecuada investigación y enjuiciamiento (en su caso), y otra muy distinta es que apreciados los indicios de criminalidad al inicio de la investigación, la Cámara oriente su actividad investigadora precisamente a esclarecer dichos actos, a tratar de constatar la concurrencia de los elementos que los harían penalmente relevantes y a determinar la persona a la que corresponde su autoría, actividades reservadas exclusivamente a los órganos judiciales»[58].

Lo que, desde luego, no está prohibido (ni puede constitucionalmente estarlo: *cfr.* cap. IX.1) es que las CPI indaguen unos hechos trascendentales para

---

[55] STS (Sala de lo Penal) 189/2021, de 3 de marzo, FJ 4; STS (Sala de lo Penal) 294/2019, de 3 de junio, FJ 14; o STS (Sala de lo Penal) 277/2018, de 8 de junio, FJ 25. *Cfr.* también STS (Sala de lo Civil) 578/2021, de 27 de julio, FJ 6.

[56] Banacloche Palao, J. y Zarzalejos Nieto, J., *Aspectos..., op. cit.*, p. 254.

[57] STC 77/2023, de 20 de junio, FJ 3 A).

[58] STC 77/2023, de 20 de junio, FJ 3 A a).

la comunidad que solo mediatamente son relevantes para los órganos jurisdiccionales. En todo caso, para lo que sí están habilitadas es para poner tales hechos en conocimiento (y su calificación, si quieren) del MF (arts. 76.1 CE y 3.2 LO 5/1984) o de la autoridad judicial (art. 262.I LECrim)[59] a los efectos oportunos. Del mismo modo, que no puedan extraer consecuencia jurídica alguna de estos hechos, no significa que su actividad no sea idónea para lesionar bienes *jurídicos* (*cfr.* cap. V.9).

2.2.2. *Mediatos*

Cuando la consecuencia jurídica a imponer es una pena, el proceso penal permite *mediatamente* llenar, además, otras funciones, que solo lejana y parcialmente pueden cumplir también las CPI.[60] Así, además de esa función inmediata o meramente instrumental que cumple el proceso penal, legitimando la persecución del delito al respetar los derechos básicos del ser humano, cumple hoy otra serie de funciones, que no pueden quedar al margen de la finalidad general del Derecho penal (proteger bienes jurídicos protegidos y garantizar, así, el desarrollo de la libre personalidad)[61].

2.2.2.1. Retribución

El proceso penal puede cumplir mediatamente una función retributiva o de mero castigo que (hoy vehementemente puesta en duda)[62] corresponde en primera instancia a la pena. Sustento ético para esta función retributiva de la pena encontró Kant en su *Grundlegung zur Metaphysik der Sitten*, aparecida en 1785. Si el ser humano no puede ser instrumentalizado sin desmedro de su dignidad, es claro que la pena no puede servir a ningún otro fin más que al puro castigo:

> «[...] La sangre inocente derramada clama venganza [...] El crimen no puede quedar impune; si la pena no recae sobre el criminal, sus descen-

[59] Así ha sucedido en alguna ocasión: ATS (Sala de lo Penal) s/n. de 7 de julio de 2016, FJ 1.

[60] Funciones solo mediatas, que no pueden exceder tal condición, si no quiere desnaturalizarse el proceso penal (Beling, E., *Deutsches..., op. cit.*, p. 27).

[61] Roxin, C., *Strafrecht..., op. cit.*, p. 70.

[62] *Cfr.* Roxin, C., *Strafrecht..., op. cit.*, pp. 72 y 73.

> dientes tendrán que pagarlo; o si no sucede en su vida, deberá suceder en una vida (después de la muerte), lo que también se acepta expresamente y se cree de buen grado, de modo que se equilibre la pretensión de justicia eterna. [...]»[63].

Distinto (y también discutido)[64] sustento encontró Hegel para esta función retributiva inmediata de la pena (y mediata del proceso penal): la Ley *afirma* una situación jurídica (tesis), la conducta delictiva la *niega* (antítesis) y el Estado, a través de la pena, *reafirma* la vigencia de aquella situación jurídica anudando a la conducta la consecuencia jurídica prevista (síntesis).[65] La pena tiene por finalidad, aquí, la restauración de la vigencia del Derecho. Ninguna más. Desde estas perspectivas, el proceso penal cumple, como instrumento, una función meramente retributiva, bien impidiendo que la persona sea instrumentalizada, bien restaurando el vigor de la Ley penal que ha sido desconocida.[66]

No persigue la indagación parlamentaria ninguna finalidad homologable: no permite instrumentalizar *directamente sanción* jurídica alguna por más que, en la práctica, puedan lesionar las CPI derechos fundamentales (y que, por tanto, sea su actividad indirectamente sancionadora o aflictiva: *cfr.* cap. V.9). Es decir, la eficacia fácticamente sancionadora de la actividad de una CPI no está siempre presidida por una tendencia *final*: es, simplemente, consecuencia del escaso *self-restraint* con que, en ocasiones, actúan.

No puede cumplir una CPI ninguna función de retribución *jurídica*, pues no admite la investigación parlamentaria más sanción (*stricto sensu*) que la meramente política o moral.[67] Y esta no es apta, por tanto, para restaurar

---

[63] Kant, I., *Grundlegung..., op. cit.*, pp. 349 y 350. *Cfr.* Mosbacher, A., «Kants präventive Straftheorie», *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie*, Vol. 90, Núm. 2, 2004, pp. 210 y ss. *Cfr.* también: Hill, T. E., «Kant on Punishment: A Coherent Mix of Deterrence and Retribution?», *Jahrbuch für Recht und Ethik*, Núm. 5, 1997, pp. 291 y ss.

[64] Se discute con viveza qué posición asumió realmente Hegel, si el retribucionismo o si, en sus teorías, subyace la prevención general. Al respecto, *cfr.* Merle, J. C., «Was ist Hegels Straftheorie?», *Jahrbuch für Recht und Ethik*, Vol. 11, 2003, pp. 145 y ss.

[65] Hegel, G. W. F., *Enzyklopädie der philosophischen Wissenschaften im Grundrisse — Zum Gebrauch seiner Vorlesung*, Verlag von L. Heimann, Berlin, 1870 (orig. 1817), pp. 102 y ss.; y Hegel, G. W. F., *Grundlinien der Philosophie des Rechts oder Naturrecht und Staatswissenschaft im Grundrisse,* Verlag von Duncker und Humblot, Berlin, 1833 (orig. 1820), p. 289.

[66] Sobre las posiciones de Kant y Hegel, *cfr.* Hörnle, T., *Straftheorien*, 2. Aufl., Duncker & Humblot, Berlin, 2017, pp. 17 y ss.

[67] Lo que no significa que el *daño* (*cfr.* cap. V.9.1) que puede producir una investigación parlamentaria no deba ser reparado (*cfr.* cap. XII5.2.2).

la vigencia de una norma jurídica, ni tampoco para reparar la quiebra del valor justicia.[68]

2.2.2.2. Prevención

Además de esta función retributiva o represiva, el proceso penal cumple mediatamente una función preventiva que opera en un doble ámbito: general (*erga omnes*) y especial (*inter partes*, es decir, entre el Estado y el delincuente). Esta función preventiva del proceso penal que no puede magnificarse hasta entender que el «Derecho penal carece de realidad concreta fuera de su proceso correspondiente»[69], pues el Derecho penal no produce efectos solo cuando es aplicado por los Tribunales, sino también cuando los destinatarios de las normas se abstienen (sin proceso alguno) de cometer un delito (*cfr.* cap. IX.2).

La posible pena opera como advertencia para los destinatarios (primarios o secundarios) de la norma penal. Funciona, por tanto, como una suerte de amenaza que *aconseja* no realizar la conducta punible, a fin de evitar la consecuencia jurídica. Tanto la norma penal como la pena misma cumplen esa función, en palabras de uno de los precursores de esa posición, de «coacción psicológica» (*psychologischer Zwang*)[70].

Además de tal función intimidatoria que se atribuye a la norma penal y a la pena, se añade una función positiva o afirmativa de la vigencia del Derecho (penal).[71] Puede ser esta cumplida por la pena y por el proceso. No así por la norma, que no puede afirmarse *a sí misma* sin ayuda de la pena (que se impone, claro, tras el proceso).

---

[68] Valor que, incluso bajo el *nomen* retribución (penal), está el Estado constitucionalmente llamado a perseguir: la CE se posiciona expresamente respecto del valor Justicia. Ya en el Preámbulo que la introduce se hace constar la voluntad de la nación española de, deseando establecer la *justicia*, la libertad y la seguridad, garantizar la convivencia democrática dentro de la CE y de las Leyes, «conforme a un orden económico y social *justo*». También en el precepto inaugural de la CE se hace explícito el posicionamiento de España, como Estado social y democrático de Derecho, en favor del valor Justicia. De esas solas previsiones de la CE debe derivar, por lo menos, un indicio no solo axiológicamente favorable respecto de la persecución de la Justicia por el Estado, sino también normativo (si es que eso, en realidad, no es lo mismo). La CE permite afirmar, entonces, que el Estado tiene habilitación constitucional para perseguir la Justicia. Al servicio de esa tarea y de la sociedad, el Estado refuerza instrumentalmente su autoridad (*cfr.* cap. X.2.1).

[69] Armenta Deu, T., «Pena y proceso...», *op. cit.,* p. 446.

[70] Feuerbach (Ritter von), A., *Lehrbuch..., op. cit.,* 1832, p. 15.

[71] Mir Puig, S., *Derecho penal..., op. cit.*, p. 89.

Cumple la pena, además, una función de prevención especial, dirigida a evitar que cierta persona no vuelva a delinquir.[72] A pesar de que esta función disfruta de buen nombre (y prevalencia) entre las que desarrollan hoy la pena y el proceso penal, ha puesto de relieve Mir Puig diversas circunstancias en que la prevención especial no es necesaria, ni posible ni tampoco lícita.[73]

Además de lo anterior, la función preventivo-especial se dirige hoy, por mandato del art. 25.2 CE (respecto de las penas privativas de libertad), a rehabilitar o resocializar al que la sufre. No cumple esta función de prevención especial solo la pena (como consecuencia concreta) ni tampoco solo la norma penal (como mandato *in abstracto*) sino el mismo proceso penal: con dificultad se encontrará un destinatario concreto de la norma penal a quien no atemorice la posibilidad de verse sometido a un proceso penal, con independencia de si está convencido de su inocencia (y, por tanto, ni la norma penal ni la —en su mente imposible— pena surte ningún efecto preventivo): «El proceso es aquel lento y doloroso camino que han de recorrer mano a mano el juzgador y los juzgados [...]»[74]; o: «[...] por no hablar de la carga que supone preocuparse de que la condena y el castigo sean el final, el litigio en sí es un mal, con la agitación, la perturbación de la vida profesional, la coacción del gasto monetario que conlleva el litigio»[75].

No llena la indagación parlamentaria ninguna función preventivo-general. Si ya es dudosa la eficacia preventivo-general negativa de la norma penal y de la pena[76], más lo es que la ciudadanía en general pueda abstenerse de realizar una conducta, intimidada por una posible indagación parlamentaria en su contra (termine o no con conclusiones perjudiciales). No solo porque la función indagatoria del Parlamento no disfruta de la popularidad de la que gozan los procesos penales (aunque su presencia mediática es a veces parangonable)[77], sino porque su posible eficacia sancionadora (más allá de las incomodidades que puede suponer comparecer, como muestran los medios de comunicación) es desconocida entre la ciudadanía. Además, siendo inexistente un catálogo determinado de conductas reprochables, es imposible que el futuro *intimidado*

[72] Mir Puig, S., *Derecho penal..., op. cit.*, p. 91.

[73] Mir Puig, S., *Derecho penal..., op. cit.*, pp. 93 y ss.

[74] Fenech, M., *Derecho..., op. cit.*, p. 70

[75] Beling, E., *Deutsches..., op. cit.,* pp. 28 y 29.

[76] *Cfr.* Roxin, C. y Greco, L., *Strafrecht…*, *op. cit.*, p. 142 (nota 96).

[77] La STC 77/2023, de 20 de junio, ha tomado en consideración para determinar la vulneración de la presunción de inocencia por una CPI la repercusión mediática de la indagación parlamentaria (FJ 7 A b).

pueda saber qué se espera de él.[78] Más plausible es que el afectado por la investigación parlamentario pueda abstenerse en el futuro de incurrir en determinadas conductas, en el deseo de no volver a sufrir una indagación parlamentaria sobre su persona.

> Ejemplo: Un Ministro de Justicia que sufre una indagación por las Cortes Generales, fundada en hechos de corrupción de los que (finalmente) es absuelto, puede verse movido a evitar conductas de tal clase, para evitar otra desagradable investigación parlamentaria.

Ni resocialización ni rehabilitación es perceptible entre las finalidades que puede constitucionalmente perseguir la investigación parlamentaria.

2.2.2.3. Resarcimiento (no necesariamente pecuniario) del daño causado a la víctima del delito

El proceso penal está llamado, además, a cumplir una función restauradora de los derechos del perjudicado por el delito[79], abandonando así la tradicional «postergación material y procesal de la víctima»[80]. Tal función no puede predicarse de la norma penal (no puede resarcir un daño todavía no sucedido) y tampoco con rotundidad de la pena, pues solo supone perjuicio directo para el que la sufre y no más resarcimiento para la víctima que uno moral: ver que el que la hace, la paga. En todo caso, en el proceso penal del Estado de Derecho (social, sobre todo: art. 1.1 CE)[81] ya no se trata solo de que aquel instrumente la sanción por haberse cometido un delito, sino de que, en ese *imponer o no la sanción*, sean debidamente considerados los intereses de la víctima.[82] Este es el sentido que subyace en el EVD.

Ahora bien, esta función resarcitoria del daño que cumple hoy el proceso penal no es tampoco exclusiva suya, pues en la medida en que no supone *stric-*

---

[78] Roxin, C., *Strafrecht..., op. cit.*, p. 147.

[79] Gimeno Sendra, V., *Derecho..., op. cit.*, p. 67; Armenta Deu, T., *Lecciones..., op. cit.*, p. 31.

[80] Moreno Catena, V. y Cortés Domínguez, V., *Derecho..., op. cit.,* p. 41. *Cfr.*, en este sentido, Rostalski, F., «„Opferstrafrecht" — Paradigmenwechsel im deutschen Strafrecht», *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, Núm. 136, Vol. 2, 2024, pp. 373 y ss. (que desarrolla esta categoría de *Opferstrafrecht* como oposición al Derecho penal del enemigo para hacer notar el cambio de perspectiva que asume la legislación moderna).

[81] *Cfr.* Preámbulo EVD, ap. I.

[82] Fernández Montalvo, R., «Garantías constitucionales...», *op. cit.,* p. 60.

to sensu ejercicio del poder punitivo del Estado puede ser asumida sin problemas de constitucionalidad por órganos distintos a los jurisdiccionales. Es decir, fuera del proceso penal se ocupa también el Estado, constitucionalmente, de tutelar los derechos de la víctima. Lo hace la Administración Pública tratando de restaurar la posición social y vital de la víctima (art. 10.I EVD) y lo hace el legislador promulgando normas como el EVD (u otras).[83]

También pueden las CPI *resarcir* daños, dando cabida en los procedimientos a las víctimas de hechos con relevancia penal[84] o a *perjudicados* por decisiones administrativas[85]. Así ha sucedido, por ejemplo, en la comparecencia de un representante de las víctimas del accidente ferroviario ocurrido en Santiago de Compostela, el 24 de julio de 2013, ante la CPI nombrada para indagar sobre el[86]. Y así ha acontecido en otras CPI como la nombrada sobre el atentado del 11 de marzo de 2004 en Madrid[87] o sobre el accidente de Spanair[88]. También algún compareciente lo ha estimado posible ante el Parlamento de Cataluña.[89] Y, en ese mismo Parlamento se han hecho presentes víctimas de delitos, justa-

[83] Por ejemplo, la LO 2/2022.

[84] DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa a la utilización ilegal de efectivos, medios y recursos..., Núm. 7, 25 de marzo de 2021, pp. 39 y 40: «Nosotros [los parlamentarios] tenemos un marco en relación con la corrupción, que es uno de los elementos que se investiga en esta Comisión de investigación, y es el reconocimiento de los hechos, la reparación de los daños y la garantía de no repetición [...]».

[85] *Cfr.* DSPIB – Commissió no permanent d'investigació sobre les autopistes de Eivissa, Núm. 24, 9 de desembre de 2016, pp. 518 y ss.

[86] *Cfr.* DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación sobre el accidente ferroviario ocurrido en Santiago de Compostela el 24 de julio de 2013, Núm. 65, 10 de julio de 2018, pp. 2 y ss.

[87] *Cfr.* DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación sobre el 11 de marzo de 2004, Núm. 23, 15 de diciembre de 2004, p. 2 y ss. y p. 15 y ss.

[88] *Cfr.* DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa al accidente del vuelo JK 5022 de Spanair, Núm. 3, 9 de marzo de 2021, p. 12 y ss.; o Núm. 4, 10 de marzo de 2021, p. 2 y ss.

[89] DSPC – Comissió d'investigació sobre l'Espionatge de Representants Polítics..., Sèrie C, Núm. 509, 20 de gener de 2023, p. 36: «[...] *en aquest «què fer», fer una comissió d'investigació, com s'ha fet en aquest Parlament, és una primera passa, i és una primera passa en la línia fins i tot, m'atreviria a dir, de reparació. És a dir, per a aquestes persones que han vist vulnerats els seus drets fonamentals i que no estan obtenint cap mena de tutela en el sistema judicial espanyol, que hi hagi una comissió d'investigació en aquest Parlament és una primera via de reparació d'aquests drets que els han estat vulnerats*». *Cfr.* también: Parlament de Catalunya, Comissió d'investigació sobre la Pederàstia a l'Església, Sessió Núm. 4, 25 d'abril de 2023 (transcripció en brut), p. 33, donde la parlamentaria pide perdón a las víctimas.

mente en su calidad de tal.[90] Tras las inundaciones en Valencia (octubre de 2024) se ha planteado, igualmente, la participación de las víctimas del fenómeno natural en la indagación parlamentaria autonómica.[91]

Aun así, de lo anterior no se sigue que sea inherente a la indagación parlamentaria ninguna función resarcitoria del daño producido a la víctima del delito, lo que no impide que, efectivamente, el Parlamento asuma una reparación tal, con los límites marcados por la STC 85/2018, de 19 de julio:

> «[...] las actuaciones públicas que procuran la protección de las víctimas y su asistencia no han de orientarse prioritariamente a la investigación de posibles ilícitos penales, ni a la identificación y eventual castigo de los autores, sino, más precisamente, a la fijación del nexo causal entre determinados hechos, la producción del resultado dañoso y la situación de necesidad o atención de la que se hace merecedora determinada persona [...] el deslinde entre la tarea administrativa [parlamentaria, aquí] de reconocimiento y compensación respecto a la investigación y persecución de hechos delictivos ha de ser particularmente claro» (FJ 4).

De esta manera, mientras se abstengan las CPI de declarar culpables o inocentes, podrán desplegar una función de reparación del daño causado a las víctimas, aunque no desconociendo lo declarado en sentencia penal firme, como ha advertido ya el TC.[92]

---

[90] Parlament de Catalunya, Comissió d'investigació sobre la Pederàstia a l'Església, Sessió Núm. 4, 25 d'abril de 2023 (transcripció en brut). Ahí han *invitado* algunos comparecientes al Parlamento a tomar las medidas de reparación necesarias (p. 17).

[91] *Cfr.* «El PP pide en Les Corts que puedan acudir a la comisión de investigación "todas las asociaciones de víctimas que lo deseen"», *Levante*, 11 de junio de 2025.

[92] STC 85/2018, de 19 de julio, FJ 6; o STC 83/2020, de 15 de julio, FJ 10.

CAPÍTULO X

PLURALIDAD DE ACTIVIDADES SOBRE UNIDAD DE HECHOS (I): INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA RESPECTO DE HECHOS JUZGADOS

1. Consideraciones generales

Aclarado ya el rango constitucional de ambas actividades y los fines que persigue cada una, hay que abordar ahora los particulares problemas que se suscitan. En primer lugar, los supuestos en que el Parlamento examina hechos ya juzgados. Cuando esto sucede (y no es infrecuente)[1] no hay *per se* perturbación de la independencia judicial. Tampoco carece la investigación parlamentaria de sentido (eso explica, por ejemplo, que el 13 de febrero de 2025 compareciera ante la CPI nombrada en el Congreso para investigar los atentados de Barcelona del 11 de agosto de 2017 uno de los condenados)[2].

Cuando los Tribunales se han pronunciado ya sobre determinados hechos y, posteriormente indagan sobre ellos las CPI, no puede entenderse perturbada su independencia: el ejercicio de la función jurisdiccional se ha desvanecido ya y nada hay que pueda perturbarla[3] (lo que no impide afirmar la obliga-

[1] *Cfr.*, además de la CPI sobre los atentados de agosto de 2017 en Cataluña, BOPC, Núm. 298, 3 de maig de 2022, pp. 6 y ss. Ahí ordena el Parlamento catalán la creación de una CPI con el objeto de investigar casos de pederastia en la Iglesia Católica y, entre ellos, algunos supuestos de hecho que ya han sido judicialmente aclarados. *Cfr.* SAP Barcelona (secc. 21.ª) s/n., de 24 de abril de 2019; y STS (Sala de lo Penal) 809/2022, de 7 de octubre. También: STC 107/2025, de 12 de mayo, AH 3.c) (en relación con el accidente de Spanair y los dos autos dictados en septiembre de 2012 por la AP de Madrid).

[2] En ese supuesto, sin embargo, el compareciente se negó a responder a numerosas preguntas de los parlamentarios. Como el CP no castiga expresamente no declarar (solo no comparecer o mentir), lo cierto es que su conducta debe quedar impune, aunque ninguna justificación hubiera para que no declarase.

[3] Eso explica que, terminada la actividad jurisdiccional, no sea ya posible solicitar amparo del CGPJ: «La institución del amparo adquiere sentido y cobra razón de ser cuando se lesiona la

ción de respeto de las CPI respecto de la actividad jurisdiccional ya concluida)[4].

Por otra parte, no es posible afirmar, como ha sucedido en alguna comparecencia[5], que carezca de sentido la indagación parlamentaria una vez apreciada firmemente la existencia de responsabilidad penal con base en que, declarada aquella, «existirá siempre la responsabilidad política»[6]: bien puede haber responsabilidad penal sin dolo (art. 5 CP), lo que no necesariamente puede o debe redundar en consecuencias políticas.[7] O, incluso, puede *no haber* responsabilidad penal pero sí haber civil como partícipe a título lucrativo, por ejemplo, y dar lugar a responsabilidad política.[8] Así sucedió con la exitosa moción de censura presentada en mayo de 2018 contra el Sr. Mariano Rajoy[9], fundada en

---

independencia del juez que conoce un determinado procedimiento. Por este motivo, quedan fuera de ella —según la configuración que ha venido haciendo el Consejo y la Sala III del Tribunal Supremo— las simples críticas a la labor judicial cuando ya se ha resuelto el procedimiento y ninguna decisión más cabe adoptar en el mismo» (Domínguez Calvo, A. y Sedano Lorenzo, A., «El amparo del Consejo General del Poder Judicial como instrumento de garantía de la independencia judicial (I): Concepto, requisitos, procedimiento y doctrina del Tribunal Supremo», *Revista General de Derecho procesal*, Núm. 54, 2021, p. 28).

[4] *Cfr.* cap. X.3.

[5] DSPIB – Commissió no permanent d'investigació sobre les autopistes de Eivissa, Núm. 16, 18 de novembre de 2016, p. 361: «[...] *entenem que aquestes obres* [las de las autopistas de Ibiza], *després de deu anys, després d'haver estat fiscalitzades per la mateixa administració, haver estat auditades, i a més de tot això haver passat pels jutjats sense que hi hagi cap tipus d'incriminació penal a ningú, idò, clar, consideràvem que no tenia cap sentit, aquesta comissió*».

[6] Gude Fernández, A., *Las comisiones..., op. cit.,* p. 278.

[7] Al respecto, *cfr.* García Morillo, J., «Responsabilidad política...», *op. cit.* pp. 81 y ss.

[8] No es sostenible desde una perspectiva jurídica, por tanto, la posición de la hoy Ministra de Defensa: «Margarita Robles no ve necesario que el Congreso investigue a Fernández Ordóñez si ya lo hace la Justicia», *Europa Press Nacional*, 14 de febrero de 2017.

[9] BOCG – Congreso de los Diputados, Serie D, Núm. 358, 29 de mayo de 2018, p. 3: «[...] El 24 de mayo de 2018 se da a conocer la Sentencia de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional sobre la pieza principal de este caso. Esta sentencia condena a diferentes cargos públicos y orgánicos del PP, así como a la propia organización política como responsable a título lucrativo. Y pone de manifiesto que la trama de corrupción tejida entre las empresas inmersas en el caso y el PP, como dice la sentencia, suponía "un auténtico y eficaz sistema de corrupción institucional" mediante la "manipulación de la contratación pública central, autonómica y local [...]"». Más adelante, se podía leer en el texto de la moción de censura, lo siguiente: «[...] Si bien la responsabilidad penal se dirime ante los tribunales, de los cuales emana esta sentencia, de los hechos probados en la misma se deriva, a juicio de los firmantes de la presente moción, la responsabilidad política de quien hoy es Presidente del Gobierno [...]» (p. 4).

la condena como partícipe a título lucrativo del PP[10]. Responsabilidad penal y responsabilidad política no son, pues, términos equivalentes. Por otra parte, los hechos que dan lugar a responsabilidad penal pueden ser simplemente accesorios respecto del *factum* que pretende indagar una CPI, de manera que igualmente seguía siendo relevante la investigación parlamentaria.

2. La eficacia de la cosa juzgada

Ahora bien, que la investigación parlamentaria respecto de hechos ya juzgados sea razonable y legítima no impide reconocer que plantea, al mismo tiempo, un problema fundamental: el de la eficacia de la cosa juzgada frente al Parlamento. Es decir, cuando un Tribunal ha declarado con fuerza de cosa juzgada la existencia de unos hechos y de una situación jurídica, fundada en aquellos hechos, ¿debe el Parlamento atemperarse a ello cuando ejercita su actividad indagatoria? La respuesta a esa cuestión implica poner en contraste dos elementos esenciales del Estado de Derecho: el respeto a las resoluciones judiciales (definitivas y firmes) y el rol central del Parlamento en la formación y expresión de la voluntad popular. La solución a esa dificultad no puede pasar, sin embargo, por creer en un Parlamento absuelto de límite: aunque éste es representante del pueblo (art. 66.1 CE) también lo son en cierta medida los órganos jurisdiccionales, pues del pueblo emana la justicia (art. 117.1 CE). E, igualmente, tampoco la solución puede pasar por prohibir al Parlamento la indagación sobre cualquier cuestión que haya sido ya decidida por un Tribunal: esto supondría vaciar el art. 76.1 CE.

Entonces, las siguientes líneas se dedican a indagar qué eficacia puede desplegar la cosa juzgada en la investigación parlamentaria. Lo anterior exige abordar brevemente qué es la cosa juzgada y qué efectos produce en general. No se trata ahora, por tanto, de un estudio sistemático de las teorías sobre la cosa juzgada, sino solo de su breve tratamiento en relación con la indagación parlamentaria. No puede desconocerse, eso sí, que la cosa juzgada se ve modalizada respecto de la indagación parlamentaria por una norma constitucional: el art. 76.1 CE prevé que las conclusiones de las CPI «no serán vinculantes para los Tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales». Esa norma, la frase segun-

[10] SAN (Sala de lo Penal) 20/2018, de 17 de mayo y, luego STS (Sala de lo Penal) 507/2020, de 14 de octubre. Al respecto, *cfr.* Banacloche Palao, J., *El partícipe a título lucrativo*, Thomson Reuters - Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2021.

da art. 161.1.a) CE y los límites generales que afectan a las actividaes del Parlamento conducen a pensar que el legislador no es totalmente libre, en cualquier caso, para decidir los efectos que produce la cosa juzgada.

Asumir que el legislador no está vinculado no tanto a una *manera concreta en que la cosa juzgada se manifiesta en un Derecho*, sino en general a respetar la existencia misma de la cosa juzgada como institución, sería tanto como aceptar que el legislador está habilitado para desnaturalizar la actividad de otro poder del Estado: las Cortes Generales son libres para configurar la cosa juzgada como estimen oportuno.[11] No lo son, sin embargo, para hacerla desaparecer en general: «(e)l ordenamiento procesal no puede renunciar a la institución de la cosa juzgada sin incurrir en una *contradicción esencial de sus bases*»[12]. Que el Derecho positivo sea el punto de inicio y final para un estudio dogmático no puede significar que sea imposible «discutir, en abstracto, sobre la cosa juzgada»[13], especialmente porque la cosa juzgada es de las pocas instituciones procesales cuyos contornos aparecen con nitidez en el Derecho comparado.[14] Lo que tampoco impide reconocer, por otro lado, que la acusada personalidad nacional de las normas procesales obstaculiza, muchas veces, comparaciones verdaderamente fértiles.

2.1. Cuestiones generales

2.1.1. *Concepto*

La institución de la cosa juzgada es una de las más discutidas en el Derecho procesal. Sin entrar ahora en mayor detalle, este trabajo parte de la cosa juzgada como un efecto esencial que producen ciertas resoluciones judiciales[15] (aquellas

[11] Schumann Barragán, G., «Cosa juzgada y cuestiones procesales: una perspectiva nacional y europea», *Revista General de Derecho procesal*, Núm. 49, 2019, p. 2.

[12] Guasp, J., «Los límites temporales...», *op. cit.*, p. 439.

[13] Schumann Barragán, G., «Cosa juzgada...», *op. cit.*, p. 3.

[14] Cienfuegos Mateo, M., «La doctrina de la cosa juzgada...», *op. cit.*, pp. 242 y, especialmente, 255 y ss.

[15] Esta eficacia de cosa juzgada debe predicarse de la parte decisoria, del fallo de la resolución (Sauer, W., *Allgemeine..., op. cit.*, p. 238), lo que no puede suponer ignorar los antecedentes de hecho ni tampoco los fundamentos jurídicos, que deben ser tenidos en cuenta en la medida en que sirvan para concretar el fallo (p. 239), es decir, la verdadera orden de creación de una nueva situación jurídica (sustentada en unos hechos y basada en unas razones jurídicas).

no susceptibles de más impugnación que la excepcionalísima revisión) y que supone la *creación* de un estado jurídico («*Rechtszustand*»[16]), que no la creación de *Derecho*.[17] La resolución judicial como un todo crea un estado jurídico de doble proyección. Una primera proyección de ese estado jurídico sucede *ad intra* (respecto del mismo proceso), impidiendo que la resolución dictada pueda ser pasada por alto (por las partes y por quien la dicta[18]: art. 207.3 LEC). Se conoce este primer efecto como cosa juzgada formal[19], derivada de la firmeza o imposibilidad de impugnar[20]. Además de esa eficacia *ad intra*, el estado jurídico que crea la cosa juzgada se proyecta *ad extra* o hacia el futuro, es decir, allende el proceso en que ha sido dictada la resolución. Este efecto material (art. 222.4 LEC) opera en un doble sentido: impidiendo la sustanciación de un proceso idéntico (art. 222.1 LEC; garantizando la prohibición de *bis in idem*)[21] y obligando a otros entes públicos a tomar por cierto lo que sea «antecedente lógico» de su objeto, «siempre que los litigantes de ambos procesos sean los mismos o la cosa juzgada se extienda a ellos por disposición legal» (art. 222.4 LEC).

2.1.2. *Ni material ni (solo) procesal*

Pero no solo el concepto de cosa juzgada es debatido, sino también su naturaleza jurídica. En este sentido, la Exposición de Motivos de la LEC 2000

---

[16] Sauer, W., *Allgemeine..., op. cit.*, p. 232. También, siguiendo la *communis opinio* española: Cienfuegos Mateo, «La doctrina de la cosa juzgada...», p. 238.

[17] Que la cosa juzgada sea un efecto o una característica («*Eigenschaft*») de la resolución, como defiende Luís Greco (*Strafprozesstheorie..., op. cit.*, pp. 329 y ss.) carece de relevancia práctica.

[18] Para el Juez del proceso existe también una suerte de «proyección positiva o vinculante» de la cosa juzgada formal (Calaza López, S., *La cosa..., op. cit.*, p. 55 y pp. 64 y ss.).

[19] *Cfr.* Calaza López, S., *La cosa..., op. cit.,* pp. 53 y ss.

[20] Fernández López, M., «Prejudicialidad y vinculación a la declaración de hechos probados – En especial, la vinculación del Juez civil a las sentencias dictadas en otro orden jurisdiccional», *Revista General de Derecho procesal*, Núm. 46, 2018, p. 5; o Krefft, H., *Rechtskraft..., op. cit.*, p. 18: «*Diese Unanfechtbarkeit als Eigenschaft des Urteils nennen wir die formelle Rechtskraft*».

[21] Así lo prevé el art. 22.2 ALECrim 2020: «Las resoluciones que tengan efecto de cosa juzgada excluirán todo proceso penal posterior con el mismo objeto y contra la misma persona encausada, salvo lo legalmente dispuesto para la anulación y revisión de sentencias firmes condenatorias», lo que reitera (incomprensiblemente) el art. 159 ALECrim 2020. La única explicación a la repetición puede encontrarse en la falta de diligencia al trasladar el texto del ALECrim 2011, al que ha sido agregado el art. 22.2 ALECrim 2020.

(ap. IX) se pronuncia sobre las teorías de la cosa juzgada para tomar partido por una de ellas, la procesal:

> «En cuanto a la cosa juzgada, esta Ley, rehuyendo de nuevo lo que en ella sería doctrinarismo, se aparta, empero, de superadas concepciones de índole casi metajurídica y, conforme a la mejor técnica jurídica, entiende la cosa juzgada como un instituto de naturaleza esencialmente procesal, dirigido a impedir la repetición indebida de litigios y a procurar, mediante el efecto de vinculación positiva a lo juzgado anteriormente, la armonía de las sentencias que se pronuncien sobre el fondo en asuntos prejudicialmente conexos. [...] Con esta perspectiva, alejada de la idea de la presunción de verdad, de la tópica «santidad de la cosa juzgada» y de la confusión con los efectos jurídico-materiales de muchas sentencias, se entiende que, salvo excepciones muy justificadas, se reafirme la exigencia de la identidad de las partes como presupuesto de la específica eficacia en que la cosa juzgada consiste. [...]».

La LEC, por tanto, asume que la institución de la cosa juzgada es de naturaleza procesal y que su finalidad es evitar la repetición indebida de juicios y «procurar» (¿por qué no conseguir?) la armonía de las resoluciones judiciales. Este entendimiento procesal de la cosa juzgada es también hoy dominante.[22] No ha prosperado, por tanto, la teoría material de la cosa juzgada.[23] El rechazo

---

[22] Guasp, J., «Los límites temporales...», *op. cit.*, p. 438; Armenta Deu, T., *Leciones..., op. cit.*, p. 318; o Beulke, W. y Swoboda, S., *Strafprozessrecht..., op. cit.*, p. 375. *Cfr.* Corrientes y autores clásicos en: Krefft, H., *Rechtskraft..., op. cit.*, pp. 22 y 23. También: Allorio, E., *La cosa juzgada..., op. cit.,* p. 12, para el proceso civil.

[23] Es decir: «*omnis legislatio ad Principem pertinet*» (cit. en Schmitt, C., *Gesetz und Urteil..., op. cit.*, p. 24). Participa implícitamente de esa tesis, entre nosotros, Díez-Picazo, L. M., «Notas de Derecho comparado...», *op. cit.,* p. 20. Para el, la independencia judicial «sólo tiene sentido en la medida en que las resoluciones judiciales añaden algo a las previsiones normativas». Después se muestra más cauto con esa importación del mito del *judge-made law*, «porque faltan los elementos de legitimación y control propios» del modelo anglosajón (p. 36). En cualquier caso, para el orden penal, el rechazo de la teoría material de la cosa juzgada no se puede sustentar en la inexistencia de relación jurídico-material entre las partes (Barja de Quiroga, J., *Tratado..., op. cit.*, p. 2559). La teoría material de la cosa juzgada no se sustenta necesariamente en la creación de una relación jurídico-material *entre las partes*, sino, entre cualesquiera sujetos. Y así, nada impide afirmar una relación de esa clase entre el Estado y el ya condenado. Entre ellos, conforme a esa posición, surge una relación entre el que tiene (ahora declarado) *ius puniendi* y el que tiene Derecho a que el castigo se haga efectivo y a quedar, después, liberado. El rechazo a la teoría material debe sustentarse en el papel solo mediatamente nomofiláctico de los Tribunales, pero no creador

de la teoría material, sin embargo, no puede significar la aceptación total del entendimiento puramente procesal de la cosa juzgada: éste solo aprehende una de sus facetas, pero no *toda* su naturaleza.[24]

El efecto de cosa juzgada, que nace del proceso, no agota su naturaleza en las angostas paredes *de lo procesal*, sino que se hace presente en toda la actividad del Estado (y, en cierta medida, *entre* particulares). La resolución judicial fija, en el tráfico jurídico que constituye el Estado (y en el que éste se relaciona con los particulares), una situación que, deseablemente coincide con la realidad y que *pro veritate accipitur*[25], es decir, que vale como verdad.[26] Así ha sido asumido tradicionalmente en España con ciertas limitaciones en Partidas (VII, 34, 32)[27] o en el Fuero Real (II, 11, 2)[28]. También en otros países de nuestro entorno está presente esa postura.[29] El Estado declara, a través de los Tribunales y *erga omnes*, una situación jurídica. Esa declaración, aunque procede de un Tribunal (y por eso el énfasis de algunos autores en entender que la esencia de la cosa juzgada es la configuración procesal [«*prozessuale Gestaltung*»[30]] del Derecho), es algo más: es una decisión del Estado que, como ente unitario, debe respetar y hacer respetar. La cosa juzgada es, entonces, un efecto que se predica de *un tipo* de actividad del Estado, que se presenta en el tráfico jurídico como Tribunal.

---

de Derecho. Es claro el art. 1.6 CC: la jurisprudencia «complementará» el ordenamiento, pero no lo «creará».

[24] Hace notar Greco que la cosa juzgada no es ni puramente procesal ni puramente material, sino que responde a una doble naturaleza (*Strafprozesstheorie..., op. cit.*, p. 372). A esas dos vertientes que el reconoce debe agregársele el énfasis en la naturaleza *estatal* de la decisión que produce efectos de cosa juzgada.

[25] *Cfr.* Wacke, A., «*Res iudicata pro veritate accipitur*?...», en AA.VV., *Gedächtnisschrift…, op. cit.*, pp. 489 y ss.

[26] Para Guasp, J., «Los límites temporales...», *op. cit.,* p. 438, la ficción de verdad no hace más que proporcionar «un soporte artificioso e innecesario al instituto de la cosa juzgada».

[27] «Otrosí decimos, que la cosa que es juzgada por sentencia, de que non se pueden alzar, que la deben tener por verdad». Y en su glosa (*i)* dice Gregorio López, siguiendo la famosa afirmación de Ulpiano que «(*s*)*ententia, quae transuit in rem iudicatam, pro veritate habetur*» (Cit. de la edición facsímil, preparada por la Agencia BOE y publicada en Madrid, 2011, p. 101).

[28] «(t)odo juycio, quier afinado, quier otro que fuer dado contra alguno, quier sea demandador quier defendedor, sobre alguna demanda, mandamos que asi *vala* contra sus herederos, o contra otros que vengan en su logar en aquella demanda, como valia contra aquel contra qui fue dado». La curisva es nuestra (cit. de la edición facsímil preparada por la Agencia BOE y publicada en Madrid, 2015, p. 60),

[29] *Cfr.* Greco, L., *Strafprozesstheorie..., op. cit.*, pp. 353.

[30] Sauer, W., *Allgemeine..., op. cit.*, p. 236.

A esta postura se han opuesto objeciones. Por una parte, De la Oliva se ha mostrado crítico con algunas afirmaciones del TC al respecto que, para él, «personalizan exageradamente al Estado en cada tribunal u órgano público y parecen inclinarse, a estas alturas del siglo, por la doctrina jurídico-material de la cosa juzgada (o "las cosas son lo que las sentencias dicen que son"), con olvido de ciertos derechos subjetivos merecedores de constante consideración»[31].

Esa personalización del Estado en los Tribunales es, sin embargo, natural. Los Tribunales son también *el Estado*, es decir, son una de las maneras en que el Estado se presenta[32] y si la justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey (art. 117.1 CE) como unidad, no es posible mantener que cada Tribunal puede configurar, casi a placer, los antecedentes de hecho en que sustenta su resolución. Otras circunstancias que también para De la Oliva quedan preteridas en un entendimiento tal de la cosa juzgada (libertad de apreciación de la prueba y de calificación jurídica por los Tribunales o la plenitud de la defensa[33] y aun otras[34]) son, desde luego, muy relevantes. No son, sin embargo, suficientes para afirmar que el Estado puede *venire contra factum proprium*

---

[31] De la Oliva Santos, A., «§ 21...», De la Oliva Santos, A. *et al., Derecho procesal..., op. cit.,* p. 570.

[32] No obsta a ello reconocer que, en ciertas ocasiones, los ciudadanos intervienen en la Administración de Justicia (en el Tribunal del Jurado).

[33] De la Oliva Santos, A., «§ 21...», De la Oliva Santos, A. *et al., Derecho procesal..., op. cit.,* p. 570. En la plenitud del derecho de defensa ha incidido entre nosotros: Martín Pastor, J., «Efecto vinculante de la declaración de hechos probados de la sentencia penal en un proceso posterior», *Justicia – Revista de Derecho Procesal*, Núm. 2, 2019, p. 209. También el TEDH: «[...] *an issue may arise from the perspective of general fairness where the trial court has reached certain findings by relying on the evidence that was examined in different proceedings in which the applicant did not participate*»: *Guide on Article 6... (criminal limb*), *op. cit.*, p. 30. Ahora bien, que la declaración de hechos probados sea o no favorable no puede ser criterio para decidir si es o no vinculante en otro proceso (como propone Martín Pastor, J., «Efecto vinculante...», *op. cit.*, p. 217): primero, porque el criterio de la favorabilidad es demasiado difuso; y, segundo, porque lo que es favorable para un sujeto (haber sido absuelto, por ejemplo) es desfavorable, quizás, para otro (el querellante) y, desde luego, para ambos rigen los derechos procesales fundamentales que reconoce la CE. Otro indicio de que lo *favorable* no es siempre tan claro es la regla del art. 164.III LECrim.

[34] Como la independencia judicial: STC 30/1996, de 27 de febrero, FJ 5: «[...] el necesario respeto al principio de independencia judicial resta, como regla general, relevancia constitucional a estas posibles contradicciones entre resoluciones dictadas por el Tribunales integrados en órdenes jurisdiccionales distintos».

cuando no hay un cauce que así lo prevea: la libertad de apreciación de la prueba y de la calificación jurídica son construcciones liberales que pueden decaer (no deseablemente) sin que la existencia del Estado sea imposible. Así lo refrenda la experiencia histórica.[35]

Por otro lado, tampoco la plenitud del derecho de defensa en el proceso penal es argumento suficiente. No solo porque todos los derechos fundamentales pueden ceder ante otros bienes jurídicos (incluso la vida [art. 15 CE] puede decaer ante la legítima defensa ejercitada por un agente de la policía), sino porque la magnificación del derecho de defensa en el proceso penal es, a la vez, un agravio para la defensa en otros procesos: ¿existe un derecho a la defensa de segunda fila que justificara, en el proceso civil (pero no en el penal o en otros), la eficacia vinculante de la cosa juzgada material?[36] ¿por qué es más valioso el derecho de defensa en un proceso penal por injurias en el que, supuestamente no regiría el efecto vinculante de la cosa juzgada material, que en un proceso civil sobre la viabilidad de una gran empresa que da trabajo a miles de personas? Por tanto, la cosa juzgada debe abordarse como los efectos que una resolución produce en tanto *decisión de todo el Estado, que actúa en unidad* (en nombre del pueblo, que solo es uno).[37]

Abierta queda, sin embargo, la pregunta por los motivos que fundamentan la necesidad de garantizar que el Estado no *se contradiga*: ¿por qué motivos no resiste la *auctoritas* del Estado contradicciones flagrantes entre sus propias resoluciones? Esto exige abordar la cuestión del fundamento natural de la cosa juzgada.

---

[35] La Francia anterior a 1791 era tan Estado como lo es la de hoy.

[36] Esa idea trasluce en la STC 179/2004, de 21 de octubre, FJ 10, que declaró lesionada la posición jurídica de un militar que no fue parte en un proceso penal contra su superior y que, por tanto, vería lesionada su capacidad de defender su derecho en un proceso civil posterior. También en la jurisprudencia del TEDH: «*The Court considers that the rights of persons acussed of or charged with a criminal offence require greater protection than the rights of parties to civil proceedings* [...]» (STEDH de 11 de julio de 2017 [Moreira Ferreira c. Portugal, II], § 67). Entre nosotros: Fernández López, M., «Prejudicialidad...», *op. cit.*, p. 13.

[37] STC 158/1985, de 26 de noviembre, FJ 6: «[...] lo que cuenta es que el Estado, a través de uno de sus órganos jurisdiccionales, ha declarado la existencia o inexistencia de unos hechos, y no cabe [...] que otro órgano jurisdiccional del mismo Estado desconozca dicha declaración [...]». Esto no obsta a admitir que el segundo órgano que deba resolver pueda desechar la identidad de situaciones cuando no exista en realidad contradicción o cuando lo motive suficientemente, como advierte la misma STC.

2.1.2. *Fundamento natural*

El fundamento de la cosa juzgada radica en garantizar, además de la seguridad jurídica y la economía procesal, la autoridad del Estado que, logrando imponerse con severidad, posibilita la paz social y, por tanto, el libre desarrollo de la personalidad. Aguilera de Paz ha sostenido que esa verdad legal, que impide la impugnación del fallo definitivo de los Tribunales, tiene como fin garantizar la autoridad, la firmeza y el respeto que el interés público requiere.[38] Otros han hecho hincapié en la seguridad jurídica[39] (o en un similar derecho natural a la estabilidad)[40]; en el derecho a la tutela judicial efectiva en su relación con el *non bis in idem* y el principio de legalidad[41], entre otras circunstancias[42].

La posición más lógica (que no supone desconocer lo válido de las anteriores u otras)[43] pasa por entender que la vieja afirmación de que *res iudicata pro veritate accipitur* se sustenta —además de en lo anterior— en la necesidad *metajurídica* (aunque la LEC lo desdeñe)[44] del Estado de garantizar su autoridad frente a sí mismo, frente a otros Estados y, sobre todo, frente a los ciudada-

---

[38] Aguilera de Paz, E., *Tratado de las cuestiones prejudiciales y previas en el procedimiento penal*, Hijos de Reus, Madrid, 1904, p. 339.

[39] Banacloche Palao, J. y Zarzalejos Nieto, J., *Aspectos..., op. cit.*, p. 345; Armenta Deu, T., *Lecciones..., op. cit.*, p. 318; Barja de Quiroga, L., *Tratado..., op. cit.*, p. 2547 (que añade también la «propia esencia y sentido de la existencia de un Poder Judicial» como fundamento); Tomé García, J. A., *Curso..., op. cit.*, p. 536; o Nieva Fenoll, J., *Derecho..., op. cit.*, p. 426. Guasp, J., «Los límites temporales...», *op. cit.,* p. 439 se refiere solo a la «seguridad»: «la cosa juzgada es una de tantas concesiones como la *justicia* hace *a la seguridad* para la mejor obtención del bien común»

[40] Aragoneses, P., *Instituciones de Derecho procesal penal,* 5.ª ed., aut./ed., Madrid, 1984, pp. 346 y 347, con cita de Couture. A la estabilidad de la cosa juzgada se ha referido también antiguamente la jurisprudencia española: STS (Sala de lo Penal) 296/2020, de 20 de junio, cons. 1.

[41] Gimeno Sendra, V., *Derecho..., op. cit.*, p. 844; o Fernández López, M., «Prejudicialidad...», *op. cit.*, p. 3.

[42] Ezurmendia Álvarez, J., *Reflexión contemporánea sobre la cosa juzgada – Comparación entre modelos de* civil law *y* common law, Bosch, Barcelona, 2021, pp. 50 y ss.; o Álvarez Sánchez de Movellán, P., «Pasado, presente y futuro de la cosa extensión de la cosa juzgada a los no litigantes», *Justicia – Revista de derecho procesal*, Núm. 1, 2023, p. 287.

[43] *Cfr.* Greco, *Strafprozesstheorie...*, pp. 338 y ss.

[44] También en Guasp trasluce rechazo por una noción metajurídica de la cosa juzgada: Guasp, J., «Los límites temporales...», *op. cit.*, p. 442. Pero, en todo caso, lo que es metajurídico es el significado de la cosa juzgada (no la cosa juzgada en sí).

nos.[45]A eso no obsta que el delito de desacato (art. 240 CP 1973) haya desaparecido del CP 1995 y que, por tanto, la tutela (penal: estatal) del principio de autoridad sea hoy menor.[46]

Efectivamente, con notable cadencia se refieren las Leyes españolas a la *autoridad* de la cosa juzgada (art. 207.3 y 4 LEC) y a su valor (arts. 161.1. lit. a y 164.1 CE), giro lingüístico que aparece ya también en viejas normas[47] y resoluciones[48]. La noción de *autoridad* es, pues, esencial en el entendimiento de la «solemne y permanente»[49] cosa juzgada, como también deriva del art. 10.2 CEDH que permite condicionar el ejercicio de algunas libertades a ciertas condiciones para garantizar «*the authority and impartiality of the judiciary*»[50]. «Cosa juzgada es un fenómeno de la autoridad»[51], se ha dicho. Cuando el Estado ga-

[45] Más autores clásicos y corrientes en Greco, L., *Strafprozesstheorie..., op. cit.*, pp. 339 y ss. *Cfr.* para el *common* law: Ezurmendia Álvarez, J., *Reflexión contemporánea..., op. cit.,* p. 88: «Al mantener la estabilidad de las decisiones, impidiendo que un proceso posterior pueda alterarla en modo alguno, el contenido de la decisión en tanto acto volitivo del juez que representa al estado se consolida».

[46] A eso tampoco obsta la supresión, en 2015, de la antigua falta de desacato (art. 634 CP).

[47] Novísima Recopilación, 9, 16, 1 - 2; Novísima Recopilación 9, 27, 21; o Novísima Recopilación, 9, 16, 2: «Ninguno ni alguno sea osado de impedir con osadía loca, por fuerza y con armas, contradecir, o defender o impedir la execución de sentencias que son pasadas en cosa juzgada [...]», norma que viene intitulada del siguiente modo: «Pena del que impida la execución de la sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada». Cit. por la edición facsímil preparada por Agencia BOE, publicada en Madrid, 1993, pp. 216 y 268 respectivamente. También en otras viejas leyes de procedimiento está presente la referencia a la «autoridad» de la cosa juzgada (arts. 68, 705, 724 LEC 1855 o 408 LEC 1881).

[48] ATS (Sala de lo Civil) s/n., de 3 de abril de 1857, res. 9; STS (Sala de lo Civil) 73/1859, de 26 de febrero, res. 3; STS (Sala de lo Civil) 98/1859, de 14 de abril, res. 13; STS (Sala de lo Civil) 138/1859, de 30 de junio, res. 8; ATS (Sala de lo Civil) s/n., de 27 de septiembre, res. 1; STS (Sala de lo Civil) s/n., de 7 de octubre de 1859, res. 6; STS (Sala de lo Civil) s/n., de 29 de febrero de 1860, cons. 1; STS (Sala de lo Penal) 119/1881, de 14 de marzo, res. 3; STS (Sala de lo Penal) 287/1881, de 17 de junio, res. 4; o STS (Sala de lo Penal) 265/1884, de 24 de marzo, cons. 3.

[49] STS (Sala de lo Penal) 16/1878, de 8 de julio, cons. 2.

[50] A ese respecto: Otero González P., «Medios de tutela...», *op. cit.*, pp. 297 y ss. Y, efectivamente, el TEDH ha hecho notar que la noción de «autoridad del Poder Judicial» supone que los Tribunales son (y son percibidos por la sociedad como) «*the correct forum for the resolution of legal disputes and for the determination of a person's guilt or innocence on a criminal charge* [...]» (*Guide on Article 10 of the European Convention on Human Rights – Freedom of expression*, Council of Europe – European Court of Human Rights, 2022, p. 83) y no, por tanto, las CPI.

[51] Greco, L., *Strafprozesstheorie..., op. cit.*, p. 329. Autoridad en el sentido de que los efectos de la resolución son independientes de sus fundamentos fácticos o jurídicos (p. 330).

rantiza su autoridad, el «prestigio de la justicia»[52], asegura su supervivencia, su capacidad de operar, de imponerse y de mantenerse en vida, con la inmediatísima finalidad de tutelar los derechos de los ciudadanos. Si el pueblo es uno de los tres elementos constitutivos del Estado (junto con el territorio y la soberanía)[53], difícilmente podrá éste mantenerse en vida si no garantiza el poder y si *su* pueblo no confía en la autoridad de sus decisiones.

Más allá de la satisfacción de un trascendental interés particular (que queda zanjado presumiblemente *ad eternum* cuando la resolución deviene firme), la cosa juzgada llena una finalidad general: como expresión de una de las más severas potestades del Estado (la del *ius dicere*), garantiza la confianza legítima de los ciudadanos en su operatividad y garantiza, entonces, el «orden político y la paz social» (art. 10.1 CE).[54] Acierta Barja de Quiroga, pues, cuando resalta la fuerza legitimante que la seguridad jurídica concede a la cosa juzgada[55]; fuerza legitimante que desborda la institución misma de la cosa juzgada y que se derrama sobre toda la autoridad del Estado, en general. «Esta fuerza [la de cosa juzgada] se la confiere a las sentencias la propia ley, para así, de esta manera, sustentar el Estado de Derecho y obtener la paz social»[56]. También ha incidido en ello el TEDH:

> «*The persistence of conflicting court decisions, on the other hand, can create a state of legal uncertainty likely to reduce public confidence in the judicial system, whereas such confidence is clearly one of the essential components of a State based on the rule of law*».[57]

No resiste la *auctoritas* del Estado contradicciones flagrantes entre *sus* propias decisiones y especialmente entre las que mayor efecto están llamadas a

---

[52] AAP Madrid (Secc. 1.ª), 1/2012, de 5 de enero, FJ 3. Incide también en eso: González García, J. M., «Publicidad de las actuaciones y derecho a la información en el proceso penal español», *Reforma Judicial – Revista Mexicana de Justicia*, Núm. 8, 2006, p. 241.

[53] Jellinek, G., *Allgemeine Staatslehre*, 3. Aufl. (unter Verwertertung des handschriftlichen Nachlasses durchgesehen und ergänzt von Walter Jellinek), Verlag von O. Häring, Berlin, 1914, pp. 394 y ss.

[54] Y, efectivamente: «La percepción por parte de los ciudadanos de que sus Jueces actúan con independencia es una de las circunstancias necesarias para que asuman y aprecien los valores en que se funda el Estado de Derecho» (Díez-Picazo, L. M., «Notas de Derecho comparado...», *op. cit.*, p. 20).

[55] Barja de Quiroga, L., *Tratado..., op. cit.*, p. 2556.

[56] Barja de Quiroga, L., *Tratado..., op. cit.*, p. 2557 y 2561.

[57] *Guide on Article 6... (criminal limb*), *op. cit.*, p. 53.

provocar en el tráfico jurídico.[58] Es decir, respetar la cosa juzgada es, para el Estado, como para un caballero medieval respetar su honor y la palabra dada: *pacta sunt servanda*. El Estado se compromete a zanjar irrevocablemente un conflicto y para su autoridad no es tolerable poner en cuestión las decisiones que han alcanzado ese grado de eficacia. No se había equivocado Goldschmidt al afirmar que la finalidad del proceso era, en primera línea, metajurídica y que descansaba más allá del ordenamiento jurídico.[59] Se trata, entonces, de garantizar la paz social (condición indispensable para el libre desarrollo de la personalidad).[60] El refuerzo de la autoridad del Estado a través de la cosa juzgada no es, por tanto, un fin en sí mismo.[61]

Ese refuerzo de la autoridad del Estado no sucede, sin embargo, como un fín en sí mismo: sucede más bien como presupuesto necesario de la paz social y, por tanto, del libre desarrollo de la personalidad.[62] Al cumplimiento de ese fin se subordina la existencia misma del Estado. Ya han acreditado Inglehart y Welzel que el libre desarrollo de la personalidad (o lo que ellos llaman valores de autoexpresión: aquellos que dan prioridad a la libertad individual sobre la disciplina colectiva, a la diversidad humana sobre la conformidad de grupo y a la autonomía cívica sobre la autoridad del Estado)[63] solo es posible en atmósferas sociales en que la supervivencia está asegurada. Es decir, en circunstancias en que la sociedad se *siente* segura.

A esa finalidad sirve la cosa juzgada: no solo en la medida en que *inter partes* (se puede decir) *da* por zanjado el conflicto, sino en la medida en que apela a la sociedad: el conflicto ha (sido dado por) terminado. Por tanto, condición necesaria pero no suficiente para la paz social y el libre desarrollo de la persona-

---

[58] Y, efectivamente, muchos idiomas conocen el dicho: «*Wer einmal lügt, dem glaubt man nicht, und wenn er auch die Wahrheit spricht. Al bugiardo non è creduto nemmeno il vero. Mendaci homini ne verum quidem dicenti creder solemus* […] *A liar is not believed even if he speaks the truth*»: Wacke, A., «*Res iudicata pro veritate accipitur*?...», en AA.VV., *Gedächtnisschrift…, op. cit.*, p. 496. ¿Por qué sería distinto si quien miente es el Estado?

[59] Goldschmidt, J., *Der Prozess als Rechtslage – Eine Kritik des prozessualen Denkens*, Verlag von Julius Springer, Berlin, 1925, p. 214.

[60] Eso no impide reconocer, efectivamente, que en la relación entre cosa juzgada y paz social, es complicado repartir los títulos de causa y consecuencia: ¿es la cosa juzgada consecuencia de la paz social? ¿o es la paz social consecuencia de la cosa juzgada? O: ¿son lo mismo? *Cfr.* Greco, L., *Strafprozesstheorie..., op. cit.*, p. 350.

[61] Greco, L., *Strafprozesstheorie..., op. cit.*, p. 3542.

[62] *Cfr.* Ezurmendia Álvarez, J., *Reflexión contemporánea..., op. cit.,* pp. 90 y ss.

[63] Inglehart, R. y Welzel, C., *Modernization, Cultural Change and Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, p. 299.

lidad es un Estado con *imperium* y con *auctoritas*, capaz de imponerse y subyugar las amenazas a la tranquilidad que impiden o ralentizan el libre desarrollo de la personalidad.

2.2. Proceso penal: eficacia material y función positiva

De la eficacia de la cosa juzgada interesa aquí, respecto de las CPI, su vertiente material y, particularmente, su discutida función positiva en el proceso penal: la cosa juzgada formal no afecta a la indagación parlamentaria. Sus efectos operan *ad intra* del procedimiento.[64] Tampoco le afecta la eficacia impeditiva o negativa de la cosa juzgada material, pues la incoación de procesos judiciales e investigaciones parlamentarias sobre unos mismos hechos es posible, con indiferencia del momento o de las personas afectadas. Y ya ha puesto de relieve el TEDH que, en la medida en que una CPI no persigue el castigo ni puede perseguirlo, no rige el *non bis in idem*.[65]

Que la cosa juzgada material pueda desplegar efectos positivos en el proceso penal ha sido negado mayoritariamente. Buena parte de la doctrina[66] (con

---

[64] Fenucci, F., *I limiti..., op. cit.,* p. 173: «*Senza dubbio l'art 649* [del Código Procesal Penal italiano] *vieta un secondo procedimento penale a carico delle stesse persone e per gli stessi fatti per evitare giudicati contraddittori, non l'inchiesta* [...]». Solo interesa aquí la cosa juzgada formal como presupuesto de la material: Fernández López, «Prejudicialidad...», p. 5; Cienfuegos Mateo, J., «La doctrina de la cosa juzgada...», *op. cit.*, p. 242: «La cosa juzgada formal es, pues, condición necesaria, pero no suficiente, para la cosa juzgada material»; o Allorio, E., *La cosa juzgada..., op. cit.*, p. 12, nota 2.

[65] STEDH de 9 de julio de 2002 (Montera c. Italia): «*Par ailleurs, dans la mesure où le requérant invoque le principe du* ne bis in idem *et ses allégations pourraint se prêter analysées sous l'angle de l'article 4 du Protocole nº 7, pour les raisons indiquèes ci-dessus, que la commision parlementare n'a jamais «poursuvi ou puni pénalement» l'interéssé aux termes de cette disposition, qui est donc elle aussi inapplicable en l'espêce*» (s/n.).

[66] Gómez Orbaneja, E., y Herce Quemada, V., *Derecho..., op. cit.,* p. 293; Prieto-Castro y Ferrándiz, L. y Gutiérrez de Cabiedes, E., *Derecho..., op. cit.* p. 347; Pérez-Cruz, A. J. *et al.*, *Derecho procesal..., op. cit.,* p. 694; Banacloche Palao, J. y Zarzalejos Nieto, J., *Aspectos..., op. cit.,* p. 344; Aragoneses, P., *Instituciones..., op. cit.*, p. 347; Armenta Deu, T., *Lecciones..., op. cit.,* p. 319; Ruiz de la Cuesta Fernández, S., «Tema 22. La sentencia penal», en Asencio Mellado, J. M. (dir.) y Fuentes Soriano, O. (coord.), *Derecho procesal penal*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, p. 425; Gómez Colomer, J. L., «Lección vigésima primera. Los efectos del proceso», en AA.VV., *Derecho jurisdiccional*, 25.ª ed., Vol. III, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, p. 514; o Fernández López, M., «Prejudicialidad...», *op. cit.*, p. 11.

excepciones)[67] y la jurisprudencia[68] han puesto de relieve que la cosa juzgada material no puede producir efecto positivo alguno en el proceso penal. La cuestión, para la indagación parlamentaria, debe abordarse sabiendo que algunas resoluciones penales vinculan más allá del proceso en que se dictan:

2.2.1. *Procesos no penales*

El art. 116.I LECrim establece que «la extinción de la acción penal no lleva consigo la de la civil, a no ser que la extinción proceda de haberse declarado por sentencia firme que no existió el hecho de que la civil hubiese podido nacer».[69] Un paso más allá va el art. 129.1 del ALECrim 2020 que, siguiendo al art. 92.1 del Anteproyecto de ALECrim 2011 (no al 101.1 Anteproyecto de Código Procesal Penal de 2013), extiende este efecto de la cosa juzgada no solo a la inexistencia del hecho sino también a la «participación atribuida al acusado», en sentido homologable al vigente art. 86.3 LRJS (y al antiguo art. 64.10.ª LORPM).[70]

En Derecho vigente, cuando un Tribunal penal declara con fuerza de cosa juzgada que determinados hechos no existieron, no están habilitados los Tribunales civiles para derivar de ahí ninguna consecuencia jurídica.[71] La sentencia

---

[67] Gimeno Sendra, V., *Derecho..., op. cit.,* p. 849: «[...] el efecto positivo por excelencia es el prejudicial, contenido en el art. 222.4 LEC, que, con las oportunas rectificaciones dimanantes de la naturaleza del objeto procesal penal, también resulta de aplicación a la Sentencia penal»; Barja de Quiroga, L., *Tratado..., op. cit.*, p. 2552: «[...] la sentencia penal produce efectos positivos o prejudiciales. La sentencia penal no es solo *res iudicata inter partes*, sino que, dado el ámbito en el que se produce, es *res iudicata erga omnes*. No hay ninguna razón para excluir el efecto positivo en el ámbito penal»; Nieva Fenoll, J., *Derecho..., op. cit.*, p. 27 (y, especialmente, 426 y ss.); o Sauer, W., *Allgemeine*..., *op. cit.*, p. 245: «*Auch ein Strafrichter darf innerhalb der objektiven und subjektiven Grenzen der Rechtskraft nicht von dem Strafurteil eines anderen Gerichts abweichen* [...]».

[68] STS (Sala de lo Penal) 613/2023, de 14 de julio, FJ 1; STS (Sala de lo Penal) 764/2022, de 15 de septiembre, FJ 2.3, STS (Sala de lo Penal) 146/2022, de 17 de febrero, FJ 2.7; STS (Sala de lo Penal) 189/2021, de 3 de marzo, FJ 2; STS (Sala de lo Penal) 608/2020, de 13 de noviembre, FJ 1; STS (Sala de lo Penal) 724/2020, de 2 de febrero, FJ 5 b); STS (Sala de lo Penal) 309/2015, de 21 de diciembre, FJ 2; o STS (Sala de lo Penal) 67/2010, de 5 de febrero, FJ 2.

[69] Idéntico era el art. 15.I LECrim 1872.

[70] En la doctrina: Martín Pastor, J., «Efecto vinculante...», *op. cit.*, p. 224.

[71] La absolución por insuficiencia de prueba sí permite llegar a conclusiones fácticas distintas en una sentencia civil, donde rigen «otros estándares probatorios menos exigentes»: STS (Sala

vincula al Tribunal civil: no pueden extraerse de tales (no) hechos ninguna obligación civil, ni siquiera aunque se acredite «la existencia de otro título civil de imputación (por ejemplo, la responsabilidad civil objetiva)»[72], pues de unos hechos declarados no existentes no puede derivar responsabilidad alguna[73], sea por el título que sea. Esto no excluye, claro, los supuestos en que una *omisión* (un no hacer, un no-hecho) da lugar a responsabilidad penal (art. 195.1 CP, por ejemplo). En ese caso no es que no exista un «hecho del que la [responsabilidad] civil hubiera podido nacer» (art. 116.I LECrim) sino que, cuando se omite una acción existe, justamente, un *hecho consistente en no hacer lo que se esperaba* (aunque, efectivamente, *se haga algo*)[74]. El art. 116.I LECrim no se refiere a ese tipo de no *hacer* (que para la Ley es un *hecho*) sino, simplemente, a la nada.[75] En tal caso, la sentencia civil queda huérfana de *factum*.[76]

Consideraciones similares pueden replicarse para otras jurisdicciones.[77] Así, al margen de que se deba o no extender el ámbito del art. 116.I LECrim (negada por algunos[78] y admitida por el TS [Sala de lo Civil[79] y Sala de lo

---

de lo Penal) 1017/2022, de 23 de enero, FJ 5. *Cfr*. también: STS (Sala de lo Penal) 865/2022, de 3 de noviembre, FJ 15; o STS (Sala de lo Penal) 501/2022, de 24 de mayo, FJ 8.

[72] Gimeno Sendra, V., *Derecho procesal..., op. cit.,* p. 851.

[73] Coincidente: Fernández López, M., «Prejudicialidad...», *op. cit.*, p. 16.

[74] Mir Puig, S., *Derecho...*, p. 318

[75] Por ejemplo, cuando se declara penalmente que X no murió estrangulado por Y sino naturalmente a causa de un infarto, no puede reclamarse responsabilidad civil posteriormente en un pleito civil a Y, pues el hecho consistente en «estrangular» no ha sucedido nunca.

[76] Banacloche Palao, J. y Zarzalejos Nieto, J., *Aspectos..., op. cit.*, p. 138.

[77] También el Tribunal de Cuentas se siente vinculado. *Cfr.* ST 16/2017 (Secc. Enjuiciamiento, Dep. 2.º) de 29 de diciembre, FJ 1: «[...] Únicamente en caso de que, al dictarse sentencia en esta jurisdicción contable, se hubiese producido ya un pronunciamiento firme por parte de la jurisdicción penal, el órgano jurisdiccional del Tribunal de Cuentas tendría que respetar las limitaciones que pudieran derivar del artículo 116 de la LECrim. y de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional». La apreciación es perfectamente compatible con lo que, de seguido, mantiene el Tribunal de Cuentas: que tales limitaciones «no suponen, por lo demás, vinculación absoluta a los hechos probados de la sentencia penal». No suponen vinculación absoluta a los hechos probados, sino tan solo cuando declaran la inexistencia del hecho. Al respecto: Aguilera Morales, M., *Unos mismos..., op. cit.*, pp. 49 y ss.

[78] En contra de la extensión, *cfr.* De la Oliva Santos, A., «§ 21...», De la Oliva Santos, A. *et al., Derecho procesal..., op. cit.,* p. 566; o Aguilera Morales, M., *Unos mismos..., op. cit.*, p. 98 (y los que ella cita).

[79] STS (Sala de lo Civil) 728/2005, 29 de septiembre, FJ 2: «(l)as sentencias penales obligan al Juez civil en aquellas afirmaciones fácticas declaradas probadas que son integrantes del tipo que se define en castigo».

Penal[80]]), lo que sí es claro es que, en determinados supuestos, no puede desconocerse la eficacia positiva o vinculante derivada del efecto material de la cosa juzgada penal.

A la misma conclusión deben conducir las reglas de la prejudicialidad penal de la LEC en relación con el art. 10.2 LOPJ. Efectivamente, el art. 40.2. LEC establece que se suspenderán las actuaciones civiles cuando concurran las siguientes circunstancias: 1) «(q)ue se acredite la existencia de causa criminal en la que se estén investigando, como hechos de apariencia delictiva, alguno o algunos de los que fundamenten las pretensiones de las partes en el proceso civil»; y 2) «(q)ue la decisión del tribunal penal acerca del hecho por el que se procede en causa criminal pueda tener influencia decisiva en la resolución sobre el asunto civil».[81] Así, cuando la sentencia penal puede tener influencia decisiva en la resolución del asunto civil deben suspenderse las actuaciones, con la finalidad de estar a lo resuelto por el Tribunal penal. A lo mismo conduce el art. 40.4 LEC, que obliga a suspender actuaciones cuando el documento respecto del que se predica la falsedad pueda ser decisivo para resolver el asunto (como manda también el art. 86.2 LRJS). Carecería de sentido suspender el procedimiento y que, después, pudiera el Tribunal civil sentirse desvinculado de lo decidido por el Tribunal penal.[82] Y así lo ha entendido el TC respecto de los supuestos en que es obligatorio para el Juez penal suspender el procedimiento por prejudicialidad administrativa, cuando ésta sea determinante de la inocencia o culpabilidad de los afectados.[83]

---

[80] STS (Sala de lo Penal) 726/2020, de 11 de marzo, FJ 9; STS (Sala de lo Penal) 525/2022, de 27 de mayo, FJ 3.

[81] La norma contrasta con el art. 519 del Texto Refundido de la Ley Concursal. Al respecto (referido al antiguo art. 189 de la Ley Concursal), *cfr.* Vallespín Pérez, D., «La prejudicialidad en el proceso concursal», *Justicia – Revista de derecho procesal*, Núm. 1, 2013, pp. 127 y ss.

[82] Martín Pastor, J., «Efecto vinculante...», *op. cit.*, pp. 210 y ss. (y 219 especialmente). Allí (nota 29) hay más referencias. Con ciertas dudas: Fernández López, M., «Prejudicialidad...», *op. cit.*, p. 10, para la que habrá que estar al contenido para determinar «su alcance vinculante en el pleito civil».

[83] Ningún otro requisito más exige el art. 4.I LECrim. No puede prosperar, entonces, la tesis de Gimeno Sendra, para el que no basta con que la cuestión prejudicial sea determinante de la culpabilidad o inocencia, sino que además: a) sobre esa cuestión debe estar conociendo o debe haber conocido ya un Tribunal de otro orden; b) el Tribunal penal debe ignorar la solución dada por el otro Tribunal; y c) que como consecuencia de esa omisión, se dicte sentencia condenatoria consistente en privación de libertad: Gimeno Sendra, «Cuestiones prejudiciales...», pp. 9 y ss. Ninguno de esos requisitos deriva del tenor de la Ley. Algunos, incluso, son contrarios a el: el art. 4.I LECrim determina la suspensión «para que las partes acudan al Juez o Tribunal civil o contencioso-administrativo competente», lo que presupone que todavía no existe procedimiento alguno (pues si lo hubiera, no sería necesario *acudir* al Tribunal).

2.2.2. *Procedimientos administrativos*

La eficacia vinculante de la cosa juzgada material despliega virtualidad no ya respecto de procesos judiciales posteriores, sino también respecto de la actividad de la Administración Pública, sancionadora o no.

2.2.2.1. Sancionadores

En cuanto a los procedimientos administrativos sancionadores, el art. 77.4 de la Ley 39/2015 establece que «los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes vincularán a las Administraciones Públicas respecto de los procedimientos sancionadores que substancien».[84] Misma vinculación se puede trazar en el art. 257 LGT, que disciplina los efectos de una resolución penal en relación con la existencia y cuantía de una defraudación tributaria; o, por ejemplo, en el art. 415.2.II LOPJ que, regulando la responsabilidad disciplinaria de los Jueces, establece lo siguiente: «[...] la declaración de hechos probados contenida en la resolución que pone término al procedimiento penal vinculará a la resolución que se dicte en el expediente disciplinario [...]». La Administración Pública debe asumir, por tanto, que lo declarado por sentencia firme constituye la *verdad jurídica*.

Cuestión distinta es que los *ilícitos administrativos* (es decir, no solo hechos sino su subsunción en una norma sancionadora y la extracción de consecuencias jurídicas) declarados cometidos por un Tribunal no le sean oponibles a la Administración Pública, en la medida en que los tribunales penales resuelven cuestiones prejudiciales civiles y contencioso-administrativas «para solo el efecto de la represión» (art. 3 LECrim).[85] En todo caso, cuando la Administración Pública ejercita su potestad sancionadora respecto de hechos ya enjuiciados penalmente, está vinculada por lo declarado probado en sentencia firme. La cuestión que ahora se plantea entonces es: ¿deben extenderse tales efectos también a procedimientos no sancionadores?

2.2.2.2. No sancionadores

La respuesta más lógica, en consideración del fundamento dado a la cosa juzgada, es que sí. La tesis contraria podría llevar a la paradoja de que en

[84] Lo mismo preveía el anterior art. 137.2 Ley 30/1992.

[85] *Cfr.* García de Enterría, E. y Fernández, T. R., *Curso..., op. cit.*, p. 210.

unas diligencias reservadas (art. 55.2 Ley 39/2015) la Administración Pública no debiera respetar los hechos declarados probados por una sentencia penal firme (dado el carácter no sancionador de aquellas)[86], pero a la vez la misma Administración Pública sí debiera respetar esos mismos mismos hechos si incoara un procedimiento *sancionador* (como le impone el art. 77.4 Ley 39/2015). La autoridad del Estado y la seguridad jurídica no toleran tal solución: si la Administración Pública, cuando ejercita su potestad sancionadora, está vinculada por hechos declarados firmes en una sentencia penal, también debe estarlo cuando incoa procedimientos circundantes a ella, como lo son esas diligencias reservadas. Ejemplo: El funcionario F es castigado por un delito de falsedad documental (art. 390.1.1.º CP) y por un delito de estafa (art. 248 CP) cometido contra su superior S. Conocida la sentencia por su Administración de destino, esta incoa unas diligencias reservadas (art. 55.2 de la Ley 39/2015) en las que estima procedente la apertura de un procedimiento sancionador, donde no tiene por probada la falsedad documental y así lo declara en la resolución de apertura del procedimiento administrativo sancionador. Resultará, posteriormente, que en este último deberá atemperarse a la resolución que condena, también, por la falsedad (art. 77.4 de la Ley 39/2015). La contradicción es lesiva de la *auctoritas* que se espera de los órganos del Estado.

3. Consecuencias para la investigación parlamentaria

Una elemental analogía con lo anterior supone admitir la vinculación de las CPI por lo declarado con fuerza de cosa juzgada por un Tribunal penal. No impide aquella que las CPI puedan indagar sobre los mismos hechos pero lo que sí impide es que puedan llegarse a conclusiones fácticas incompatibles con una sentencia penal firme (o resoluciones análogas). Así lo impone el art. 76.1 CE, que priva a las conclusiones de las CPI de la posibilidad de *afectar* la cosa juzgada que, por tanto, debe ser respetada.[87] Además, las CPI deben atempe-

[86] Sobre el carácter no sancionador de estas actuaciones previas, *cfr.* cap. VIII.4.2.1.

[87] Esta previsión es lugar común en algunos Reglamentos parlamentarios de las Asambleas Legislativas de las CCAA: arts 54.5 RParCant; 85.1 RParAr; 57.6 RParCan; 62.4 RParCastMan; 52.4 RParAn; 106.6 RParExtr; 62.6 RParNav; 50.6 RParCastLeo. Otros nada refieren (RParCat; RParAst; RAsamCeut; RParCV; RParGal; RParLaRioj; RParMad) y otros solo mantienen que las conclusiones no son vinculantes, pero nada establecen sobre la posible afección de las resoluciones judiciales (art. 58.4 RParBal).

rarse a lo resuelto por una resolución penal con fuerza de cosa juzgada (además de por el absoluto respeto a la inocencia declarada[88] o no contradicha todavía[89]) por otros motivos.

3.1. El Parlamento como Administración Pública está vinculado

En primer lugar, porque la Administración parlamentaria sí está vinculada cuando actúa en condición de tal. Es decir, si el Parlamento actúa como entidad administrativa y ejercita, por ejemplo, su potestad sancionadora respecto de algún empleado, deberá hacerlo en consideración de las resoluciones penales firmes que se hayan dictado sobre los mismos hechos. Y, efectivamente, el art. 71.2 del Estatuto de Personal de las Cortes Generales, regulando las relaciones entre expedientes disciplinarios a empleados de las Cortes Generales y procesos penales concomitantes, establece lo siguiente:

> «Si el órgano competente para incoar o instruir un expediente disciplinario tuviese conocimiento de haberse iniciado un procedimiento judicial penal por los mismos hechos, decretará de inmediato la suspensión de las actuaciones hasta que recaiga sentencia firme. *Si ésta no impusiese pena por haberse acreditado en el proceso penal la no participación del inculpado en los hechos o por haberse apreciado alguna de las causas eximentes de responsabili-*

[88] «[...] *following a final acquittal, even the voicing of suspicions regarding an accused's innocence is no longer admissible. The Court, thus, considers that once an acquittal has become final - be it an acquittal giving the accused the benefit of the doubt in accordance with Article 6 § 2 - the voicing of any suspicions of guilt, including those expressed in the reasons for the acquittal, is incompatible with the presumption of innocence*»: STEDH de 21 de marzo de 2003 (Ashan Rushiti c. Austria), § 31, siguiendo la anterior STEDH de 25 de agosto de 1993 (Sekanina c. Austria), § 30). También: STEDH de 20 de octubre de 2020 (Pasquini c. San Marino), § 50; STEDH de 17 de enero de 2002 (Vostic c. Austria), § 19; STEDH de 5 de noviembre de 2002 (Demir c. Austria), § 27; STEDH de 12 de julio de 2013 (Allen c. Reino Unido), § 122; STEDH de 23 de junio de 2015 (Caraian c. Rumanía), § 76; o STEDH de 25 de enero de 2018 (Bikas c. Alemania), § 44.

[89] Respecto de las CPI: STC 77/2023, de 20 de junio; y STC 133/2018, de 13 de diciembre. Notable es, en Alemania, la posición del BVerwG (A. de 24 de enero de 2017 – 2 B 75 16) que solo admite la eficacia vinculante de la cosa juzgada material cuando una Ley expresamente lo ordene (sin que la presunción de inocencia sea suficiente para tomar por válida la absolución) y solo respecto del fallo y no, por tanto, de la declaración de hechos probadas.

> *dad criminal*, la autoridad ordenará el archivo de las actuaciones» (la cursiva es nuestra).

De tal manera, cuando un Tribunal penal declara que el afectado no ha participado en los hechos o que su participación no puede merecer reproche penal (no solo por los motivos que establece el art. 71.2 del Estatuto de Personal de las Cortes Generales) no está legitimado el Parlamento como Administración para imponer sanción alguna. Es decir, está vinculado por la resolución penal. De ahí deriva que el resto de órganos de las Cortes Generales deban respetar lo declarado por una sentencia firme. No asumirlo así llevaría a la paradójica situación de que un órgano (las Cortes) debiera asumir el *factum* de una resolución penal cuando actúa como Administración, pero que el mismo órgano pudiera entenderse desvinculado cuando actuara como CPI. Una contradicción tal es lesiva de la confianza que los ciudadanos pudieran depositar en el Estado de Derecho y en la autoridad de las resoluciones judiciales.[90] Solo el Parlamento como órgano normativo puede desconocer la cosa juzgada declarada en un caso concreto y con el inexorable límite de la prohibición de irretroactividad en los términos del art. 9.3 CE. El Parlamento como órgano no normativo está, por tanto, vinculado. Lo contrario sería tanto como afirmar que unos mismos hechos pueden existir y a la vez no existir no ya para distintos órganos del Estado, sino para el mismo (¡!).

3.2. «Unos hechos no pueden existir y dejar de existir para los órganos del Estado»

Además de lo anterior, es doctrina cosolidada del TC que «unos hechos no pueden existir y dejar de existir para los órganos del Estado»[91], expresión en el

---

[90] Fenucci, F., *I limiti..., op. cit.,* p. 174: «*In tal casso l'efficacia della sentenza non sarebbe scalfita, ma potrebbe esserne incrinata l'autorità, dato il prestigio di cui è presumibile che goda* [en Italia] *la commissione d'inchiesta*».

[91] STC 24/1984, de 23 de marzo, FJ 3; STC 158/1985, de 26 de noviembre, FJ 4; STC 160/2008, de 12 de diciembre, FJ 7; STC 109/2008, de 22 de septiembre, FJ 3; STC 179/2004, de 21 de octubre, FJ 10; STC 34/2003, de 25 de febrero, FJ 4; STC 50/1996, de 26 de marzo, FJ 3; STC 30/1996, de 27 de febrero, FJ 5; STC 105/1994, de 11 de abril, FJ 5; STC 35/1990, de 1 de marzo, FJ 3. STC 21/2011, de 14 de marzo, FJ 2. También en la doctrina, restringida aquí a procesos judiciales, Nieva Fenoll, F., *Fundamentos..., op. cit.*, p. 306: «Los hechos no pueden existir y no existir al mismo tiempo».

Derecho constitucional del principio de no contradicción, arraigado en la tradición filosófica europea. En cualquier caso, el TC no ha llevado hasta las últimas consecuencias esa doctrina: para la STC 34/2003, de 25 de febrero no hay lesión del derecho a la tutela judicial efectiva cuando el mismo órgano jurisdiccional en dos resoluciones distintas (una revisando una sanción y otra ordinaria) estima existente y no existente una relación laboral, pues el Derecho obliga al Tribunal a valorar las dudas de distinta manera en función de la naturaleza sancionadora o no del procedimiento. Tampoco ha sido así para otras resoluciones que, analizando la vinculación de los Tribunales contencioso-administrativos y laborales entre sí, han afirmado que los Tribunales sociales pueden apreciar hechos de manera distinta a los de lo contencioso-administrativo, siempre que la justifiquen.[92]

En lo que aquí interesa, un Tribunal está legitimado para desligarse de lo *declarado* cierto por una CPI (como expresamente permite el art. 44.4 GG)[93] pero no al revés. Es decir, los Tribunales están constitucionalmente habilitados para separarse del relato fáctico dado por las conclusiones de las CPI (que no son vinculantes para los Tribunales ni pueden afectar a las resoluciones judiciales: art. 76.1 CE) no, sin embargo, al contrario. No hay quiebra de la autoridad del Estado cuando los Tribunales pasan por alto el contenido de las conclusiones de unas CPI, pues es el mismo Estado el que (en el art. 76.1 CE) *se autoriza* a hacerlo. Entonces: la confianza de los ciudadanos queda lesionada cuando las CPI critican las resoluciones judiciales firmes (explícita o implícitamente, no tomando por cierto lo que declaran).[94]

3.3. Art. 17.2 LOPJ

Un último argumento en favor de la vinculación de las CPI a los hechos declarados probados por una sentencia penal firme deriva del art. 17.2 LOPJ. Éste ordena que la Administración Pública, las autoridades y funcionarios, las corporaciones y todas las entidades (públicas y privadas) y los particulares respeten y cumplan las sentencias y las demás resoluciones judiciales que hayan

[92] Al respecto, *cfr.* Casino Rubio, M., «La fragilidad de los hechos probados (o "donde dije digo, digo Diego")», *Revista General de Derecho Administrativo*, Núm. 41, 2016, pp. 10 y ss.

[93] La norma, igual que nuestro art. 76.1 CE, protege la independencia judicial: Linke, T., *Entstehung..., op. cit.*, p. 1175.

[94] Otero González P., «Medios de tutela...», *op. cit.*, p. 299.

ganado firmeza o sean ejecutables de acuerdo con las leyes. Distingue el precepto, pues, entre *respetar* y *cumplir*. Esto último solo lo hacen los directamente llamados a ello (por la resolución o por la Ley). El resto de los destinatarios deben *respetar* las resoluciones, es decir, tenerlas en consideración, tener miramiento en relación con ellas[95]. Así, respetar las resoluciones supone asumir como cierto y válido lo que declaran, a pesar de que sea posible mantener que son o no afortunadas.

Y, efectivamente, el respeto que exige el art. 17.2 LOPJ no puede impedir la «celebración de debates» sobre ellas (como propone Sainz Moreno)[96]. Suceden y deben suceder tales debates, que en ocasiones son más[97] o menos[98] con-

[95] Voz «respeto», 2.ª acepción DRAE.

[96] Sainz Moreno, F., «Control parlamentario sobre el ejercicio de la función jurisdiccional», en AA.VV., en AA.VV., *Problemas..., op. cit.,* p. 61.

[97] *Cfr.* DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa a la utilización ilegal de efectivos, medios y recursos..., Núm. 15, 1 de junio de 2021, p. 72. Allí afirma el parlamentario, tras la conminación del compareciente a respetar una resolución judicial firme, que nunca «lo ha puesto en cuestión». Comedimiento a este respecto han mostrado, también, otros parlamentarios: DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa a la utilización ilegal de efectivos, medios y recursos..., Núm. 18, 7 de noviembre de 2017, p. 39: «[...] hasta que no haya una sentencia firme no se pueden sacar conclusiones firmes [...]»; DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa a la presunta financiación ilegal del PP, Núm. 36, 6 de marzo de 2018, p. 53: «[...] nos obliga el derecho, nos obliga la Constitución y creo que también nos obliga la decencia política y la coherencia, que es a llamar a las cosas por su nombre. [...] Hoy comparece aquí el señor Camps, hoy comparece aquí un declarado inocente por sentencia firme; llamemos a las cosas por su nombre [...]»; DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación sobre el accidente ferroviario ocurrido en Santiago de Compostela el 24 de julio de 2013, Núm. 65, 10 de julio de 2018, p. 14.

[98] *Cfr.* DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa a la presunta financiación ilegal del PP, Núm. 91, 9 de octubre de 2018, p. 17: «[...] Antes que nada quería recordarle, por contextualizar, que esto es una Comisión de investigación política, independientemente de que ya la justicia haya hablado y haya una sentencia firme sobre este caso, porque la ciudadanía evidentemente está reclamando altos niveles de transparencia en esta legislatura y en las anteriores, y forma parte de nuestro trabajo hacerlo [...]» (la cursiva es nuestra). En la misma intervención, la misma parlamentaria, reclama después respeto por una resolución judicial firme (p. 19). No pueden obviarse también los supuestos en que son los propios parlamentarios los que reclaman respeto a los comparecientes para las sentencias firmes (DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa a la presunta financiación ilegal del PP, Núm. 22, 28 de noviembre de 2017, p. 45); o DSPIB – Commissió no permanent d'investigació sobre les autopistes de Eivissa, Núm. 3, 28 d'octubre de 2016, pp. 36 y ss.

siderados con las resoluciones judiciales pero que, en definitiva, no las ponen en cuestión. Impedir el debate sería, por otra parte, desconocer que la información —y el debate parlamentario— sirven a la formación de una opinión pública, que se extiende también a la Administración de Justicia.[99] Lo que sí impide el art. 17.2 LOPJ es la «adopción de acuerdos que contengan declaraciones contrarias a los hechos judicialmente probados»[100].

[99] Distinto es el régimen en el Derecho constitucional inglés: «La referencia parlamentaria a asuntos *sub iudice* sólo es posible en los debates si lo autoriza el *speaker*, por tratarse de cuestiones de interés nacional o de decisiones ministeriales enjuiciables según criterios de oportunidad» (Díez-Picazo, L. M., «Parlamento, proceso...», *op. cit.*, p. 99; y Díez-Picazo, L. M., «Notas de Derecho comparado...», *op. cit.,* p. 27).

[100] Sainz Moreno, F., «Control parlamentario sobre el ejercicio de la función jurisdiccional», en AA.VV., en AA.VV., *Problemas..., op. cit.,* p. 61.

CAPÍTULO XI

PLURALIDAD DE ACTIVIDADES SOBRE UNIDAD DE HECHOS (II): PROCESO JUDICIAL RESPECTO DE ASUNTOS YA INDAGADOS POR EL PARLAMENTO

1. Consideraciones generales

A analizar las particularidades que presenta un proceso penal sobre hechos ya investigados por una CPI (existan o no conclusiones aprobadas) se dedican las líneas que siguen.[1] A situaciones así no ha sido ajena la *praxis* estatal. Ha sucedido, por ejemplo, con el proceso incoado en la AN para investigar los atentados de Madrid del 11 de marzo de 2004, que finalizó varios años más tarde que las tareas que había emprendido una CPI nombrada con el mismo objeto.[2] También en las CCAA se han producido circunstancias análogas: en la Asamblea de Madrid se nombró en 2018 una CPI para indagar sobre las (entonces presuntas) irregularidades producidas, entre otros, en el Instituto de Derecho Público de la URJC (conocido como «Caso Cifuentes»).[3] Finalizaron sus indagaciones en 2019, mientras que para la sentencia hubo que esperar hasta 2021. Los problemas que esta pluralidad de investigaciones plantea son de distinta clase a los anteriores (cap. X). Aquí la premisa es que lo declarado por una CPI no afecta a los Tribunales ni los vincula (art. 76.1 CE). No existe,

[1] Este capítulo está publicado, con modificaciones de fondo y de forma, en: Buchhalter Montero, B., «Acceso y valoración de material formado por Comisiones parlamentarias de investigación en el proceso penal – Algunas dificultades probatorias de la simultaneidad de indagaciones», en Borgia, G. y Pereira Puigvert, S. (dirs.) y Della Torre, J. y Gimeno Beviá, J. (coords.), *Retos de la prueba en el proceso actual*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2024, pp. 333 y ss.

[2] El debate del dictamen puede verse en: DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación sobre el 11 de marzo de 2004, Núm. 24, 22 de junio de 2005.

[3] *Cfr.* DSAM – Comisión de investigación sobre las presuntas irregularidades producidas en el Instituto de Derecho Público de la URJC y otras, Núm. 812, 4 de diciembre de 2018, pp. 48667 y ss.

pues, una suerte de *cosa juzgada parlamentaria* que, negativamente, impida la incoación de un procedimiento sobre los mismos hechos ni que, positivamente, vincule a los Tribunales. Ahora bien, la sustanciación de un proceso penal respecto de hechos ya tratados por el Parlamento no es siempre inocua.

2. Flujo de información del Parlamento al proceso

La primera dificultad que plantea un proceso penal respecto de hechos ya investigados por el Parlamento es la del acceso, a las actuaciones judiciales, de la información parlamentaria. Esta problemática también se plantea, en parte, cuando las indagaciones son simultáneas (*cfr.* cap. XII). Sin embargo, solo cuando la indagación parlamentaria ha concluido es posible que accedan al proceso sus conclusiones (si es que finalmente las hay: *cfr.* cap. V.7). Eso justifica su tratamiento ahora.

2.1. Información parlamentaria: no es prueba preconstituida

Por información parlamentaria se entiende aquí toda clase de hechos o actos plasmados en soporte material o digital por el Parlamento, siendo indiferente si aquellos suceden fuera o dentro de su sede. Puede quedar documentada esa información en las *publicaciones* de las Cámaras, que dan cuenta de la «totalidad de los debates y de todos los informes, dictámenes o documentos» (art. 69 RCD); en las *actas*, que recogen manifestación de intervinientes, incidencias y acuerdos (art. 65.1 RCD); o también en las grabaciones de las sesiones que se hacen públicas (en el portal web del Congreso de los Diputados, por ejemplo)[4]. De ahí deriva, por tanto, que la definición de *documento* del art. 26 CP deba ser ponderada con cautela respecto del Derecho procesal penal.[5] No solo porque la

[4] El uso de estos medios informáticos es deseable para fortalecer algunos principios de la actividad parlamentaria (como la publicidad: Aranda Álvarez, E., «"Parlamento abierto..."», *op. cit.*, p. 17). Eso no impide reconocer fricciones con otros bienes constitucionales de primer orden como, por ejemplo, los derechos de la personalidad (*cfr.* cap. VIII.3.3).

[5] En contra: Durán Silva, C., *La videovigilancia en el proceso penal: tratamiento y eficacia probatoria*, Tes. Doc., Universidad de Alicante, Alicante, 2016, p. 217. Para ella, «no tiene sentido que para la norma sustantiva penal una determinada realidad sea un documento y no para el proceso en el que debe sustanciarse el asunto». La tesis no puede, sin embargo, prosperar. No solo por lo ya dicho (que art. 26 CP *se* restringe al CP), sino porque, además, el Derecho

propia norma se restringe «(a) los efectos de [ese] Código» (es decir, para delimitar qué es delito), sino porque una relevante fuente de información de las CPI (las declaraciones de comparecientes) no es *documental* por mucho que aparezca plasmada en un *soporte material que expresa una narración* (art. 26 CP).[6] Es, tan solo, una prueba personal documentada.[7] Efectivamente, si a los efectos del art. 849.2.º LECrim no es posible considerar *prueba documental* un atestado policial o una declaración testifical que conste por escrito[8], una elemental analogía lleva a la misma conclusión para las declaraciones dadas ante una CPI. Es decir, cuando deba acceder al proceso alguna información proveniente del Parlamento en un «soporte material que exprese o incorpore datos, hechos o narraciones» (por ejemplo, el DSCG: art. 95.2.º RCD) no puede atenderse solo al vehículo formal en que consta, sino al contenido de lo que allí aparece documentado: las conclusiones que elabora una CPI sí son documento (público: art. 317.5.º LEC)[9] en el sentido del art. 849.2.º LECrim. No lo son,

---

penal es autónomo para calificar conforme a sus criterios realidades que tienen otros contornos en el Derecho administrativo o privado, por ejemplo. Efectivamente, «el concepto penal de funcionario público es más amplio que el que se utiliza en otras ramas del ordenamiento jurídico y más concretamente en el ámbito del Derecho administrativo, pues mientras que para éste los funcionarios son personas incorporadas a la Administración Pública por una relación de servicios profesionales y retribuidos, regulada por el Derecho administrativo, por el contrario, el concepto penal de funcionario público no exige las notas de incorporación ni permanencia, sino fundamentalmente "la participación en la función pública" [...]»: STS (Sala de lo Penal) 1023/2022, de 26 de abril, FJ 2.2. Extrapolar el concepto de documento del art. 26 CP a toda otra circunstancia no es solo contraria al propio tenor de la norma, sino a su espíritu (vocacionalmente *penal*).

[6] Tampoco la incorporación de las grabaciones en sí mismas parece especialmente apropiada, sobre todo sabiendo que lo que se dice en la comparecencia, consta por escrito. Sobre el acceso de pruebas videográficas al juicio oral, *cfr.* Durán Silva, C., *La videovigilancia en el proceso…*, *op. cit.*, pp. 182 y ss.

[7] De soslayo se ha referido la STS (Sala de lo Civil) 573/2015, de 19 de octubre (FJ 2) a las declaraciones de unos comparecientes ante una CPI como «documentales públicas».

[8] STS (Sala de lo Penal) 577/2014, de 12 de julio, FJ 11. En la doctrina, *cfr.* Banacloche Palao, J. y Zarzalejos Nieto, J., *Aspectos…, op. cit.,* p. 375; Armenta Deu, T., *Lecciones…, op. cit.*, p. 305; o Prieto-Castro y Ferrándiz, L. y Gutiérrez de Cabiedes, E., *Derecho…, op. cit.,* p. 249.

[9] Por las actas del Parlamento son responsables los Letrados: el Letrado Secretario General respecto de la Mesa [art. 35.1 RCD], del Pleno y de la Junta de Portavoces (art. 35.1 analog.) y los Letrados de las respectivas CPI (art. 45 RCD), bajo la supervisión de los Secretarios de las Mesas (arts. 34, 45 y 65 RCD), como reseña Ripollés Serrano, M. R., «Artículo 95», en Ripollés Serrano, M. R. (coord.), *Comentarios…, op. cit.*, p. 711. Por el DSCG es formalmente responsable la Secretaría General, aunque materialmente se encarga de ello un servicio específico (*ibid*).

sin embargo, las declaraciones de los comparecientes (aunque consten en el mismo DSCG que las conclusiones).

Por otra parte, la información producida en el Parlamento no conforma prueba preconstituida alguna (*cfr.* arts. 448, 449, 772 y 797.2 LECrim). Esta se caracteriza (además de por ser excepcional)[10] por, no siendo repetible en el juicio oral, haber sido conformada ante el Juez de instrucción[11] con las garantías de contradicción e inmediación procedentes.[12] No es el caso de la información producida por las CPI. No son las declaraciones prestadas ante una CPI, en general, irrepetibles: salvo que fallezca el compareciente o se encuentre en el extranjero o en paradero desconocido, podrá ser llamado a dar testimonio en instrucción y en el juicio oral. Tampoco son esas declaraciones prestadas ante una autoridad suficientemente cualificada como para salvaguardar los derechos procesales necesarios (ni tampoco hay norma que lo prevea, como sí el 773.2.II LECrim respecto del MF).

De tal manera, lo que las CPI pueden garantizar es que la declaración se ha producido, pero no que lo declarado sea efectivamente verdad (a pesar de la coacción psicológica que produce el art. 502.3 CP y su constante invocación, que no solo realizan los vocales CPI[13], sino también la Presidencia de la CPI[14]). Tampoco garantizan las CPI que el debate (ni tienen por qué hacerlo) suscitado ante ellas sea suficientemente contradictorio. Nada de eso las exime, sin embargo, de garantizar lo máximo posible los derechos fundamentales de los afecta-

---

[10] Muerza Esparza, J. J., «Sobre los límites a la prueba preconstituida en el proceso penal», *Revista General de Derecho procesal*, Núm. 39, 2016, p. 10.

[11] Esta es la autoridad «que, por estar institucionalmente dotada de independencia e imparcialidad, asegura la fidelidad del testimonio y su eventual eficacia probatoria»: STC 33/2015, de 2 de marzo, FJ 4 e).

[12] STC 182/1989, de 3 de noviembre, FJ 2; STC 150/1989, de 25 de septiembre, FJ 2 A); STC 51/1990, de 26 de marzo, FJ 2; STC 56/2010, de 4 de octubre, FJ 3 b); STC 344/2006, de 11 de octubre, FJ 4 c); STC 170/2006, de 5 de junio, FJ 5; o STC 92/2006, de 27 de marzo, FJ 2.

[13] *Cfr.* DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación sobre la utilización partidista en el Ministerio del Interior, Núm. 8, 5 de julio de 2017, p. 47; y DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa a la presunta financiación ilegal del PP, Núm. 81, 18 de septiembre de 2018, pp. 43, 44 y 47; o DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa a la utilización ilegal de efectivos, medios y recursos..., Núm. 7, 25 de marzo de 2021, p. 22.

[14] Incluso realiza el recordatorio la Presidencia de la CPI respecto de personas que ostentan notoriamente la condición de investigados en un proceso penal. *Cfr.* DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa a la utilización ilegal de efectivos, medios y recursos..., Núm. 5, 17 de marzo de 2021, p. 2.

dos (art. 53.1 CE), pues el carácter político de las CPI no las absuelve de cumplir con la CE ni tampoco puede encubrir, bajo los nebulosos contornos de la *oportunidad*, la arbitrariedad (ya expulsada del Derecho español: art. 9.3 CE). Así, no puede confundirse la acreditación de la declaración ante una CPI con que su contenido sea efectivamente cierto y que, por tanto, pueda elevarse *ipso iure* lo depuesto a la categoría de prueba.[15]

Tampoco las excepciones que el TC ha admitido respecto de la prueba preconstituida ante la Policía (que se trate de datos objetivos e incontestables, irrepetibles en juicio)[16] pueden tener excesivo recorrido (y menos cuando las declaraciones ante las CPI sean autoincriminatorias: ni siquiera ante la Policía ha admitido el TC semejante valor probatorio)[17]. De tal manera, si «[...] la Policía no está facultada por sí sola para preconstituir prueba en relación con las averiguaciones que realice en el marco de sus actividades de prevención o comprobación del delito»[18], parece lógico que tampoco estén habilitadas para ello las CPI (cuyas posibilidades de indagar sobre hechos delictivos son limitadas).

2.2. Acceso de la información al procedimiento

Sobre el acceso de la información parlamentaria al proceso penal ya ha tenido ocasión de pronunciarse la jurisprudencia: la STS (Sala de lo Penal) 497/2020, de 8 de octubre, se ocupó de la legalidad de la valoración de unas declaraciones prestadas ante una CPI del Parlamento del País Vasco, que figuraban transcritas en las actuaciones pero que no habían sido introducidas en el juicio oral mediante lectura y que tampoco fueron ratificadas por los testigos en juicio a presencia de las partes. Inexistente la contradicción no era posible, por tanto, fundar resolución alguna en tales declaraciones. A ese respecto, rechazó el TS con razón que el cauce adecuado para acceder al proceso fuera la lectura que prevén los arts. 714.I y 730.1 LECrim, por referirse a las practica-

[15] STC 33/2015, de 2 de marzo, FJ 4 e); STC 165/2014, de 8 de octubre, FJ 2 a); STC 53/2013, de 28 de febrero, FJ 4; STC 68/2010, de 18 de octubre, FJ 5 b); STC 68/2010, de 18 de octubre, FJ 5.

[16] STC 303/1993, de 25 de octubre, FJ 5 B).

[17] STC 173/1985, de 16 de octubre, FJ 2; o STC 68/2010, de 18 de octubre, FJ 5.

[18] Martínez Santos, A., «Confesión y prueba penal: el valor procesal de las declaraciones autoinculpatorias realizadas ante la Policía», *Revista General de Derecho procesal*, Núm. 45, 2018, p. 38.

das «en el sumario».[19] La solución es congruente con la doctrina del TC, que tampoco ha admitido el acceso de las declaraciones prestadas ante la Policía (no repetidas ante el Juez de Instrucción)[20] al juicio oral a través de tales preceptos.[21] También lo es con la antigua posición del TS que, en el Acuerdo del Pleno No Jurisdiccional de la Sala de lo Penal de 3 de junio de 2015, ha mantenido la imposible aplicación de tales preceptos a esos efectos.

Existen, sin embargo, otros cauces por los que está habilitada esa información parlamentaria para acceder al proceso en sus distintas fases.

2.2.1. *Al procedimiento preliminar*

Al procedimiento preliminar puede acceder la información parlamentaria de diversas formas: bien puede acceder a iniciativa de las partes o por iniciativa oficial.

2.2.1.1. Aportación por y a instancia de parte

La aportación de información en la denuncia o la querella es la posibilidad más coherente con los arts. 76.1 CE, 3.2 LO 5/1984 y 52.5 RCD. Y, a pesar de que los arts. 76.1 CE y 52.5 RCD solo se refieren a la remisión del resultado o de las conclusiones de la investigación, parece también lógico (como prevé el art. 3.2 LO 5/1984) que cualquier indicio de criminalidad se deba poner en conocimiento de la autoridad competente, se produzca en el momento en que se produzca y conste como conste. Puesta la información en conocimiento del MF y si este decide interponer querella (o presentar denuncia)[22], deberá acompañarla de los

[19] STS (Sala de lo Penal) 497/2020, de 8 de octubre, FJ 3. La solución es lógica si se considera que el art. 730.1 LECrim tampoco es el cauce adecuado para incorporar al juicio oral las declaraciones prestadas ante el MF conforme al art. 773.2.II LECrim (Armenta Deu, T., *Lecciones..., op. cit.,* p. 306).

[20] Martínez Santos, A., «Confesión y prueba penal...», *op. cit.,* p. 10: «[...] Nada obstaría, en cambio, a la utilización de dichos trámites cuando la declaración policial autoinculpatoria [o la dada ante una CPI] se hubiera repetido ante el Juez de Instrucción; en este supuesto, la rectificación o retratación posterior de su contenido en el acto del juicio oral, o la imposibilidad material de su reproducción durante el mismo, podrían dar lugar a su válida introducción mediante la lectura pública del acta en la que se documentó la declaración ante el Juez [...]».

[21] STC 68/2010, de 18 de octubre, FJ 5 b).

[22] No impone el art. 271 LECrim la obligación del MF de deducir siempre querella, como mantiene Vicente Gimeno Sendra (*Derecho..., op. cit.*, p. 329), sino simplemente, de *ejercitar* la

extractos del DSCG en que funde su sospecha de criminalidad, lo que no impide indicar otros posibles medios de acreditación de los hechos (como los testigos que hayan presenciado la declaración). Lo mismo vale para otras personas que, sin ser parlamentarios (ujieres de la Cámara, por ejemplo), hayan presenciado (o tenido noticia de) una conducta indiciariamente criminal. En tal caso, bien lo pondrán en conocimiento del MF (o de otra autoridad: art. 259 LECrim) o bien denunciarán o interpondrán ellos mismos la querella que estimen procedente (arts. 125 CE y 101 LECrim), acompañando también el extracto del DSCG.

Nada obsta, por otra parte, a que en la querella o en la denuncia se transcriban (a veces, en la práctica, maliciosamente)[23] las declaraciones ante las CPI y que el instructor, por sí mismo, acceda a ellas (*cfr. infra*). La puesta en conocimiento de tal *notitia criminis* dará lugar, pues, a la incoación de un sumario (art. 299 LECrim). Y, por otro lado, nada impide que se haga citar a quienes han tenido conocimiento de la declaración por otras vías (tal como se cita, en ocasiones, a los agentes que han realizado escuchas telefónicas para que den cuenta de ellas)[24].

Incoado ya el sumario, las partes podrán solicitar (art. 311.I LECrim), que el Juez instructor practique las diligencias necesarias, consistentes en tal caso en que se incorpore al sumario la información parlamentaria que corresponda, lo que puede suceder en cualquier momento del procedimiento preliminar.[25]

2.2.1.2. Requerimiento del instructor

Además, la información del Parlamento puede acceder al sumario por mandato del Juez instructor (art. 315.II LECrim), que la requerirá bien a las

---

acción penal en querella (porque no hay otra opción). Esto no impide que pueda el MF presentar una denuncia y, posteriormente, si lo considera oportuno, querella. Así deriva del art. 191.1 CP que se refiere expresamente a la «denuncia del MF» y, de hecho, así sucede en la práctica con otros delitos: ATS (Sala de lo Penal) s/n., de 18 de junio de 2020, FJ 1; STS (Sala de lo Penal) 126/2023, de 23 de febrero, AH 1; ATS (Sala de lo Penal) 62/2023, de 22 de diciembre, FJ 1; ATS (Sala de lo Penal) 20376/2022, de 18 de mayo, FJ 1; STS (Sala de lo Penal) 646/2021, de 16 de julio, FJ 4; o STS (Sala de lo Penal) 160/2021, de 24 de febrero, FJ 9. Así lo prevé, igualmente, el art. 105.1 CP.

[23] ATS (Sala de lo Penal) 20004/2023, de 11 de enero, FJ 7. No siempre, sin embargo: AAP La Coruña (Secc. 6.ª) 88/2021, de 26 de marzo, FJ 2 C).

[24] *Cfr.* Tomé García, J. A., *Curso..., op. cit.*, p. 455; o Martínez Santos, A., «Confesión y prueba penal...», *op. cit.*, p. 28.

[25] Moreno Catena, V. y Cortés Domínguez, V., *Derecho..., op. cit.,* p. 491.

partes o a terceros (incluidas las Cámaras), sin que nadie haya excitado, necesariamente, esa diligencia. Por otra parte, el Juez puede haber tomado conocimiento de tales hechos por cualquier medio (televisión, prensa o Internet, por ejemplo). En tal caso, será notorio y podrá acceder al procedimiento para ser objeto de contradicción (art. 281.4 LEC).

Por otra parte, si las partes o un tercero están en posesión de *copias* de documentos en que conste alguna información parlamentaria, será de aplicación el art. 575.I LECrim, conforme al cual «(t)odos están obligados a exhibir los objetos y papeles que se sospeche puedan tener relación con la causa» (igualmente: arts. 118 CE y 17.1 LOPJ), con el insalvable límite de no obligar a quien teme responsabilidad penal a entregar tales documentos y contribuir, por tanto, a su incriminación.[26]

Lo más lógico, sin embargo, es pensar que directamente reclamará el instructor la documentación a las Cortes Generales. Estas deberán, conforme al art. 196 LECrim (y 118 CE y 17.1 LOPJ), remitir la información pertinente, salvo que alguna circunstancia excepcionalísima lo impida (como la puesta en peligro de la seguridad del Estado, por ejemplo) y siempre que el Juez de Instrucción pueda garantizar suficientemente la debida reserva.[27] Si hubiera que registrar los edificios de algunas Cámaras para obtener alguna documentación se estará al art. 548 LECrim (no desplazado por el art. 15.3 LO 4/2015), que obliga al Juez instructor a solicitar autorización del Presidente de la Cámara. El

[26] Sobre el derecho a no incriminarse en la investigación parlamentaria, *cfr.* cap. VIII.5.2.2.

[27] La declaración de secreto de sumario no puede impedir que el Juez instructor mismo ponga a disposición de las CPI la documentación reservada cuando el Parlamento garantice fehacientemente la reserva de la documentación. *Cfr.* Fenucci, F., *I limiti..., op. cit.,* p. 183: «[...] la autoridad judicial, mientras la investigación esté en curso, no podría en ningún caso remitir los documentos a la comisión de investigación que investiga los mismos hechos, a menos que también se comprometa a mantener un secreto absoluto sobre ellos [...]». En tal supuesto no puede entenderse lesionado el bien jurídico protegido que tutela el art. 466.2 CP: no queda obstruida la justicia cuando aquellas condiciones se dan en la *provisión de información* (que no es *revelación*). A esta obligación de colaborar no puede tampoco oponérsele la sanción disciplinaria que prevé el art. 417.12 LOPJ, pues prevista para el Juez o Magistrado que revelare hechos o datos conocidos en el ejercicio de su función, solo puede exigirse cuando la revelación «cause algún perjuicio a la tramitación de un proceso o cualquier persona». Es decir, si no se causa perjuicio alguno (o si se causa y este no es imputable al Juez) no podrá exigírsele responsabilidad alguna que, en todo caso, debería entenderse excluida por el cumplimiento de un deber constitucional (art. 20.7.º CP), derivado del art. 109 CE. Cuestión distinta será la responsabilidad de las Cortes Generales por esa fuga de información.

espíritu del precepto (ya antiguo)[28] viene hoy reforzado por el art. 66.3 CE, que prescribe la inviolabilidad de las Cortes (enlazándola con la de los parlamentarios: art. 71.1 CE).[29] Y, efectivamente, el texto del 66.3 CE conduce a pensar que el constituyente tuvo presente la necesidad de proteger el local de las Cortes (como deriva también de la jurisprudencia constitucional o de otros preceptos como el art. 77.1 CE)[30]. La especial protección que merece la sede de las Cortes, sin embargo, no puede significar que el Parlamento esté exento, en todo caso, de su deber constitucional (art. 118 CE) de colaborar con los órganos jurisdiccionales (como se ha propuesto en alguna ocasión)[31].

2.2.2. *A la fase intermedia*

La llamada fase intermedia cobija diversas decisiones: si el proceso se sobresee, si se practican nuevas diligencias o si se declara la apertura del juicio oral.[32] La distinta regulación en el procedimiento ordinario y en el procedimiento abreviado exige diferenciar el régimen jurídico.

2.2.2.1. Procedimiento ordinario

Siendo idóneo el procedimiento ordinario, cuando el Juez de Instrucción estime suficiente la investigación o lo solicite el MF (siempre que no haya otro acusador), se dictará auto de conclusión del sumario, remitiéndose las actuaciones al Tribunal competente (art. 622.I LECrim), ante el que se sustancia la fase intermedia. Nombrado un ponente en el Tribunal competente para que se instruya de la causa (art. 626.I LECrim) y dado traslado a las partes (art. 627.I LECrim), podrán estas interesar que se revoque el auto de conclusión del sumario para practicar alguna nueva diligencia (art. 631.I LECrim). Interesando la práctica de alguna nueva diligencia se podrá acordar o no el acceso de la información parlamentaria al proceso.

---

[28] *Cfr*. art. 430 LECrim 1872, con idéntico tenor.

[29] STC 87/2022, de 28 de junio, FJ 3.3.C.a); STC 45/2022, de 23 de marzo, FJ 13.1.4.C.a); STC 71/2021, de 18 de marzo, FJ 3.A.a); STC 124/2001, de 4 de junio, FJ 4; y STC 206/1992, de 27 de noviembre, FJ 3.

[30] ATC 147/1982, de 22 de abril, FJ 5.

[31] García Mahamut, R., *Las Comisiones..., op. cit.,* p. 277.

[32] Banacloche Palao, J. y Zarzalejos Nieto, J., *Aspectos..., op. cit.*, p. 255.

2.2.2.2. Procedimiento abreviado

En el procedimiento abreviado la fase intermedia transcurre ante el Juez de Instrucción, al que corresponde ponderar el resultado de la indagación. Cuando aquel dicta auto de transformación de las diligencias previas en procedimiento abreviado (*imputando* formalmente a los investigados: art. 779.1.4.ª LECrim), debe dar traslado al MF y a las acusaciones (no a la defensa, a la que solo resta impugnar en reposición y en apelación)[33] para que se pronuncien al respecto. En este trámite, además de interesar el sobreseimiento o la apertura de juicio oral, las partes acusadoras podrán solicitar que se practiquen diligencias complementarias (arts. 780.2 LECrim), a lo que *se accederá* si el solicitante es el MF (art. 780.2.I LECrim).[34] Por tal vía se introducirá, en la fase intermedia del procedimiento abreviado, la información parlamentaria que corresponda.

2.2.3. *A la fase de juicio oral*

Declarada la apertura de juicio oral tanto en el procedimiento ordinario (art. 632 LECrim) como en el procedimiento abreviado (art. 783.1 LECrim), deben distinguirse dos momentos.

2.2.3.1. Con anterioridad al acto del juicio

Abierto el juicio oral, pero todavía no comenzadas sus sesiones, debe el órgano enjuiciador decidir en auto sobre los medios de prueba propuestos (arts. 658 y 659 en el procedimiento ordinario; 785.1 LECrim, en el abreviado). También podrá acceder tal información al proceso si, indicada por la defensa, el órgano judicial recaba su remisión, conforme al art. 784.2 LECrim, «a los efectos de la práctica de la correspondiente prueba en las sesiones del juicio oral». No existe, entonces, efecto impeditivo alguno que hubiera obligado a la

[33] Sobre la desigualdad de la defensa en ese trámite del procedimiento abreviado, *cfr*. Khalaf Reda, A., «La falta de intervención de la defensa en la fase intermedia del procedimiento abreviado», *Justicia: Revista de Derecho procesal*, Núm. 1, 2023, pp. 431 y ss.

[34] La redacción del precepto es deficiente, pues la «tipificación [*rectius*: calificación] de los hechos » no corresponde a las partes, sino al legislador cuando aprueba la norma penal. Lo que corresponde a las partes acusadoras es, aquí, instar la práctica de nuevas diligencias para aclarar los hechos (entre los que, quizás, existirán conductas que deben ser *calificadas* por las partes acusadoras, pero no tipificadas).

defensa a solicitar la incorporación de tal documentación al procedimiento preliminar, pues «[...] la preclusión que resulta de la finalización por resolución firme de unas diligencias sumariales atañe a la actividad sumarial misma, es decir a la práctica de diligencias de esa naturaleza [...]»[35] y no, por tanto, a esta solicitud que ampara el art. 784.2 LECrim.

2.2.3.2. Durante el acto del juicio

Durante el acto del juicio, quedan expeditas diversas vías por las que puede acceder la información parlamentaria al proceso (dejando al margen las vías de los arts. 714.I y 730.1 LECrim, cuando sean procedentes).

Por el cauce del art. 729.2.º y 3.º LECrim podrá acceder aquella información, siempre: a) que el Tribunal la considere necesaria «para la comprobación de cualquiera de los hechos que hayan sido objeto de los escritos de calificación» (art. 729.2.º LECrim); o b) que las partes propongan (o de oficio ordene el Tribunal)[36] su incorporación para «acreditar alguna circunstancia que pueda influir en el valor probatorio de la declaración de un testigo» (art. 729.3.º LECrim). Estas posibilidades que prevé el art. 729 LECrim (compatibles con la configuración contradictoria del proceso penal español[37], salvo exageraciones por el Tribunal[38]) habilitan, por tanto, a las partes para proponer diligencias de

---

[35] STS (Sala de lo Penal) 1024/2021, de 3 de marzo de 2022, FJ 2.4.

[36] El tenor del art. 729.3.º LECrim que exige *a las partes* «ofrecer» diligencias de prueba en el acto para acreditar alguna circunstancia que pueda influir en el valor probatorio del testigo no puede interpretarse en el sentido de excluir la iniciativa oficial. En primer término, el art. 729 LECrim excepciona *en bloque* lo dispuesto en el art. 728 LECrim, sin que la excepción del numeral 1.º o 3.º sea menos *excepcionante* que, por ejemplo, la del 2.º (como mantiene, respecto del art. 656 ALECrim 2020, Khalaf Reda, A., «La nueva configuración de la prueba de oficio en el Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal de 2020», *La Ley Penal*, Núm. 150, 2021, p. 4). Por otra parte, una interpretación literal que excluye la iniciativa oficial de las circunstancias del art. 729.3.º LECrim es incompatible con el espíritu de la norma: ¿para qué habilitarían los numerales 1.º y 2.º del art. 729 para adoptar medidas indagatorias tan amplias, en cuyo tenor cabe sin dificultad la circunstancia del art. 729.3.º, para después excluirla? Es decir, al amparo del art. 729.º LECrim está habilitado el Tribunal para ordenar un careo entre dos testigos, por ejemplo, para acreditar alguna circunstancia (incluso la credibilidad de otro testigo), pero a la misma vez esa misma diligencia sería inasumible al amparo del art. 729.3.º LECrim.

[37] STS (Sala de lo Penal) 626/2019, de 18 de diciembre, FJ 28.

[38] STS (Sala de lo Penal) 392/2018, de 26 de julio, FJ 9. No está habilitado el Tribunal, por esta vía, para «cubrir las carencias en la aportación probatoria de las partes» (Nieva Fenoll, F., *Derecho..., op. cit.,* p. 38). Y, efectivamente, el empleo de estas facultades de oficio exige el respe-

tal clase y al Tribunal sentenciador para ordenarlas de oficio si, en el curso del debate, deviene indispensable determinada prueba.[39] Se trata, por tanto, de una «prueba sobre la prueba» que no necesariamente debe ser testifical[40]. Puede consitir, por tanto, en la incorporación de información documental procedente del Parlamento.

> Por ejemplo: El testigo X declara que Z ya no es su «amigo del alma»[41]. Posteriormente, Z resulta investigado en un proceso penal y X llamado a declarar. En el proceso declara X que le une, con Z, una gran amistad. En tal supuesto, podrán las partes servirse del art. 729.3.º LECrim, a efectos de que se admita en el acto el extracto del DSCG que pudiera poner en duda el valor probatorio de aquella declaración. También podrá *ex officio* ordenarlo el juzgador, con base en la misma norma.

Por otra parte, conforme al art. 785.1.II LECrim pueden reiterarse (como «cuestión previa»[42]) las peticiones de prueba que hayan sido inadmitidas con base en el art. 785.1.I LECrim. En tal supuesto, se incorporarán a la causa «los informes, certificaciones y documentaciones que el Ministerio Fiscal y las demás partes estimen oportuno y el Juez o Tribunal admitan» (art. 785.1.II LECrim *in fine*).

---

to de los requisitos legales y, además, de otros jurisprudenciales que permitan garantizar un juicio justo: *cfr.* Khalaf Reda, A., «La nueva configuración...», *op. cit.,* p. 7 y las referencias que allí se contienen.

[39] Que la prueba advenga necesaria *en el curso* del debate no significa, necesariamente, que la necesidad se desprenda *del* debate (como mantiene Khalaf Reda, A., «La facultad de iniciativa probatoria del juez», *La Ley Penal*, Núm. 148, 2021, p. 2). En la práctica será habitualmente así, pero no necesariamente: el Juez está habilitado para ordenar prueba de oficio, amparándose en su *conocimiento privado*: comprobando su móvil durante un receso del juicio oral advierte el Juez que X ha puesto de relieve ante una CPI (ante la que hay deber de decir verdad: cap. VII.3) circunstancias que ponen en entredicho la credibilidad de los testigos. Afirmar que carece el Juez de potestad para ordenar incorporar por la vía del art. 729.3.º LECrim ese hecho, implica desvincular al Juez del deber de perseguir la verdad material. Supone, por tanto, configurar un Juez maniatado, que tuvo desde luego sentido en una época en que los Jueces carecían de la formación técnica y moral suficiente, pero que hoy no es compatible con los fines del proceso penal.

[40] STS (Sala de lo Penal) 788/2022, de 28 de septiembre, FJ 2.1; STS (Sala de lo Penal) 163/2019, de 26 de marzo, FJ 4; o STS (Sala de lo Penal) 641/2017, de 28 de septiembre, FJ 9.

[41] *Cfr.* DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa a la presunta financiación ilegal del PP, Núm. 36, 6 de marzo de 2018, p. 34.

[42] STS (Sala de lo Penal) 610/2018, de 29 de noviembre, FJ 4.

Mismo acceso al juicio oral garantiza, mediatamente, el art. 786.2 LECrim. A su amparo, abrirá el Juez un turno de intervenciones tras la lectura de escritos de acusación y defensa para que puedan las partes opinar lo que estimen oportuno «sobre el contenido y finalidad de las pruebas propuestas *o que se propongan para practicarse en el acto*» (la cursiva es nuestra). De tal manera, podrán las partes, a la vista de lo que se desprenda de tal lectura, proponer la práctica de nuevas pruebas. Entre ellas, que se incorpore a la causa —y posteriormente se lea— el extracto correspondiente del DSCG.

2.2.4. *A la fase de impugnación*

El acceso de la información parlamentaria a las distintas alzadas exige diferenciar, dada la complejidad del sistema de impugnaciones del proceso penal español, varios supuestos. Fuera de tratamiento quedan los recursos en que no puede acceder prueba documental alguna, como sucede en casación, en que los hechos son intangibles (salvo que se revise la prueba documental *que obra en autos* [pero no otra nueva]: art. 849.2.º LECrim).[43]

2.2.4.1. Reforma y súplica

El recurso de reforma procede contra toda resolución interlocutoria (auto o providencia)[44] dictada por un órgano unipersonal de instrucción (arts. 216 y 217 LECrim para el procedimiento ordinario y 766.1 LECrim para el abreviado). Por su parte, el recurso de súplica procede contra las mismas resoluciones dictadas por órganos colegiados (art. 236 LECrim).[45] Solicitando la corrección de una resolución, es posible agregar al escrito de interposición la información parlamentaria que se estime pertinente para modificar el sentido de la resolución.

---

[43] En cualquier caso, no toda la información parlamentaria que constara en autos podría acceder por esta vía a la casación, pues las declaraciones de los comparecientes son *prueba documentada* y no *documental*, de manera que no quedan abarcadas por el art. 849.2.º LECrim (*cfr.* cap. XI.2). Sí están habilitadas para acceder por esta vía, por ejemplo, las conclusiones de las CPI.

[44] Banacloche Palao, J. y Zarzalejos Nieto, J., *Aspectos..., op. cit.*, p. 360.

[45] En reposición o en revisión son impugnables las decisiones de los LAJ (arts. 238 bis y ter LECrim). La imposibilidad de impugnar la resolución por el LAJ del recurso de reposición (art. 238 bis LECrim *in fine*) fue declarada contraria a la CE por la STC 151/2020, de 22 de octubre.

2.2.4.2. Apelación (y en queja)

Adolece la LECrim de una regulación dispersa y compleja del recurso de apelación, que viene configurado de diversa manera en función del tipo de procedimiento en que se interponga.[46] En lo que aquí interesa, debe distinguirse entre la apelación: a) contra resoluciones interlocutorias y autos definitivos; y b) contra resoluciones definitivas se pronuncian sobre la responsabilidad del acusado.

Procede apelación contra los autos que expresamente admite la LECrim (arts. 216 y 217 LECrim), incluso algunos definitivos (arts. 220.III LECrim o 676 LECrim). El régimen es distinto en el procedimiento abreviado y en el procedimiento ordinario.

Cuando la apelación se interpone para impugnar una resolución dictada por el Juez de instrucción en el marco de un procedimiento ordinario (arts. 216 y 217 LECrim), sustanciados los trámites previos, señalará el LAJ día para la vista en que las partes podrán, ante el superior jerárquico, «informar lo que tuvieren por conveniente a su derecho» (art. 230.I LECrim). Expresamente admite el art. 231.I LECrim la presentación de «los documentos que tuvieren por conveniente en justificación de sus pretensiones», no siendo admisible otro medio de prueba (art. 231.II LECrim).

En el procedimiento abreviado es de aplicación el art. 766.3 LECrim, que obliga a los apelantes a acompañar al recurso «los documentos justificativos de las peticiones formuladas». Por esta vía podrán acceder los documentos parlamentarios relevantes para el proceso.

Por otra parte, tras la generalización de la apelación por la Ley 41/2015 es posible impugnar resoluciones que deciden sobre la culpabilidad o inocencia del acusado, siguiendo el procedimiento de los arts. 790 y ss. LECrim (a los que se remite el art. 846 ter.3 LECrim, relativo a la apelación contra resoluciones de la AP y de la Sala de lo Penal de la AN). En esos supuestos, el escrito de interposición del recurso es el lugar idóneo para aportar la información parlamentaria: a) que no se hubiera podido proponer en primera instancia; b) que hubiera sido denegada indebidamente; o c) que, admitida, no haya podido

[46] También en el enjuiciamiento rápido de determinados delitos (art. 803.I LECrim) y por los Juzgados de Instrucción en el juicio por delitos leves (art. 976.2 LECrim), que no interesan aquí. Fuera del análisis queda la apelación contra sentencias y ciertos autos dictados por el Magistrado-Presidente del Tribunal del Jurado constituido en la AP y en primera instancia, que se rige por los arts. 846 bis.a) – f) LECrim. En esta última alzada no es posible proponer ni practicar prueba, de manera que carece aquí de interés: Gimeno Sendra, V., *Derecho..., op. cit.,* p. 906.

acceder al proceso por causa no imputable al recurrente (art. 790.3 LECrim). Admitido el escrito por el Tribunal *a quo*, se da traslado a las otras partes para que puedan proponer prueba (art. 790.5 LECrim).

2.2.4.3. La revisión de la cosa juzgada con base en información parlamentaria

En los trámites del recurso (o acción) de anulación de sentencias dictadas en ausencia del acusado (art. 783 LECrim) es posible practicar prueba, aunque está restringida a comprobar la «concurrencia o no de los requisitos legalmente prevenidos para la celebración del juicio en ausencia»[47]. Su relevancia a estos efectos, como la del incidente excepcional de nulidad de actuaciones (art. 241 LOPJ)[48], es escasa. Sí es aquí más importante el llamado juicio (o recurso) de revisión. A su amparo, es posible rescindir una sentencia firme condenatoria «que haya valorado como prueba un documento o testimonio declarados después falsos»: art. 954.1.a) LECrim. Para que la revisión pueda prosperar, la jurisprudencia exige: a) que exista una sentencia firme condenatoria; b) que el perjudicado se encuentre sufriendo condena por ella; c) que exista (en principio)[49] otro pronunciamiento firme en causa penal que ponga de relieve, en este caso, la falsedad de la declaración prestada; y d) que exista relación entre la declaración reputada falsa y la condena.[50]

De concurrir tales requisitos, es posible instar la revisión de la cosa juzgada con base en información parlamentaria. La jurisprudencia del TS conoce algunos supuestos análogos a los que pudiera plantear una CPI: la relativa-

[47] STS (Sala de lo Penal) 922/2000, de 12 de mayo, FJ 3, citando el Acuerdo del Pleno no Jurisdiccional de la Sala de lo Penal del TS, de 3 de marzo de 2000.

[48] Este tiene por objeto «solucionar la vulneración de un derecho fundamental en casos muy concretos: cuando contra la sentencia en la que esa vulneración se produce no cabe recurso, siempre y cuando la infracción de contenido constitucional no haya podido ser alegada mientras el proceso se encontraba pendiente, ni tampoco mediante los recursos ordinarios»: ATS (Sala de lo Penal) s/n., de 28 de abril de 2023, FJ 1.

[49] La frase segunda del art. 954.1.a) LECrim establece lo siguiente: «No será exigible la sentencia condenatoria cuando el proceso penal iniciado a tal fin sea archivado por prescripción, rebeldía, fallecimiento del encausado u otra causa que no suponga una valoración de fondo». Acoge la norma, introducida por la Ley 41/2015, aquellas tesis que consideraban el archivo por prescripción, rebeldía, fallecimiento o cualquier otra causa «que no suponga una valoración de fondo» como obstáculos a una quizás legítima revisión. *Cfr.* Garciandía González, P., «Motivos de revisión penal...», *op. cit.*, p. 8.

[50] STS (Sala de lo Penal) 106/2016, de 18 de febrero, FJ 1.

mente reciente STS (Sala de lo Penal) 365/2023, de 18 de mayo ha anulado una sentencia condenatoria que se sustentó en una declaración falsa de una menor. O, por ejemplo, la STS (Sala de lo Penal) 203/2017, de 28 de marzo, que ha retirado del tráfico jurídico una condenada basada en la declaración falsa de un testigo protegido. De tal manera, si la resolución condenatoria se hubiera sustentado (no total [pues no es posible: *cfr. infra*] pero sí notablemente) en una declaración falsa prestada ante una CPI, es posible solicitar la rescisión de aquella condena y, de tal manera, accedería la información parlamentaria al proceso.

3. Valoración de la información

Estando claro cómo accede al proceso en sus distintas fases la información parlamentaria, procede ahora abordar qué especialidades plantea su valoración, sabiendo que carece el Derecho español de una previsión parangonable al art. 24 de la Ley holandesa de 11 de octubre de 1977:

> «Salvo en el caso del artículo 25 [que castiga el falso testimonio prestado ante una CPI], las declaraciones realizadas ante una comisión de investigación o a petición suya nunca podrán ser utilizadas como prueba ante un Tribunal, ni contra la persona que las haya realizado ni contra terceros».

Es decir, el Derecho holandés niega *a radice* el valor probatorio en cualquier clase de proceso a las declaraciones prestadas ante una CPI, salvo que se trate de perseguir el falso testimonio.

3.1. Presupuesto: respeto por el principio de contradicción

Que esté legitimado el Tribunal para valorar la información que ha accedido al juicio oral (o a la audiencia celebrada en la segunda instancia) presupone que haya sido garantizada la contradicción. Únicamente la prueba así practicada es idónea para enervar la presunción de inocencia y para evitar resoluciones sorpresivas («*Überraschungsentscheidungen*»[51]) dañosas para la credibilidad y autoridad de los Tribunales y del Estado de Derecho. Así lo ha

[51] S. del BVerfG de 24 de septiembre de 2003 (2 BvR – 1436/02), ap. 134 y ss.

entendido con acierto la AN, que se negó a valorar las declaraciones de un acusado prestadas ante la CPI de Gescartera, «porque no fueron objeto de contradicción durante el juicio y porque se tomaron extramuros del proceso penal»[52] (aunque haber sido tomadas fuera del proceso no impide *per se* su valoración).

En todo caso, no puede oponerse a este entendimiento del principio de contradicción el tenor del art. 726 LECrim. De él no deriva que esté habilitado el Tribunal para fundamentar su decisión en cualesquiera documentos presentes en la instrucción, sino tan solo en aquellos sobre los que ha habido debate.[53] A pesar de ello, la Sala de lo Penal del TS ha declarado valorable una conversación grabada y transcrita, que no se reprodujo en el juicio oral y sobre la que no hubo contradicción.[54]

3.2. En concreto

Una vez que la documentación parlamentaria ha accedido al proceso y ha sido discutida (en el acto del juicio o en la audiencia en impugnación), podrá el Tribunal valorarla «según su conciencia las pruebas practicadas en juicio» (art. 741.I LECrim) y dictar sentencia. La valoración de tales pruebas, como la de todas las demás, es libre (aunque no absuelta de deberes de motivación)[55].

---

[52] SAN (Sala de lo Penal, Secc. 4.º) 18/2008, de 25 de marzo, FJ 1 D).

[53] Y, efectivamente, «(s)olo con la lectura se satisface el principio de inmediación de esa prueba y el principio de oralidad y el de publicidad, de modo que actúa como presupuesto condicionante de su validez como prueba de cargo» (Muerza Esparza, J., «Sobre los límites...», *op. cit.*, pp. 9 y 10).

[54] STS (Sala de lo Penal) 254/2023, de 13 de abril, FJ 3.

[55] Paradigmática es, a ese respecto, la ya antigua STS (Sala de lo Penal) 116/1978, de 10 de febrero: «[...] el Tribunal debe abstenerse de recoger, en su narración histórica, la resultancia aislada de las pruebas practicadas, el relato, pormenorizado o no, de sus incidencias rituarias o procedimentales y, con mucho mayor motivo, el análisis o valoración de las mismas, totalmente ocioso e innecesario dada la soberanía que la ley le concede para dicha valoración y que debe permanecer incógnita en la conciencia de los juzgadores y en el secreto de las deliberaciones; dicho de otro modo, que el referido Tribunal, no puede, ni debe, dar explicaciones del por qué llegó a las conclusiones fácticas de que se trate, sino limitarse a exponer y relatar lo sucedido, de modo tan explícito y claro como rotundo y categórico [...]» (cons. 1).

3.2.1. *Escasas garantías en la investigación parlamentaria*

Atribuir a la información procedente del Parlamento un valor probatorio concreto exige partir de que la indagación parlamentaria no ofrece (ni tiene por qué) las mismas garantías que el proceso penal, lo que no exime al Estado de garantizar suficientemente los derechos fundamentales (art. 53.1 CE). De tal manera, la información parlamentaria habrá sido obtenida en condiciones y circunstancias no homologables a las de un proceso con todas las garantías.[56]

La situación a que se enfrenta el Tribunal en la valoración de estos documentos es similar a la que se enfrenta cuando debe ponderar, por ejemplo, un acta de inspección de la Agencia Tributaria. Sobre el valor probatorio de esta última ha señalado el TC que será el de las pruebas documentales y, por tanto, libremente apreciado por el Tribunal.[57] Es decir, «el acta será prueba, libremente valorada, siempre que la inspección fiscal se haya desarrollado bajo la vigencia de los principios citados, y que, en otro caso, ni siquiera debe tener la consideración de medio probatorio»[58]. Lo mismo vale para la información que procede del Parlamento.

3.2.2. *Distinto tipo de material probatorio*

El valor probatorio de la información parlamentaria que accede al proceso penal debe abordarse, tras estas consideraciones generales, distinguiendo dos clases de informaciones: las que provienen de las declaraciones de los comparecientes y las que provienen de las conclusiones de las CPI.

3.2.2.1. Declaraciones de comparecientes

Del valor probatorio de las declaraciones de los comparecientes se ha ocupado la STS (Sala de lo Penal) 497/2020, de 8 de octubre: las actas de las sesiones del Parlamento dan cuenta de lo que ha sido declarado, pero no garantizan,

---

[56] Lo cierto es que también el Parlamento debe garantizar un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), absteniéndose, sobre todo, de perjudicar uno que o va a empezar o ya ha empezado. Sobre ese derecho, *cfr.* Calderón Cuadrado, M. P., «El derecho a un proceso con todas las garantías (aspectos controvertidos y jurisprudencia del Tribunal Constitucional)», *Cuadernos de Derecho público*, Núm. 10, 2000, pp. 153 y ss.

[57] STC 212/1990, de 20 de diciembre, FJ 5.

[58] Moreno Catena, V. y Cortés Domínguez, V., *Derecho..., op. cit.,* p. 491.

como ya se ha dicho, que lo declarado sea cierto (FJ 3). Así, en la medida en que las declaraciones ante las CPI se prestan sin respetar las garantías del proceso penal y que ninguna certeza pueden garantizar, su valor probatorio es reducido[59]. De ahí no se sigue, sin embargo, que carezcan de «todo valor probatorio»[60], ni que, por tanto, «estén privadas de eficacia»[61]. Tampoco se entiende por qué no podrían «servir para una incriminación directa»[62]. Para lo que no son idóneas es, *por sí solas*, para fundar responsabilidad criminal.

Respecto del problema del valor probatorio de tales declaraciones se han propuesto en la doctrina algunas soluciones. Ninguna de ellas puede, sin embargo, prosperar.[63]

Se ha mantenido, por una parte, que las declaraciones prestadas ante una CPI no pueden desplegar efecto ante un Tribunal por, entre otros motivos, haber sido recibidas por un órgano político y para un fin político.[64] Esta tesis no es asumible. Que las declaraciones se presten ante un órgano parlamentario no excluye que sean prestadas ante un órgano del Estado y que, con respeto a los derechos fundamentales, puedan ser posteriormente valoradas (con la cautela que su propia naturaleza exige). Si en su obtención no existe mácula alguna, si acceden al procedimiento con corrección y si, posteriormente, existe posibilidad de contradecirlas en el juicio oral, nada puede impedir que sean valoradas.[65]

Afirmar lo contrario sería tanto como suponer que las declaraciones que constan en una escritura pública, por ejemplo, no podrán nunca ser valoradas (por no haber sido obtenidas directamente para un *fin judicial*) o afirmar que

---

[59] Planchadell Gargallo, A., «Valor probatorio de declaraciones prestadas en comisiones de investigación», *Revista de Derecho y proceso penal*, Núm. 61, 2021, p. 376.

[60] Torres Bonet, M. *Las comisiones..., op. cit.,* p. 384.

[61] Massó Garrote, M. F., *Poderes..., op. cit.,* p. 151.

[62] Gude Fernández, A., *Las comisiones..., op. cit.*, p. 276.

[63] Certera es, para el caso de que esas propuestas fueran introducidas por Ley, la postura de Borrajo Iniesta, I., «El derecho a la tutela...», *op. cit.,* p. 41: «Ninguna ley puede ser aprobada si provoca indefensión a quienes reciben tutela judicial».

[64] Massó Garrote, M. F., *Poderes..., op. cit.,* p. 151; o, por lo menos en un sentido solo incriminatorio, Vázquez-Portomeñe Seijas, F., *El falso testimonio..., op. cit.,* p. 31.

[65] Así se ha reconocido expresamente, por ejemplo, en la doctrina boliviana: «De tal material probatorio [el formado ante una CPI], la autoridad judicial podrá tener consideración y hacer uso siempre que este haya sido transmitido en el respeto de las garantías procesales mínimas que integran el derecho de defensa de la persona»: Sinagra, A., «Las comisiones parlamentarias de investigación en el ordenamiento boliviano», en Freire, N. (coord.), *Las comisiones..., op. cit.,* p. 76.

no podrá ser nunca valorada una diligencia policial (cuya finalidad es solo *mediatamente* judicial). Esta posición no es conciliable ni con la doctrina del TC (que admite el valor probatorio de tales diligencias policiales en contraste o concurrencia con otros elementos de prueba)[66] ni tampoco con el Acuerdo del Pleno No Jurisdiccional de la Sala de lo Penal del TS de 3 de junio de 2015 que, más estrictamente, admite su eficacia para «constituir un hecho base para legítimas y lógicas inferencias».

Y, efectivamente, aunque las declaraciones prestadas ante una CPI no tengan valor probatorio de cargo *directo*, ni sean prueba preconstituida, «si el hecho de su existencia se pone en relación con otros datos acreditativos a través de verdaderos medios de prueba, pueden llegar a contribuir a formar la convicción del tribunal»[67]. Entonces, admitir que la información parlamentaria no es valorable supondría que una declaración ante una CPI impedirá posteriormente a un Tribunal acceder a información necesaria para ejercitar las funciones que la CE le obliga. Es decir, estarían los Tribunales privados de acceder a la información necesaria para ejercer la función jurisdiccional e, incluso, esa circunstancia podría instrumentalizarse por los grupos políticos para perturbar un (futuro) proceso penal en su contra: basta que la mayoría citara a comparecer a un correligionario y que este declarase ante la CPI sobre hechos constitutivos delito para dificultar el proceso.

Por otra parte, se ha propuesto la necesidad de otorgar a las declaraciones prestadas ante una CPI un valor probatorio concreto y tasado.[68] Esta tesis no puede tampoco prosperar. En primer lugar, por ser incompatible con el principio de la libre valoración de la prueba que rige en el proceso penal español (art. 741.I LECrim), en la medida en que supone retornar al obsoleto sistema de valoración legal de la prueba.[69] La concesión de valor legal tampoco puede prosperar, en segundo lugar, porque la (por naturaleza flexible) *praxis* de las CPI repele cualquier concreción *in abstracto* de un valor probatorio concreto.

3.2.2.2. Las conclusiones de las CPI: no están los Tribunales vinculados

La valoración de las conclusiones de las CPI presenta alguna particularidad, aunque carezca el Derecho español de una norma equiparable al art. 44.4

[66] STC 165/2014, de 8 de octubre, FJ 2 d).

[67] Martínez Santos, A., «Confesión y prueba penal...», *op. cit.*, p. 13.

[68] García Mahamut, R., *Las Comisiones..., op. cit.,* p. 276.

[69] Sobre eso: Tomás y Valiente, F., «"In dubio pro reo"...», *op. cit.,* p. 23.

GG, conforme al cual los informes de las CPI están exentos de debate judicial. La norma *prohíbe*, entonces, a los Tribunales alemanes valorar las resoluciones de las CPI. *In fine* reconoce el precepto la libertad de los Tribunales para valorar y juzgar como tengan por conveniente los *hechos* indagados por el Parlamento. De tal manera, lo que impide el art. 44.4 GG es que los Tribunales controlen el contenido de las resoluciones de las CPI (por razones históricas y por garantizar la responsabilidad del Parlamento en decisiones políticas). Lo que no prohíbe (ni tampoco puede prohibir: art. 19.4 GG) la norma es que tanto las conclusiones, como otro tipo de medidas de las CPI puedan ser fiscalizadas y controladas cuando sean lesivas de un derecho fundamental.[70]

La situación en España es algo distinta: las conclusiones de las CPI sí son susceptibles de valoración y discusión por un Tribunal. Es decir, no solo pueden ser valorados libremente los hechos (como prevé el art. 44.4 GG), sino también las conclusiones del Parlamento. Legitima la CE, entonces, para valorar libremente los hechos *declarados probados* por una CPI: las conclusiones no afectan a las resoluciones judiciales (art. 76.1 CE), lo que tanto quiere decir que no son idóneas las conclusiones de las CPI para modificar las resoluciones como que estas no deben, necesariamente, atenerse a aquellas. Así, su valoración es libre: los hechos declarados *probados* por las conclusiones de una CPI pueden ser tomados en consideración por un Tribunal, aunque no son vinculantes.

Para lo que no están habilitados los Tribunales penales, en este caso, es para sustentar totalmente un juicio de responsabilidad criminal en las conclusiones de las CPI, como ya ha señalado el TS. Y, efectivamente: la STS (Sala de lo Penal) 798/1995, de 10 de julio, reprendiendo la legítima imaginativa de un Letrado, ha aclarado que las conclusiones de las CPI no son *conditio sine qua non* para proceder, lo que no impide que puedan producir «importantes efectos penales cuando su contenido háyase trasladado al Ministerio Fiscal»[71]. Por tanto, las conclusiones (sí susceptibles de valoración) no pueden sustentar por sí solas un juicio de responsabilidad penal. Ahora bien, en conjunción con otros elementos, sí son idóneas para enervar la presunción de inocencia y, por tanto, a imponer una sanción penal.

[70] Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, «Befugnisse des Untersuchungsausschusses zur Beweiserhebung», WD 3 - 3000 - 265/1, de 21 de diciembre de 2016, p. 6.

[71] FJ 38. *Cfr.* también: STS (Sala de lo Penal) 497/2020, de 8 de octubre, FJ 3.

3.3. Información obtenida con lesión de normas jurídicas

A la valoración de la información obtenida o formada en el Parlamento puede obstar haber sido producida en lesión del Derecho. Así, la falta de diligencia de las CPI en su actividad indagatoria puede afectar negativamente a un proceso penal concomitante, pues la información obtenida en vulneración del ordenamiento jurídico podrá impedir la valoración por parte de los Tribunales.[72] Se trata del clásico problema de las prohibiciones de valoración de la prueba, cuyo abordaje no es en España ni siquiera unitario en terminología.[73] En relación con el Parlamento deben distinguirse dos situaciones. Que el acervo probatorio haya sido (*pre*)formado por el Parlamento: a) en vulneración de un derecho fundamental; o b) en lesión de una norma, cuyo objeto no sea la tutela de un derecho de tal clase.

3.3.1. *Prueba prohibida: la vulneración de derechos fundamentales*

Establece el art. 11.1 LOPJ que «(n)o surtirán efecto las pruebas obtenidas, directa o indirectamente, violentando los derechos o libertades fundamentales».[74] La obtención *directa* de una prueba violentando derechos fundamentales no presenta aquí especial complejidad.[75] Más dificultades plantea la referencia a la obtención indirecta de pruebas.[76]

---

[72] Álvarez Ossorio-Fernández, C., *Teoría..., op. cit.,* p. 153.

[73] *Cfr.* Pérez-Cruz, A. J. *et al.*, *Derecho procesal..., op. cit.,* p. 556; o López-Barajas Perea, I., «La eficacia refleja de la prueba prohibida», *Revista General de Derecho procesal*, Núm. 19, 2009, pp. 3 y 4; o Moreno Catena, V., «La garantía...», *op. cit.,* pp. 51 y ss.

[74] De esa denominación participa la LEC que intitula su art. 287 con la rúbrica «(i)licitud de la prueba» y regula, en el ap. 1, los efectos de la prueba admitida obtenida u originada en vulneración de derechos fundamentales. A esta clase de prueba se refieren también algunos autores como *ilícita*: Costa Torné, M. C., «La prueba ilícita por violación de derechos fundamentales y sus excepciones», *UNED – Revista de Derecho*, Núm. 11, 2012, p. 141; Díaz Cabiale, J. A. y Martínez Morales, R., «La teoría de la conexión de antijuricidad», *Jueces para la democracia*, Núm. 43, 2002, p. 39; o Varona Jiménez, A., «El laberinto de la prueba ilícita», *Justicia – Revista de derecho procesal*, Núm. 1, 2023, pp. 337 y ss.

[75] Aun así, en otros países, el legislador ha mostrado preocupación por la posible utilización por las CPI de medios prohibidos para interrogar en las comparecencias. Así, el § 24.6 PUAG declara expresamente aplicable en la indagación parlamentaria el § 136a StPO, que describe medios de interrogación prohibidos y la imposible valoración posterior de su resultado en el proceso.

[76] López-Barajas Perea, I., «La eficacia refleja...», *op. cit.*, p. 4.

El tratamiento de esta cuestión en España ha ido variando con el devenir de los años: en primer término, asumió el TC la doctrina del fruto del árbol prohibido, negando severamente toda eficacia al material derivado de una prueba obtenida lesionando un derecho fundamental.[77] Una década más adelante viró (legítimamente)[78] la jurisprudencia del TC hacia una postura más matizada, que exige una poco clara «conexión de antijuricidad» (STC 81/1998, de 2 de abril, FJ 4) para privar de eficacia a una prueba derivada de una obtenida en lesión de un derecho fundamental. Se trata, ahora, de establecer «un nexo entre unas y otras [pruebas] que permita afirmar que la ilegitimidad constitucional de las primeras se extiende también a las segundas [...]». Para determinar si concurre o no esa conexión es necesario ponderar: a) la naturaleza de la vulneración del derecho y el resultado producido; y b) las necesidades esenciales de tutela que ese derecho exige en el caso concreto. De esta manera:

> «[...] sólo si la prueba refleja resulta jurídicamente ajena a la vulneración del derecho y la prohibición de valorarla no viene exigida por las necesidades esenciales de tutela del mismo cabrá entender que su efectiva apreciación es constitucionalmente legítima, al no incidir negativamente sobre ninguno de los aspectos que configuran el contenido del derecho fundamental sustantivo [...]» (FJ 4).

Se trata, por tanto, de comprobar si concurre una relación de causalidad no solo natural, sino también jurídica entre ambas pruebas para determinar, efectivamente, «hasta dónde puede llegar la cadena de contaminación de pruebas»[79]. Aunque en la doctrina del TC no quede excesivamente claro qué es esta causalidad jurídica, no puede prosperar la posición que mantiene la suficiencia de la *causalidad natural* para afirmar relación entre las pruebas y, por tanto, para

---

[77] STC 114/1984, de 29 de noviembre, FJ 3.

[78] Lozano Eiroa, M., «Prueba prohibida y confesión: la excepción de la "conexión de antijuricidad"», *Revista General de Derecho procesal*, Núm. 28, 2012, p. 3, que recuerda con acierto la libertad del TC para decidir al respecto. En contra se ha manifestado Asencio Mellado, J. M., «Prueba ilícita...», *op. cit.*, p. 47 que pretende encontrar un fundamento constitucional al art. 11.1 LOPJ y así, por tanto, reducir el ámbito de apreciación del TC al respecto. Tampoco la «plena efectividad de los derechos fundamentales» (p. 48) puede exigirse solo para el sujeto pasivo del proceso penal, sino también para otros intervinientes, cuya legítima pretensión *a un proceso debido* no es menor que la del que lo sufre.

[79] González Montes, J. L., «La prueba ilícita...», *op. cit.,* p. 370.

excluir las contaminadas del acervo probatorio.[80] Esta tesis no puede salir adelante por diversas razones.

En primer lugar, porque no permite conocer exactamente en qué condiciones concurre esa causalidad natural (lo que en ocasiones es imposible, por el estado de la técnica actual)[81]. Y, en segundo lugar, porque carece de una corrección normativa que impida una extensión desbocada: ya en el Derecho penal se ha planteado esta discusión hace varias décadas y hoy es dominante entender que la mera causalidad natural no es suficiente para enlazar penalmente una acción con un resultado. De serlo, por ejemplo, sería causal en ese sentido la acción de parir de la madre del agente que interviene una comunicación sin autorización judicial. Como correctivo se ha ido imponiendo, además de las restricciones mismas de la causalidad, la doctrina de la imputación objetiva que exige, para atribuir a un sujeto una conducta *como suya*, los siguientes requisitos: a) que la acción cree un riesgo jurídicamente no permitido; b) y que ese riesgo no permitido se transforme en el resultado concreto que presupone el tipo objetivo del delito.[82] Es decir, cuando la acción del Estado no cree un riesgo jurídicamente no permitido o cuando esa acción riesgosa no se haya materializado en el resultado concreto, no es lícito excluir la prueba.[83] Además, en

---

[80] Defienden esta tesis, por ejemplo: Asencio Mellado, J. M., «Prueba ilícita...», *op. cit.,* p. 49; o Costa Torné, M., «La prueba ilícita...», *op. cit.,* pp. 145 y 146. Para esta última, la conexión de antijuricidad exige comprobar «si la prueba derivada nunca pudo existir sin la previa existencia de la prueba ilícita [...]». No se trata, sin embargo, de si la prueba *pudo existir* o no: se trata, más bien, de si los defectos de la prueba derivada son reprochables *jurídicamente* a la actividad del Estado (expresada en la obtención de la primera prueba).

[81] Heinrich, B., *Strafrecht..., op. cit.*, p. 78.

[82] *Cfr.* Heinrich, B., *Strafrecht..., op. cit.*, pp. 86 y ss.

[83] Desde esta perspectiva se entiende, por tanto, que el art. 21.1. ALECrim 2020 no sea satisfactorio. Exige «conexión jurídica suficiente» entre «el acto de obtención de la prueba» y «su utilización en el proceso» (¡!). Es decir, no entre el acto de obtención de la prueba y la lesión del derecho fundamental. La definición de «conexión jurídica suficiente» (art. 21.1.I) tampoco satisface, pues se sustenta en criterios heterogéneos que poco tienen que ver con una *conexión*: exige bien que la «violación consumada» (¿la obtención de la prueba? o su ¿utilización?) comprometa la «equidad e integridad del proceso»; bien que suponga «un atentado grave contra el derecho fundamental vulnerado» (sin que sea perceptible advertir qué es *grave* ni tampoco a qué derecho fundamental se refiere: si el procesal o el material); o bien que la admisión de la prueba «pueda poner en peligro la eficacia general» de ese derecho, «favoreciendo vulneraciones ulteriores» (entonces: bastaría, para utilizar una prueba ilícita, reducir al mínimo la publicidad procesal). Acertado es el art. 22.2 ALECrim 2020, que niega eficacia a las pruebas que «directa o indirectamente, procedan de actos constitutivos de torturas, tratos inhumanos o degradantes», con lo que los resultados de una extrac-

esa ponderación debe tenerse en cuenta (desde la STC 97/2019, de 16 de julio), que no toda vulneración de derechos fundamentales supone *per se* ilicitud probatoria: habrá que valorar si, a pesar de la vulneración, ha sido garantizado un proceso justo y equitativo.[84]

Tales consideraciones deben trasladarse al material probatorio que, producido en el Parlamento, será después valorado (o no) por el Tribunal: cuando la lesión de un derecho fundamental originada en el Parlamento se haya materializado en una prueba concreta (una declaración, por ejemplo), habrá que ponderar en el caso concreto si las pruebas vinculadas a aquella se encuentran unidas o no por tal conexión de antijuricidad (para cuya afirmación no basta causalidad natural). Y efectivamente, que «*the public interest cannot be relied on to justify the use of answers compulsorily obtained in a non-judicial investigation to incriminate the accused* […]»[85], no puede significar que el Estado renuncie a toda capacidad de perseguir el crimen. Pero, correlativamente, si el Estado quiere valorar en un proceso penal cierta información, debe poder garantizar que ha sido obtenida (aunque fuera del proceso) en suficiente respeto de los derechos fundamentales.[86]

3.3.2. *Prueba ilícita: la lesión de otras normas*

Cuando la prueba se ha obtenido vulnerando otras normas (como, por ejemplo, las que conforman el llamado «derecho procesal interno»[87] o procedimental de la indagación parlamentaria: los Reglamentos de las Cámaras), la consecuencia jurídica no es *ipso iure* la nulidad. Deberá estarse a la gravedad de la ilicitud y hacer regir el sentido de los arts. 238 y ss. LOPJ.[88] Por ejemplo: se

---

ción forzosa de sangre no podrán valorarse (*cfr.* cap. XI.3.3). Con el texto del ALECrim 2020 es más generoso Varona Jiménez, A., «El laberinto...», *op. cit.,* p. 375.

[84] *Cfr.* Varona Jiménez, A., «El laberinto...», *op. cit.,* p. 367.

[85] STEDH de 29 de junio de 2007 (O'Halloran y Francis c. Reino Unido), § 42. O, lo que es lo mismo, «*public interest concerns cannot justify measures which extinguish the very essence of an applicant's defence rights*»: STEDH de 13 de septiembre de 2016 (Ibrahim y otros c. Reino Unido), § 252. También: STEDH de 11 de julio de 2006 (Jalloh c. Alemania), § 97; STEDH de 10 de marzo de 2009 (Bykov c. Rusia), § 93; o STEDH de 18 de febrero de 2010 (Aleksandr Zaichenko c. Rusia), § 39.

[86] Vetter, J., «Rechtsfragen...», *op. cit.*, p. 353.

[87] Torres Bonet, M., *Las comisiones..., op. cit.*, p. 271.

[88] *Cfr.* Banacloche Palao, J. y Zarzalejos Nieto, J., *Aspectos..., op. cit.*, pp. 322 y 323.

cursa la citación para comparecer indebidamente (bien ignorando los plazos mínimos o bien utilizando un medio inapropiado)[89] y el llamado a comparecer se hace presente ante la CPI y declara que su compañero de partido, P, ha financiado ilegalmente su campaña electoral. Si esas declaraciones dieran lugar a la incoación de un proceso penal, no podrá entenderse que la lesión de los preceptos relativos al tiempo o al modo de la citación para comparecer son de tal entidad que impiden una incriminación posterior.[90] Es necesario, por tanto, valorar la infracción particular cometida, pues si bien es cierto que las formas y requisitos de proceso son cruciales, «no toda irregularidad formal puede convertirse en un obstáculo insalvable»[91].

[89] *Cfr.* cap. VII.1.

[90] Distinta sería la solución si la CPI estuviera defectuosamente constituida (*cfr.* cap. I.3.3.1.1).

[91] STC 84/2005, de 18 de abril, FJ 2 b). En la doctrina: Costa Torné, M., «La prueba ilícita...», *op. cit.,* pp. 141 y 142.

CAPÍTULO XII

PLURALIDAD DE ACTIVIDADES SOBRE UNIDAD DE HECHOS (III): SIMULTANEIDAD

Más dificultades prácticas que los anteriores supuestos plantea la simultaneidad de investigaciones parlamentarias y actividades judiciales sobre unos mismos hechos.[1] Esa simultaneidad de investigaciones paralelas (judiciales y parlamentarias) es una particular modalidad de los llamados «juicios paralelos», *nomen* habitual tanto en la práctica de las CPI[2] como en la doctrina y la jurisprudencia (constitucional[3] y ordinaria[4]). Aquellos han sido definidos con acierto por Del Moral García y Santos Vijande como:

---

[1] Este capítulo fue publicado, con modificaciones de fondo y de forma, en Buchhalter Montero, B., «Problemas procesales (penales) de la investigación parlamentaria: examen parlamentario de la función jurisdiccional, flujos de información y concordancia práctica», *Asamblea – Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, Núm. 45, 2023, pp. 43 y ss.

[2] *Cfr.* DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa a la utilización ilegal de efectivos, medios y recursos..., Núm. 27, 13 de diciembre de 2021, pp. 10 y ss.; DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa a la presunta financiación ilegal del PP, Núm. 22, 28 de noviembre de 2017, pp. 45 y ss.; Núm. 19, 14 de noviembre de 2017, pp. 55 y ss.; Núm. 32, 6 de febrero de 2018, p. 31; Núm. 38, 13 de marzo de 2018, p. 39; Núm. 54, 29 de mayo de 2018, p. 71; y Núm. 61, 27 de junio de 2018, p. 33.

[3] *Cfr.* STC 121/2021, de 2 de junio, FJ 10.3.a); STC 106/2021, de 11 de mayo, FJ 9.3.a); STC 91/2021, de 22 de abril, FJ 9.3.a); STC 126/2011, de 18 de julio, FJ 5; STC 56/2004, de 19 de abril, FJ 4; STC 57/2004, de 19 de abril, FJ 4; STC 69/2001, de 17 de marzo, FJ 14.b); STC 66/2001, de 17 de marzo, FJ 2.b); STC 65/2001, de 17 de marzo, FJ 2.b); STC 64/2001, de 17 de marzo, FJ 2.b); STC 187/1999, de 25 de octubre, FJ 10; STC 136/1999, de 20 de julio, FJ 8; ATC 1995/1991, de 26 de junio, FJ 6; o STC 171/1990, de 12 de noviembre, FJ 3.a).

[4] *Cfr.* STS (Sala de lo Penal) 326/2021, de 22 de abril, FJ 4; STS (Sala de lo Penal) 120/2021, de 11 de febrero, FJ 12; STS (Sala de lo Penal) 701/2020, de 16 de diciembre, FJ 5; STS (Sala de lo Penal) 678/2020, de 11 de diciembre, FJ 1.3; STS (Sala de lo Penal) 636/2020, de 26 de noviembre, FJ 2; STS (Sala de lo Penal) 477/2020, de 28 de septiembre, FJ 9; y SAP Badajoz (Secc. 1.ª) 48/2021, de 8 de noviembre, cuest. prelim.; o SAP Guipúzcoa (Secc. 1.ª) 73/2021, de 1 de junio, FJ 4.

> «[...] juicios edificados sobre acusaciones que aparecen en titulares con testimonios y pruebas realizadas al margen de cualquier garantía procesal, con veredictos e incluso con penas de infamia pública. No cabe duda de que estos «pseudoprocesos» llevan aparejada, casi a modo de consecuencia inevitable, la lesión del honor de las personas»[5].

A eso hay que agregar que estos juicios paralelos no solo pueden ser perjudiciales para el honor de las personas (concretamente afectadas, como el sujeto pasivo, las víctimas o familiares), sino para la sociedad en general: producen un nada favorable «estado de ansiedad en la opinión pública»[6].

La especial dificultad que plantean esta clase de juicios paralelos parlamentarios deviene cuando se producen interferencias, pues *per se* no son (ni pueden ser constitucionalmente) indeseables, por mucho sean incómodos.[7] Algunas de esas interferencias acaecen, por ejemplo, cuando los parlamentarios formulan las mismas preguntas que se han planteado en la instrucción paralela[8], cuando se refieren constantemente a lo allí declarado[9] o al papel de los distintos inter-

---

[5] Del Moral García, A. y Santos Vijande, J. M., *Publicidad y secreto..., op. cit.*, p. 22; o San Miguel Caso, C., «Presunción de inocencia...», *op. cit.*, p. 2. Coincide también Asencio Mellado, J. M., «Prueba ilícita...», *op. cit.*, p. 4, para el que el objeto del juicio paralelo «es modelado y presentado por quienes poseen intereses en una condena pública [...]»). Ese reproche, válido para algunos medios de comunicación, debe decaer respecto del Parlamento, cuya actividad no puede tener por finalidad —bajo la etiqueta de lo *político*— la mentira, el engaño y el rédito electoral *a cualquier precio*.

[6] González Navarro, A., «Reflexiones...», *op. cit.,* p. 374.

[7] Tampoco un juicio paralelo mediático es *per se* lesivo de la imparcialidad judicial: Otero González P., «Medios de tutela...», *op. cit.*, p. 290.

[8] DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa a la presunta financiación ilegal del PP, Núm. 91, 9 de octubre de 2018, p. 9.

[9] DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación sobre las actuaciones del Ministerio del Interior..., Núm. 33, 10 de mayo de 2023, pp. 15 y 17; DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa a la utilización ilegal de efectivos, medios y recursos..., Núm. 26, 9 de diciembre de 2021, p. 3; DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa a la presunta financiación ilegal del PP, Núm. 6, 26 de junio de 2017, p. 14; Núm. 10, 13 de julio de 2017, p. 28; Núm. 38, 13 de marzo de 2018, p. 13; Núm. 41, 21 de marzo de 2018, p. 9. También: DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación sobre la crisis financiera de España y el programa de asistencia financiera, Núm. 43, 5 de abril de 2018, p. 52; o DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa a la presunta financiación ilegal del PP, Núm. 54, 29 de mayo de 2018, p. 11 (donde la compareciente corrige al parlamentario, que falla al afirmar que hubo tal declaración judicial).

vinientes[10], o, incluso, cuando se reproducen los videos de actuaciones judiciales[11], tenga el compareciente inconveniente o no[12].

Entonces, de lo que se trata en las siguientes líneas es de abordar los principales problemas que suscita la simultaneidad de actividades, sabiendo que no puede privilegiarse *a priori* una sobre la otra y que persigue cada una fines distintos[13]. Especialmente problemático es lograr, en este supuesto, la mayor eficacia posible de todos los bienes constitucionales en liza: la legítima pretensión del Parlamento de indagar sobre «cualquier asunto de interés público» (art. 76.1 CE); el deseo de los órganos jurisdiccionales de cumplir, sin interferencias, la obligación de perseguir el delito (principio de necesidad: *cfr.* cap. IX.1); y la obligación general del Estado de respetar, en todo ese trance, los derechos fundamentales de los afectados (art. 53.1 CE).

1. Admisibilidad de las investigaciones simultáneas

Antes de abordar esas dificultades (advertidas en algunos dictámenes de CPI)[14] se hace necesario tratar algunas cuestiones sobre la *admisibilidad* misma de las investigaciones simultáneas. Nada en el Derecho español vigente conduce a pensar que la simultaneidad de investigaciones sobre unos mismos hechos no sea posible, a pesar de que en la historia de las normas parlamentarias sí es posible trazar ejemplos divergentes.

1.1. Un breve apunte histórico

En 1977 fue rechazado un Proyecto de RProvCD que prohibía nombrar una CPI «cuando los hechos en cuestión se encuentren sujetos a un procedimiento

[10] DSPC – Comissió d'investigació sobre l'Espionatge de Representants Polítics..., Sèrie C, Núm. 509, 20 de gener de 2023, p. 26.

[11] DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa a la presunta financiación ilegal del PP, Núm. 6, 26 de junio de 2017, p. 3.

[12] DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación sobre las actuaciones del Ministerio del Interior..., Núm. 33, 10 de mayo de 2023, p. 24: «Veo que su señoría tiene interés en que me crucifiquen del todo. No tengo ningún inconveniente en responder lo que ya dije en sede judicial y que mantengo».

[13] *Cfr.* cap. IX.

[14] BOCG – Congreso de los Diputados, Serie D, Núm. 242, 14 de julio de 2005, p. 10.

judicial, o sobre ellos haya recaído sentencia firme»[15]. El texto seguía lo previsto en las Disposiciones Provisionales de 30 de junio y de 11 de julio de 1977 dictadas por el Presidente de las Cortes[16], que obligaban a suspender la investigación parlamentaria hasta que recayera decisión judicial sobre los hechos comunicados. Y a pesar de que, posteriormente, el art. 124.3 RPRovCD 1977 partiera de la simultaneidad de actividades, la Presidencia del Congreso (en Resolución de 24 de mayo de 1978)[17] ordenó *erga omnes* la suspensión de las investigaciones parlamentarias cuando fueran concomitantes con una investigación judicial[18] e, incluso, prohibió al Pleno deliberar sobre las conclusiones de la CPI hasta que hubiera resuelto la autoridad judicial[19]. Este régimen no está ya, sin embargo, vigente.

Tampoco prosperó la reforma del RCD de finales de los noventa del siglo pasado que pretendía evitar la simultaneidad de indagaciones.[20] De haber prosperado una iniciativa tal no hubiera quedado más remedio que inscribir en el registro de instituciones fallecidas el «certificado de defunción de las Comisiones de Investigación parlamentarias»[21], que solo valdrían para «aquellos raros supuestos angelicales en los que ni por asomo pueda deducirse la existencia de delito alguno»[22].

1.2. Situación actual

Hoy, que la simultaneidad es admisible, deriva directamente de los arts. 3.2 LO 5/1984 y 64.4.b) RCD.[23] Con menor nitidez dimana esa admisibilidad del art. 76.1 CE, aunque la STC 77/2023, de 20 de junio lo da por sentado:

---

[15] DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de Reglamento, Núm. 16, 28 de septiembre de 1977, p. 568.

[16] «Si en el curso de sus trabajos apreciara indicios de delito, lo comunicará, a través de la Presidencia del Congreso, a la autoridad judicial y suspenderá las actuaciones hasta que recaiga decisión judicial sobre los hechos comunicados».

[17] BOC, Núm. 101, 30 de mayo de 1978, pp. 2233 y 2234.

[18] Ap. 4.b) de la Resolución de 24 de mayo de 1978.

[19] Ap. 5.a) de la Resolución de 24 de mayo de 1978.

[20] *Cfr.* en prensa «Las comisiones de investigación en marcha sólo se suspenderán si hay procesados o inculpados», *El País*, 22 de enero de 1998.

[21] García Morillo, J., «Responsabilidad política...», *op. cit.*, p. 108.

[22] García Morillo, J., «Responsabilidad política...», *op. cit.*, pp. 108 y 109.

[23] Ni del art. 76.1 CE ni de las normas del RSen (arts. 59 y ss.) deriva explícitamente la compatibilidad de indagaciones, más allá de la facultad (u obligación) de las CPI de poner a disposición del MF el *factum* que pudiera ser delictivo.

> «Hay que advertir al respecto que el art. 76 CE, el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias y el Reglamento de la Junta General permiten la coexistencia de la investigación parlamentaria y la investigación judicial sobre unos mismos hechos. Aunque el legislador, en su amplio margen de configuración, podría limitar o establecer restricciones a dicha coexistencia con la finalidad de salvaguardar bienes dignos de protección constitucional, en ausencia de dicha restricción legal no es posible afirmar, como sostiene la recurrente, que la iniciación de una investigación judicial lleve necesariamente aparejada la paralización o suspensión de la investigación parlamentaria»[24].

Y efectivamente, el legislador puede limitar o restringir esa coexistencia (*cfr.* cap. XII.1) pero no puede —salvo reforma de la CE— prohibirla *ad eternum*, como sí sucede en Francia[25]. Ahora bien, que la simultaneidad sea admisible no supone que sea legítima la indagación parlamentaria total y absolutamente dirigida al esclarecimiento de unos hechos con la finalidad de declarar si son o no constitutivos de ilícitos penales o administrativos: al Parlamento no corresponde declarar tales responsabilidades ni tampoco dedicar sus recursos exclusivamente a investigarlas.[26] La idea ha tomado cuerpo, además de en la doctrina chilena[27] y boliviana[28], en el art. 13 de la Ley uruguaya Núm. 16698, de 25 de abril de 1995, que dispone lo siguiente: «Las investigaciones practicadas por

---

[24] STC 77/2023, de 20 de junio, FJ 3 A).

[25] Art. 6.I.III de la Ordenanza Núm. 58-1100 de 17 de noviembre de 1958. Una previsión similar se reitera en el art. 139.2 del *Règlement de l'Assemblée nationale de Francia*. No ha sido siempre así, sin embargo: *cfr.* Bock, F., «Les commissions d'enquête...», *op. cit.*, p. 607. En el Reino Unido, las Cámaras tienen prohibido pronunciarse sobre asuntos bajo indagación penal: «*A matter awaiting or under adjudication in any court exercising a criminal jurisdiction or in a court-martial should not be referred to in any motion or debate on a motion or in any question, including a supplementary question. A case which has been decided by a court, but is still open to appeal, is not considered sub judice until notice of appeal has been given*» (House of Commons, Resolution of 28 June 1972). Esta resolución es aplicable, también, a las comisiones, aunque no cuando estas deliberan, o cuando practican prueba bajo puerta cerrada: Jack, M., (ed.), *Erskine May's Treatise..., op. cit.,* p. 813.

[26] STC 77/2023, de 20 de junio, FJ 7 C); o STC 133/2018, FJ 9. Y, efectivamente, las preguntas de los parlamentarios dirigidas a recabar, del compareciente, información sobre qué conductas merecen, para el, reproche penal, son inadmisibles: DSPC – Comissió d'investigació sobre l'Espionatge de Representants Polítics..., Sèrie C, Núm. 509, 20 de gener de 2023, p. 17.

[27] Almendras Carrasco, H., *Las comisiones especiales..., op. cit.*, p. 218.

[28] Sinagra, A., «Las comisiones parlamentarias de investigación en el ordenamiento boliviano», en Freire, N. (coord.), *Las comisiones..., op. cit.,* p. 44.

estas Comisiones pueden alcanzar a hechos delictivos [...], pero al solo efecto de ejercer poderes jurídicos de control administrativo o de hacer efectiva la responsabilidad político-penal de los funcionarios pasibles de juicio político». También la jurisprudencia constitucional de Rumanía (cuya Constitución reconoce el poder indagatorio del Parlamento: art. 64.4), ha empleado términos similares para aclarar que no corresponde a las CPI ninguna posibilidad de declarar responsabilidades penales.[29]

En España es lugar común la simultaneidad en las normas de las Asambleas Legislativas de las CCAA. Entre ellas destaca, por su severidad, el art. 41.3 RParAsamMelill, que prohíbe (aunque no hacía falta) a sus CPI «prejuzgar responsabilidades penales» e «interferir procesos judiciales en curso».[30] También en la jurisprudencia ordinaria[31] y en la doctrina se reconoce mayoritariamente[32] (salvo alguna no particularmente argumentada excepción)[33] que la simultaneidad de actividades sobre unos mismos hechos es admisible.

Desde una perspectiva axiológica nada puede oponerse, tampoco, a la simultaneidad (siempre que como axiológico se asuma el conjunto de valores que subyace a la CE y no la preferencia personal de cada uno).[34] Si la CE no reserva

---

[29] *Cfr.* Simion, M., «Inquiry Committees…», *op. cit.*, p. 349.

[30] Su texto recuerda al art. 19.II de la Constitución de Danzig: «Las Comisiones de investigación no pueden intervenir en un procedimiento judicial o disciplinario abierto». Y también al art. 1.II de la Ley belga de 30 de mayo de 1880: «*Les enquêtes menées par les Chambres ne se substituent pas à celles du povoir judiciaire, avec lesquelles elles peuvent entrer en concours, sans toutefois en entraver le déroulement*».

[31] De ello parte el ATS (Sala de lo Penal) s/n. de 28 de enero de 2019.

[32] C*fr.* Astarloa Huarte-Mendicoa, I. y Cavero Gómez, M., «Artículo 76...» en Alzaga Villaamil, O. (dir.), *Comentarios..., op. cit.*, p. 657; Gude Fernández, A., *Las comisiones..., op. cit.,* p. 281; Vírgala Foruria, E., «Las comisiones...», *op. cit.*, p. 90; Doménech Alegre, S. y Tajadura Tejada, I., «Investigación parlamentaria e indagación judicial: historia de una difícil convivencia», en AA.VV., *Una vida..., op. cit.,* p. 172; Lucas Murillo de la Cueva, P., «Las Comisiones...», *op. cit.*, p. 166; Álvarez Ossorio-Fernández, C., *Teoría..., op. cit.*, p. 150; Arnaldo Alcubilla, E., «Las relaciones entre las Cortes Generales...», *op. cit.*, p. 701; De la Peña Rodríguez, L., «Gude Fernández, Ana...», *op. cit.,* p. 256; o Carrasco Andrino, M. d. M., «Tutela...», *op. cit.*, p. 174.

[33] Serrano Gómez, A. y Serrano Maíllo, A., *Derecho Penal – Parte Especial*, 14.ª ed., Dykinson, Madrid, 2009, p. 953.

[34] Poco conforme se mostró el Juez instructor del TS (Sr. Móner) por la creación de una CPI sobre el llamado «Caso Gal» (*cfr.* DSCG – Senado, Núm. 102, 21 de diciembre de 1995, p. 5358). En la doctrina varios autores se han mostrado favorables de suprimir la simultaneidad. *Cfr.* Álvarez Ossorio-Fernández, C., *Teoría..., op. cit.*, p. 45; Arnaldo Alcubilla, E., «Las relaciones entre las Cortes Generales...», *op. cit.*, p. 701; Pérez-Ugena y Coromina, A., *El Consejo General..., op. cit.*, p. 432; o Caamaño, F., «Comisiones...», *op. cit.*, p. 170.

para la actividad judicial o para la indagación parlamentaria preeminencia alguna no puede afirmarse que una u otra esté *mejor* valorada (*cfr.* cap. IX.1). Así, solo desde la íntima opinión es posible afirmar que la simultaneidad no conduce a «nada realmente positivo»[35]. No es esta la posición del constituyente ni tampoco la del legislador. Cuestión distinta es que, *en determinadas circunstancias*, una poco cuidadosa práctica parlamentaria y judicial pueda plantear legítimamente la necesidad de poner coto al abuso. No lo impondría así, sin embargo, ninguna norma, sino la práctica. No es legítimo, por ello, reprochar a la regulación los perjuicios de una práctica que la desborda (cuando no la ignora) y no es, por tanto, «de puro sentido común»[36], que no puedan ser simultáneas las actividades parlamentarias y judiciales. Tampoco puede tener cabida ningún conflicto jurisdiccional en el sentido de la LO 2/1987 (como se ha propuesto en alguna comparecencia)[37].

2. Independencia e imparcialidad: algunas dificultades

La simultaneidad de investigaciones plantea particulares distorsiones en relación con la independencia y la imparcialidad de Jueces y Magistrados. A estos dedica la CE sus arts. 117 y ss., imponiéndoles en exclusiva el ejercicio de la función jurisdiccional (art. 117.3 CE) y reconociendo su estatuto como órganos independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la Ley (art. 117.1 CE). Especial interés revisten aquí las nociones de independencia e imparcialidad, cualidades que dan derecho a exigir los arts. 10 DUDH, 14.1 PIDCP, 6.1 CEDH y 47.II CDFUE y que pueden ponerse en peligro cuando el Parlamento indaga *sobre el ejercicio de la función jurisdiccional* (sobre unos mismos hechos o no) y cuando, paralelamente, opera sobre los mismos hechos que la jurisdicción. Ahora bien, que en un caso particular la indagación parlamentaria sea excesiva y, quizás, lesiva de la independencia y/o

[35] Pérez-Serrano Jáuregui, N., «Comisiones...», en AA.VV., *Problemas actuales..., op. cit.,* p. 391.

[36] DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa a la utilización ilegal de efectivos, medios y recursos..., Núm. 20, 17 de noviembre de 2021, p. 47: «[...] Los tribunales de Justicia decidieron —y creo que con buen criterio—no suministrar información a esta Cámara porque no puede haber dos juicios paralelos a la vez, eso es de puro sentido común, y a partir de ahí todo son conjeturas, suposiciones hipótesis [...]».

[37] DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa a la utilización ilegal de efectivos, medios y recursos..., Núm. 9, 22 de abril de 2021, p. 4.

imparcialidad de Jueces y Magistrados nada resta a la legitimidad *general* de la investigación parlamentaria sobre los mismos hechos.[38] Tampoco la condena por prevaricación de un Juez debe entenderse como patológica y representativa de todo el sistema judicial. Esto no impide, eso sí, reconocer dificultades.

2.1. Independencia e investigación parlamentaria sobre el ejercicio de la función jurisdiccional

La investigación parlamentaria sobre el ejercicio de la actividad judicial es posible, a pesar de las restricciones y cautelas con que debe transcurrir. A diferencia del art. 53.2 CAustr[39], del art. 18 de la Ley uruguaya Núm. 16698, de 25 de abril de 1995[40] o del art. 146.II Reglamento Interno do Senado Federal de Brasil[41], no contiene la CE una limitación expresa que excluya *a radice* la indagación sobre el ejercicio de la función jurisdiccional.[42] Y, de hecho, la amplitud del art. 76.1 CE es asidero suficiente para entender que el giro «cualquier asunto de interés público» abarca el ejercicio de otros poderes del Estado, susceptibles de ser indagados *pero no controlados* (salvo el Ejecutivo). Justamente, la Comisión de Venecia ha dejado abierta esta posibilidad (*cfr.* cap. VII.1.2.5).

---

[38] Fenucci, F., *I limiti..., op. cit.,* p. 141.

[39] «*Eine Überprüfung der Rechtsprechung ist ausgeschlossen*». Lo mismo prevé el art. 195.III CParaguay: «(e)l Presidente de la República, el Vicepresidente, los ministros del Poder Ejecutivo y los magistrados judiciales, en materia jurisdiccional, no podrán ser investigados»; y el art. 18 de la Ley uruguaya Núm. 16698, de 25 de abril de 1995: «(l)a investigación de presuntas irregularidades o ilicitudes cometidas en el ámbito del Poder Judicial o del Tribunal de lo Contencioso Administrativo no puede tener por objeto su actividad jurisdiccional, esto es, el contenido jurídico de sus sentencias y demás providencias procesales así como sus fundamentos técnicos». En sentido similar se ha pronunciado recientemente el BayVerfGH (Vf. 70-VI-14) en S. de 17 de noviembre de 2014 (Vf. 70-VI-14).

[40] «La investigación de presuntas irregularidades o ilicitudes cometidas en el ámbito del Poder Judicial o del Tribunal de lo Contencioso Administrativo no puede tener por objeto su actividad jurisdiccional, esto es, el contenido jurídico de sus sentencias y demás providencias así como sus fundamentos técnicos».

[41] «*Não se admitirá comissão parlamentar de inquérito sobre matérias pertinentes: II. (À)s atribuições do Poder Judiciário*».

[42] En la ponderación de esas experiencias foráneas respecto de la independencia judicial se impone, vista la singularidad organizativa de cada país, la cautela: Díez-Picazo, L. M., «Notas de Derecho comparado...», *op. cit.*, pp. 21 y 22.

2.1.1. *Inconstitucionalidad del control político de la función jurisdiccional*

Lo anterior no obsta a reconocer que, incluso cuando la investigación parlamentaria no tenga (ni pueda tener) un cariz fiscalizador, pueden suscitarse igualmente dificultades constitucionales. La independencia de Jueces y Magistrados, el respeto por su imparcialidad y por la buena marcha de los procesos es un estricto límite, que se intensifica cuando el Parlamento investiga o pretende investigar los mismos hechos de que ya se encarga un órgano jurisdiccional.

La independencia de los Jueces y Tribunales (art. 117.1 CE), elemento esencial del Estado de Derecho, debe ser respetada por las CPI (art. 13 LOPJ: «(t)odos están obligados a respetar la independencia de los Jueces y Magistrados»).[43] Aquella supone que los Jueces están solo sometidos al Derecho y a su conciencia. De ese modo, en el ejercicio de las funciones que tienen atribuidas no pueden elegir otra solución que la impuesta por el Derecho. La independencia judicial comporta, por tanto, una garantía que supone la imposibilidad de dar (y recibir) órdenes, de marcar un sentido en la decisión judicial (Exposición de Motivos LOPJ, ap. III).[44] De tal manera, a las CPI les está vedado dar órdenes o instrucciones, directa o indirectamente, a los Jueces y Magistrados en el ejercicio de sus funciones. Y, efectivamente, «los posibles errores en los que pudieran incurrir los tribunales deben ser enmendados a través del sistema procesal de recursos o exigiendo la responsabilidad de quienes las dicten, pero nunca mediante presiones o campañas de acoso»[45]. Deben abstenerse las CPI, por tanto, de ponderar la corrección o no de las resoluciones judiciales.[46]

La independencia judicial no es, sin embargo, una barrera insalvable que impida cualquier *molestia* a la Judicatura: no obsta ni a requerir la comparecencia de Jueces y Magistrados ante una CPI (*cfr.* cap. VII.1.2.4) ni tampoco a reclamar de ellos auxilio (*cfr.* cap. V.6.2). Tampoco toda indagación sobre el ejercicio de la función jurisdiccional es, *per se*, molesta para su independencia.

---

[43] La independencia no debe entenderse solo en relación con «*the executive branch*» (como proponen algunos autores: Balsamo, A., «The Content of Fundamental Rights», en Kostoris, R. E. [ed.], *Handbook of European Criminal Procedure*, Springer, s/l., 2018, p. 105), sino también respecto del Parlamento.

[44] Es decir, que el único imperio que habrá es el de la Ley: Otero González P., «Medios de tutela...», *op. cit.*, p. 294. Igualmente, respecto del antiguo Derecho alemán y en relación con las CPI, *cfr.* Lewald, W., «Enquête...», *op. cit.*, p. 314.

[45] López-Barajas Perea, I., «Justicia independiente...», *op. cit.*, p. 11.

[46] Linke, T., *Entstehung..., op. cit.*, p. 1179.

> Ejemplo: las Cortes Generales nombran una CPI para indagar sobre problemas que plantea la aplicación de una reforma del CP que ha dado lugar, en contra de lo previsto, a la liberación de multitud de delincuentes sexuales dada las rebajas de penas que suponía. La independencia judicial no puede entenderse aquí lesionada, especialmente porque lo que pretende indagarse (y no controlarse políticamente) son las consecuencias de una norma dictada por el Parlamento.

Inadagaciones de esa categoría han sido asumidas expresamente en algunos países como Estados Unidos[47] Argentina[48], Alemania[49] o en la Región Administrativa Especial de Hong Kong[50] e incluso son admitidas *ex lege* en Timor Oriental[51]. Efectivamente, solo puede perturbar la independencia de los Jueces quien tiene capacidad para dar órdenes: la CE declara lapidariamente que las conclusiones de las CPI no vinculan a los Tribunales y que no afectan a sus resoluciones judiciales (art. 76.1 CE).[52] Por tanto, no deben temer Jueces y Magistrados por su independencia si son obligados a comparecer ante una CPI ante la que, además, podrán oponer si así lo estiman su deber de secreto. Es decir, el posible ataque de la CPI a su independencia es inidóneo.[53]

---

[47] En Estados Unidos ha reconocido expresamente el Tribunal Supremo la potestad del Congreso no solo de indagar «*for possible future legislation*», sino también para determinar «*the efficacy of laws already passed*»: Stamps, N., «The Power...», *op. cit.*, p. 31.

[48] Mayer, J. M., *Las comisiones..., op. cit.,* p. 25: «En la sesión de 25 de junio de 1923, la Cámara nombró una comisión investigadora sobre la aplicación de la ley de impuestos de patentes».

[49] Linke, T., *Entstehung..., op. cit.*, p. 1179.

[50] Wang, S., «Boundaries of the Investigative Power...», *op. cit.*, p. 185.

[51] Art. 1.1 de la Ley Núm. 4 de Timor Oriental, de 15 de julio de 2009: «*The parliamentary inquires are designed to monitor compliance with the Constitution and laws and evaluate the acts of the Government and Public Administration*».

[52] Para Perú: Eguiguren Praeli, F. J., «Algunas consideraciones...», *op. cit.*, p. 154: «[...] tampoco la actuación de la comisión investigadora supone necesariamente interferencia o violación de la autonomía de la Administración de Justicia, pues en ningún caso la comisión pued eparalizar el proceso judicial, revisar o modificar las sentencias, impedir su cumplimiento o investigar la conducta funcional de los Jueces».

[53] Otero González P., «Medios de tutela...», *op. cit.*, p. 297: «La independencia, entonces, sólo puede considerarse atacada si se intenta que un juez resuelva un conflicto que no sea conforme a la voluntad del derecho». Y, efectivamente, las CPI carecen directamente de *medios* para intentarlo: sus conclusiones no son vinculantes (art. 76.1 CE) y la comparecencia no es *per se* lesiva de ningún bien jurídico (especialmente si se considera que está constitucionalmente justificada: art. 76.2 CE).

2.1.2. *Tutela exclusiva de la función materialmente jurisdiccional*

Ahora bien, solo la actividad que materialmente es jurisdiccional puede verse tutelada por tales restricciones a la indagación parlamentaria.

2.1.2.1. Jurisdicción voluntaria no jurisdiccional: el uso político de los expedientes de perpetua memoria

A sensu contrario: la actividad que Jueces y Magistrados realizan en garantía de otros derechos en los términos del art. 117.4 CE puede ser investigada sin mayor distinción que la actividad administrativa (como prevé, a su manera, el art. 19 de la Ley uruguaya Núm. 16698, de 25 de abril de 1995). Así sucede con algunos expedientes de jurisdicción voluntaria[54], que pueden ser indagados por las Cortes Generales en la medida en que no afectan al *núcleo* de la función jurisdiccional.[55] Particular relevancia cobran, desde su resurrección con la Ley 4/2023, de 19 de octubre, los expedientes de perpetua memoria. Estos, que vuelven a la jurisdicción voluntaria española de la mano de una norma notablemente política (Ley de Memoria Democrática), se pueden prestar al abuso.[56]

2.1.2.2. Organización de los Tribunales

Efectivamente, igual que es posible indagar sobre actividades no jurisdiccionales, es posible indagar la actividad organizativa o de funcionamiento del Poder Judicial, no solo la que realiza el CGPJ (*cfr.* cap. IV.4.2.1.3), sino la que realizan los propios Jueces en sus Juzgados (por ejemplo, su relación con el personal o con la ciudadanía).[57]

> Ejemplo: El Parlamento, tras haber conocido por la prensa que en el Juzgado J se producen habitualmente malos tratos a los funcionarios y a los ciudadanos por parte del Juez A, decide nombrar una CPI para indagar

[54] Respecto de otros, como los relativos a personas con discapacidad, las cautelas deben ser mayores, dado su carácter jurisdiccional. *Cfr.* Buchhalter Montero, B., «Naturaleza jurídica de los actos de jurisdicción voluntaria respecto de las personas con discapacidad», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, Núm. 794, 2022, pp. 3079 y ss.

[55] En contra: Fenucci, F., *I limiti..., op. cit.,* p. 139.

[56] Al respecto: Banacloche Palao, J., «Una valoración crítica del erróneamente resucitado expediente de jurisdicción voluntaria de información para perpetua memoria», *Diario La Ley*, Núm. 10127, 2022, pp. 1 y ss.

[57] En contra: Velu, J., *Considérations..., op. cit.,* p. 122.

> sobre la situación particular de ese Juzgado. Siempre que la indagación se restrinja y se abstenga de valorar una resolución en concreto, será legítima. Y, desde luego, el respeto por la independencia judicial no significa que los Jueces estén absueltos de toda opinión o reproche por su actividad (que cuando viene de otros órganos del Estado, claro, no puede comportar modificación alguna de una resolución: el art. 18.1 LOPJ ordena que las resoluciones judiciales solo puedan dejarse sin efecto «en virtud de los recursos previstos en las leyes»).

2.1.2.3. Imposible fiscalización política de la función jurisdiccional

Así, cuando la actividad parlamentaria de investigación tenga por objeto el ejercicio mismo de la función jurisdiccional, la indagación no puede desbordar lo *puramente informativo* y no, por ser contrario a la división de poderes, tornarse en una suerte de fiscalización política del ejercicio de la función jurisdiccional. Esta es una solución que no admite la CE, como ya se ha dicho y que, además de eso, no es jurídicamente posible: por el ejercicio de la función jurisdiccional solo se responde, en el Estado de Derecho, en razón de motivos jurídicos y no de oportunidad o políticos. Es decir, la función jurisdiccional repele todo control que no sea el de legalidad. Si aquella consiste en la aplicación (por Jueces y Magistrados) del Derecho al caso concreto, no es posible admitir más control que el jurídico.[58] Distinta será la conveniencia o no de si se ejercita la función jurisdiccional, que sí admite una valoración política (aunque no un reproche directo a los Jueces y Magistrados). Lo que no admite control político es, sin embargo, el *ejercicio* mismo de la función.

2.1.3. *El amparo ante el CGPJ*

Para los supuestos en que la independencia de Jueces y Magistrados se vea perturbada, prevé el art. 14 LOPJ la posibilidad de recabar el amparo del

[58] S. del BayVerfGH de 17 de noviembre de 2014 (Vf. 70-VI-14), ap. 64: «[...] la actividad jurisdiccional, lo que también incluye la preparación de procedimientos y el reparto de asuntos, está libre de toda responsabilidad política y, por tanto, completamente al margen de la investigación parlamentaria». En otros países la circunstancia es distinta. Los jueces ingleses, por ejemplo, «sólo están sometidos a una responsabilidad de naturaleza política, que recae sobre el conjunto de su actuación pública y privada» (Díez-Picazo, L. M., «Notas de Derecho comparado...», *op. cit.,* p. 24), lo que no significa que su actividad jurisdiccional no sea controlable jurídicamente (por la vía de recursos, por ejemplo).

CGPJ. El art. 319 RCJ, que desarrolla aquella previsión, prevé como «actuaciones inquietantes o perturbadoras» de la independencia judicial, las siguientes:

> a) Las declaraciones o manifestaciones hechas en público y recogidas en medios de comunicación que objetivamente supongan un ataque a la independencia judicial y sean susceptibles de influir en la libre capacidad de resolución del juez o magistrado; y b) Aquellos actos y manifestaciones carentes de la publicidad a que se refiere la letra anterior y que, sin embargo, en atención a la cualidad o condición del autor o de las circunstancias en que tuvieren lugar pudieran afectar, del mismo modo, a la libre determinación del juez o magistrado en el ejercicio de sus funciones.

Efectivamente, la *praxis* del CGPJ a ese respecto da cuenta de algunas circunstancias en que ha sido tutelada la posición de un Juez, perturbado por parlamentarios.[59] Existen también supuestos en que afirmaciones de políticos no han dado lugar al amparo del CGPJ.[60]

En todo caso, recabar el amparo del CGPJ no significa que necesariamente deba prosperar. Ya ha hecho notar la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS que el CGPJ debe examinar si, con arreglo a una prudente consideración de los hechos y de sus posibles repercusiones, el Juez o Magistrado en cuestión

[59] Acuerdo Núm. 43 del Pleno del CGPJ, de 12 de noviembre de 1997, que concedía amparo a una Magistrada, cuyo padre había sido injustamente involucrado por un Diputado en una relación aparentemente ilícita con un periódico nacional; también el Acuerdo Núm. 7 del Pleno del CGPJ, de 24 de julio de 2002, que amparaba al Titular del Juzgado Central de Instrucción Núm. 5 de la AN, al que unos líderes políticos habían acusado de «echar por tierra la independencia judicial al convertirse en el fiel brazo político del presidente del gobierno y de "envenenar al País Vasco"». *Cfr.* Domínguez Calvo, A. y Sedano Lorenzo, A., «El amparo (II)...», *op. cit.*, p. 10. También: Acuerdo Núm. 11.4 de la Comisión Permanente del CGPJ de 16 de agosto de 2018 en que se amparaba al Instructor de la llamada causa del Procès por la demanda civil que algunos de los investigados habían interpuesto contra el en Bélgica: *cfr.* Domínguez Calvo, A. y Sedano Lorenzo, A., «El amparo (II)...», *op. cit.*, p. 34.

[60] Acuerdo Núm. 56 del Pleno del CGPJ, de 12 de julio de 1995, que no amparó al instructor del TS, encargado del Caso Filesa, que se sintió perturbado por las declaraciones del presidente de la CCAA de Extremadura, que le acusaba de «(q)uerer intervenir en política sin presentarse a las elecciones, dictando sentencias, abriendo y cerrando sumarios, al igual que hace ETA, que quiere participar en la vida política poniendo bombas». *Cfr.* Domínguez Calvo, A. y Sedano Lorenzo, A., «El amparo (II)...», *op. cit.*, p. 11.

tiene motivos razonables para considerarse perturbado en su independencia judicial.[61] Y más determinante que la percepción del propio Juez es la circunstancia objetiva: «puede decirse que es más importante la consistencia de esa presión que la manera en la que el juez la percibe»[62]. No basta, además, que la perturbación pueda existir, sino que esta debe ser grave.[63]

En todo caso, no parece que el CGPJ pueda, al amparo del art. 14 LOPJ, ofrecer grandes garantías a un Juez o Magistrado que se viera inquietado en su independencia por una CPI: su eficacia es dudosa.[64] Sobre todo porque, en la mayoría de los casos, el amparo que otorga el CGPJ no excede de una mera declaración institucional.[65]

Aun así, aunque su eficacia sea dudosa, el amparo del art. 14.1 LOPJ es la única vía advertible para tutelar la posición de Jueces y Magistrados, pues los poderes de policía que tienen aquellos a su disposición (art. 552 y ss. LOPJ, por ejemplo) no son oponibles a las Cortes. Tampoco asiste al CGPJ ninguna potestad coercitiva respecto del Parlamento[66], ni siquiera en virtud del art. 323.II RCJ que le permite, en el marco de ese amparo: «1.º Requerir a la persona, entidad o asociación el cese de la actuación que motivó la solicitud de amparo; [...] 2.º Adoptar o promover la adopción de las medidas que resulten necesarias para restaurar la independencia judicial». Tal potestad no puede suponer, para las Cortes, más que una ineficaz llamada de atención: no está habilitado el CGPJ para limitar una indagación parlamentaria legítima (ni mucho menos decidir sobre su continuación). Por tanto, el amparo del art. 14.1 LOPJ puede servir solo para «restaurar [sea simbólicamente] la independencia judicial que pueda resultar dañada»[67].

---

[61] STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) s/n. de 13 de junio de 2008, FJ 6.

[62] Domínguez Calvo, A. y Sedano Lorenzo, A., «El amparo (I)...», *op. cit.*, p. 36.

[63] STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) 1450/2019, de 25 de octubre de, FJ 4.

[64] López-Barajas Perea, I., «Justicia independiente...», *op. cit.*, p. 22. Espiritualmente, parece, sí despliega algún efecto: «[...] por insignificante que pudiera parecer, es preciso poner de relieve la importancia y relevancia que en el ánimo de los jueces que se han visto inquietados o perturbados en su independencia pueden tener los pronunciamientos del Consejo otorgando al amparo judicial», como se mantiene en Domínguez Calvo, A. y Sedano Lorenzo, A., «El amparo (I)...», *op cit.,* p. 32.

[65] Domínguez Calvo, A. y Sedano Lorenzo, A, «El amparo (I)...», *op. cit.*, p. 26.

[66] Domínguez Calvo, A. y Sedano Lorenzo, A, «El amparo (I)...», *op. cit.*, pp. 27 y 31.

[67] Domínguez Calvo, A. y Sedano Lorenzo, A, «El amparo (I)...», *op. cit.*, p. 18.

2.2. *Juicio* parlamentario paralelo e imparcialidad

No solo la independencia de los Tribunales puede verse lesionada por una indagación parlamentaria concomitante. Burdamente lo será cuando, por ejemplo, una CPI concluya en su informe que un Tribunal debe tomar una u otra decisión. También la imparcialidad de los órganos jurisdiccionales puede verse afectada cuando el Parlamento indaga sobre unos mismos hechos o cuando el Parlamento investiga sobre el ejercicio de la función jurisdiccional misma. Cuál de los dos sea el supuesto carece de trascendencia práctica en lo que aquí se refiere.

Garantizar la imparcialidad de los Jueces y Magistrados supone que no puede existir en ellos prejuicio o prevención en la aplicación del Derecho al caso concreto: «*absence of prejudice*»[68]. En el seno de la imparcialidad ha distinguido el TC (en distinto término que el TEDH)[69] dos vertientes: una subjetiva (que existe cuando el Juez no mantiene o ha mantenido relación indebida con las *partes*) y otra objetiva (que se garantiza cuando el Juez se acerca a la resolución del asunto en cuestión sin prevenciones ni prejuicios que nazcan de un contacto con el *objeto del proceso*).[70]

De las dos, que deben ponderarse en el caso concreto[71], la que más interesa a este respecto es la vertiente objetiva: la indagación parlamentaria, sobre todo si se hace pública en los medios de comunicación, puede provocar perjuicios y prevenciones respecto del objeto del proceso.[72] La cuestión debe abordarse,

---

[68] *Cfr.* STEDH de 6 de noviembre de 2018 (asunto Otegi Mondragón c. España), § 52; STEDH de 27 de enero de 2004 (asunto Kyprianou c. Chipre), § 118; y STEDH de 15 de octubre de 2008 (asunto Micallef c. Malta), § 93. Entre nosotros: STC 46/2022, de 24 de marzo, FJ 7.1.1; STC 205/2013, de 5 de diciembre, FJ 2; o STC 133/2014, de 22 de julio, FJ 2.

[69] El TEDH ha distinguido un *subjective approach*, que consiste en el esfuerzo por determinar si existe o no un interés personal del Juez en el litigio (sea respecto del objeto o de las partes); y un *objective approach* que consiste en concretar si el Juez en el caso concreto ofrece garantías suficientes para excluir cualquier tipo de legítima duda: STEDH de 27 de enero de 2008 (Kyprianou c. Chipre); § 118.

[70] STC 46/2022, de 24 de marzo, FJ 7.1.1; STC 47/2011, de 12 de abril, FJ 9; STC 60/2008, de 26 de mayo, FJ 3; STC 26/2007, de 12 de febrero, FJ 4; y STC 143/2006, de 8 de mayo, FJ 3.

[71] STC 156/2007, de 2 de julio, FJ 6; y STC 162/1999, de 27 de septiembre, FJ 5.

[72] Para España es difícil creer (como sí se ha mantenido en Alemania: Vetter, J., «Rechtsfragen...», *op. cit.*, p. 356) que las declaraciones de parlamentarios tengan la suficiente *auctoritas* como para poder *per se* influenciar la capacidad decisoria de un Tribunal.

además, teniendo en cuenta la especial condición de los Jueces legos[73] que, aunque igual de independientes e imparciales deben ser que los de carrera[74], carecen de suficiente experiencia y formación para resistir tales presiones. Su imparcialidad, por tanto, es más frágil.[75] Aun así, aunque los Jueces de carrera estén especialmente preparados para esas resistencias (lo que dificulta que una CPI pueda quebrar su imparcialidad)[76], nada impide reconocer que lo preferible es crear un clima adecuado para que el Juez, «sin necesidad de heroicidades, pueda ejercer su labor libre de influencias espurias»[77].

A lo anterior debe agregársele la necesidad de que los Jueces no solo sean independientes e imparciales, sino que además lo parezcan.[78] Y a eso debe con-

---

[73] Lagasse, N. y Baeselen, X., *Le droit..., op. cit.,* p. 32; Del Moral García, A. y Santos Vijande, J. M. *Publicidad y secreto...*, *op. cit.*, p. 40; o San Miguel Caso, C., «Presunción de inocencia...», *op. cit.*, p. 24: «todo parece indicar que, por el absoluto desconocimiento e inexperiencia en la función judicial, estos podrían ser más vulnerables a sufrir una perturbación o alteración en su imparcialidad». En esta última referencia hay opiniones discordantes, que tampoco resultan excesivamente convincentes. En el Reino Unido se ha debatido también esta cuestión. *Cfr. Salmon, C., Tribunals of Inquiry..., op. cit.,* p. 11: «*The publicity which these hearings usually attract is so wide and so overwhelming that it would be virtually impossible for any such person afterwards to obtain a fair trial before a jury*».

[74] STEDH de 25 de noviembre de 1993 (Holm. c. Suecia), § 30: «*In determing wheter the District Court could be considered "independent and impartial", the Court will have regard to the principles established in its own case-law [..] which apply to jurors as they do to professional judges and lay judges*».

[75] Otero González P., «Medios de tutela...», *op. cit.*, p. 292. Ya ha hecho notar el TEDH que una campaña de prensa virulenta puede afectar a la justicia del procedimiento, influenciando a la opinión pública y, por tanto, a los jurados: STEDH de 5 de diciembre de 2002 (Craxi c. Italia), § 98.

[76] STEDH de 5 de diciembre de 2002 (Craxi c. Italia, I), § 104; o STEDH de 29 de marzo de 2007 (Mircea c. Rumanía), § 75: «*De plus, il échet de noter que les juridictions appelées à connaître de l'affaire étaient entièrement composées par des juges professionnels. Contrairement aux membres d'un jury, ces derniers disposent normalement d'une expérience et d'une formation leur permettant d'écarter toute suggestion extérieure au procès. Rien dans le dossier ne permet de penser que dans l'évaluation des arguments avancés par la requérante et des éléments à charge les juges qui se sont prononcés sur le fond aient été influencés par les affirmations contenues dans la presse*». Pero, efectivamente, «no podemos olvidar que también son personas de carne y hueso que no viven en una burbuja» (López-Barajas Perea, I., «Justicia independiente...», *op. cit*, p. 9).

[77] Del Moral García, A. y Santos Vijande, J. M., *Publicidad y secreto..., op. cit.*, p. 23.

[78] *Cfr. Guide on Article 6... (criminal limb*), *op. cit.*, p. 53.pp. 24 y ss.; y Observación General Núm. 32..., *op. cit.,* ap. 21: «(e)l Tribunal también debe parecer imparcial a un observador razonable». En la doctrina: Ortego Pérez, F., «Imparcialidad...», *op. cit.*, p. 58.

tribuir todo el Estado (también el Parlamento) y no solo la judicatura: el Estado debe lograr convencer a las partes y a la ciudadanía de que tales predicados de sus Jueces son *reales*.

Efectivamente, aunque los juicios paralelos (mediáticos o parlamentarios) no quiebren *per se* la imparcialidad, «sí crean la sospecha social de que han influido o han podido influir en la resolución judicial en uno u otro sentido»[79]. Aun así, para poder extraer consecuencias concretas de esta molestia a la imparcialidad de los Jueces (legos o no) deberá acreditarse «[...] que el juicio de autoría proclamado en la sentencia ha tenido como soporte, no el material probatorio generado en el plenario, sino la percepción anticipada e inducida por los medios de comunicación»[80]. Es decir, una mera e infundada sospecha de parcialidad (que debe ser probada)[81], no es suficiente para poner en cuestión la autoridad del órgano para decidir. En esa ponderación de la parcialidad no es decisivo, además, que las partes la estimen existente, sino que objetivamente esté justificado temerlo. Lo que debe ponderarse, para el TEDH, es «*whether the fear can be held to be objectively justified*»[82] o no. Y en definitiva, tal como la CE reconoce «cierto grado de protección frente a los juicios paralelos realizados por los medios de comunicación»[83], también reconoce tutela frente a los juicios paralelos parlamentarios.

3. Entrega de documentos por parte del órgano jurisdiccional a la CPI y viceversa

Al margen de una posible lesión de la independencia e imparcialidad judicial, la simultaneidad de investigaciones plantea otras dificultades de orden práctico, como es el flujo de información (sobre todo documental) entre los órganos jurisdiccionales y las CPI, problema que se recrudece cuando la actividad bien de los órganos jurisdiccionales bien de las CPI es secreta.

---

[79] Del Moral García, A. y Santos Vijande, J. M., *Publicidad y secreto..., op. cit.*, p. 23.

[80] STS (Sala de lo Penal) 678/2020, de 11 de diciembre, FJ 1.3.

[81] STS (Sala de lo Penal) 672/2021, de 9 de septiembre, FJ 1.2; STEDH de 24 de marzo de 1989 (Hauschildt c. Dinamarca), § 47: «*In any event, the personal impartiality of a judge must be presumed until there is proof to the contrary* [...]».

[82] STEDH de 7 de agosto de 1996 (Ferrantelli y Santangelo c. Italia), § 58.

[83] STC 121/2021, de 2 de junio, FJ 10.3.a); STC 106/2021, de 11 de mayo, FJ 9.3.a); STC 91/2021, de 22 de abril, FJ 9.3.a); STC 136/1999, de 20 de julio, FJ 8; y ATC 195/1991, de 26 de junio, FJ 6.

3.1. De los órganos jurisdiccionales a las CPI: el secreto de sumario

Ya se ha señalado que los órganos jurisdiccionales están obligados a colaborar con las CPI, remitiendo a la mayor brevedad posible las actuaciones que aquellas, legítimamente, requieran para realizar sus funciones constitucionales. Así, no es admisible en nuestro Derecho (como ha sostenido el OLG Frankfurt)[84], la remisión de actuaciones a la CPI requirente solo finalizadas las sesiones del juicio oral. En nuestro país, únicamente circunstancias excepcionales, pueden legitimar a un Tribunal para negar o retrasar la entrega de documentación a una CPI. Meras razones organizativas (como, por ejemplo, los inconvenientes *físicos* que plantea la remisión de documentación) no son suficientes para privar al Parlamento de la información que requiere para ejercitar sus funciones constitucionales. Así se ha entendido recientemente en la doctrina alemana[85] y ya, en cierta manera, en los años treinta del siglo pasado en Argentina[86].

La principal dificultad que hoy se plantea es la de la remisión de documentación (en ocasiones absolutamente necesaria para la indagación del Parlamento)[87] cuando ha sido declarado el secreto de sumario, lo que no puede significar que está vedado a las CPI acceder, en todo caso, a tal información.

El secreto de sumario (llamado interno) puede ordenarse, conforme al art. 302.II LECrim para «evitar un riesgo grave para la vida, libertad o integridad física de otra persona»; o para «prevenir una situación que pueda comprometer de forma grave el resultado de la investigación o del proceso».

La medida supone la privación (absoluta o relativa, para todas o para algunas partes)[88] del acceso a la realidad misma que indaga el Juez de instrucción. No puede prosperar la tesis que mantiene (con justo pero insuficiente anclaje en el tenor del art. 302.II LECrim) que el secreto se extiende no a la realidad, sino solo al procedimiento.[89] Es decir, el secreto de sumario no supone solo la restricción al

---

[84] *Cfr.* Glauben, P. J., «Parlamentarische...», *op. cit.*, p. 452.

[85] Lucke, D., *Strafprozessuale..., op. cit.,* pp. 89 y ss.; y Wolf, G. A., *Parlamentarischer..., op. cit.,* p. 83.

[86] Efectivamente: las CPI «[…] no pueden pedir a los jueces que les remitan los expedientes en trámite, para recoger datos, porque interrumpirían los procedimientos judiciales. Pero pueden revisar los expedientes en el tribunal o pedir que se les entregue copias certificadas de su contenido» (Mayer, J. M., *Las comisiones parlamentarias…, op. cit.*, p. 102)

[87] Wolf, G. A., *Parlamentarischer..., op. cit.,* p. 82.

[88] Con excepción del MF (art. 4.5 EOMF).

[89] STC 13/1985, de 31 de enero, FJ 3. En la doctrina: González Navarro, A., «Reflexiones...», *op. cit.,* p. 370; Carrasco Andrino, M. d. M., «Tutela...», *op. cit.*, p. 174; o «(e)l ámbito

conocimiento de las actuaciones, sino también a la realidad misma que se indaga. Aciertan Del Moral García y Santos Vijande cuando mantienen lo «difícil, cuando no sofístico, [de] establecer una disociación entre las actuaciones del órgano judicial comprendidas en el sumario y los hechos acaecidos, la realidad misma que se investiga»[90]. Efectivamente, el secreto de sumario pretende evitar que la libertad de acceso a esa realidad particularmente tutelada pueda frustrar el procedimiento preliminar, facilitando la fuga de posibles responsables del delito, permitiendo la destrucción o manipulación de fuentes de prueba o poniendo en riesgo a otras personas. Se justifica, por tanto, en la obligación del Estado de hacer justicia (art. 1.1 CE)[91] y opera, sobre todo, frente a aquellos cuya intervención puede perjudicar la acción de los Tribunales. Garantiza, entonces, la necesidad de asegurar la investigación de la verdad de los hechos, exigida por el interés de la justicia penal. Esta es la fundamentación que en la doctrina[92] y en la jurisprudencia (constitucional[93] y ordinaria[94]) se atribuye al secreto de sumario.

Buena parte de la doctrina mantiene que, declarado el secreto de sumario (e incluso sin declararlo)[95], las CPI no pueden acceder a la información allí contenida.[96] También participan de esta tesis algunas CPI.[97] Se dice, pues, que las CPI no estarían habilitadas ni para reclamar copia de las actuaciones ni

---

del secreto de sumario no abarca los hechos objeto del sumario sino el contenido concreto de este» (López-Barajas Perea, I., «Justicia independiente...», *op. cit.*, p. 27).

[90] *Publicidad y secreto...*, *op. cit.*, p. 90.

[91] Relación entre el valor justicia y el secreto sumarial advierten: Del Moral García, A. y Santos Vijande, J. M., *Publicidad y secreto..., op. cit.*, p. 119.

[92] Gimeno Sendra, V., *Derecho..., op. cit.*, p. 403; Moreno Catena, V. y Cortés Domínguez, V., *Derecho..., op. cit.,* p. 211; Nieva Fenoll, J., *Fundamentos..., op. cit.*, p. 106; o Nieva Fenoll, J., *Derecho..., op. cit.*, p. 182; o De la Oliva Santos, A., «§ 1...», De la Oliva Santos, A. *et al., Derecho procesal..., op. cit.,* pp. 68 y 69.

[93] STC 95/2019, de 15 de julio, FJ 3; STC 94/2019, de 15 de julio, FJ 3; STC 83/2019, de 17 de junio, FJ 3; o STC 100/2002, de 6 de mayo, FJ 4.

[94] STS (Sala de lo Penal) 167/2020, de 19 de mayo, FJ 5.3; STS (Sala de lo Penal) 613/2018, de 29 de noviembre, FJ 1; STS (Sala de lo Penal) 187/2015, de 14 de abril, FJ 4; STS (Sala de lo Penal) 228/2013, de 22 de marzo, FJ 3; STS (Sala de lo Penal) 974/2012, de 5 de diciembre, cuest. prev.; STS (Sala de lo Penal) 579/2012, de 28 de junio, FJ 2; o STS (Sala de lo Penal) 779/2008, de 21 de noviembre, FJ 5.

[95] Massó Garrote, M. F., *Poderes..., op. cit.,* p. 147. Esa tesis es hoy difícilmente compatible con los arts. 234 y 235 LOPJ.

[96] Torres Bonet, M., *Las Comisiones...*, *op. cit.*, p. 301.

[97] DSPA – Comisión de investigación sobre ayudas sociolaborales 2001 - 2010, Núm. 4, 24 de agosto de 2012, p. 99.

tampoco para acceder a la realidad misma que es objeto de indagación. Esta tesis, como se verá, solo puede prosperar parcialmente. Pero antes debe advertirse que en la práctica parlamentaria es habitual la negativa de los comparecientes a declarar sobre cuestiones que están bajo secreto de sumario, para evitar, con buen criterio, consecuencias como responsabilidad penal (art. 466.3 CP) o la multa que prevé el art. 301.III LECrim.[98] Otros comparecientes dan cuenta como excusa, incluso, de las advertencias del instructor que les impiden declarar.[99] No están las partes legitimadas, de tal manera, para poner a disposición de una CPI información que se encuentre bajo secreto de sumario.

Distinta es la solución cuando el requerido para poner información a disposición de las CPI es el propio *instructor* (a lo que no obsta el art. 396 LOPJ). La vocación expansiva del art. 76.1 CE y las suficientes cautelas que existen para garantizar el secreto en el Parlamento bastan para descartar las tesis que impedirían en todo caso y sin excepción a una CPI acceder a tal información. En ese sentido, la declaración de secreto de sumario no impide que el Juez instructor mismo ponga a disposición de las CPI la documentación reservada cuando el Parlamento garantice fehacientemente la reserva de la documentación.[100] A pensar eso conduce, primero, el texto de la Exposición de Motivos de la LECrim para la que el secreto de sumario solo subsiste

> «[...] en cuanto es necesario para impedir que desaparezcan las huellas del delito, para recoger e inventariar los datos que basten a comprobar su existencia y reunir los elementos que más tarde han de utilizarse y depurarse en el crisol de la contradicción durante los solemnes debates del juicio oral y público».

Es decir, aunque no hay norma que obligue expresamente a remitir el sumario (dada la indeterminación del art. 109 CE), tampoco lo puede prohibir

---

[98] *Cfr.* DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa a la utilización ilegal de efectivos, medios y recursos..., Núm. 5, 17 de marzo de 2021, pp. 15, 25, 36, 44; Núm. 8, 15 de abril de 2021, p. 61; Núm. 12, 13 de mayo de 2021, p. 5; Núm. 16, 2 de junio de 2021, p. 3.

[99] DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa a la utilización ilegal de efectivos, medios y recursos..., Núm. 5, 17 de marzo de 2021, p. 22.

[100] *Cfr.* Fenucci, F., *I limiti..., op. cit.,* p. 183: «[...] la autoridad judicial, mientras la investigación esté en curso, no podría en ningún caso remitir los documentos a la comisión de investigación que investiga los mismos hechos, a menos que también se comprometa a mantener un secreto absoluto sobre ellos [...]».

el art. 302.II LECrim siempre que las Cortes garanticen la reserva. Es decir, cuando el fin que persigue el secreto de sumario no se pone en peligro, no puede entenderse lesionado el bien jurídico protegido que tutela el art. 466.2 CP: no queda obstruida la justicia cuando aquellas condiciones se dan en la *provisión de información* (que no es *revelación*). A esta obligación de colaborar no puede tampoco oponérsele la sanción disciplinaria que prevé el art. 417.12 LOPJ, pues prevista para el Juez o Magistrado que revelare hechos o datos conocidos en el ejercicio de su función, solo puede imponerse cuando la revelación «cause algún perjuicio a la tramitación de un proceso o cualquier persona». Es decir, si no se causa perjuicio alguno (o si se causa y este no es imputable al Juez) no podrá exigírsele responsabilidad alguna. Cuestión distinta será la responsabilidad de las Cortes Generales por esa fuga de información.

En todo caso, a abonar la obligación de colaborar del Juez aunque exista secreto de sumario contribuye la interpretación estricta del secreto de sumario que ha venido manteniendo el TC.[101] Es decir, que el secreto de sumario abarque la *realidad* misma objeto de indagación y no solo las actuaciones no impide su conocimiento en supuestos justificados, como lo es una legítima indagación parlamentaria.

A esas circunstancias se le suma que la obligación de remitir documentación (siempre que se cumplan las condiciones mencionadas) se intensifica en circunstancias que *solo* en el Parlamento pueden producirse. Por ejemplo, cuando el investigado en el procedimiento preliminar debe responder, por los mismos hechos, ante el Parlamento (sin que ello pueda suponer la equiparación entre responsabilidad penal —todavía no declarada— y política).

> Ejemplo: si el Presidente del Gobierno (al que el Congreso otorga la confianza: art. 99.3 CE) estuviera incurso en un proceso penal por presuntos delitos cometidos en el ejercicio de su cargo parece lógico que pueda el Congreso acceder a la información que consta en el sumario, sin perjuicio de que no podrá hacerla pública. Difícilmente podría el Congreso cumplir su cometido constitucional (otorgar o retirar la confianza) si la información que necesita para ello le está vedada hasta que finalice la actividad judicial.

Carece de justificación, por tanto, que las CPI no puedan acceder a información bajo secreto de sumario, preservando con los poderosos medios que

[101] STC 13/1985, de 31 de enero, FJ 3.

tienen a su alcance, la reserva.[102] Así lo admitió expresamente en su momento, por ejemplo, el Derecho argentino.[103]

Entonces: el Juez requerido debe aportar la información que solicita la CPI, salvo que las garantías que el Parlamento ofrezca para mantener debidamente la reserva sean demasiado débiles o, por otra parte, que los afectados no consientan. Más allá de eso, al Juez le está vedado comprobar la oportunidad política de la solicitud de la CPI y (a diferencia de lo que algunos autores admiten en Alemania)[104] tampoco está habilitado para decidir si los hechos que puede acreditar la información solicitada están o no abarcados por el objeto de la CPI (salvo que, evidentemente, no sea así). Esta postura tiene la ventaja de evitar abusos y distorsiones: si toda la CPI accede a la información con la debida reserva, se evitan accesos parciales y torticeros (como sucede, por ejemplo, cuando como acusación popular se persona un partido político y a escondidas hace llegar el sumario a solo un sector de los parlamentarios).[105]

Lo anterior no impide reconocer que las habituales negativas de los Jueces a proveer información pueden entenderse desde una perspectiva personal: nin-

---

[102] Meyer-Lohkamp, J. y Schwerdtfeger, M., «Anspruch auf Gewährung rechtlichen Gehörs and Betroffene bei Akteneinsichtsgesuchen parlamentarischer Untersuchungsausschüsse (§ 474 Abs. 1, 6 StPO)», *Neue Zeitschrift für Strafrecht*, Núm. 6, 2023, p. 338. Así deriva también de alguna jurisprudencia alemana: A. del OLG Frankfurt, de 29 de julio de 2020 (5 – 2 StE 1/20), que niega el acceso a la información de la CPI solo cuando pueda ponerse en peligro el bien del Estado, por tener acceso a aquella un amplio círculo de personas. En contra, concibiendo el secreto de sumario como límite absoluto: Doménech Alegre, S. y Tajadura Tejada, I., «Investigación parlamentaria e indagación judicial: historia de una difícil convivencia», en AA.VV., *Una vida..., op. cit.,* p. 170.

[103] Art. 13.II de la Ley de la Provincia de Mendoza Núm. 1151, de 20 de noviembre de 1935: «Los expedientes judiciales en trámite no podrán ser sacados del Tribunal respectivo, solo podrán revisarse por los miembros autorizados de la Cámara o Comisión en el propio Tribunal, pudiendo solicitarse copias autorizadas de las actuaciones que se indiquen. Cuando dichas actuaciones tengan carácter de secretas por mandato de la ley o resolución de los jueces, las copias que se expidan tendrán igual carácter y solo podrán ser reconocidas y consideradas por la Cámara o Comisión en sesiones secretas […]».

[104] Meyer-Lohkamp, J. y Schwerdtfeger, M., «Anspruch auf Gewährung...», *op. cit.,* p. 338.

[105] *Cfr.* DSCG — Senado, Comisión de investigación sobre los contratos públicos realizados durante la pandemia de COVID-19..., Núm. 123, 30 de mayo de 2024, p. 17 en que un Senador se queja del posible acceso al sumario de otro partido político. *Cfr.*, también, DSPA – Comisión de investigación sobre ayudas sociolaborales 2001 - 2010, Núm. 4, 24 de agosto de 2012, p. 99.

gún Juez tiene interés en poner en riesgo una investigación por colaborar con una CPI ni de arriesgarse a un complejo proceso por un delito del art. 466.2 CP.[106] Y menos cuando el Derecho aplicable es tan poco nítido. A esas circuntancias se le suele agregar la justificada desconfianza en la capacidad de las CPI para mantener la información en secreto. Aun así, la acreditada falta de diligencia de algunos parlamentarios para reservar la información secreta a que tienen acceso no puede significar una negativa general a colaborar con las CPI, sobre todo cuando dispone el Parlamento de medios suficientemente severos como para persuadir a los parlamentarios de infringir su deber de reserva (*cfr.* arts. 16, 99.2.º y 101.4.º RCD).[107] Recomendable sería, a ese respecto, la inclusión de un precepto como el art. 140.IV del *Règlement de l'Assemblée nationale* de Francia, que impide nombrar vocales de una CPI quienes hayan sido objeto de una sanción penal o disciplinaria por incumplir la obligación de secreto con ocasión de los trabajos no públicos de una comisión constituida durante la misma legislatura.

En todo caso, antes de remitir la información a la CPI, el Juez instructor debe dar audiencia a los posibles afectados (art. 7.1 LO 5/2024).[108] En las actuaciones consta información sensible que quizás ha sido obtenida con severas medidas indagatorias y que afecta, por tanto, a la intimidad del investigado, por ejemplo. En tal caso debe dar audiencia el Juez instructor, para que este se pronuncie sobre la legalidad de la medida y, en su caso, sobre la posibilidad de omitir información sensible pero totalmente irrelevante para la indagación.[109] Esto no significa revelar la información bajo secreto de sumario a las partes, sino solamente informar y hacerles conocer que el Parlamento ha solicitado tales datos y, por otra parte, recabar su posición al respecto.

---

[106] *Cfr.* DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa a la utilización ilegal de efectivos, medios y recursos..., Núm. 11, 6 de mayo de 2021, p. 8; DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa a la presunta financiación ilegal del PP, Núm. 47, 17 de abril de 2018, p. 35. O, recientemente: «El Juez del caso Koldo rechaza entregar el sumario al Congreso», *ABC*, 25 de mayo de 2024.

[107] Como proponen algunos autores y como sucede en la práctica, está habilitado el instructor para requerir a partes y terceros para que se abstengan de realizar declaraciones públicas revelando el contenido de las diligencias sumariales declaradas secretas, hayan tenido conocimiento del *factum* a través del proceso o por otra vía (Del Moral García, A. y Santos Vijande, J. M., *Publicidad y secreto..., op. cit.*, p. 120).

[108] Meyer-Lohkamp, J. y Schwerdtfeger, M., «Anspruch auf Gewährung...», *op. cit.,* p. 338.

[109] Meyer-Lohkamp, J. y Schwerdtfeger, M., «Anspruch auf Gewährung...», *op. cit.,* p. 338.

3.2. De las CPI a los órganos jurisdiccionales: el secreto de las actuaciones parlamentarias

Consideraciones similares sirven respecto de la remisión de documentos de las CPI a los órganos jurisdiccionales. Que la actividad de las CPI fuera secreta (*cfr.* cap. V.5.1.2) no es razón suficiente para absolver al Parlamento de su deber de colaborar (sin tardanza: art. 399.2 LOPJ) con los Tribunales, enviando la información requerida. Así lo imponen los arts. 118 CE, 17.1 LOPJ y, especialmente, 196 LECrim, que manda lo siguiente:

> «Los Jueces y Tribunales se dirigirán en forma de exposición, por conducto del Ministerio de Gracia y Justicia, a los Cuerpos Colegisladores y a los Ministros de la Corona, tanto para que auxilien a la Administración de Justicia en sus propias funciones como para que obliguen a las Autoridades, sus subordinadas, a que suministren los datos o presten los servicios que se les hubieren pedido».

La norma obliga, por tanto, al Parlamento a auxiliar a la Administración de Justicia (al Poder Judicial)[110] y, a ésta, a compeler a autoridades subordinadas a suministrar los datos necesarios o a prestar los servicios requeridos. No existe, entonces, sustento alguno que pueda eximir *in abstracto* a las Cortes de colaborar con Jueces y Magistrados en el transcurso de un proceso.[111] No obsta a ello el art. 66.3 CE, que no faculta a las Cortes para liberarse de sus obligaciones con otros órganos del Estado (como ya se ha indicado: *cfr.* cap. XI.2.2.1). La norma, más bien, protege la actividad del Parlamento y, particularmente, su sede. De la misma manera, solo cuando la actividad del Parlamento pueda ponerse en peligro de manera constitucionalmente inadmisible, estará legitimado aquel para denegar la colaboración. Ahora bien, si de lo que se trata es de remitir copias del DSCG u otra información no especialmente sensible, la obligación de colaborar no puede entenderse excluida.

---

[110] El tenor original de la LECrim 1872 se refería, igualmente, a la Administración de Justicia en su art. 68, lo que se explica teniendo en consideración que la CE 1869 (que sí se refería al Poder Judicial en sus arts. 91 y ss.) se encontraba en bajas horas, pronta a ser sustituida por la CE 1876 (que, ahora sí, se refería a la Administración de Justicia en sus arts. 74 y ss.).

[111] En contra: García Mahamut, R., *Las Comisiones..., op. cit.,* p. 276.

4. Autorización del Tribunal para que un privado de libertad comparezca ante el Parlamento

Otra dificultad que plantea la *praxis* es la posibilidad de que el órgano jurisdiccional deniegue la comparecencia ante una CPI de un investigado en prisión preventiva. La relación de sujeción especial que une al Tribunal y al preso preventivo no puede suponer un trato como el que se dispensa a Josef K., el protagonista del *Prozeß* (1925) de Kafka: «(h)a olvidado que nosotros [los funcionarios de la Policía Judicial], quienes quiera que seamos, al menos frente a usted somos hombres libres, y esa diferencia no es ninguna nimiedad»[112]. Que un hombre no es libre es, en lo que aquí interesa, una nimiedad. Y aunque las siguientes líneas se concentran en las dificultades surgidas en relación con presos preventivos, las mismas consideraciones sirven *mutatis mutandis* para otros privados de libertad.

4.1. Algunos supuestos de denegación

Este debate está presente en la actividad de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las CCAA. Por ejemplo, la CPI nombrada para indagar sobre el patrimonio del Sr. Mariano Rubio Jiménez solicitó la comparecencia del Sr. Manuel de la Concha López-Isla, que fue denegada por el Juzgado de Instrucción Núm. 6 de Madrid.[113] En otros supuestos, la problemática no llegó a plantearse con tal intensidad, pues a pesar de que los grupos parlamentarios acordaron pedir permiso (¡!) al Juez instructor para llamar a comparecer a determinados sujetos en prisión provisional, finalmente no sucedió así. [114] Pedir permiso es, efectivamente, muestra de predisposición a colaborar y a garantizar la buena marcha del proceso. Se trata, sin embargo, de una autosubyugación de las CPI: su régimen jurídico las habilita para reclamar la comparecencia de cualquier persona (art. 76.2 CE), sin necesidad de pedir autorización alguna.

Más recientemente se han suscitado dificultades en el Parlament de Cataluña en relación con el TS. Este último ha asumido la potestad de denegar la

[112] Ed. Gradifco, Buenos Aires, 2007, p. 19.

[113] BOCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación sobre la situación, evolución y gestión del patrimonio de Don Mariano Rubio Jiménez, así como el posible uso de información privilegiada y tráfico de influencias en operaciones privadas durante el período en que ejerció cargos públicos de responsabilidad en el Banco de España, Núm. 97, 11 de octubre de 1994, p. 4.

[114] «PSOE, CiU y PNV acuerdan consultar al juez si citan a imputados ante la "Comisión GAL"», *El País*, 8 de noviembre de 1995.

comparecencia ante una CPI de un investigado en prisión preventiva, con el siguiente argumento:

> «[...] (e)l régimen legal sobre la comparecencia ante las comisiones de investigación de los órganos legislativos no excepciona la obligación de comparecer en el caso de personas que se hallen en situación de prisión preventiva. [...] Sin embargo, resulta obligado cohonestar ese deber legal con los deberes derivados del estatuto de parte pasiva en el proceso penal. La inminencia del inicio de las sesiones del juicio oral y el hecho evidente de que muchos de los aspectos sobre los que versaría la comparecencia ante la comisión parlamentaria están íntimamente ligados con los hechos objeto de acusación, introducen un elemento que ha de ser necesariamente valorado en el momento de resolver la solicitud. Desde esta perspectiva, es previsible que se produzcan indeseadas interferencias entre la comparecencia ante la comisión y el derecho de defensa de los acusados en el acto del juicio oral. La convergencia entre ese deber y ese derecho e incluso la no descartable coincidencia temporal entre los llamamientos del órgano legislativo y los de esta Sala, hacen más que aconsejable descartar, por ahora, la autorización. [...] Todo ello, claro es, sin perjuicio de que en otro momento procesal el órgano solicitante, si así lo estima procedente, reitere su petición».[115]

De este modo, el TS denegó la comparecencia ante una CPI nombrada por el Parlament de Cataluña para indagar sobre la aplicación del art. 155 CE en Cataluña de los Sres. Oriol Junqueras i Vies, Jordi Turull i Negre, Raül Romeva i Rueda, Josep Rull i Andreu y Joaquim Forn i Chiarello, altos cargos de la Generalitat de Catalunya, involucrados en el proceso independentista.[116]

4.2. Carecen los órganos jurisdiccionales, en realidad, de tal potestad

En la doctrina se ha venido manteniendo (con alguna excepción)[117] que los Jueces carecen de potestad para denegar la comparecencia.[118] El TS ha admi-

[115] ATS (Sala de lo Penal) s/n. de 28 de enero de 2019, FJ Único.

[116] *Cfr.* BOPC, Núm. 648, 16 de julio de 2020, p. 32.

[117] Giménez Glück, D., «La comparecencia de los miembros del CGPJ ante las Cortes Generales: una reflexión constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 87, 2009, p. 225, nota 18.

[118] *Cfr.* Punset, *Estudios...*, p. 170; también Massó Garrote, M. F., *Poderes..., op. cit.,* p. 150; y Astarloa Huarte-Mendicoa, I. y Cavero Gómez, M., «Artículo 76...» en Alzaga Villaamil, O.

tido, como se ha visto, lo contrario, con argumentos no plenamente acertados. En el caso concreto no fue certero el TS: el Parlamento de Cataluña había requerido la comparecencia con anterioridad (20 de diciembre de 2018)[119] a la fecha en que el TS hizo públicos (18 de enero de 2019) los días en que se celebraría el juicio oral[120]. Pero en todo caso, además del clásico *prior in tempore potior in iure*, otros argumentos hubieran debido conducir al TS a decidir distinto:

4.2.1. *Incompatible con el rango constitucional de las CPI*

En primer término, la decisión del TS de denegar la comparecencia es incompatible con la posición institucional de las CPI del Parlamento de Cataluña, a las que se impide ejercitar las funciones de indagación que el art. 59.6 EACat atribuye. Deja de lado el TS cuando deniega tal comparecencia que no está la indagación parlamentaria supeditada a la actividad jurisdiccional y que la simultaneidad de investigaciones es posible, aunque pueda ser incómoda. Y a pesar de que la obligación de comparecer ante el Parlamento de Cataluña no goza de rango constitucional, sí obliga a ello el EACat (art. 59.6), que integra el llamado bloque de constitucionalidad y que constituye *algo más* que un «deber legal»[121], como refiere el TS. Prohibir *a radice* la comparecencia deja vacío el art. 59 EACat.

4.2.2. *Quiebra del principio de proporcionalidad*

Por otro lado, la decisión del TS es incompatible con el principio de proporcionalidad y, especialmente, con el criterio de *necesidad*, que comporta ele-

(dir.), *Comentarios...*, *op. cit.,* p. 661; o Astarloa Huarte-Mendicoa, I. y Cavero Gómez, M., «Cuestiones...», *op. cit.*, p. 179.

[119] Ese mismo día había solicitado el Parlament permiso, *cfr.* ATS (Sala de lo Penal) s/n. de 28 de enero de 2019, AH 1.

[120] BOPC, Núm. 648, 16 de julio de 2020, p. 32.

[121] «[...] muchas veces se ha dicho ya que los Estatutos [de Autonomía] tienen un rango superior al resto de las leyes, orgánicas u ordinarias, y esta superioridad de rango es la que califica normalmente a las normas constitucionales secundarias o leyes constitucionales [...]» (Rubio Llorente, F., «El bloque de constitucionalidad», *Revista Española de Derecho Constitucional,* Núm. 27, 1989, p. 25).

gir, de las medidas eficaces, la menos lesiva de los intereses en liza: el juicio de necesidad que exige la realización del principio de proporcionalidad reclama que el resultado alcanzado por la medida (no perturbar el juicio oral) no pudiera lograrse a través de otra medida más moderada con igual eficacia. Por tanto, si el legítimo fin perseguido por el TS era no perturbar la celebración del juicio oral podría haber autorizado la comparecencia por videoconferencia (como propuso el Parlamento de Cataluña)[122] y como se admite habitualmente en la *praxis*[123]. O, podría haber supeditado la comparecencia a la celebración de sesiones secretas (lo que admite el art. 51.2 RParCat) y haber apercibido de la activación de responsabilidades penales en caso de incumplir la orden. Tampoco reviste especial solidez el argumento del TS de pretender tutelar el derecho de defensa de los acusados de indeseadas interferencias, pues ellos mismos podían defender su posición ante un Parlamento (no precisamente hostil).

5. «Concordancia práctica»

El idéntico rango que la CE reserva para la actividad parlamentaria y jurisdiccional exige que, cuando ambas son simultáneas y se entrecruzan en unos mismos hechos, deba perseguirse la llamada «concordancia práctica». Este concepto, de origen alemán[124] y asumido por la jurisprudencia española (constitucional[125] y ordinaria[126]), supone la necesidad de que los bienes constitucionales en liza, acotados y restringidos legítimamente, puedan alcanzar el más alto grado de eficacia posible.[127] Como ha expresado el TC (respecto de una colisión

[122] ATS (Sala de lo Penal) s/n. de 28 de enero de 2019, AH 1.

[123] *Cfr.* cap. VIII.5.1.4.

[124] Sobre la noción de concordancia práctica (*praktische Konkordanz*), desarrollada por Konrad Hesse, *cfr.* Schladebach, M., «Praktische Konkordanz als verfassungsrechtliches Kolisionsprinzip», *Der Staat*, Vol. 53, Núm. 2, 2014, pp. 263 y ss.

[125] STC 47/2022, de 24 de marzo, FJ 8.2.2.3; STC 46/2022, de 24 de marzo, FJ 12.2.4.1; STC 45/2022, de 24 de marzo, FJ 14.3.4.1; STC 184/2021, de 28 de octubre, 12.2.4.1; STC 122/2021, de 2 de junio, FJ 9.4.3; STC 231/2015, de 5 de noviembre, FJ 12; STC 12/1992, de 27 de enero, FJ 3; STC 74/1991, de 8 de abril, FJ 5; o STC 60/1991, de 14 de marzo, FJ 5.

[126] SAP Salamanca (Secc. 1.ª) 653/2020, de 24 de noviembre, FJ 2; SAP Tarragona (Secc. 4.ª) 129/2019, de 2 de abril, FJ 1.

[127] No se trata, pues, de garantizar tan solo la independencia judicial y la inviolabilidad de las Cámaras (Álvarez Ossorio-Fernández, C., *Teoría..., op. cit.,* p. 152), sino la integridad y la máxima eficacia de ambas actividades.

entre derechos fundamentales), la concordancia práctica exige «que el sacrificio del derecho llamado a ceder no vaya más allá de las necesidades de realización del derecho preponderante»[128].

Traducido a lo que aquí interesa: tanto la investigación parlamentaria como la actividad jurisdiccional deben poder cumplir sus cometidos constitucionales de la manera más eficaz posible.[129] Lo que pretende garantizar la «concordancia práctica» es, entonces, que todos los operadores involucrados tomen en consideración los intereses de los demás.[130]

Esto se materializa, fundamentalmente, en dos obligaciones y un derecho, necesarios para hacer real esa consideración recíproca («*gegenseitige Rücksichtnahme*»[131]).

5.1. Obligación de las autoridades judiciales de respetar la indagación parlamentaria: posibles consecuencias de su incumplimiento

Las autoridades judiciales no están solo positivamente obligadas a colaborar en la indagación parlamentaria (art. 109 CE)[132], sino también a respetarla negativamente, es decir, a no interferir ilegítimamente en ella. Deben abstenerse, por ejemplo, de realizar observaciones públicas sobre la conveniencia de una investigación sobre los mismos hechos[133] (lo que no siempre sucede)[134]. El in-

[128] STC 154/2002, de 18 de julio, FJ 12.

[129] Vetter, J., «Rechtsfragen...», *op. cit.*, p. 350.

[130] Wolf, G. A., *Parlamentarischer..., op. cit.,* p. 83.

[131] Vetter, J., «Rechtsfragen...», *op. cit.*, p. 350; o Teubner, P., *Untersuchungs..., op. cit.,* p. 43.

[132] *Cfr.* cap. V.6.2.3.

[133] En Estados Unidos, un supuesto similar ha dado lugar a responsabilidad criminal de un *federal district attorney*, que en *appeal* fue absuelto por el Tribunal Supremo: *cfr.* Stamps, N., «The Power...», *op. cit.*, p. 36.

[134] «El pasado 14 de febrero, la magistrada en excedencia y actual portavoz del PSOE en el Congreso, Margarita Robles, ya defendió que, "cuando hay procedimientos judiciales, no es necesario" abrir investigaciones parlamentarias aunque tampoco lo veía incompatible. La entonces presidenta de la Comisión de Justicia en la Cámara Baja defendió esta postura cuando los grupos discutían si había que abrir una comisión específica para depurar las responsabilidades políticas del ex gobernador de Banco de España Miguel Ángel Fernández Ordónez por la salida a Bolsa de Bankia»: «Lesmes advierte a Pastor sobre los límites de las comisiones de investigación», *El Independiente*, 10 de julio de 2017.

cumplimiento de esta obligación puede dar lugar, en función de su intensidad, a diversas consecuencias (al margen de reproches civiles y morales). Dejando de lado una poco probable prevaricación (art. 444.6.3.º CP), lo más probable parece ser una sanción disciplinaria.

Cuando el incumplimiento del deber de colaborar o cuando la intromisión en la indagación parlamentaria no pueda dar lugar a responsabilidad penal, queda expedita la posibilidad de imponer al Juez una sanción disciplinaria. Por ejemplo, la prevista en el art. 417.9 LOPJ, que castiga como falta muy grave: «(l)a desatención o el retraso injustificado y reiterado en la iniciación, tramitación o resolución de procesos y causas o en el ejercicio de cualquiera de las competencias judiciales» si el Magistrado retardara maliciosamente la entrega de documentación a la CPI. La Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS ya se ha pronunciado respecto de esa potestad sancionadora, que corresponde al CGPJ, advirtiendo de que no sirve para examinar el ejercicio de la función jurisdiccional. Solo permite ponderar «el cumplimiento de las obligaciones profesionales que estatutariamente corresponden a Jueces y Magistrados en su faceta de empleados públicos»[135]. No se valorará, por tanto, si procedía o no conceder asistencia a las CPI, sino si la decisión sucedió en un tiempo razonable. Eso exige apreciar circunstancias como la situación general del Juzgado en cuanto a asuntos y personal, el retraso material existente, la dedicación del Juez a su función o la conexión entre el retraso y la trascendencia de la actividad requerida.[136]

5.2. Obligación de las CPI de respetar el decurso del proceso

Correlativamente, también están las CPI obligadas a respetar el sano transcurso del proceso.[137] De tal modo, no solo debe el Parlamento atender a las solicitudes de remisión de documentación (art. 118 CE, entre otros: *cfr.* cap. XII.3.2), sino abstenerse de perturbar el proceso. Los parlamentarios deben, por ejemplo, evitar realizar declaraciones públicas que puedan molestar la independencia de los Jueces o su imparcialidad, especialmente si se trata de Jueces legos (lo que tampoco puede llevarse al extremo de impedir el demo-

[135] STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) 1235/2021, de 4 de octubre, FJ 6.

[136] *Cfr.* STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) 634/2022, de 30 de mayo, FJ 2.

[137] Para Perú: Eguiguren Praeli, F. J., «Algunas consideraciones...», *op. cit.*, p. 155.

crático debate sobre las resoluciones judiciales). Por otra parte, en circunstancias especialmente sensibles puede ser conveniente que las CPI realicen las comparecencias a puerta cerrada, cuando lo declarado (o su publicidad) pueda perjudicar un proceso penal en curso.[138] De tal manera, no solo protegen las CPI la actividad jurisdiccional en general, sino el derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE) que asiste a quienes intervienen en ese hipotético proceso.

5.2.1. *Un ejemplo de (relativamente) buenas prácticas en las Cortes Generales*

Relativamente buenas prácticas ha asumido, a este respecto, la Presidencia de la CPI nombrada para indagar sobre el accidente ferroviario ocurrido en Santiago de Compostela el 24 de julio de 2013, revisando las presentaciones Power Point que proyectarían los comparecientes, para evitar la filtración de información bajo secreto de sumario.[139] Ahora bien, esta comprobación *a limine* realizada por la Presidencia de la CPI no puede tampoco convertirse en práctica generalizada: no está aquella legitimada para *filtrar* ni decidir qué información puede ponerse a disposición del resto de parlamentarios (y menos sin dar audiencia a la Junta de Portavoces). De tal manera, si se negara el compareciente a retirar una u otra información de su presentación, quedará para el Presidente de la CPI el ejercicio de sus poderes de policía (fiscalizables posteriormente).[140] Admitir una potestad tan amplia del Presidente de la CPI para autorizar o no ciertos contenidos constreñiría sin justificación constitucional suficiente el *ius in officium* de los vocales de la CPI (*cfr.* cap. III.1.2.5): la posibilidad de que se revelase «alguna cosa que está *sub iudice*»[141] no es suficiente motivo para tal restricción de un derecho fundamental. Y, en todo caso, solo al compareciente asiste la potestad de decidir en el marco de la Ley (que obliga

[138] Lagasse, N. y Baeselen, X., *Le droit..., op. cit.,* p. 32.

[139] DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación sobre el accidente ferroviario ocurrido en Santiago de Compostela el 24 de julio de 2013, Núm. 65, 10 de julio de 2018, p. 2.

[140] *Cfr.* cap. V.8.

[141] DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación sobre el accidente ferroviario ocurrido en Santiago de Compostela el 24 de julio de 2013, Núm. 65, 10 de julio de 2018, p. 2.

a mantener reserva sobre el sumario) lo que pone o no a disposición de la CPI, asumiendo las consecuencias de su decisión.

5.2.2. *Posibles consecuencias de su incumplimiento: ¿influencia en la determinación de la pena?*

La existencia de una indagación simultánea sobre los mismos hechos puede redundar en perjuicio de quien sufre un proceso penal en su contra y que, finalmente, es condenado. El Parlamento, investigando poco cuidadosamente sobre los mismos hechos, es idóneo para causar perjuicio, para *juzgar* (o *condenar*) *paralelamente*, a quien ya sufre un potencial reproche penal, que padece así la «parodia de un proceso»[142]. La cuestión que aquí se plantea no es tanto la aplicación de la atenuante de dilaciones indebidas (art. 21.6.º CP) por la intervención del Parlamento (pues su investigación difícilmente puede provocar dilaciones).[143] De lo que aquí se trata, más bien, es de analizar si los perjuicios causados por la investigación parlamentaria pueden tener alguna repercusión en la determinación de la pena: es decir, si por analogía con las dilaciones indebidas, es posible atenuar la responsabilidad criminal de quien sufre un *doble juicio*.

5.2.2.1. Consideraciones generales sobre las atenuantes por analogía

El art. 21.7.º CP admite (como analogía *in bonam partem*)[144], la atenuación de la responsabilidad criminal por «(c)ualquier otra circunstancia de análoga significación que las anteriores». Para estimar la existencia de una circunstancia atenuante por analogía debe existir, ha declarado el TS, «semejanza del sentido intrínseco entre la conducta apreciada y la definida en el texto legal, debiendo rechazarse las meras similitudes formales y cuidando de no abrir un indeseable portillo que permita, cuando falten requisitos básicos [...], la creación de atenuantes incompletas [...]»[145]. La análoga significación a que se refie-

[142] Kafka, F., *El proceso*..., *op. cit.*, p. 65.

[143] Que la actividad del Parlamento, dados hoy los avances tecnológicos, pueda solo con dificultad *ralentizar* un proceso penal, no le absuelve del deber de respeto por aquel derecho fundamental (art. 24.2 CE). Para Alemania: Vetter, J., «Rechtsfragen...», *op. cit.*, p. 350.

[144] Mir Puig, S., *Derecho penal...,* op. cit.*,* p. 644; o Díez Ripollés, J. L., *Derecho..., op. cit.*, p. 353.

[145] STS (Sala de lo Penal) 120/2021, de 11 de febrero, FJ 12.

re el art. 21.7.º CP no supone, por tanto «identidad de elementos concurrentes», de manera que los términos de comparación que deben realizarse son los siguientes: a) la situación prevista como atenuante; y b) la que se pretende privilegiar (por analogía). Esta última debe responder al mismo sentido, que bien puede ser: la disminución del injusto, del reproche de culpabilidad o consideraciones político-criminales enlazadas con la punibilidad.[146] De esta manera, lo que debe valorarse en la apreciación de una circunstancia atenuante por analogía es si la finalidad (o fundamento)[147] de la circunstancia pretendida es equiparable (análoga) a otra prevista por la Ley.[148]

Entonces, ¿a qué circunstancia atenuante de las previstas en el CP puede *asemejarse* la de haber sufrido un juicio paralelo en el Parlamento? La única semejanza perceptible puede darse con la atenuante por dilaciones indebidas del proceso (art. 21.6.º CP) que, como ya se ha dicho, difícilmente podrá aplicarse directamente. Esta persigue dar justa cuenta en la determinación de la pena de retrasos indebidos y extraordinarios que se producen en un procedimiento, siempre que no se deban a la complejidad de la causa y que no sean imputables al inculpado. Consciente el legislador de que la propia existencia de un proceso penal es lesiva de la posición jurídica del inculpado, pretende reducir el reproche penal cuando la lesividad del proceso (por su duración) ha sido intolerable.

5.2.2.2. ¿Atenuante analógica de juicio (parlamentario) paralelo?

¿Es posible entonces apreciar una atenuante analógica a la de las dilaciones indebidas por haber sufrido un juicio (parlamentario) paralelo? La respuesta, atendido el fundamento de atenuante de dilaciones indebidas, es dudosa. Existen en la jurisprudencia del TS referencias a una «atenuante analógica de juicio paralelo», que todavía no ha sido estimada.[149] Se trata de supuestos en que el sujeto pasivo de un proceso penal se enfrenta a un juicio paralelo *mediático*. En tales casos, la constante información (o desinformación) sobre el proceso perturba la presunción de inocencia del afectado, que se ve ya condenado y que

[146] STS (Sala de lo Penal) 120/2021, de 11 de febrero, FJ 12.

[147] Muñoz Conde, F., y García Arán, C., *Derecho..., op. cit.*, p. 455; o Díez Ripollés, J. L., *Derecho..., op. cit.*, p. 354.

[148] *Cfr.* STS (Sala de lo Penal) 120/2021, de 11 de febrero, FJ 12

[149] STS (Sala de lo Penal) 1394/2009, de 25 de enero de 2010, FJ 14; STS (Sala de lo Penal) 120/2021, de 11 de febrero, FJ 12.

sufre por ello. Y, como ya se ha dicho, la CE «brinda un cierto grado de protección frente a los juicios paralelos en los medios de comunicación, en la medida en que pueden interferir el curso del proceso penal, y prejuzgar y perjudicar su defensa en el seno del proceso [...]»[150].

Por su parte, el TS ha rechazado que esas lesiones a derechos procesales como la presunción de inocencia puedan compensarse en la determinación misma de la pena (o en su ejecución)[151], remitiendo al afectado a la vía civil en la que podrá restaurar su honor: el daño sufrido en la presunción de inocencia no puede comportar limitaciones al *ius puniendi* del Estado, «proporcionado sí, pero al comportamiento del delincuente y no al de terceros ajenos al delito. Ni siquiera cuando estos terceros han podido ocasionar el escarnio público del sometido a la causa utilizando la información que en ella existía»[152]. Esa postura del TS es proyección del antiguo entendimiento de la vertiente extraprocesal de la presunción de inocencia, no como derecho autónomo, sino como derivación del derecho al honor. Esa tesis ha sido ya superada no solo por el TEDH, sino también por el TC (incluso respecto de las CPI: *cfr.* cap. VII.5.2.1.3). En cualquier caso, el TS ha estimado que el fundamento de la pretendida atenuante de juicio paralelo (mediático) no es parangonable al de la atenuante por dilaciones indebidas que prevé el art. 21.6.º CP:

> «[...] (n)o existe analogía posible con el fundamento dado por la jurisprudencia a la reparación de las dilaciones indebidas sufridas en el proceso penal. Cuando un proceso se interrumpe de forma injustificada, esto es, cuando ralentiza su desarrollo sin razones que lo justifiquen, el menoscabo del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas lo origina la propia inactividad jurisdiccional. Se trata de un mal endógeno que se explica desde el proceso y en el proceso. El tratamiento informativo que convierte anticipadamente en culpable al que hasta ese momento sólo es imputado, se origina fuera del proceso, sin capacidad de control y, por tanto,

[150] STC 121/2021, de 2 de junio, FJ 10.3.a); STC 106/2021, de 11 de mayo, FJ 9.3.a); STC 91/2021, de 22 de abril, FJ 9.3.a); STC 136/1999, de 20 de julio, FJ 8; y ATC 195/1991, de 26 de junio, FJ 6.

[151] Se trata de la llamada *Vollstreckungslösung* (solución *en* ejecución) que, defendida en Alemania, supone que la compensación por las dilaciones debe suceder en la ejecución (o en otro proceso, como en España) y no en la determinación de la pena, pues nada tiene que ver con la culpabilidad del autor del delito que su proceso se haya dilatado excesivamente (al respecto, *cfr.* Beulke, W. y Swoboda, S., *Strafprozessrecht..., op. cit.* pp. 33 y ss.).

[152] STS (Sala de lo Penal) 374/2017, de 24 de mayo, FJ 13.

> sin posibilidad de reparación por el órgano jurisdiccional que investiga o enjuicia [...]»[153].

La solución dada por el TS, más o menos discutible, no puede ser trasladada al supuesto que aquí interesa, pues quien causa la lesión de la presunción de inocencia es en aquellos supuestos un *particular* (un medio de comunicación) y no el Estado. Cuando el juicio paralelo no es mediático (o no solo) sino parlamentario, quien causa el perjuicio que debe ser compensado es el *Estado*.[154]

De tal manera, cuando el sujeto pasivo de un proceso penal se enfrenta, a la vez, a un juicio paralelo (parlamentario) y la coexistencia de indagaciones le causa una lesión *similar a la que producirían las dilaciones indebidas del proceso*, debe poder plantearse una circunstancia atenuante por analogía. Si el art. 21.6.º CP tiene por pretensión poder *compensar* el perjuicio de quien sufre un proceso excesivamente largo, parece lógico poder reparar de alguna manera el *status* de quien sufre análogos perjuicios causados, igualmente, por el Estado. Es decir, si la identidad que exige la circunstancia atenuante analógica debe existir respecto de la «conveniencia de la pena» y respecto de la «*específica razón* que constituye el fundamento particular de cada atenuante»[155], la solución es clara: a) la retribución que puede perseguir la pena es menor respecto de quien ya ha *sufrido* daño por esos hechos; y b) la específica razón que constituye el fundamento de las dilaciones indebidas (no sufrir un proceso excesivamente largo) concurre igualmente cuando se pretende compensar a quien la actividad del Estado ha ocasionado, puede decirse, una suerte de doble proceso (*per se* injusto).

Y efectivamente, si la ponderación de lo que debe entenderse como *fair trial* (mantiene el TEDH) no puede estar sujeta a una regla invariable, sino que debe ser valorado en el caso concreto[156], difícilmente podrá admitirse que pueda ser justo un proceso penal acechado y tironeado por una indagación parlamentaria poco prudente. Esa lesión del derecho a un proceso justo o con todas las garantías (se haga derivar del art. 6 CEDH o del art. 24.2 CE) debe poder ser reparada.

---

[153] STS (Sala de lo Penal) 1394/2009, de 25 de enero de 2010, FJ 14.

[154] En esos supuestos deberá ponderarse con cautela a quién corresponde hacerse cargo del daño (o en qué medida): si a un despreocupado Parlamento (que no controla el flujo de información) o a los medios de comunicación.

[155] Mir Puig, S., *Derecho penal..., op.cit.,* p. 645.

[156] *Guide on Article 6... (criminal limb), op. cit.*, p. 7.

Lo anterior no oscurece que la atenuante se enfrenta al grave problema de la objetivación. Si la atenuante de dilaciones indebidas puede ser concretada cuantitativamente, lo cierto es que la analógica de juicio parlamentario paralelo tropieza con dificultades en la concreción. Esa circunstancia dificulta en gran medida su reconocimiento que, en el improbable caso en que fuera asumible, debería ser determinada por el órgano judicial en cada caso y con arreglo a factores complejos de acreditar (como es el sufrimiento concreto del afectado).

5.3. Derecho, pero no obligación, del Pleno (a solicitud de la CPI) de suspender la indagación

Por último, cuando la simultaneidad de actividades sea inadmisiblemente lesiva para la buena marcha del proceso, estarán las CPI legitimadas (pero no obligadas) a *solicitar* (pero no necesariamente a conseguir) que se suspenda la investigación o algunas medidas en concreto.[157] Es decir, que por «corrección constitucional»[158], no se debata sobre cuestiones *sub iudice*. Así se reconoce en algunos países como, por ejemplo, Alemania[159], Australia[160] o México[161]. También en Japón, donde es discutida la cuestión de la simultaneidad, se ha admitido que cuando existe un riesgo para el proceso penal concomitante la indagación parlamentaria debe verse limitada.[162] Entre nosotros, es a los Plenos de las Cámaras a quienes atribuye la CE la potestad de nombrar CPI, de manera que solo a ellos corresponde decidir sobre la continuidad de la indagación (y no, desde luego, al CGPJ como se ha propuesto en alguna ocasión)[163]. En la decisión del Pleno de suspender una indagación por la concurrencia de un proceso penal deben tenerse en consideración, sin embargo, algunos condicionantes propios de la

---

[157] Torres Bonet, *Las comisiones...*, p. 145; o Wolf, G. A., *Parlamentarischer..., op. cit.,* p. 199. *Cfr.* Linke, T., *Entstehung..., op. cit*, pp. 1177 y 1178.

[158] Díez-Picazo, L. M., «Parlamento, proceso...», *op. cit.*, p. 105.

[159] Vetter, J., «Rechtsfragen...», *op. cit.*, p. 347: «*Zwecksmäßigkeitserwägungen vermögen mithin keine irgendwie geartete Rechtspflicht für das Parlament zur Aussetzung oder gar Einstellung seiner Untersuchung zu begründen*».

[160] Buchanan, K., «Australia», en Acosta, L. (dir.), *Parliamentary Right..., op. cit.*, p. 9.

[161] Guerra, G., «Mexico», en Acosta. L. (dir.), *Parliamentary Right..., op. cit.,* p. 48.

[162] Umeda, S., «Japan», en Acosta, L. (dir.), *Parliamentary Right..., op. cit.*, p. 41.

[163] Pérez-Ugena y Coromina, A., *El Consejo General..., op. cit.*, p. 433: «Es aquí donde el [CGPJ] debe recordar al Parlamento [...] que suspenda y no se dificulten las investigaciones judiciales con las actividades que llevan a cabo las [CPI]».

práctica parlamentaria. Por ejemplo, que el tiempo de la indagación no repercute igual en la investigación parlamentaria que en el proceso judicial.[164] Para aquella, una dilación excesiva de la indagación puede suponer el fin de la Legislatura y, por tanto, la obligatoriedad de disolverse. De otra parte, el «interés público», presupuesto habilitante y límite para la actividad de las CPI, pierde intensidad con el decurso del tiempo. De esta manera, una detención prolongada de la actividad del Parlamento puede suponer el decaimiento del interés público y, por tanto, del sustento en que la CPI puede basar su actividad.

[164] *Cfr.* cap. IV.5.

CONCLUSIONES

1. Las CPI son órganos auxiliares del Pleno, instituidas *ad hoc* para la aclaración de unos hechos de interés público. Su fundamento natural es garantizar una fuente independiente de información para el Parlamento (lo que explica, igualmente, la justificación constitucional del reproche penal para quien omite el deber de comparecer o presta falso testimonio: aps. 1 y 3 del art. 502 CP). Al servicio de las diversas funciones constitucionales que desempeñan las Cámaras está la actividad investigadora, no monopolizada por la función de control del Gobierno. Sus potestades de indagación respecto de particulares y otros órganos del Estado son, por tanto, amplias.

2. Frente al Parlamento y los diversos órganos que gestionan su derecho de indagar, se encuentran sujetos de diversas clases: quienes comparecen o colaboran como meros testigos o peritos y quienes se encuentran *afectados* por la investigación (es decir, aquellos cuya conducta es examinada directamente por el Parlamento). A estos últimos está el Derecho obligado a reconocer una serie de garantías procesales que, como consecuencia de la dignidad humana (art. 10.1 CE), le permitan abandonar su categoría de *objeto del procedimiento* para convertirse en sujeto.

3. El «interés público» (art. 76.1 CE) existente en los asuntos sobre los que las CPI pueden indagar presupone conexión con una norma jurídica que, a la vez, es expresión de una decisión política esencial para la comunidad. Lo político que subyace en aquel interés público exige, así, que la indagación se restrinja a cuestiones trascendentales para la sociedad. Lo anterior no impide reconocer que la falta de claros contornos en el concepto de interés público hace dudar, con razón, de su verdadera operatividad como presupuesto habilitante y como límite de la actividad indagatoria. En caso de duda, debe estimarse dado el interés público.

También la organización del Estado y sus principios esenciales concretan hasta qué punto puede extenderse la indagación parlamentaria: el principio de seguridad jurídica reclama concreción en la actividad indagatoria. De otro lado, el objeto de la investigación parlamentaria se delimita en relación con la actividad de otros órganos del Estado. No es ilimitada respecto del Jefe del Estado (aunque no está totalmente excluida). No puede, tampoco, abarcar cuestiones internas del Gobierno. Imponen también límites la autonomía de otras Cámaras Legislativas (e incluso de la misma en que se desarrolla la indagación parlamentaria) o la posición de la Administración de Justicia en el Estado. Igualmente, las relaciones con otros Estados y organizaciones internacionales concretan el objeto de la investigación parlamentaria. De la misma manera, la organización territorial del Estado español limita el poder de indagación, obligando al Parlamento a respetar los derechos de las CCAA o la autonomía local.

4. La actividad parlamentaria de investigación se hace efectiva por medio de un procedimiento, que inicia con el nombramiento de las CPI (por decisión del Pleno de la Cámara), que se desarrolla flexiblemente y que finaliza, si no se producen circunstancias excepcionales, con la presentación de unas conclusiones. Estas pueden desplegar, en ocasiones y junto con el procedimiento *en si*, una cierta eficacia sancionadora o aflictiva. Las conclusiones de la investigación deben basarse en un serio examen de los hechos: *lo político* de las CPI no las exime de su deber de sustentar sus opiniones o juicios en hechos (reales). Carece de sentido castigar penalmente a quien miente ante una CPI y, a la vez, eximir al Parlamento de toda pretensión de veracidad. En esa investigación de los hechos, las CPI pueden servirse de dos potestades: reclamar comparecencias y reclamar documentación. El art. 109 CE, por su parte, no fundamenta ninguna potestad distinta de estas (como la entrada y registro en un domicilio): carece de desarrollo legal suficiente para justificar una limitación de derechos fundamentales. Por otra parte, la impugnación de algunos aspectos de la indagación parlamentaria puede realizarse (según el caso) en el seno de la Cámara y ante la jurisdicción (constitucional y ordinaria). Además de consecuencias jurídicas, la indagación parlamentaria produce consecuencias políticas y, en ocasiones, económicas.

5. El llamado a comparecer está generalmente obligado a hacerse presente ante las CPI, a declarar y a decir verdad. Existen, sin embargo, algunas excepciones tanto al deber de comparecer como al de declarar (no al de decir verdad: si se declara, se declara la verdad). No están obligados a comparecer las

autoridades mencionadas en el art. 411 LECrim. Tampoco los llamados por una CPI constitucionalmente defectuosa (por razones de fondo o de forma). La obligación de comparecer se agota cuando el Presidente de la CPI así lo estima, de modo que una corta aparición ante el Parlamento para advertir de que no se tiene intención de declarar no es suficiente para entenderla satisfecha. A declarar pueden negarse quienes temen un perjuicio relevante en su posición jurídica (aunque no tengan la condición formal de investigados en ningún procedimiento), aunque deben dar sucinta cuenta de sus razones.

6. Correlativamente, asisten al compareciente o llamado a colaborar con una CPI, derechos fundamentales de diversa clase, que deben ser respetados por el Parlamento. También rigen ante las CPI otros derechos de carácter procedimental. Algunos garantizan un *poder hacer* (comparecer asistido [incluso por Letrado] o por videoconferencia, proponer diligencias o ser oído). Otros derechos garantizan bien *no ser obligado a hacer algo* (no declarar contra sí mismo, a no confesarse culpable) o bien *que se haga algo* (ser tenido por inocente, que las resoluciones que se dicten en su perjuicio estén motivadas, que se realicen los ajustes necesarios si tuviera alguna discapacidad o que se resarzan los gastos ocasionados por el deber de colaborar). El reconocimiento de estos derechos deriva de considerar al afectado por la investigación no como algo más que un *objeto* de la indagación. Lo impone así su condición de ser humano, intrínsecamente digno.

7. La investigación parlamentaria disfruta de idéntico rango constitucional que la función jurisdiccional. No admite la CE privilegiar una sobre la otra, lo que no impide reconocer dificultades cuando ambas operan sobre los mismos hechos. Y, efectivamente, aunque el proceso penal no debe verse entorpecido, no puede eso significar que el Parlamento carezca de derecho para indagar sobre cualquier asunto de interés público. Esta posible simultaneidad exige, entonces, deslindar cuidadosamente sus funciones. Solo parcialmente cumple la indagación parlamentaria algunos de los fines que, con mayor consenso, se atribuyen al Derecho penal, a la pena y al proceso. Lo que sí es claro es que no imponen las CPI condena alguna y que la función preventiva (general y especial) de la pena que pueden cumplir no excede lo testimonial, como tampoco excede de lo testimonial el resarcimiento de los daños de la víctima del delito que pueden arbitrar. Resarcimiento que, además, debe abstenerse de usurpar la función jurisdiccional.

8. A las CPI es oponible el efecto positivo o vinculante que surge de la cosa juzgada material. No deriva solo del art. 17.2 LOPJ o de la jurisprudencia del TC relativa a la identidad de hechos, sino del principio de seguridad jurídica: si la Administración parlamentaria está vinculada a los hechos declarados probados por una resolución penal que produce efectos de cosa juzgada, no puede negarse que ese mismo Parlamento, en tanto órgano del Estado, deba atemperarse igualmente a ella (salvo el Parlamento como legislador y con el límite del art. 9.3 CE). Cuestión distinta es que las CPI puedan valorar tales hechos como tengan por conveniente, respetando la presunción de inocencia y los demás derechos fundamentales de los afectados. Podrán extraer de tales hechos unas u otras consecuencias *políticas*, pero no podrán contradecir el estado jurídico que crea la resolución firme. Admitir lo contrario supone tolerar que el Parlamento ponga en entredicho la autoridad de las resoluciones judiciales y, por tanto, del Estado en conjunto.

9. Las CPI hacen constar información en diversos vehículos formales. Las conclusiones de las CPI son, para el proceso penal, pruebas documentales; no lo son, sin embargo, las declaraciones que ante ellas se prestan (son *pruebas personales documentadas*). Por otra parte, no es la información parlamentaria prueba constituida alguna. El acceso de aquella información al proceso es la ordinaria de la que consta en documentos y de las pruebas personales documentadas. Su valoración es, garantizada la contradicción, libre. La CE impone, eso sí, tener en consideración algunas especialidades: las conclusiones de las CPI no son vinculantes para los Tribunales (art. 76.1 CE) y estos pueden, por tanto, no solo valorar libremente los hechos, sino también el contenido del dictamen. No debe soslayarse que el Parlamento es parco en la protección de los derechos fundamentales y que, por tanto, la valoración de esa información debe ser prudente: no puede fundarse una condena solo en información parlamentaria, pero sí en connivencia con otras pruebas. Finalmente, la lesión de derechos fundamentales durante la indagación parlamentaria impide la valoración de tal información en un proceso posterior. No lo impide, sin embargo, la quiebra de normas procedimentales del Parlamento que no se haya traducido en lesión de un derecho fundamental.

10. Las investigaciones parlamentarias son admisibles cuando tienen por objeto los mismos hechos sobre los que indaga o enjuicia la jurisdicción penal. No es constitucional, sin embargo, la indagación parlamentaria que se dirige exclusivamente a declarar la existencia o inexistencia de ilícitos penales o admi-

nistrativos. Por otra parte, la simultaneidad de actividades es problemática respecto de la independencia e imparcialidad judicial: aun así, los riesgos que de ahí derivan (controlables con una exigible dosis de *self-restraint*) no ponen en peligro el sano desarrollo de ambas actividades. La indagación parlamentaria sobre el ejercicio de la función jurisdiccional es legítima, siempre que no se convierta en fiscalización o control político de las resoluciones judiciales. Del mismo modo, la simultaneidad de actividades no desvincula a los órganos judiciales y al Parlamento de colaborar recíprocamente (ni siquiera cuando la actividad es secreta; aunque, en tal caso, quien reciba la documentación secreta debe garantizar el mismo nivel de reserva). Cuando las actividades son paralelas y una CPI requiere la comparecencia de un preso preventivo (o cualquier otro privado de libertad), no están habilitados los Tribunales para denegarlo.

Finalmente, la simultaneidad de indagaciones exige garantizar la llamada «concordancia práctica» lo que se traduce en dos obligaciones y un derecho. En primer lugar, la obligación de Jueces y Magistrados de colaborar (positivamente) con la indagación parlamentaria y de abstenerse (negativamente) de influir en ella. El incumplimiento de ese deber puede dar lugar a responsabilidad penal o disciplinaria. En segundo lugar, las CPI están obligadas a colaborar con las autoridades judiciales y a respetar la actividad judicial. La quiebra de esa obligación puede producir consecuencias respecto de la determinación de la pena a imponer en el proceso, que deberá considerar los excesos cometidos por el Estado (en tanto CPI). Por último, asiste a las CPI el derecho de solicitar al Pleno la suspensión de una indagación parlamentaria que pueda entrar en inconstitucional pugna con la actividad jurisdiccional. Obligación de suspender la investigación, sin embargo, no existe.

PROPUESTA NORMATIVA ARTICULADA

El anterior estudio me lleva a formular el siguiente texto articulado, que pretende servir de inspiración para regular la investigación parlamentaria que sucede en las Cortes Generales. Nada impide, sin embargo, que las Asambleas de las Comunidades Autónomas y los entes locales regulen su poder indagatorio de manera similar.

La única pretensión de esta propuesta, modesta y defectuosa en muchos puntos, es contribuir con un texto *base* al debate sobre la reforma, que seguro debería enmendar sino toda la propuesta, la gran mayoría de los preceptos. Esa natural limitación no me impide formular el siguiente texto que, como digo, solo quiere abrir el debate:

FELIPE VI

REY DE ESPAÑA

A todos los que la presente vieren y entendieren.

Sabed: Que las Cortes Generales han aprobado y Yo vengo en sancionar la siguiente

Ley Orgánica de Comisiones de investigación de las Cortes Generales

Preámbulo

I.

Desde el reconocimiento de las Comisiones parlamentarias de investigación en el art. 76 de la Constitución, se han venido suscitando en la práctica problemas de diverso calado. Algunas de estas dificultades se han hecho paten-

tes cuando las Cortes Generales han pretendido indagar asuntos que, paralelamente, estaban siendo ponderados judicialmente. No ha sido posible establecer con claridad la posición jurídica de los involucrados en esas dificultades ni, por tanto, delimitar hasta qué punto unos y otros están obligados a colaborar mutuamente. Los problemas no se agotan, sin embargo, ahí. También los llamados a comparecer o a colaborar con la investigación parlamentaria se han visto inmersos en concomitantes procedimientos estatales, sin conocer en detalle qué derechos y qué garantías les asisten en ese complicado trance. Particularmente odiosas han sido, en ese contexto, lesiones de derechos fundamentales como la presunción de inocencia, tanto en informes finales (STC 133/2018, de 13 de diciembre) como durante las comparecencias ante las Comisiones (STC 77/2023, de 20 de junio).

La complejidad que deriva de esas circunstancias exige que el legislador resignifique el régimen de las Comisiones de investigación, respetando sus líneas constitucionales y la personalidad de toda institución parlamentaria. A cumplir ese fin está llamada la presente Ley, en la percepción de que solo la sana convivencia entre esas dos legítimas actividades del Estado puede garantizar suficientemente los derechos fundamentales de parlamentarios y particulares. Lo que no pretende esta Ley es tomar posición en cuestiones doctrinal y jurisprudencialmente debatidas, sino ofrecer vías para garantizar que el Estado de Derecho vive también *intra muros* del Parlamento y que, a este, no se le niega lo que le corresponde. Para concretar esas vías, ha sido considerada, sobre todo, la experiencia teórica y práctica nacional. También la vida parlamentaria internacional ha sido ponderada, no para transplantar sus soluciones (que responden las más de las veces a la intimidad de cada nación), sino para asumir de ellas lo que tienen de provecho para España y para descartar lo que, previsiblemente, sería estéril entre nosotros.

II.

La presente Ley consta, entonces, de las siguientes partes:

Las disposiciones generales contienen los principios fundamentales a que debe atemperarse la actividad de las Comisiones parlamentarias de investigación. De una parte, se afirma la obligación de todo ente público y privado de colaborar con la indagación parlamentaria. Se reconoce, a la vez, el respeto por los derechos y circunstancias que puedan mitigar o, incluso, excluir esa obligación. De otra parte, la Ley declara la obligación del Parlamento de restringir sus indagaciones a funciones constitucionales. Eso no excluye la indagación sobre hechos

con relevancia para el Derecho penal o para el Derecho administrativo sancionador, siempre que aquellos sean ponderados desde una perspectiva política y no usurpando el rol de los Tribunales o de la Administración.

El Título segundo de esta Ley se ocupa del estatuto del llamado a comparecer o a colaborar de cualquier otra manera. Además de reafirmar estas obligaciones de colaborar, se regula con más detalle la citación a comparecer: se aumentan los días que asisten al llamado a comparecer o a colaborar para cumplir su obligación y se declara la aplicación de las normas del procedimiento administrativo para cursar la notificación. Eso no excluye la utilización del auxilio judicial, aunque sí generalmente el correo electrónico como medio idóneo. Este Título segundo regula, por otra parte, con más prolijidad los derechos que asisten al afectado por la investigación parlamentaria y, especialmente, el momento desde que rigen.

Por su parte, el Título tercero contiene algunas normas sobre el procedimiento de investigación, sabiendo que no está la Ley llamada a configurarlo totalmente. Ordena la Ley las potestades de indagación, aunque no de manera taxativa. Distingue, además, entre las potestades que asisten a las Comisiones parlamentarias de investigación por sí mismas (reclamar comparecencias y documentación en los términos de la legislación vigente) y las potestades de que es posible hacer uso con auxilio judicial (art. 109 de la Constitución). La Ley reitera, además, que las conclusiones de las Comisiones de investigación no son vinculantes para los Tribunales y que no afectan a las resoluciones judiciales, lo que significa, igualmente, que deben atemperarse a ellas. Establece, además, la imposibilidad de suspender la investigación parlamentaria simultánea a la judicial, decisión que solo corresponde al Pleno de la Cámara (o Cámaras) que ha nombrado la Comisión. Por último, ese Título tercero reconoce la posibilidad de impugnar las medidas indagatorias acordadas judicialmente a instancias de una Comisión. La entidad de los órganos involucrados aconseja atribuir la competencia para tales cuestiones a la Sala II del Tribunal Supremo.

El Título cuarto tiene por objeto regular un órgano de nueva creación: una Comisión mixta, formada por parlamentarios y miembros del Consejo General del Poder Judicial. Su finalidad es resolver las controversias que puedan surgir entre órganos jurisdiccionales y Comisiones de investigación, cuando sus actividades tienen por objeto los mismos hechos. Su actividad no es jurisdiccional, sino simplemente de mediación. Pretende lograr que la indagación parlamentaria y la actividad judicial puedan convivir en la mayor concordancia posible.

Finalmente, el Título quinto reconfigura las normas penales de la investigación parlamentaria. Se reformulan los antiguos apartados 1 y 3 del artículo

502 del Código Penal. La tipicidad de las conductas exige, en todo caso, que la indagación parlamentaria sea constitucional. Por otra parte, las nuevas normas permiten castigar ahora a quien comparece pero no declara (lo que con las antiguas normas no era posible). Se incorpora, además, un nuevo tipo, para castigar a quien retarda maliciosamente la entrega de documentación. Esa conducta, punible cuando sucede en los términos del apartado 2 del artículo 502 del Código Penal, no era reprochable respecto de las Comisiones de investigación. Se pretende así reforzar el poder del Parlamento de reclamar no solo comparecencias, sino también documentos. Por último, al modo de la excusa absolutoria del artículo 462 del Código Penal, reconoce la nueva Ley la posibilidad de retractarse del falso testimonio o de colaborar sobrevenidamente, con la finalidad de evitar la pena y, a la vez, posibilitar el acceso del Parlamento a la información.

Título primero

Disposiciones generales

Art. 1. El Congreso y el Senado y, en su caso, ambas Cámaras conjuntamente, podrán nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público.

Art. 2. 1. Todas las autoridades están obligadas a colaborar con las Comisiones de investigación de las Cortes Generales, salvo que algún motivo previsto en esta u otras Leyes lo impida. Tales circunstancias deberán acreditarse ante la Comisión de investigación. En caso de duda, resolverá el órgano a que se refiere el artículo 10 de esta Ley.

2. Las personas físicas y jurídicas de Derecho privado están también obligadas a colaborar con la investigación parlamentaria.

Art. 3. El derecho de investigación parlamentaria no puede ejercitarse respecto de materias sobre las que carece de competencia constitucional el Parlamento. En su ejercicio, las Cortes Generales se abstendrán de afectar ilegítimamente el ámbito de actuación de otros poderes del Estado. Particularmente, velarán por que sus indagaciones, cuando sean paralelas a otras jurisdiccionales o administrativas sobre los mismos hechos, no interfieran en su transcurso.

Título segundo

Estatuto del llamado a colaborar con la investigación parlamentaria

Art. 4. 1. Es obligatorio comparecer personalmente al llamado de las comisiones parlamentarias de investigación, así como prestar toda la colaboración que sea legalmente requerida, salvo en los casos en que esta u otra Ley lo impida. El incumplimiento de tales obligaciones puede dar lugar a la responsabilidad penal que se refiere el Título quinto de esta Ley, sin perjuicio de cualesquiera otras responsabilidades compatibles.

Los deberes de comparecer y de colaborar con la Comisión de investigación se entienden cumplidos cuando así lo declara, de oficio o a instancia del interesado, el Presidente de la Comisión.

2. La citación para comparecer o colaborar se formulará mediante oficio de la Cámara respectiva o del Presidente del Congreso en el caso de las comisiones mixtas, en los términos establecidos en los Reglamentos de las Cámaras. Como mínimo, el oficio deberá comunicar:

a) La fecha del acuerdo en virtud del cual se requiere la comparecencia o colaboración y la Comisión de investigación correspondiente.
b) El nombre y los apellidos del llamado a comparecer o a colaborar, así como su domicilio.
c) El lugar, el día y la hora en que haya comparecer o el plazo para prestar la colaboración, con el apercibimiento expreso de la responsabilidad de todo tipo en que pudiera incurrir si omitiera su deber.
d) El tema sobre el que deba versar su comparecencia y/o la colaboración concreta que se le exige, así como las circunstancias que lo justifican, atendiendo al objeto de la Comisión de investigación.
e) Los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico al llamado a comparecer o a colaborar.

3. La notificación habrá de hacerse con, al menos, quince días de antelación respecto de la fecha en que haya de comparecer o colaborar el requerido. Cuando concurran circunstancias de urgente necesidad, podrá hacerse en un plazo menor, que en ningún caso será inferior a siete días.

Para cursar la notificación se seguirán las normas del procedimiento administrativo común, sin perjuicio de solicitar auxilio judicial cuando el futuro

requerido a comparecer o colaborar no sea localizable. En ningún caso la citación a comparecer o a colaborar podrá producirse por correo electrónico, salvo que lo haya solicitado así el interesado.

4. Cuando el requerido reuniera la condición de funcionario público, se enviará copia de la citación a su superior jerárquico, a los solos efectos de su conocimiento.

Art. 5. 1. Cuando la investigación parlamentaria tenga por objeto la conducta de una persona o grupo de personas en concreto y de ella pueda derivar algún reproche jurídico, el o los afectados gozarán, sin perjuicio de otros que reconozca el ordenamiento jurídico, de los siguientes derechos:

a) A ser correctamente citado a comparecer o a colaborar, con expresión de toda la información necesaria, incluidos los hechos respecto de los cuales debe prestar testimonio o colaborar de cualquier otra manera.
b) A no contestar a las preguntas que puedan perjudicar su posición jurídica, previa explicación sucinta de los motivos que así lo aconsejan. Cuando el compareciente se acoja a su derecho a no contestar a tales preguntas, podrán los parlamentarios realizar las preguntas que estimen convenientes.
c) A no colaborar con la investigación de ninguna otra manera que pueda perjudicar su posición jurídica.
d) A intervenir asistido por Letrado en todas las actividades en que sea requerida su colaboración, incluida la comparecencia. El Letrado asistente tiene derecho a solicitar los recesos necesarios para poder asesorar confidencialmente al compareciente. No podrá el Presidente de la Comisión limitar ese derecho, salvo cuando sea objeto de abuso.
e) A recibir los servicios de traducción e interpretación necesarios para participar eficazmente en la indagación.
f) A ser presumido y tratado como inocente y a solicitar la práctica de las diligencias necesarias para tutelar su posición jurídica.
g) A pronunciarse con la misma publicidad sobre los hechos en que su participación fuera reprochable.
h) A interponer los recursos que el ordenamiento jurídico prevé contra los actos no normativos del Parlamento ante la jurisdicción correspondiente.
i) A recibir resoluciones suficientemente motivadas, cuando éstas puedan ser lesivas de su posición jurídica.

j) Al reembolso de los gastos y pérdidas ocasionadas por el deber de comparecer o colaborar con las Cortes Generales, una vez hayan sido debidamente acreditados.
k) Cualesquiera otros que puedan derivar razonablemente de una aplicación analógica de los que se reconoce en el proceso penal al investigado y al acusado.

2. El ejercicio de los derechos que reconoce el apartado anterior deberá cohonestarse con el derecho de los parlamentarios a realizar su función efectivamente.

3. Los derechos a que se refiere el apartado primero de este artículo rigen desde cualquier momento en que el afectado por la investigación pueda temer, objetivamente, un reproche por el Estado y, en cualquier caso:

a) Desde que recibe la citación a comparecer para informar o para colaborar de cualquier otra manera.
b) Desde que así se advierta en cualquier otro momento de la indagación.

El afectado por la investigación tiene derecho a que las Comisiones de investigación reconozcan su condición. Si aquellas se negaren, decidirá la Comisión a que se refiere el artículo 10 de esta Ley.

4. El Presidente de la Comisión de investigación deberá velar por el respeto de los derechos fundamentales de parlamentarios, comparecientes y terceros. A esos efectos, le asisten los poderes de policía que la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras prevén.

Título tercero

El procedimiento de investigación

Art. 6. 1. Los Plenos de las Cámaras podrán ordenar el procedimiento de investigación como tengan por conveniente, sin más límites que el respeto por los derechos fundamentales y la separación de poderes. Las resoluciones que adopten las Comisiones de investigación a este respecto no podrán exceder los límites señalados por el Pleno en el acuerdo de creación.

2. El régimen de publicidad será determinado por los Reglamentos de las Cámaras. La retransmisión audiovisual de las comparecencias deberá ser respetuosa con los derechos e intereses afectados. El Presidente de la Comisión

de investigación podrá, oída la Junta de Portavoces, dar órdenes e indicaciones a los medios de comunicación para garantizar los derechos e intereses afectados.

Art. 7. 1. Las Comisiones de investigación disponen, para el cumplimiento de sus funciones constitucionales y sin necesidad de autorización judicial, de las siguientes potestades:

a) Reclamar la comparecencia de todo ciudadano español, residente o no en España y de todo ciudadano extranjero residente en España, salvo que se trate de sujetos que, conforme al Derecho internacional público o interno, no pueden ser compelidos a ello.
   La privación de libertad de una persona no excluye su deber de comparecer.
   Cuando deban comparecer ante una Comisión parlamentaria menores de edad o personas con discapacidad, provistas o no de medidas de apoyo, deberán tomarse las medidas necesarias para salvaguardar sus derechos.
b) Reclamar la remisión de documentos necesarios para la investigación. La remisión de información judicial será admisible, aunque se encuentre bajo secreto de sumario, siempre que las Cortes Generales garanticen suficientemente el secreto de las actuaciones judiciales y siempre que no pueda ponerse en riesgo, de tal manera, la investigación o los derechos de los afectados.
c) Desplazarse a cualquier lugar del territorio español, para tomar conocimiento directo de alguna circunstancia relevante para la indagación.

2. Las comisiones de investigación podrán, previa autorización de la autoridad a que se refiere el art. 9 de esta Ley, adoptar las medidas precautorias y de indagación que asisten a las autoridades judiciales, conforme a la Ley de Enjuiciamiento Criminal. En la solicitud de adopción de tales medidas, las Comisiones de investigación justificarán suficientemente que el fin perseguido es legítimo, que la medida solicitada es idónea para alcanzarlo, que no existe un medio igualmente eficaz pero menos lesivo de derechos fundamentales a su disposición y que, en el caso particular, el interés público debe prevalecer sobre el derecho afectado.

3. Los parlamentarios deberán mantener la reserva de la información secreta que hayan recibido. No podrán formar parte de una Comisión de investiga-

ción los parlamentarios que hayan sido sancionados penal o disciplinariamente por quebrar el deber de reserva durante la misma Legislatura.

Art. 8. 1. Las conclusiones de las Comisiones de investigación no son vinculantes para los Tribunales. Deberán respetar los hechos declarados y los pronunciamientos contenidos en resoluciones judiciales firmes, en los mismos términos que la Administración Pública.

2. Cuando las Comisiones de investigación adviertan la existencia de indicios de criminalidad lo pondrán en conocimiento del Ministerio Fiscal para que este ejercite, en su caso, las acciones que procedan.

3. No se suspenderá una indagación parlamentaria por ser simultánea a una judicial, salvo cuando así lo ordene el Pleno, previa solicitud de la Comisión de investigación.

Art. 9. 1. Para la adopción de las medidas precautorias y de indagación a que se refiere el art. 7, apartado segundo, de esta Ley es competente la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, que nombrará un Juez de Garantías. Los afectados por esas medidas podrán, asistidos por Letrado y representados por Procurador, impugnarlas ante el Pleno de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, en el plazo de tres días desde que fueran notificadas.

2. Igualmente, el Juez de Garantías a que se refiere el apartado anterior conocerá de las impugnaciones que se planteen contra la actividad indagatoria de las Comisiones, siendo indiferente si el destinatario de la colaboración es un ente público o privado.

Título cuarto

Comisión mixta para la resolución de conflictos entre Comisiones parlamentarias de investigación y órganos jurisdiccionales

Art. 10. Las Cortes Generales y el Consejo General del Poder Judicial constituirán una Comisión permanente para la resolución de conflictos entre Comisiones parlamentarias de investigación y órganos jurisdiccionales. Tendrá por finalidad resolver las controversias que la indagación sobre los mismos hechos o personas pueda suscitar. La Comisión mixta garantizará tanto la independencia e imparcialidad de los órganos jurisdiccionales afectados como el derecho de las Cortes Generales de indagar sin más restricciones que las derivadas de la Constitución y las leyes.

Art. 11. 1. La Comisión mixta a que se refiere el artículo anterior estará constituida por los siguientes miembros: los Presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado; dos Diputados y dos Senadores, a elegir por mayoría absoluta de la respectiva Cámara; dos Magistrados del Tribunal Supremo, uno procedente de la Sala de lo Penal y uno procedentede la Sala de lo Contencioso-Administrativo, nombrados por el Presidente del Consejo General del Poder Judicial; y el Presidente del Consejo de Estado.

2. Reglamentariamente determinará la Comisión a que se refiere el apartado anterior su organización y funcionamiento.

Título quinto

Normas penales

Art. 12. El que, llamado a comparecer ante a una Comisión parlamentaria de investigación de las Cortes Generales o de una Asamblea Legislativa de una Ciudad o Comunidad Autónoma válidamente constituida, omitiere su deber sin que concurra ninguna circunstancia suficiente que lo ampare, será castigado con la pena de prisión de tres meses a un año o multa de seis a dieciocho meses. Si el reo fuera autoridad o funcionario público, se le impondrá además la pena de suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años.

Art. 13. El que, habiendo comparecido ante una Comisión parlamentaria de investigación de las Cortes Generales o de una Asamblea Legislativa de una Ciudad o Comunidad Autónoma válidamente constituida,

a) Se negare a prestar declaración, no pudiendo ampararse en ninguna circunstancia suficiente que lo justifique, será castigado con la pena de prisión de tres meses a un año o multa de seis a dieciocho meses; o
b) Prestare, en las mismas condiciones que la letra a) de este artículo, falso testimonio, será castigado con la pena de prisión de tres meses a un año o multa de seis a dieciocho meses.

Si el reo fuera autoridad o funcionario público, se le impondrá además la pena de suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años.

Art. 14. El que, habiendo sido requerido para remitir documentación a una Comisión parlamentaria de investigación de las Cortes Generales o de una

Asamblea Legislativa de una Ciudad o Comunidad Autónoma válidamente constituida, omitiera o retardara lo que le ha sido reclamado, será castigado con la pena de prisión de tres meses a un año o multa de seis a dieciocho meses.

Si el reo fuera autoridad o funcionario público, se le impondrá además la pena de suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años.

Art. 15. Quedarán exentos de pena los que se retractaran de su falso testimonio y los que remitieran la documentación requerida antes de que haya concluido la investigación parlamentaria. Lo anterior no excluye el resarcimiento de los daños causados.

Disposición transitoria

Única. Las investigaciones parlamentarias que se encuentran en tramitación se regirán por las normas anteriores hasta su finalización, salvo que la Cámara o las Cámaras que nombraron la Comisión de investigación dispusieran lo contrario.

Disposiciones finales

Primera. Quedan derogadas la Ley Orgánica 5/1984, de 5 de mayo; los apartados 1 y 3 del artículo 502 del Código Penal y el Real Decreto-Ley 5/1994, de 29 de abril.

Segunda. La presente Ley Orgánica se dicta al amparo de las competencias exclusivas atribuidas al Estado por los títulos competenciales recogidos en el apartado 1 del artículo 149, materias 1.ª, 5.ª y 6.ª de la Constitución.

Tercera. La presente Ley entrará en vigor a los seis meses de su publicación en el Boletín Oficial del Estado. [...]».

REFERENCIAS

1. Doctrina y documentación parlamentaria y administrativa (por orden cronológico)

1.1. Parlamentaria

Los Diarios de Sesiones de los diversos Parlamentos han sido citados como es habitual en la literatura. La única particularidad reseñable es la del Parlamento de Cataluña, que pone a disposición en su página web las transcripciones en bruto de las comparecencias, antes de ser editadas y publicadas oficialmente. Siempre que han sido utilizadas tales transcripciones ha sido advertido correspondientemente. El resto de la información parlamentaria citada es la siguiente:

Actas de la Ponencia Constitucional, *Revista de las Cortes Generales*, Núm. 2, 1984, s/p.

Letrados adscritos a la CPI de incompatibilidades y tráfico de influencias, «Dictamen a requerimiento de la comisión de investigación sobre incompatibilidades y tráfico de influencias acerca de sus competencias, procedimiento de actuación y medios legales a su alcance», *Revista de las Cortes Generales*, Núm. 14, 1998, pp. 97 y ss.

Protocolo de Comunicación de la Justicia 2020, texto presentado por el Presidente del TS y del CGPJ a la Comisión Permanente el 27 de mayo de 2020 y al Pleno el 28 de mayo de 2020.

Secretaría General del Congreso de los Diputados, «Informe acerca de una solicitud de comparecencia del Fiscal General del Estado para informar sobre la actividad procesal del Ministerio Fiscal en un sumario determinado», *Revista de las Cortes Generales*, Núm. 15, 1988, pp. 211 y ss.

Servicio Jurídico de Les Corts Valencianes, «Informe relativo a la obligación de declarar de las personas que comparecen ante una comisión de investigación de Les Corts Valencianes», 4 de febrero de 2018.

Servicios Jurídicos del Parlamento de Navarra, «Informe sobre las obligaciones que resultan de aplicación a las personas que son llamadas a comparecer en las comisiones de investigación del Parlamento», 7 de marzo de 2018.

Staff of the Legislative Research Bureau (1992 - 1993), «An Overview Of Congressional Investigation Of The Executive: Procedures, Devices, And Limitations of Congressional Investigative Power», *Syracuse Journal of Legislation & Policy*, Núm. 1, 1995, pp 1 y ss.

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, «Befugnisse des Untersuchungsausschusses zur Beweiserhebung», WD 3 - 3000 - 265/1, 21 de diciembre de 2016.

1.2. Administrativa y compilaciones de sentencias europeas

Además de las Circulares e Instrucciones de la Fiscalía General del Estado, (cap. VII), la doctrina administrativa y las recopilaciones de sentencias europeas citadas son la siguiente:

Conseil d'État, «Rapport Public 1999 – Jurisprudence et avis de 1998 – L'intérêt général», *Études & Documents*, Núm. 50, Paris, 1999, pp. 1 y ss.

Defensor del Pueblo, *Estudio sobre la escucha del menor, víctima o testigo,* Defensor del Pueblo, Madrid, 2015.

Instrucción 4/2001, de 20 de junio, del Pleno del CGPJ, sobre el alcance y los límites del deber de auxilio judicial.

Decreto de la Fiscalía General del Estado en relación con la utilización de sistemas de videoconferencia, de 19 de marzo de 2020.

Dictamen del Consejo de Estado 1011/1991, de 26 de septiembre.

Dictamen del Consejo de Estado 1030/2018, de 28 de febrero.

Dictamen del Consejo de Estado 406/2017, de 25 de mayo.

Guide on Article 10 of the European Convention on Human Rights – Freedom of expression, Council of Europe – European Court of Human Rights, 2022.

Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights – Right to a fair trial (criminal limb), Council of Europe – European Court of Human Rights, 2022.

Guide on Article 7 of the European Convention on Human Rights – No punishment without law: the principle that only the law can define a crime and prescribe penalty, Council of Europe – European Court of Human Rights, 2022.

Observación General Núm. 32 del Comité de Derechos Humanos de la ONU sobre el art. 14 PIDCP, de 23 de agosto de 2007.

Opinion on The Rule of Law Requirements of Amnesties, adopted by the Venice Comission at its 138th Plenary Session, 2024.

2. Bibliográficas (por orden alfabético)

AA. VV., *II Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1986. [Cit. por autor].

AA.VV. *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo VI, Cortes Generales – Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1996. [Cit. por autor].

AA.VV. *Comentarios al Código Penal*, 2.ª ed., Lex Nova, Valladolid, 2011. [Cit. por autor].

AA.VV. *Constitución, derechos fundamentales y sistema penal: (semblanzas y estudios con motivo del setenta aniversario del profesor D. Tomás Salvador Vives Antón)*, Vol. II, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009. [Cit. por autor].

AA.VV. *Constitución, estado de las autonomías y justicia constitucional – Libro homenaje al profesor Gumersindo Trujillo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005. [Cit. por autor].

AA.VV. *Derechos procesales fundamentales*, CGPJ, Madrid, 2005. [Cit. por autor].

AA.VV. *Garantías del Proceso Debido y Unión Europea – Implicaciones para los ordenamientos internos*, Agencia BOE – Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2020. [Cit. por autor].

AA.VV. *Nuevos horizontes del Derecho procesal – Libro homenaje al Prof. Ernesto Pedraz Penalva*, Bosch, Barcelona, 2016. [Cit. por autor].

AA.VV., *Código Penal – Doctrina y jurisprudencia*, Tomo III, Trivium, Madrid, 1997. [Cit. por autor].

AA.VV., *Comentarios al Código Penal Español*, Tomo II, 7.ª ed., Thomson Reuters – Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2016. [Cit. por autor].

AA.VV., *Derecho jurisdiccional*, 25.ª ed., Vol. III, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017. [Cit. Por autor].

AA.VV., *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985. [Cit. por autor].

AA.VV., *La prueba judicial: desafíos en las jurisdicciones civil, penal, laboral y contencioso-administrativa*, La Ley, Madrid, 2011. [Cit. por autor].

AA.VV. *Parliamentary Right to Inquiry*, Law Library of Congress, Washington D. C., 2020. [Cit. por autor].

AA.VV., *Problemas actuales del control parlamentario – VI Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997. [Cit. por autor].

AA.VV., *Una vida dedicada al Parlamento – Estudios en homenaje a Lluís Aguiló i Lúcia,* Corts Valencianes, Valencia, 2019. [Cit. por autor].

Aguallo Avilés, A., «Una vez más, acerca de la necesidad de hacer un *verdadero* análisis constitucional de las normas tributarias», *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 68, 2003, pp. 11 y ss.

Aguilera de Paz, E., *Tratado de las cuestiones prejudiciales y previas en el procedimiento penal*, Hijos de Reus, Madrid, 1904.

Aguilera Morales, M., *Proceso penal y causa general: la* inquisitio generalis *en el Derecho español*, Thomson Civitas, Madrid, 2008.

—, *Unos mismos hechos*, Marcial Pons, Madrid, 2021.

Alastuey Dobón, C., «Sobre la naturaleza jurídica de la expulsión de extranjeros en el Derecho español», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Núm. 56, 2021, pp. 63 y ss.

Allorio, E., *La cosa juzgada frente a terceros*, traducción de M. Angélica Pulido Barreto, Marcial Pons, Madrid, 2014 (orig. 1935).

Almendras Carrasco, H, *Las comisiones especiales investigadoras en el Derecho parlamentario chileno*, Tomo I, Tes. Doc., Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 2013.

Alonso de Antonio, J. A. y Alonso de Antonio, A. L., *Introducción al derecho parlamentario*, Dykinson, Madrid, 2002.

Alonso Mas, M. J., *La fiscalización jurisdiccional de la actividad sin valor de ley de los parlamentos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999.

Alpaca Pérez, A., «Consideraciones sobre normas, derechos y deberes en el injusto penal», *InDret*, Núm. 1, 2022, pp. 265 y ss.

Álvarez Conde, E., *El régimen político español*, 2.ª ed., Tecnos, Madrid, 1985.

Álvarez Conde, E. y Tur Ausina, R., *Derecho Constitucional,* 6.ª ed., Tecnos, Madrid, 2016.

Álvarez García, F. J., «Sobre quebrantamiento de condena, impago de pensiones, falta de comparecencia a comisiones de investigación y citaciones judiciales», *UNED – Revista de Derecho Penal y Criminología*, Núm. 19, 2007, pp. 9 y ss.

Álvarez Ossorio-Fernández, C., *Teoría y práctica de la investigación parlamentaria en las Cortes Generales*, Universidad de Cádiz, Cádiz, 2000.

Álvarez-Ossorio Micheo, F., «La inviolabilidad parlamentaria como bien necesario. Un estudio desde la jurisprudencia del TEDH», *Teoría y Derecho: Revista de pensamiento jurídico*, Núm. 31, 2021, pp. 196 y ss.

Alzaga Villaamil, O. y Álvarez Rodríguez, I., *Derecho político español según la Constitución de 1978*, 7.ª ed., Tomo II, Marcial Pons, Madrid, 2021.

Andrés Ibáñez, P., «Las garantías del imputado en el proceso penal», *Reforma Judicial – Revista Mexicana de Justicia*, Núm. 6, 2005, pp. 1 y ss.

Anson, W. R., *The Law and Custom of the Constitution*, 5th ed. (by Maurice L. Gwyer), Clarendon Press, Oxford, 1922.

Aragón Reyes, M., «El control parlamentario como control político», *Revista de Derecho Político*, Núm. 23, 1986, pp. 3 y ss.

Aranda Álvarez, E., «"Parlamento abierto": Una visión desde los principios de funcionamiento de las Cámaras parlamentarias», *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 11, 2017, pp. 13 y ss.

—, «Transformaciones en los instrumentos de control parlamentario», *UNED – Teoría y Realidad Constitucional*, Núm. 19, 2007, pp. 105 y ss.

—, *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999.

Arévalo Gutiérrez, A., «Las Comisiones de Investigación en las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 43, 1995, pp. 113 y ss.

—, «Reflexiones sobre las comisiones de investigación o encuesta parlamentarias en el ordenamiento constitucional español», *Revista de las Cortes Generales*, Núm. 11, 1987, pp. 159 y ss.

Armenta Deu, T., *Lecciones de Derecho procesal penal*, 10.ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2017.

Arnaldo Alcubilla, E., «Las relaciones entre las Cortes Generales y el Poder Judicial: Diagnóstico en el 40 aniversario de la Constitución», *Revista de las Cortes Generales*, Núm. 104, 2018, pp. 677 y ss.

Asencio Gallego, J. M., «Presunción de inocencia y presunciones iuris tantum en el proceso penal», *Revista General de Derecho procesal*, Núm. 36, 2015, pp. 1 y ss.

Asencio Mellado, J. M., «El proceso penal con todas las garantías», *Ius et Veritas*, Núm. 33, 2006, pp. 235 y ss.

—, «Prueba ilícita: declaración y efectos», *Revista General de Derecho procesal*, Núm. 26, 2012, pp. 1 y ss.

Astarloa Huarte-Mendicoa, I., *El Parlamento moderno – Importancia, descrédito y cambio*, Iustel, Madrid, 2017.

Astarloa Huarte-Mendicoa, I., y Cavero Gómez, M., «Cuestiones resueltas y cuestiones pendientes en el régimen jurídico de las comisiones de investigación», *UNED. Teoría y Realidad constitucional*, Núm. 1, 1998, pp. 123 y ss.

Azcárate, G., *El régimen parlamentario*, Imprenta de Fortanet, Madrid, 1885,

Bachmaier Winter, L., y Thaman, S. C., «A Comparative View of the Right to Counsel and the Protection of Attorney-Client Communications», en Bachmaier Winter, L., Thaman, S. C. y Lynn, V. (eds.), *The Right to Counsel and the Protection of Attorney-Client in Criminal Proceedings – A Comparative View*, Springer, s./l., 2020, pp. 7 y ss.

Bacigalupo, E., «Colisión de derechos fundamentales y justificación en el delito de injuria», *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 20, 1987, pp. 83 y ss.

Balsamo, A., «The Content of Fundamental Rights», en Kostoris, R. E. (ed.), *Handbook of European Criminal Procedure*, Springer, s/l., 2018, pp. 99 y ss.

Banacloche Palao, J. y Cubillo López, J., *Aspectos fundamentales del Derecho procesal* civil, 4.ª ed., La Ley – Wolters Kluwer, Madrid, 2018.

Banacloche Palao, J. y Gascón Inchausti, F. (dirs.), *Los procesos judiciales tras las reformas introducidas por el Real Decreto-Ley 6/2023*, La Ley, Madrid, 2024.

Banacloche Palao, J. y Zarzalejos Nieto, J., *Aspectos fundamentales del Derecho procesal penal*, 5.ª ed., La Ley, Madrid, 2021.

Banacloche Palao, J., «El derecho a ser informado de la acusación, a no declarar contra uno mismo y a no confesarse culpable», *Cuadernos de derecho público*, Núm. 10, 2000, pp. 179 y ss.

—, «Una valoración crítica del erróneamente resucitado expediente de jurisdicción voluntaria de información para perpetua memoria», *Diario La Ley*, Núm. 10127, 2022, pp. 1 y ss.

—, *El partícipe a título lucrativo*, Thomson Reuters - Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2021.

Barja de Quiroga, J., *Tratado de Derecho Procesal Penal*, ed. 7.ª, Tomo I, Thomson Reuters – Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2019.

Beard, G. A., «Congress v. The Attorney-Client Privilege: A "Full and Frank" Discussion», *American Criminal Law Review*, Vol. 35, Núm. 1, 1997, pp. 119 y ss.

Beckendorf, I., «Die Rechtsstellung des Betroffenen im parlamentarischen Untersuchungsverfahren», *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Vol. 20, Núm. 1, 1989, pp. 35 y ss.

BeckOK StGB, 56. Aufl., C. H. Beck, München, 2023. [Cit. por autor].

Beling, E., *Die Beweisverbote als Grenzen der Wahrheitserforschung im Strafprozess*, Schletter'sche Buchhandlung, Breslau, 1903.

—, *Deutsches Reichstrafprozeßrecht*, Walter de Gruyter & Co., Berlin und Leipzig, 1928.

Bellido Penadés, R., «Presente y futuro de la videoconferencia en materia penal (proceso penal español y cooperación judicial internacional en la UE)», *Revista General de Derecho procesal*, Núm. 59, 2023, s/p.

Beltrán Galí, M.ª del M., *Las comisiones de investigación parlamentarias en España: retos actuales*, Corts Valencianes, Valencia, 2020.

Bermejo Vera, J., «El "interés general", como parámetro de la jurisprudencia constitucional», *Revista Vasca de Administración Pública*, Núm. 10, 1984, pp. 103 y ss.

—, «El secreto en las Administraciones Públicas. Principios básicos y regulaciones específicas del Ordenamiento Jurídico Español», *Revista Española de Derecho Administrativo*, Núm. 57, 1988, pp. 17 y ss.

Beulke, W. y Swoboda, S., *Strafprozessrecht*, 14. Aufl., C.F. Müller, Heidelberg, 2018.

Binding, K., *Die Normen und ihre Übertretung – Eine Untersuchung über die rechtsmässige Handlung und die Arten des Delikts*, 1. Band, Verlag von Wilhelm Engelmann, Leipzig, 1872.

Bivort, J. B., *Commentaire sur la Constitution Belge*, 2.ª ed., Libraire de Deprez-Parent, Bruxelles, 1847.

Bock, F., «Les commissions d'enquête dans la tradition parlementaire française», en Garrigues, J., *et. al* (dir.), *Actes du 57 congrès de la Comission internationel d'historiedes Assemblées d'Etat: Assemblées et parlements dans le monde, du Moyen-Age à nous jours*, Assemblée nationale, Paris, 2010, pp. 605 y ss.

Böhmert, V., *Die Straf- und Zwangsbefugnisse der nordamerikanischen gesezgebenden Versammlungen und ihrer Untersuchungsausschüsse*, Universitätsverlag von Robert Noske, Leipzig, 1927.

Bonet Navarro, J. (dir.) y Juan Sánchez, R. (coord.), *Rollet de gràcia de la huerta de Aldaia – Tradición y costumbre en la resolución conflictos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019.

Borrajo Iniesta, I., «El derecho a la tutela judicial sin indefensión (art. 24.1 CE): guión de cuestiones», *Cuadernos de Derecho Público*, Núm. 10, 2000, pp. 39 y ss.

Boticario Galvís, M. L., «El derecho a ser asistido por intérprete. Legislación de la Unión Europea y jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», *Revista General de Derecho procesal*, Núm. 32, 2014, pp. 1 y ss.

Brito, M., «Comisiones parlamentarias de investigación», en AA.VV., *Derecho administrativo: obra colectiva en homenaje al Profesor Miguel S. Marienhoff*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1998, pp. 377 y ss.

Buchhalter Montero, B., «El tercero afectado por el decomiso: naturaleza, intervención y actitudes en el proceso penal (arts. 803 ter a] y ss. LECrim)», *Revista General de Derecho procesal,* Núm. 65, 2025, pp. 1 y ss.

—, «Mal día para la Justicia material: crítica de la S. del Tribunal Constitucional Federal de Alemania de 31 de octubre de 2023 (2 BvR 900/22), sobre revisión de sentencias absolutorias firmes», *Revista Ítalo-española de Derecho procesal,* 2024, Núm. 2, 2024, pp. 9 y ss.

—, «Acceso y valoración de material formado por Comisiones parlamentarias de investigación en el proceso penal – Algunas dificultades probatorias de la simultaneidad de indagaciones», en Borgia, G. y Pereira Puigvert, S. (dirs.) y Della Torre, J. y Gimeno Beviá, J. (coords.), *Retos de la prueba en el proceso actual*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2024, pp. 333 y ss.

—, «El objeto de la investigación parlamentaria», *Revista del Parlamento Vasco*, Núm. 5, 2024, pp. 62 y ss.

—, «Algunas dificultades materiales y procesales en torno a la iniciativa acusatoria del Congreso de los Diputados (art. 102 CE)», *Justicia: Revista de Derecho procesal*, Núm. 2, 2023, pp. 217 y ss.

—, «Problemas procesales (penales) de la investigación parlamentaria: examen parlamentario de la función jurisdiccional, flujos de información y concordancia práctica», *Asamblea – Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, Núm. 45, 2023, pp. 43 y ss.

—, «Die Rechtsstellung des Zeugen in den parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in der Zeit der Weimarer Republik (1919-1933): Beitrag zur Analyse der ,,sinngemäßen Anwendung der Strafprozessordnung» *(Art. 34.* Abs. 3 S. 1 RVerf 1919) auf parlamentarischer Ebene», *Revista General de Derecho Procesal*, Núm. 62, 2023, pp. 1 y ss.

—, «Naturaleza jurídica de los actos de jurisdicción voluntaria respecto de las personas con discapacidad», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, Núm. 794, 2022, pp. 3079 y ss.

—, «Autocomposición y justicia convencional: acuerdos amistosos ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (II)», *Revista General de Derecho procesal*, Núm. 55, 2021, pp. 1 y ss.

Buchholz, B. K., *Der Betroffene im parlamentarischen Untersuchungsausschuß – Eine verfahrensrechtliche und grundrechtsdogmatische Untersuchung, insbesondere zur strafrechtlichen Behandlung von Falschaussagen*, Duncker & Humblot, Berlin, 1990.

Caamaño Domínguez, F., «El derecho a la defensa y asistencia letrada. El derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes», *Cuadernos de Derecho público*, Núm. 10, 2000, pp. 113 y ss.

Calaza López, S., «Fortalecimiento de las garantías procesales y agilización de la Justicia», *Revista General de Derecho procesal*, Núm. 41, 2017, pp. 1 y ss.

—, *La cosa juzgada*, La Ley, Madrid, 2009.

Calderón Cuadrado, M. P., «El derecho a un proceso con todas las garantías (aspectos controvertidos y jurisprudencia del Tribunal Constitucional)», *Cuadernos de Derecho público*, Núm. 10, 2000, pp. 153 y ss.

Campbell, E., «Commonwealth Powers and the Privileges of State Parliaments», *University of Queensland Law Journal*, Vol. 20, Núm. 2, 1999, pp. 201 y ss.

Cano Bueso, J., «El principio de autonormatividad de las Cámaras y la naturaleza jurídica del Reglamento parlamentario», *Revista de Estudios Políticos,* Núm. 40, 1984, pp. 85 y ss.

—, «Información parlamentaria y secretos oficiales», *Revista de las Cortes Generales*, Núm. 42, 1997, pp. 8 y ss.

Cano Campos, T., «*Non bis in idem*, prevalencia de la vía penal y teoría de los concursos en el derecho administrativo sancionador», *Revista de Administración Pública*, Núm. 156, 2001, pp. 191 y ss.

Capello, H. J., «Congressional Investigations and Individual Rights», *Catholic University Law Review*, Vol. 2, 1951-1952, pp. 34 y ss.

Card, R. y Molloy, J., *Card, Cross & Jones Criminal Law,* 22nd Edition, Oxford University Press, Oxford, 2016.

Carrasco Andrino, M. d. M., «Tutela penal de las Comisiones Parlamentarias de Investigación y de la actividad de otros órganos constitucionalmente reconocidos», *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, Tomo 67, Fasc./Mes 1, 2014, pp. 155 y ss.

Castillo López, F., «Nulidad de la resolución del Parlamento de Cataluña que desconoce la configuración constitucional de la Corona. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 98/2019, de 17 de julio. Impugnación de disposiciones autonómicas núm. 5813-2018 (BOE núm. 192, de 12 de agosto de 2019)», *Revista de las Cortes Generales*, Núm. 107, 2019, pp. 477 y ss.

Cerezo Mir, J., *Derecho Penal – Parte General*, B de F, Montevideo - Buenos Aires, 2008.

Cienfuegos Mateo, M., «La doctrina de la cosa juzgada en la jurisprudencia del Tribunal Internacional de Justicia», *Justicia – Revista de derecho procesal*, Núm. 1-2, 2003, pp. 235 y ss.

Ciriero Soleto, F. J., «La no comparecencia y el falso testimonio ante las comisiones de investigación: análisis del art. 502 del Código Penal», *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, Núm. 13, 2002, pp. 15 y ss.

Cobreros Mendazona, E., «Las comisiones parlamentarias de investigación y sus límites, en especial la presunción de inocencia», *Revista Vasca de Administración Pública*, Núm. 127, 2023, pp. 17 y ss.

Colomer Bea, D., «La tutela penal de las funciones públicas y los delitos de desobediencia», *Revista General de Derecho Penal*, Núm. 35, 2021, pp. 1 y ss.

Corcoy Bidasolo, M. y Mir Puig, S. (dirs.) y Vera Sánchez, J. S. (coord.), *Comentarios al Código Penal*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015. [Cit. por autor].

Cortina, M., González Acevedo, J. y Díaz Pérez, L., *Dictamen dado a S.M. La Reina Doña María Cristina de Borbón, sobre el de la Comisión de las Cortes constituyentes de 1854, encargada de la información parlamentaria relativa a su persona*, Imprenta de El Fénix, Madrid, 1857.

Cuesta, S., *Elementos de Derecho político*, Imprenta de Francisco Núñez, Salamanca, 1877.

Dalton, P. J. y Dexter, R. J., *Constitutional Law*, Oyez, London, 1976.

Das dänische Strafgesetz — Straffeloven — vom 15.4.1930 nach dem Stand vom 1.1.1997, Deutsche Übersetzung und Einführung von Karin Cornils und Vagn Greve, iuscrim, Freiburg im Breisgau, 1997.

Davidson, G. E., «Congressional Extraterritorial Investigative Powers: Real or Illusory?», *Emory International Law Review*, Vol. 8, Núm. 1, 1994, pp. 99 y ss.

De Castro, F., *Derecho civil de España*, Tomo I, Madrid, Civitas, 1985.

De Hoyos Sancho, M., *Efectos* ad extra *del derecho a la presunción de inocencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020.

De la Morena y de la Morena, L., «Derecho administrativo e interés público: correlaciones básicas», *Revista de Administración Pública*, Núms. 100-102, 1983, pp. 847 y ss.

—, «Los fines de interés público como "causa" y como "límite" de la competencia y como "medio" y "medida" de control jurídicos», *Revista de Administración Pública*, Núm. 1978, pp. 151 y ss.

De la Oliva Santos, A., «Prudencia *versus* ideología: de nuevo sobre el papel del Juez en el proceso civil», *Revista Ius et Praxis*, Año 18, Núm. 2, 2012, pp. 243 y ss.

De la Peña Rodríguez, L., «Gude Fernández, Ana: *Las comisiones parlamentarias de investigación,* editado por la Universidad de Santiago de Compostela. Santiago de Compostela, 2000, 302 páginas», *Revista de las Cortes Generales*, Núm. 51, 2000, pp. 253 y ss.

De la Plaza, M., *Derecho procesal civil español*, Vol. I, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1942.

De Vega García, P., «El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional», *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 43, 1985, pp. 45 y ss.

Del Moral García, A. y Santos Vijande, J. M., *Publicidad y secreto en el proceso penal*, Comares, Granada, 1996.

Di Fabio, U., *Rechtsschutz im parlamentarischen Untersuchungsverfahren*, Duncker & Humblot, Berlin, 1988.

Díaz Cabiale, J. A. y Martínez Morales, R., «La teoría de la conexión de antijuricidad», *Jueces para la democracia*, Núm. 43, 2002, pp. 39 y ss.

Díez Ripollés, J. L., *Derecho penal español – Parte general*, 5.ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2020.

Díez-Picazo, L. M., «El interés general: ¿alfa y omega de la Justicia administrativa?», *Revista de Administración Pública*, Núm. 225, 2024, pp. 13 y ss.

—, «Notas de Derecho comparado sobre la independencia judicial», *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 34, 1992, pp. 19 y ss.

—, *Ordenamiento constitucional español*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020.

Duart Albiol, J. J., «La ley del silencio en el proceso penal», *Justicia – Revista de derecho procesal*, Núm. 2, 2021, pp. 339 y ss.

Dueñas Castrillo, A. I., «¿Comisiones para controlar al Gobierno o a la oposición?», *Cuadernos Manuel Giménez Abad,* Núm. 20, 2020, pp. 147 y ss.

Durán Silva, C., *La videovigilancia en el proceso penal: tratamiento y eficacia probatoria*, Tes. Doc., Universidad de Alicante, Alicante, 2016.

Eguiguren Praeli, F. J., «Algunas consideraciones sobre las comisiones investigadoras parlamentarias», *Derecho Pontificia Universidad Católica del Perú*, Núm. 41, 1987, pp. 141 y ss.

Ehrmann, H. W., «The Duty of Disclosure in Parliamentary Investigation: A Comparative Study», *University of Chicago Law Review*, Vol. 11, Núm. 2, 1944, pp. 1y ss.

Ezurmendia Álvarez, J., *Reflexión contemporánea sobre la cosa juzgada – Comparación entre modelos de* civil law *y* common law, Bosch, Barcelona, 2021.

Fairén Guillén, V., «El principio de la unidad jurisdiccional y el Tribunal de las Aguas de Valencia», *Revista de administración Pública*, Núm. 87, 1978, pp. 9 y ss.

Fairén Guillén, V., *El Tribunal de las Aguas de Valencia y su proceso*, Caja de Ahorros de Valencia, Valencia, 1988.

Fenech, M., *Derecho procesal penal,* 2.ª ed., Vol. I, Editorial Labor, Madrid, 1952.

Fenucci, F., *I limiti dell 'inchiesta parlamentare*, 3.ª ed., Giuffrè, Milano, 1999.

Fernández López, M., «Prejudicialidad y vinculación a la declaración de hechos probados – En especial, la vinculación del Juez civil a las sentencias dictadas en otro orden jurisdiccional», *Revista General de Derecho procesal*, Núm. 46, 2018, s/p.

Fernández Montalvo, R., «Garantías constitucionales del proceso penal», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Núm. 6, 1990, pp. 57 y ss.

Fernández Segado, F., «La dignidad de la persona en el ordenamiento constitucional español», *Revista Vasca de Administración Pública*, Núm. 43, 1995, pp. 49 y ss.

Fernández-Viagas Bartolomé, P., «La comparecencia de los ciudadanos ante las comisiones de investigación de las asambleas legislativas», *Revista de las Cortes Generales*, Núm. 27, 1992, pp. 7 y ss.

Feuerbach (Ritter von), A., *Lehrbuch des gemeinen in Deutschland gültigen peinlichen Rechts*, 11. Aufl., Druck und Verlag von Georg Friedrich Heyer, Giessen, 1832.

Figueruelo Burrieza, A., «Opinión pública, principio de publicidad y garantías parlamentarias», *Revista de las Cortes Generales*, Núm. 14, 1988, pp. 7 y ss.

Ford, P. H., «The Lawyer and The Congressional Investigation», *Southern California Law Review*, Vol. 21, Núm. 3, 1948, pp. 242 y ss.

Fraile Clivillés, M. M., *Comentario al Reglamento de las Cortes*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1973.

Freire, N. (coord.), *Las comisiones parlamentarias de investigación en los ordenamientos latinoamericanos*, Academia Parlamentaria (Cámara de Diputados de Chile), Universidad Central, RiL editores, Santiago de Chile, Chile, 2017. [Cit. por autor].

Frick, M. L., «Der nemo-tenetur-Grundsatz als Ausfluss des Widerstandsrechts bei Thomas Hobbes», *Zeitschrift für Internationale Strafrechtswissenschaft*, Núm. 3, 2023, pp. 146 y ss.

Friedrich, K.-D., *Der parlamentarische Untersuchungsausschuß*, Diss., Universität Mannheim, 1990.

Fuentes Soriano, O., «El derecho al silencio y sus consecuencias en el proceso», *Revista General de Derecho procesal*, Núm. 46, 2018, pp. 1 y ss.

Gage, S. M., «Constitutional Limitations upon Congressional Investigations», *University of California - Los Ángeles, Law Review*, Vol. 5, Núm. 4, 1958, pp. 320 y ss.

García Amez, J., «Protección penal del secreto ministerial», en Ferrer Ortiz, J. (ed.), *El régimen jurídico de los ministros de culto – Actas del X Simposio Internacional de Derecho concordatario*, Comares, Granada, 2023, pp. 353 y ss.

García de Enterría, E. y Fernández, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II, 16.ª ed., Civitas – Thomson Reuters, Cizur Menor, 2020.

García de Enterría, E., «Una nota sobre el interés general como concepto jurídico indeterminado», *Revista Española de Derecho Administrativo*, Núm. 89, 1996, pp. 69 y ss.

García Mahamut, R., «¿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, 2002, pp. 27 y ss.

—, *Las Comisiones Parlamentarias de investigación en el derecho constitucional español*, McGraw-Hill, Madrid, 1996.

García Molina, P., «El estatuto jurídico de los testigos exentos de concurrir y de declarar o de concurrir, pero no de declarar, de los arts. 411 a 415 y 702 y 703 LECrim», *Revista General de Derecho procesal*, Núm. 45, 2018, s/p.

García Morillo, J., «Responsabilidad política y responsabilidad penal», *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 18, Núm. 52, 1998, pp. 81 y ss.

—, *El control parlamentario en el ordenamiento jurídico español*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985.

García-Escudero Márquez, P., «Artículo 76» en Cazorla Prieto, L. M., (dir.) y Palomar Olmeda, A., (coord.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Thomson Reuters Aranzadi – Ministerio de Justicia, Cizur Menor, 2018, pp. 2093 y ss.

—, «Los actos de la Administración parlamentaria», *Cuadernos de derecho público*, Núm. 4, 1998, pp. 65 y ss.

García-Trevijano Garnica, E., «Materias clasificadas y control parlamentario», *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 48, 1996, pp. 145 y ss.

Garciandía González, P. M., «Motivos de revisión penal: análisis de la nueva configuración del art. 954 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal tras la reforma de 2015 y al amparo de la jurisprudencia del Tribunal Supremo», *Revista General de Derecho procesal*, Núm. 39, 2016, s/p.

Garciandía González, P., «De dispensas, exenciones, apercibimientos y retractaciones (Un examen de las excepciones e incumplimientos de los deberes testificales en consideración a la última jurisprudencia, la reforma de la LECrim de 2021 y el Anteproyecto de 2020)», *Revista General de Derecho procesal*, Núm. 58, 2022, s/p.

Garlati, L., «"Contro il sentimentalismo". L'impianto inquisitorio del sistema delle prove nel C.P.P. del 1930», *Criminalia*, s/n., 2012, pp. 181 y ss.

Gil Gil, J. L., «Las comisiones parlamentarias de investigación», *Proyecto social: Revista de relaciones laborales*, Núm. 8, 2000, pp. 147 y ss.

Giménez Martínez, M. A., «Las comisiones de investigación en las Cortes Constituyentes (1977-1979)», *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, Núm. 167, 2015, pp. 133 y ss.

Gimeno Sendra, V., *Derecho procesal penal*, 2.ª ed., Thomson Reuters – Civitas, Cizur Menor, 2015.

Glauben, P. J., «Parlamentarische Untersuchungsausschüsse versus paralelle Gerichtsverfahren», *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, Núm. 7, 2021, pp. 425 y ss.

Goldschmidt, J., *Der Prozess als Rechtslage – Eine Kritik des prozessualen Denkens*, Verlag von Julius Springer, Berlin, 1925.

Gollwitzer, W., «Der Betroffene im Verfahren der Untersuchungsausschüsse des Bayerischen Landtags», *Bayerische Verwaltungsblätter – Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung,* Vol. 14, 1982, pp. 417 y ss.

Gómez de la Serna, P. y Montalbán, J. M., *Elementos del Derecho civil y Penal de España, precedidos de una reseña histórica de la legislación española*, Tomo III, Imprenta de Manuel G. Hernández, Madrid, 1874.

Gómez del Gómez del Castillo y Gómez, M., *El comportamiento procesal del imputado – Silencio y falsedad*, Bosch, Barcelona, 1979.

Gómez Lugo, Y., «Alcance de la actuación de las comisiones de investigación y tutela de los derechos fundamentales de los comparecientes», *Revista General de Derecho Constitucional*, Núm. 33, 2020, pp. 1 y ss.

Gómez Orbaneja, E. y Herce Quemada, V., *Derecho procesal penal*, 10.ª ed., Artes Gráficas y Ediciones, Madrid, 1986.

Gómez Tomillo, M., «Los derechos a no declarar contra sí mismo, a no declararse culpable y a guardar silencio en procedimientos de inspección o supervisión administrativa previos a un procedimiento sancionador o penal», *Estudios Penales y Criminológicos,* Núm. 42, 2022, pp. 144 y ss.

Gómez-Reino y Carnota, E., «El principio de publicidad de la acción del Estado y la técnica de los secretos oficiales», *Revista Española de Derecho Administrativo*, Núm. 8, 1976, pp. 115 y ss.

González del Campo, L., «El objeto de las comisiones parlamentarias de investigación: delimitación y *ultra vires*», *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, Núm. 32, 2019, pp. 109 y ss.

González García, J. M., «Publicidad de las actuaciones y derecho a la información en el proceso penal español», *Reforma Judicial – Revista Mexicana de Justicia*, Núm. 8, 2006, pp. 215 y ss.

González Navarro, A., «Reflexiones en torno a la publicidad mediata en el proceso penal español», *Anales de la Facultad de Derecho (Universidad de La Laguna)*, Núm. 18, 2001, pp. 367 y ss.

González-Juliana, A., «El acceso a la información de las Comisiones de investigación en el Derecho español y portugués: la necesidad de transparencia de las actividades parlamentarias», *UNED – Revista de Derecho Político* Núm. 117, 2023, pp. 251 y ss.

Greciet García, E., «Posición constitucional de las Comisiones de investigación y protección de los derechos de los comparecientes», *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, Núm. 10, 2004, pp. 53 y ss.

Greco, L., *Lebendiges und Totes in Feuerbachs Straftheorie: ein Beitrag zur gegenwärtigen strafrechtlichen Grundlagendiskussion*, Duncker & Humblot, Berlin, 2009.

—, *Strafprozesstheorie und materielle Rechtskraft*, Duncker & Humblot, Berlin, 2015

Guasp, J., «Los límites temporales de la cosa juzgada», *Anuario de Derecho Civil*, Vol. 1, Núm. 2, 1948, pp. 435 y ss.

—, *Derecho Procesal Civil*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1956.

Gude Fernández, A., *Las comisiones parlamentarias de investigación*, Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 2000.

Guerrero Palomares, S., «¿Es necesaria la transposición de la Directiva 3434/2016, de 9 de marzo, en materia de presunción de inocencia», *Revista de Estudios Europeos*, Núm. extraordinario monográfico, 2019, pp. 164 y ss.

—, *La imparcialidad objetiva del juez penal – análisis jurisprudencial y valoración crítica*, Thomson Reuters - Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2009.

Härbele, P., *Öffentliches Interesse als juristisches Problem*, 2. Aufl., BWV Berliner Wissenschafts – Verlag, Berlin, 2006.

Harpine, C. A., «Congressional Investigating Power: Judicial Interpretations Of the Scope Of Inquiry», *American University Intramural Law Review*, Vol. 5, Núm. 2, 1956, pp. 64 y ss.

Hawach Vega, A. A., *Estatuto jurídico del compareciente ante una comisión parlamentaria ostentando la condición de investigado en un procedimiento penal*, Thomson Reuters – Aranzadi – Parlamento de Canarias, Cizur Menor (Navarra), 2021.

Hegel, G. W. F., *Enzyklopädie der philosophischen Wissenschaften im Grundrisse — Zum Gebrauch seiner Vorlesung*, Verlag von L. Heimann, Berlin, 1870 (orig. 1817)

—, *Grundlinien der Philosophie des Rechts oder Naturrecht und Staatswissenschaft im Grundrisse,* Verlag von Duncker und Humblot, Berlin, 1833 (orig. 1820).

Heinrich, B., *Strafrecht – Allgemeiner Teil*, 7. Aufl., Kohlhammer Stuttgart, 2022.

Helfer, M., «Nemo tenetur se detegere – was gilt in Italien? Ein Grundsatz im Wandel konkurrierender Interessen», *Zeitschrift für Internationale Strafrechtswissenschaft*, Núm. 3, 2023, pp. 156 y ss.

Hernández Oliver, B. «Artículo 76», en Pérez Tremps, P. y Saiz Arnaiz, A. (dirs.) y Montesinos Padilla, C. (coord.), *Comentario a la Constitución Española – Libro homenaje a Luis López Guerra*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 1193 y ss.

Hill, T. E., «Kant on Punishment: A Coherent Mix of Deterrence and Retribution?», *Jahrbuch für Recht und Ethik*, Núm. 5, 1997, pp. 291 y ss.

Hoffmann, W. F., «The Legitimate Functions of a Congressional Investigation», *Rutgers Law Review*, Vol. 9, Núm. 3, 1955, pp. 528 y ss.

Hong, M., «Nemo-tenetur-Grundsatz und Menschenwürde: Zum Menschenwürdekern der Selbstbelastungsfreiheit», *Zeitschrift für Internationale Strafrechtswissenschaft*, Núm. 3, 2023, pp. 143 y ss.

Hörnle, T., *Straftheorien*, 2. Aufl., Duncker & Humblot, Berlin, 2017, pp. 17 y ss.

Jellinek, G., *Allgemeine Staatslehre*, 3. Aufl. (unter Verwertertung des handschriftlichen Nachlasses durchgesehen und ergänzt von Walter Jellinek), Verlag von O. Häring, Berlin, 1914.

Jiménez Díaz, A., «Comisiones de investigación, intimidad e información tributaria», *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 20, Núm. 60, 2000, pp. 45 y ss.

Jimeno Bulnes, M., «La Directiva 2013/48/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de octubre de 2013 sobre los derechos de asistencia letrada y comunicación en el proceso penal: ¿realidad al fin?», *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 48, 2014, pp. 443 y ss.

Kafka, F., *El Proceso*, Ed. Gradifco, Buenos Aires, 2007.

Kant, I., *Grundlegung zur Metaphysik der Sitten,* Verlag von L. Heimann, Berlin, 1870 (orig. 1785).

Karlsruher Kommentar zur Strafprozessordnung, 9. Aufl., C. H. Beck, München, 2023. [Cit. por autor].

Kelsen, H., *Reine Rechtslehre*, herausgegeben von Matthias Jestaedt, Mohr Siebeck, Tübingen, 2008 (orig. 1934).

Khalaf Reda, A., «El derecho al silencio del sujeto pasivo del proceso penal», *La Ley Penal*, Núm. 52, 2021, s/p.

—, «La falta de intervención de la defensa en la fase intermedia del procedimiento abreviado», *Justicia: Revista de Derecho procesal*, Núm. 1, 2023, pp. 431 y ss.

—, «La nueva configuración de la prueba de oficio en el Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal de 2020», *La Ley Penal*, Núm. 150, 2021, s/p.

Krefft, H., *Rechtskraft und Gerechtigkeit*, Diss., Buchdruckerei, Köln, 1939.

La Constitution belge, expliquée par le Congrès National, les Chambres et la Cour de Cassation, Amand Neut, Chez C. Annoot - Braeckmann, Imprimeur, Gand, 1842.

Lagasse, N. y Baeselen, X., *Le droit d'enquête parlamentaire*, Bruyllant, Bruxelles, 1998.

Larenz, K. y Canaris, C.-W., *Methodenlehre der Rechtswissenschaft*, 3. Aufl., Springer, Berlin – Heidelberg, 1999.

Lascuraín Sánchez, J. A., «Cuándo penar, cuánto penar», en Lascuraín Sánchez, J. A. y Rusconi, M. (dirs.), *El principio de proporcionalidad penal*, Ad Hoc, Buenos Aires, 2014, pp. 285 y ss.

Lasso Gaite, J. F., *Crónica de la codificación española*, Tomo III – Procedimiento penal, Ministerio de Justicia – Comisión General de Codificación, Madrid, 1975.

Lavilla Alsina, L., «Sobre las comisiones parlamentarias de investigación», *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, Núm. 96, 2019, pp. 455 y ss.

Lessona, C., *Teoría general de la prueba en Derecho Civil*, Tomo III, traducido y anotado por Enrique Aguilera de Paz, con una introducción de José María Manresa y Navarro, 2.ª ed., Ed. Revista de Legislación, Madrid, 1907.

Lewald, W., «Enquêterecht und Aufsichtsrecht. Eine verfassungsrechtliche Studie», *Archiv für öffentliches Recht*, Núm. 44, 1923, pp. 269 y ss.

Linke, T., *Entstehung und Fortbildung des Enquête- und Untersuchungsrechts in Deutschland*, Duncker & Humblot, Berlin 2015.

Lois Estévez, J., «Sobre el concepto de "naturaleza jurídica"», *Anuario de Filosofía del Derecho*, Núm. 4, 1956, pp. 159 y ss.

López Calera, N. «El interés público: entre la ideología y el Derecho», *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, Núm. 44, 2010, pp. 123 y ss.

López de Lerma Galán, J. «El control de la actividad parlamentaria como garantía del sistema constitucional», *Estudios de Deusto*, Vol. 61, 2021, pp. 49 y ss.

López Guerra, L., «Conflictos competenciales, interés general y decisión política», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Núm. 1, 1988, pp. 77 y ss.

—, *La Constitución de España,* 2.º ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2023.

López-Barajas Perea, I., «Justicia independiente y juicios paralelos: el control social de la función jurisdiccional», *Revista General de Derecho procesal*, Núm. 53, 2021, pp. 1 y ss.

Lozano Eiroa, M., «Prueba prohibida y confesión: la excepción de la "conexión de antijuricidad"», *Revista General de Derecho procesal*, Núm. 28, 2012, pp. 1 y ss.

Lucas Murillo de la Cueva, P., «Las comisiones de investigación de las Cortes», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, Núm. 10, 1986, pp. 143 y ss.

—, «Las garantías parlamentarias en la experiencia constitucional española», *Revista de las Cortes Generales*, Núm. 108, 2020, pp. 131 y ss.

—, «Sobre las inmunidades parlamentarias», *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 69, 1990, pp. 189 y ss.

Luna Rodríguez, R., *El derecho a la no autoinculpación en el ordenamiento tributario español,* Tes. Doc. Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2002.

Marañón Gómez, R., «El derecho a la presunción de inocencia en su vertiente extraprocesal en las comisiones de investigación. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 77/2023, de 20 de junio. Recurso de amparo núm. 2646-2019. (BOE Núm. 176, de 25 de julio de 2023)», *Revista de las Cortes Generales*, Núm. 116, 2023, pp. 571 y ss.

Marrero Guanche, D., «Presunción de inocencia y responsabilidad del Estado por prisión provisional seguida de absolución», *Revista General de Derecho procesal*, Núm. 54, 2021, pp. 1 y ss.

Martín Retortillo-Baquer, L., «El control por el Tribunal Constitucional de la actividad no legislativa del Parlamento», *Revista de Administración Pública*, Núm. 107, 1985, pp. 79 y ss.

Martín Valdivia, S., «El derecho a no declarar contra sí mismo y a no declararse culpable en el procedimiento sancionador administrativo (A propósito de las SSTC 154/1994, 197/1995 y 8/1996», *Revista del Poder Judicial*, Núm. 54, 1999, pp. 589 y ss.

Martínez Santos, A., «Confesión y prueba penal: el valor procesal de las declaraciones autoinculpatorias realizadas ante la Policía», *Revista General de Derecho procesal*, Núm. 45, 2018, pp. 1 y ss.

Martínez Sospedra, M., «La costumbre como fuente de derecho parlamentario. Precedentes, usos y prácticas en la doctrina del Tribunal Constitucional», *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, Núm. 23, 2010, pp. 275 y ss.

Masferrer, A., *Dignidad y derechos humanos – Un análisis retrospectivo de su formación en la tradición occidental*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022.

Masing, J., *Parlamentarische Untersuchungen privater Sachverhalte*, Mohr Siebeck, Tübingen, 1998.

Massó Garrote, M. F., *Poderes y límites de la investigación parlamentaria en el Derecho Constitucional español,* Congreso de los Diputados, Madrid, 2001.

Mayer, J. M., *Las comisiones parlamentarias de investigación,* Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 1936.

McCanse Wright, A., «Extraterritorial Congressional Oversight», *Wayne Law Review*, Vol. 64, Núm. 1, 2018, pp. 227 y ss.

Medina Rubio, R., *La función constitucional de las Comisiones parlamentarias de investigación*, Civitas, Madrid, 1994.

Mellado, F., *Tratado elemental de Derecho político*, Tipografía de Manuel G. Hernández, Madrid, 1891.

Merkel, L., «Apuntes clave sobre el origen, sentido y futuro del derecho al silencio», *Justicia – Revista de Derecho Procesal*, Núm. 1, 2016, pp. 439 y ss.

Merle, J. C., «Was ist Hegels Straftheorie?», *Jahrbuch für Recht und Ethik*, Vol. 11, 2003, pp. 145 y ss.

Meyer-Lohkamp, J. y Schwerdtfeger, M., «Anspruch auf Gewährung rechtlichen Gehörs and Betroffene bei Akteneinsichtsgesuchen parlamentarischer Untersuchungsausschüsse (§ 474 Abs. 1, 6 StPO)», *Neue Zeitschrift für Strafrecht*, Núm. 6, 2023, pp. 336 y ss.

Millikan, K. B., «Limitations on the Congressional Power of Investigation», *William and Mary Law Review*, Vol. 8, Núm. 4, 1967, pp. 630 y ss.

Mir Puig, S., *Derecho penal — Parte General*, 10.ª ed., Reppertor, Barcelona, 2016.

Mommsen, T., *Römisches Strafrecht,* Verlag von Duncker & Humblot, Leipzig, 1899.

Mora-Donatto, C. J., *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control politico*, Cámara de Diputados, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998.

Moreno Catena, V. y Cortés Domínguez, V., *Derecho procesal penal*, 10.ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2021.

Moreno Catena, V., «La garantía de los derechos fundamentales durante la investigación penal», *Cuadernos Penales - José María Lidón*, Núm. 7, 2010, pp. 13 y ss.

—, *El secreto en la prueba de testigos en el proceso penal*, Montecorvo, Madrid, 1980.

Moret Millás, V., «Los deberes constitucionales», *Revista de las Cortes Generales*, Núm. 86, 2012, pp. 209 y ss.

Münchener Kommentar zur StPO, 2. Aufl., C. H. Beck, München, 2023. [Cit. por autor].

Muñoz Conde, F. y García Arán, M., *Derecho Penal – Parte General*, 11. ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2022.

Navarro Floria, J. G., *El régimen jurídico de los ministros de culto en la Argentina*, Tes. Doc., Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2018.

Navas Castillo, F., *La función legislativa y de control en comisión parlamentaria: comisiones de investigación y comisiones legislativas permanentes con competencia legislativa plena*, COLEX, Madrid, 2000.

Nieva Fenoll, J., «La razón de ser de la presunción de inocencia», *InDret*, Núm. 1, 2016, pp. 1 y ss.

—, *Fundamentos de Derecho Procesal Penal*, EDISOFER, Madrid, 2012.

Ormazábal Sánchez, G., *El derecho a no incriminarse*, Civitas, Pamplona, 2015.

Ormerod, D. y Perry, D. (eds.), *Blackstone's Criminal Practice,* Oxford University Press, Oxford, 2023.

Oromí i Vall-Llovera, S., «El respeto al derecho a la presunción de inocencia por parte de los poderes públicos y de los medios de comunicación. De la sanción a la prevención», *Justicia – Revista de Derecho procesal*, Núm. 1, 2017, pp. 355 y ss.

Ortego Pérez, F., «Imparcialidad y proceso bajo el estándar del «buen juez» (Una lectura en clave de ética judicial», *Justicia – Revista de derecho procesal*, Núm. 1, 2022, pp. 33 y ss.

Otero González P., «Medios de tutela ante los juicios paralelos durante la fase de juicio oral (a propósito de la STC 136/1999, de 20 de julio – caso de la Mesa Nacional de HB–)», *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, Vol. LIII, 2000, pp. 287 y ss.

Ovejero Puentes, A. M., *Constitución y derecho a la presunción de inocencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006.

Oxford Latin Dictionary, Clarendon Press, Oxford, 1932.

Pace, A., *Il potere d'inchiesta delle assemble legislative*, Dott. A. Giuffrè, Milano, 1973.

Palomino, R., «La Iglesia del Monstruo del Espagueti Volador y las confesiones religiosas en el Derecho español. Apuntes desde la jurisprudencia constitucional», *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Núm. 26, 2022, pp. 215 y ss.

Parada Vázquez, R., *Derecho Administrativo II*, 24.ª ed., Dykinson, Madrid, 2019.

Pascua Mateo, F., «Artículo 76: Las comisiones parlamentarias de investigación», en Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, M. y Casas Baamonde, M. E. (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española*, Vol. 2, Boletín Oficial del Estado – Tribunal Constitucional (España) – Wolters Kluwer – Ministerio de Justicia, Madrid, 2018, pp. 139 y ss.

Pascual Suaña, O., «Derecho a no incriminarse en la Directiva (UE) 2016/343 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de marzo de 2016 por la que se refuerzan en el proceso penal determinados aspectos de la presunción de inocencia y el derecho a estar presente en el juicio», *Revista de Estudios Europeos*, Núm. extraordinario monográfico, 2017, pp. 65 y ss.

Pedrajas Moreno, A., «Derecho a la presunción de inocencia y proceso de trabajo», *Derecho Privado y Constitución*, Núm. 4 1994, pp. 223 y ss.

Pedrajas Moreno, A., *Despido y derechos fundamentales – Estudio especial de la presunción de inocencia,* Trotta, Madrid, 1992.

Peña Jiménez, P. J. «La paralización de una comisión parlamentaria de investigación vulnera el derecho de sus miembros al ejercicio de sus funciones representativas: Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 12/2019, de 28 de enero. Recurso de amparo núm. 799-2018. (BOE Núm. 46, de 22 de febrero de 2019)», *Revista de las Cortes Generales*, Núm. 107, 2019, pp. 591 y ss.

Peña Jiménez, P. J., «Una nueva etapa para las comisiones parlamentarias de investigación: los límites que imponen a su actividad la dimensión extraprocesal de la pre-

sunción de inocencia y el derecho al honor. Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 133/2018, de 13 de diciembre en el recurso de amparo Núm. 4877-2017 (B.O.E. Núm. 13, de 15 de enero de 2019)», *Revista de las Cortes Generales*, Núm. 106, 2019, pp. 583 y ss.

Perales, M. y Enciso, A., *Notas de Derecho procesal penal*, Lit. E. Nieto, Madrid, s/a.

Pereira, P. T., «From Schumpeterian Democracy to Constitutional Democracy», *Constitutional Political Economy*, Num. 11, 2000, pp. 69 y ss.

Pérez Aguilera, L. M., *El efecto positivo o prejudicial de la cosa juzgada en el proceso penal,* Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2020.

Pérez Royo, J. y Carrasco Durán, M., *Curso de Derecho Constitucional*, 17.ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2021.

Pérez Serrano, N., *Escritos de Derecho Político*, Tomo II, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1984.

—, *Tratado de Derecho Político*, 2.ª ed., Civitas, Madrid, 1984.

Pérez-Cruz, A. J. *et al.*, *Derecho procesal Penal*, 3.ª ed., Thomson Reuters – Civitas, Pamplona, 2014.

Pérez-Ugena y Coromina, A., *El Consejo General del Poder Judicial y las Cortes Generales,* Tes. Doc., Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1997.

Picó i Junoy, J., «El derecho a la prueba en el proceso penal: luces y sombras», *Justicia – Revista de Derecho Procesal*, Núm. 1-2, 2009, pp. 99 y ss.

Planchadell Gargallo, A., «Valor probatorio de declaraciones prestadas en comisiones de investigación», *Revista de Derecho y proceso penal*, Núm. 61, 2021, pp. 373 y ss.

Ponce González, S., «El derecho a la interpretación y traducción en el Anteproyecto de reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal de 2020», *Revista General de Derecho procesal*, Núm. 55, 2021, s/p.

Porras Ramírez, J. M., «Las comisiones de investigación del Parlamento Europeo. Un instrumento de control necesitado de reforma», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Núm. 56, 2017, pp. 201 y ss.

Pothier, R. J., *Traité des obligations selon les regles tant du for de la conscience que du for extérieur*, Tomo I, Debure, Paris, 1764.

Prieto Castro, L., *Derecho Procesal Civil*, Tomo I, Librería General, Zaragoza 1946.

Prieto-Castro y Ferrándiz, L. y Gutiérrez de Cabiedes, E., *Derecho procesal penal*, 2.ª ed., Tecnos, Madrid, 1978.

Punset, R., *Estudios parlamentarios*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001.

Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, T., «La cláusula de conciencia: un Godot constitucional (I)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 22, 1988, pp. 53 y ss.

Rapallo, D., «House Rules: Congress and the Attorney-Client Privilege», *Washington University Law Review*, Vol. 100, Núm. 2, 2022, pp. 455 y ss.

Raval, D. J. B., «Le statut des personnes entendues devant les commissions parlementaires», *Informations constitutionelles et parlementaires*, Núm. 26, 1997-1998, pp. 27 y ss.

Regis Prado, L., «Falso testemunho e comissão parlamentar de inquérito», *Revista dos Tribunais*, Vol. 942, 2014, pp. 143 y ss.

Rey Peña, P., Benlloch Petit, G. y Agustina, J., «El delito de falso testimonio como instrumento de protección del proceso», *Justicia – Revista de derecho procesal*, Núm. 1, 2018, pp. 357 y ss.

Richter, W., *Privatpersonen im parlamentarischen Untersuchungsausschuß – Das Spannungsverhältnis zwischen dem Untersuchungsrecht des Parlaments und den Grundrechten*, Vahlen, München, 1991.

Ridao Martín, J., «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 verdad y el rol de las minorías en las comisiones creadas preceptivamente a su instancia», *Revista de las Cortes Generales*, Núms. 100-102, 2017, pp. 101 y ss.

Ripollés Serrano, M. R. (coord.), *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2012. [Cit. por autor].

Risse, J. y Oehm, M., «Das Recht des parlamentarischen Untersuchungsausschusses auf Dokumentenvorlage», *Neue Juristiche Wochenschrift*, Núm. 26, 2021, pp. 1847 y ss.

Roca Fernández, M. J., «Investigación de los abusos de menores por clérigos en España a través de una Comisión Parlamentaria de Investigación, un Informe del Defensor del Pueblo y la actuación de la Fiscalía General del Estado», *Ius Canonicum*, Vol. 62, 2022, pp. 399 y ss.

Rodríguez Bahamonde, R., *El secreto de sumario y la libertad de información en el proceso penal*, Dykinson, Madrid, 1999.

Rodríguez Coarasa, C., «Actividad parlamentaria y proceso judicial: delimitación de competencias de las Comisiones Parlamentarias de investigación», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, Núm. 87, 1997, pp. 259 y ss.

Rodríguez Fernández, I., «Las cuestiones prejudiciales en el proceso penal: problemas de legalidad ordinaria y de legalidad constitucional», *Revista del poder judicial*, Núm. 80, 2005, pp. 107 y ss.

Rodríguez Fernández, R., *La libertad de información y el secreto de la instrucción*, Comares, Granada, 2000.

Rodríguez-Piñero Royo, M., «Carga de la prueba y presunción de inocencia en el proceso de despido», *Relaciones Laborales*, Núm. 1, 1990, pp. 455 y ss.

Rodríguez-Zapata Pérez, J., «El Poder Judicial como límite de la potestad de control de las Cortes Generales», *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 9, 1983, pp. 51 y ss.

Rojas Gallardo, L., *Fortalecimiento del control parlamentario en el presidencialismo chileno: comisiones parlamentarias de investigación, comparecencias y acceso a la información*, Tes. Doc., Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2022.

Rosado Iglesias, G., «La autonomía judicial en España. El Consejo General del Poder Judicial», *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Vol. 72, Núm. 282, 2022, pp. 271 y ss.

Rostalski, F., «„Opferstrafrecht" — Paradigmenwechsel im deutschen Strafrecht», *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, Núm. 136, Vol. 2, 2024, pp. 373 y ss.

Roxin, C. y Greco, L., *Strafrecht – Allgemeiner Teil*, Bd. I, 5. Aufl., C.H. Beck, München, 2020.

Roxin, C. y Schünemann, B., *Strafverfahrensrecht*, 30. Aufl., C.H. Beck, München, 2022.

Roxin, C., *Strafrecht – Allgemeiner Teil*, Bd. I, 4. Aufl., C. H. Beck, München, 2006.

Rubio Llorente, F., «Los deberes constitucionales», *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 62, 2001, pp. 11 y ss.

Salido, M., «Discusiones en torno al elemento subjetivo del secreto confesional», *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, Vol. XXXVII, 2021, pp. 587 y ss.

Salmon, C., *Tribunals of Inquiry*, Oxford University Press — Magness Press, London — The Hebrew University, 1967.

San Miguel Caso, C., «Presunción de inocencia e imparcialidad judicial: claves para su protección en el escenario de los juicios paralelos», *Revista General de Derecho procesal*, Núm. 56, 2022, s/p.

Sánchez Carrión, J., «La vertiente jurídico-constitucional del derecho a la prueba en el ordenamiento español», *Revista de Derecho Público*, Núm. 42, 1996, pp. 184 y ss.

Sánchez de la Parra y Septién, F., *Las cuestiones prejudiciales en el orden jurisdiccional penal, civil, contencioso y social*, Comares, Granada, 1996.

Sánchez-Vera Gómez-Trelles, J., *Variaciones sobre la presunción de inocencia: análisis funcional desde el derecho penal*, Marcial Pons, Madrid, 2012.

Santamaría de Paredes, V., *Curso de Derecho político*, 2.ª ed., Establecimiento tipográfico de Ricardo Fé, Madrid, 1883.

Santaolalla López, F., *Derecho parlamentario español*, 2.ª ed., Dykinson, Madrid, 2019.

—, *Información parlamentaria: (preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación)*, Tes. Doc., Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1981.

Sanz Pérez, A. L. y Villacorta Mancebo, L., «La costumbre, el uso y otras fuentes no escritas en el derecho parlamentario», *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, Núm. 17, 2006, pp. 299 y ss.

Sarmiento Méndez, X. A., «La extinción de Comisiones de Investigación por causas objetivas», *Asamblea — Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, Núm. 10, 2004, pp. 215 y ss.

Sauer, W., *Allgemeine Prozeßrechtslehre – Zugleich eine systematische Schulung der zivilistischen und der kriminalistischen Praxis*, Carl Heymanns Verlag, Berlin – Detmold – Köln – München, 1951.

Schachtel, C., *Die sinngemäße Anwendung der Strafprozeßordnung auf das Verfahren der Untersuchungsasusschüsse (Reichsverfassung Art. 34)*, Diss. Universität Heidelberg, Berlin, 1927.

Schaefer, H. C., «Parlamentarischer Untersuchungsauschuß und Anwendung der Strafprozeßordnung – ein Widerspruch?», *Neue Juristiche Wochenschrift,* Vol. 7, 1995, pp. 434 y ss.

Schladebach, M., «Praktische Konkordanz als verfassungsrechtliches Kolisionsprinzip», *Der Staat*, Vol. 53, Núm. 2, 2014, pp. 263 y ss.

Schmitt, C., *Gesetz und Urteil*, 2. Aufl., C.H. Beck, München, 2009 (orig. 1969).

Schönke, A. y Schröder, H, *Strafgesetzbuch*, 30. Aufl., C. H. Beck, München, 2019. [Cit. por autor].

Schroeder, F-C., *Strafprozessrecht*, 4. Aufl., Verlag C. H. Beck, München, 2007.

Schumann Barragán, G., «Cosa juzgada y cuestiones procesales: una perspectiva nacional y europea», *Revista General de Derecho procesal*, Núm. 49, 2019, pp. 1 y ss.

Schumpeter, J. A., *Capitalism, Socialism & Democracy*, with a new introduction by Richard Swedberg, Routledge, London – New York, 2003.

Schünemann, B. «Parlamentarische Untersuchungsausschüse und Strafverfahren», en Rotsch T., Brüning, J. y Schady, J. (eds.), *Strafrecht – Jugendstrafrecht – Kriminalprävention und Praxis – Festschrift für Heribert Ostendorf zum 70. Geburtstag am 7. Dezember 2015*, Nomos, Baden-Baden, 2015, pp. 817 y ss.

Serrano Gómez, A. y Serrano Maíllo, A., *Derecho Penal – Parte Especial*, 14.ª ed., Dykinson, Madrid, 2009,

Sessano Goenaga, J. C., «El delito de incomparecencia ante Comisiones parlamentarias de investigación como delito de "infracción de deber"; el sujeto activo de la conducta delictivo: el autor típico como obligado especial con un rol institucional», *Anales de Derecho – Universidad de Murcia*, Núm. 21, 2003, pp. 283 y ss.

Shirvani, F., «Die interföderale Dimension des parlamentarischen Untersuchungsrechts», *JuristenZeitung*, Núm. 77, Vol. 15-16, 2022, pp. 753 y ss.

Simion, M., «Inquiry Committees of The Parliament in the Case Law of the Constitutional Court of Romania», *Annales of the Universiatis Apulensis Series Jurisprudentia*, Núm. 21, 2018, pp. 348 y ss.

Simon, W., «The Role of The Lawyer in a Congressional Investigation – An Appraisal of the Forum», *Business Lawyer*, Vol. 13, Núm. 2, 1958, pp. 230 y ss.

Simons, W., *Das parlamentarische Untersuchungsrecht im Bundesstaat – Zu den Auswirkungen der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes auf das parlamentarische Untersuchungsrecht in Bund und Ländern*, Duncker & Humblot, Berlin, 1991.

Soriano Díaz, R. L., «Parlamento y derechos fundamentales», *Revista de las Cortes Generales,* Núm. 46, 1999, pp. 59 y ss.

Stamps, N., «The Power of the Congress to Inquire and Punish for Contempt», *Baylor Law Review*, Vol. 4, 1951, pp. 592 y ss.

Steffani, W., «Betroffener als ,,Verfahrensobjekt"?: Der ,,Fall Orgaß" in Hamburg», *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Vol. 20, Núm. 1, 1989, pp. 54 y ss.

Stein, F., *Das private Wissen des Richters – Untersuchungen zum Beweisrecht beider Prozesse*, Verlag von C. L. Hirschfeld, Leipzig, 1893.

Stodt, F., *Dynamische Verweisungen: Eine Untersuchung am Maßstab des Grundgesetzes*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2023.

Strauss, S., *Rechtfertigung und Beweisverbot,* Duncker & Humblot, Berlin, 2023.

Syrier, C., *The Investigative Function of the European Parliament*, Wolf Legal Publishers, Oisterwijk, 2013.

Teixeira, A., «Der nemo-tenetur-Grundsatz und außerstrafrechtliche Mitwirkungspflichten», *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, Núm. 135, 2023, pp. 253 y ss.

Terol Becerra, M. *El Consejo General del Poder Judicial*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990.

Teubner, P., *Untersuchungs- und Eingriffsrechte privatgerichteter Untersuchungsausschüsse*, De Gruyter Recht, Berlin, 2009.

Tomás y Valiente, F., «"In dubio pro reo", libre apreciación de la prueba y presunción de inocencia», *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 20, 1987, pp. 9 y ss.

Tomé García, J. A., *Curso de Derecho Procesal Penal*, 2.ª ed., Dykinson, Madrid, 2019.

Torres Bonet, M., *Las comisiones de Investigación*, *instrumentos de control parlamentario del gobierno*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1999.

Torres Muro, I., *Las comisiones parlamentarias de investigación,* Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998

Uerpmann, R., *Das öffentliche Interesse*, Mohr Siebeck, Tübingen, 1999.

Untersuchungsausschussgesetz – Nomoskommentar, Nomos, Baden-Baden, 2012. [Cit. por autor].

Vallespín Pérez, D., «La prejudicialidad en el proceso concursal», *Justicia – Revista de derecho procesal*, Núm. 1, 2013, pp. 127 y ss.

Varela Díaz, S., «La idea de deber constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional,* Núm. 4, 1982, pp. 69 y ss.

Varona Jiménez, A., «El laberinto de la prueba ilícita», *Justicia – Revista de derecho procesal*, Núm. 1, 2023, pp. 337 y ss.

Vázquez Sotelo, J. L., *Presunción de inocencia del imputado e íntima convicción del Tribunal*, Bosch, Barcelona, 1984.

Vázquez-Portomeñe Seijas, F., *El falso testimonio ante comisión parlamentaria de investigación (Art. 502.3 CP) — Tipo de injusto*, Atelier, Barcelona, 2005.

Vegas Torres, J., *La presunción de inocencia del art. 24.2 de la Constitución en el proceso penal español*, Tes. Doc., Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1992.

Velu, J., *Considérations sur les rapports entre les enquêtes parlementaires et les droits de l'homme*, Classe des lettres – Académie Royale de Belgique, Bruxelles, 1999.

Vergara Lacalle, O., «La Ley de Memoria Histórica: ¿Cuentas pendientes? Sobre la revisión judicial de las condenas dictadas por motivos políticos o sin las debidas garantías durante la Guerra Civil y la Dictadura», *Justicia – Revista de derecho procesal*, Núm. 3-4, 2011, pp. 177 y ss.

Vetter, J., «Rechtsfragen der Parallelität von Strafverfahren und parlamentarischem Untersuchungsverfahren», *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Vol. 3, 1989, pp. 345 y ss.

Vila Ramos, B., «Las subcomisiones parlamentarias, una propuesta más en la mejora de la calidad técnica de los trabajos legislativos», *Revista de las Cortes Generales*, Núm. 73, 2008, pp. 111 y ss.

Villacorta Mancebo, L., *Hacia el equilibrio de poderes: comisiones legislativas y robustecimiento de las Cortes*, Secretaria de publicaciones de la UVA, Valladolid, 1989.

Villamarín López, M. L., «El derecho de los testigos parientes a no declarar en el proceso penal», *InDret*, Núm. 4, 2012, pp. 1 y ss.

Villarroya, T. J., «Los orígenes del control parlamentario en España», *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 132, 1963, pp. 103 y ss.

Vírgala Foruria, E., «Las Comisiones parlamentarias en las Asambleas Legislativas autonómicas», *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol,* Núm. 3, 1993, pp. 73 y ss.

Vivancos, M., «¿Para qué han servido las Comisiones Parlamentarias de Investigación en las Cortes valencianas? Análisis de su experiencia en el autogobierno valenciano (1982-2023)», en Garrido Mayol, V. (dir.), *El control en las Cortes y el control de la actividad de las Cortes*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024, pp. 247 y ss.

Wacke, A., «*Res iudicata pro veritate accipitur*? Die Ziele des römischen Zivilprozesses zwischen Verhandlungsmaxime und Untersuchungsgrundsatz», en AA.VV., *Gedächtnisschrift für Theo Mayer-Maly (zum 80. Geburtstag)*, Springer, Wien - New York, 2011, pp. 489 y ss.

Wang, S., «Boundaries of the Investigative Power of the Legislative Council under an Executive-Led Government in Hong Kong», *Statute Law Review*, Vol. 38, Núm. 2, 2017, pp. 182 y ss.

Warsmann, J.-L., *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de Loi de m. Bernard Accoyer (Nº 325) complétant l'ordonnance nº 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires*, Assamblée National, 2008.

WNC, «Congressional Investigations: Their Effect on a Witness' Right to a Fair Trial», *Alabama Law Review*, Vol. 22, Núm. 3, 1970, pp. 554 y ss.

Wolf. G. A., *Parlamentarischer Untersuchungsausschuss und Strafjustiz*, Duncker & Humblot, Berlin, 2005.

Younger, I., «Congressional Investigations and Executive Secrecy: A Study in The Separation of Powers», *University of Pittsburgh Law Review,* Vol. 20, Núm. 4, 1959, pp. 755 y ss.

Zárate Conde, A., (coord.), *Derecho Penal – Parte Especial*, Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid, 2016. [Cit. por autor].

Zeserson, P., «Fifth Amendment Waiver in Congressional Investigations», *Intramural Law Review of New York University*, Núm. 18, 1962, pp. 62 y ss.

Zweig, E., «Die parlamentarische Enquête nach deutschem und österreichischem Recht», *Zeitschrift für Politik*, Vol. 7, 1913, pp. 265 y ss.

COMISIONES PARLAMENTARIAS DE INVESTIGACIÓN Y JUSTICIA PENAL. PROBLEMAS PROCESALES DE LA PLURALIDAD DE ACTIVIDADES SOBRE UNOS MISMOS HECHOS. Las comisiones parlamentarias de investigación están previstas de manera expresa en la Constitución Española. Su actividad tiene por objeto la indagación de asuntos de interés público para el cumplimiento de cualquier función que tenga atribuida el Parlamento. En las últimas décadas, las comisiones de investigación se han ido ocupando cada vez más de asuntos penalmente relevantes. Eso ha suscitado en la práctica algunas dificultades: desde la concreción del estatuto del llamado a comparecer (investigado o no en un proceso penal) hasta las obligaciones de colaboración entre el Poder Judicial y las comisiones de investigación. Esta tesis doctoral se encarga de examinar esas dificultades. La primera parte del trabajo aborda el régimen jurídico de las comisiones, así como los sujetos, el objeto y la actividad parlamentaria de investigación. La segunda parte examina el estatuto del llamado a comparecer o a colaborar con una comisión de investigación, examinando particularmente sus obligaciones y sus derechos (materiales y procedimentales). Por último, la tercera parte aborda —tras dos consideraciones previas sobre el rango constitucional de la investigación parlamentaria y su finalidad en contraste con la del proceso penal— los problemas procesales de la pluralidad de actividades sobre unos mismos hechos. Problemas que se tratan desde una triple perspectiva temporal: a) investigaciones parlamentarias sobre hechos pasados por autoridad de cosa juzgada; b) actividad jurisdiccional sobre hechos ya investigados por el Parlamento; y, por último, c) investigaciones simultáneas.

Brian Buchhalter Montero es investigador postdoctoral (FPU) en el Área de Derecho Procesal de la Universidad Complutense de Madrid (España). Es doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid, con la máxima calificación; máster en Derecho alemán (LL.M.) por la Universität Konstanz (Alemania), igualmente con la máxima calificación; y graduado en Derecho y Ciencias Políticas por la Universitat de València (España), donde recibió el premio extraordinario de fin de carrera (2021), así como el premio de la Sociedad Española de Excelencia Académica ese mismo año.

Ha realizado estancias de investigación en centros como la Bodleian Law Library de la University of Oxford (Inglaterra), el Institut für Kriminologie und Wirtschaftsstrafrecht de la Universität Freiburg (Alemania), la Universität Konstanz o el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (España).

Es autor de varios artículos publicados en revistas como la *Revista General de Derecho Procesal, Justicia, Anuario de Derecho Civil, Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales* o la *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, así como capítulos de libro en editoriales jurídicas de referencia como Aranzadi-Thomson Reuters, La Ley o Atelier.

Calidad en Edición Académica
Academic Publishing Quality

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES
C|E|P|C

ISBN: 978-84-259-2110-0

PRECIO: 38,00 €
(IVA incluido)

Comisiones parlamentarias de investigación y Justicia penal
Problemas procesales de la pluralidad de actividades sobre unos mismos hechos

BRIAN BUCHHALTER MONTERO

C|E|P|C