

Alberto Arce Janáriz

LETRADO DE LA JUNTA GENERAL DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

# LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN EN LAS ASAMBLEAS AUTÓNOMICAS TRAS LA APROBACIÓN DEL NUEVO CÓDIGO PENAL

## SUMARIO

- I NOTA PRELIMINAR.
- II LAS INCOMPARENCIAS: 1. El nuevo tipo penal. 2. El requerimiento legal para comparecer.
- III DOS APUNTES COMPLEMENTARIOS: 1. El falso testimonio. 2. La denegación de información escrita.
- IV LA INCIDENCIA DE LA NUEVA REGULACIÓN PENAL EN EL ÁMBITO FUNCIONAL Y RÉGIMEN DE CREACIÓN DE LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN DE LAS ASAMBLEAS AUTÓNOMICAS.

## I NOTA PRELIMINAR

Lo que sigue no es un estudio de las comisiones parlamentarias de investigación <sup>1</sup>. No es tampoco un estudio de esas comisiones en las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas <sup>2</sup>. Dando por conocidos los problemas generales de las comisiones parlamentarias de investigación y buena parte de los que plantean en las Asambleas autonómicas, pretendo, con

- 1 Como estudio específicamente dedicado a las comisiones de investigación en una perspectiva global puede consultarse, en nuestra doctrina, el de A. ARÉVALO GUTIÉRREZ, «Comisiones de investigación y de encuesta», en J. C. DA SILVA OCHOA (Coord.), *Las comisiones parlamentarias*, Vitoria-Gasteiz, Parlamento Vasco, 1994, págs. 361-433, que enriquece otro anterior del mismo autor, «Reflexiones sobre las comisiones de investigación o encuesta parlamentarias en el ordenamiento constitucional español», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 11, 1987, págs. 159-192, y que posteriormente apareció reelaborado en «Las comisiones de investigación de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 43, 1995, págs. 113-205. Asimismo, pueden verse los trabajos de E. RECODER DE CASSO, «Artículo 76», en F. GARRIDO FALLA *et al.*, *Comentarios a la Constitución*, 2ª ed., Madrid, Civitas, 1985, págs. 1169-1181; P. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, «Las comisiones de investigación de las Cortes», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 10, 1987, págs. 143-174; F. J. AMORÓ S DORDA, «Artículo 76. Comisiones de investigación», en O. ALZAGA VILLAAMIL (Dirig.), *Comentarios a las Leyes Políticas*, tomo VI, Madrid, Edersa, 1989, págs. 559-593; A. MORENO CARDOSO, «La investigación parlamentaria en España», *Actualidad administrativa*, núm. 7, 1989, págs. 357-363; R. MEDINA RUBIO, *La función constitucional de las comisiones parlamentarias de investigación*, Madrid, Civitas, 1994. En corrección de pruebas este trabajo, ha aparecido la monografía de R. GARCÍA MAHAMUT *Las Comisiones Parlamentarias de Investigación en el Derecho Constitucional Español*, Madrid, McGraw-Hill, 1996. Aunque no estén exclusivamente centradas en las comisiones de investigación, son también de interés las observaciones de F. SANTAOLALLA LÓ PEZ, *El Parlamento y sus instrumentos de información*, Madrid, Edersa, 1989, páginas 149-263. L. VILLACORTA MANCEBO, *Hacia el equilibrio de poderes: comisiones legislativas y robustecimiento de las Cortes*, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Valladolid, 1989, págs. 210-226.
- 2 Sin duda, el más completo al respecto es el ya citado en la nota anterior de A. ARÉVALO GUTIÉRREZ, «Las comisiones de investigación de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 43, 1995, págs. 113-205. Del máximo interés es también el de J. GARCÍA MORILLO, «Principio de autonomía y control parlamentario: el supuesto de las comisiones de investigación», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 44 (I), 1996, páginas 153-169.

referencia sólo a estas últimas, comentar, de forma necesariamente provisional, la situación en la que han quedado a resultas de las modificaciones introducidas en su régimen jurídico por el nuevo Código Penal (aprobado por Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre).

Que el comentario se circunscriba a las comisiones de investigación de las Asambleas autonómicas obedece ante todo a los términos del amable encargo de los editores del ANUARIO. Pero, aun cuando no fuera así, esa limitación habría estado justificada, pues, como se verá, las novedades del Código en punto a comisiones de investigación son, sin infravalorar el resto, más significativas para las Asambleas autonómicas que para las Cortes Generales. Por otro lado, que el comentario se haga de forma necesariamente provisional no se debe sólo, aunque también, a una elaboración lamentablemente insuficiente, sino, además, al riesgo de que, apenas superada la *vacatio legis* del Código <sup>2 bis</sup>, cuanto ahora crea verse en su regulación quede total o parcialmente desmentido a la luz de lo que en su aplicación dé de sí el nuevo marco legal.

Parece ocioso señalar, en fin, que el autor del comentario no procede del campo penal, en el que tampoco se inscribe el ANUARIO que lo publica. No hay aquí, pues, análisis de penalista ni para penalistas. Lo que la regulación de las comisiones de investigación pueda representar en el conjunto del Código o aun para el entero ordenamiento penal no es, no podría serlo, de este lugar <sup>3</sup>. La perspectiva es, distintamente, la parlamentaria, y lo que desde ella más importa no es sólo la regulación penal en sí misma, sino también y sobre todo, su impacto en el estatuto de las comisiones de investigación de las Asambleas autonómicas.

<sup>2 bis</sup> Este trabajo se remitió a la Redacción del ANUARIO en junio de 1996.

<sup>3</sup> Para un primer análisis en clave penalista, véase T. S. VIVES ANTÓN (Coord.), *Comentarios al Código Penal*, vol. II, Valencia, Tirant lo Blanch, 1996, págs. 1980-1981. En corrección de pruebas este trabajo, han aparecido otros dos que consideran ya la nueva legislación penal en clave preferentemente parlamentaria, aunque centrándose en aspectos diferentes de los abordados en el nuestro. Se trata de: F. NAVAS CASTILLO, «La tipología de las Comisiones Parlamentarias en el Reglamento del Senado», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 86, 1995, págs. 344-351; A. PÉREZ-UGEAU Y COROMINAS, «Comisiones de Investigación y Poder Judicial: La intromisión parlamentaria», *ibidem*, págs. 417-418. Así mismo, ha de tenerse en cuenta el ya mencionado de R. GARCÍA MAHAMUT *Las Comisiones Parlamentarias...*, cit., págs. 316-324.

## II LAS INCOMPARENCIAS

### 1. EL NUEVO TIPO PENAL

El punto álgido de los cambios que trae el Código se sitúa, sin duda, en la penalización de la incomparecencia de quienes, emplazados por las comisiones de investigación de las Asambleas de las Comunidades Autónomas a personarse ante ellas para prestarles testimonio, desatiendan injustificadamente su requerimiento.

Hasta ahora, el castigo quedaba contraído a los incomparecientes ante las comisiones de investigación creadas en las Cortes Generales. Lo venía imponiendo 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: «el requerido que dejara voluntariamente de comparecer para informar ante una comisión de investigación incurrirá en un delito de desobediencia grave» (art. 4.1). Distintamente, la comparecencia ante las comisiones de investigación de las Asambleas autonómicas era o bien una *obligación política* (para los miembros del Consejo de Gobierno respectivo), o bien un deber sin sanción (para los empleados públicos de la Administración correspondiente), o bien un acto de buena voluntad (en el caso de los particulares).

El Código, que, aun descartando para sí la «pretensión de universalidad absoluta» que les achaca a sus predecesores, no renuncia, según dice la Exposición de Motivos, a una cierta «pretensión relativa de universalidad», se avoca, modificándola en parte, la tipificación establecida en la Ley Orgánica 5/1984 para las comisiones de investigación de las Cortes y la extiende al mismo tiempo a las comisiones de investigación de las Asambleas autonómicas: «Los que, habiendo sido requeridos en forma legal y bajo apercibimiento, dejaren de comparecer ante una comisión de investigación de las Cortes Generales o de una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma, serán castigados como reos del delito de desobediencia (prisión de seis meses a un año, ex art. 556). 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. 502.1).

A partir del Código, las comisiones de investigación de las Asambleas autonómicas no tendrán que confiar ya en la buen disposición de los llamados a comparecer; en que, como se lee en algún Reglamento, «lo tengan a bien». No tendrán que temer tampoco lo que de desprestigio y debilitamiento institucional conlleva, siempre, la negativa impune de quienes, llamados a comparecer, desatienden el requerimiento parlamentario, cuando no se jactan incluso de la impotencia de las Asambleas para proceder contra ellos. La incomparecencia dejará de ser sólo una descortesía; será también un delito. De la libre colaboración de los demás, empleados públicos o simples particulares, a la obediencia debida; de la libertad, en fin, a la sujeción general.

La extensión del régimen penal de las incomparecencias a las comisiones de investigación de las Asambleas autonómicas, para superar justamente ese déficit funcional, había venido siendo una reclamación insistentemente sostenida, lo mismo desde la doctrina que desde el propio medio parlamentario.

De la primera, en la que no faltaron incluso autores que exploraran las posibilidades del Código Penal ahora derogado <sup>4</sup>, basten, por todas, dos citas: la de A. ARÉVALO GUTIÉRREZ, que, en el estudio más completo sobre las comisiones de investigación aparecido hasta la fecha, concluía en 1994, abundando en ideas propias tempranamente expuestas y reforzadas por opiniones ajenas siempre coincidentes, que la penalización de la incomparecencia ante las comisiones de investigación autonómicas «debería ser ineludible objeto de consideración normativa», ante la evidencia de que «la regulación vigente supone, dicho lisa y llanamente, privar de funcionalidad a las encuestas autonómicas» <sup>5</sup>, y, en la misma línea, la del Director de este *Anuario*, L. AGUILÓ LUCIA, para quien, a causa de la voluntariedad de las comparecencias ante las comisiones de investigación autonómicas, «una de las razones de ser más importantes de una comisión de investigación queda sin sentido» <sup>6</sup>.

En el ámbito parlamentario, ya durante la discusión del Proyecto (que recuperaba a su vez una Proposición anterior caducada <sup>7</sup>) de la que sería Ley Orgánica 5/1984, se presentaron en el Se-

4 P. FERNÁNDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ, «La comparecencia de los ciudadanos ante las comisiones de investigación de las Asambleas Legislativas», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 27, 1992, págs. 7-31; E. VÍRGALA FORURIA, «Las comisiones parlamentarias en las Asambleas Legislativas autonómicas», *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 3, 1993, pág. 88.

5 A. ARÉVALO GUTIÉRREZ, «Las comisiones de investigación de las Cortes Generales y de las Asambleas...» cit., pág. 190.

6 LL. AGUILÓ LUCIA, «El debate secreto en las comisiones de investigación y el derecho al honor, la intimidad y la propia imagen», en F. PAU VALL (Coord.), *Parlamento y opinión pública*, Madrid, Tecnos, 1995, pág. 206.

7 Sobre ella, L. VILLACORTA MANCEBO, *Hacia el equilibrio...*, cit., pág. 220.

nado cuatro enmiendas (tres desde las filas del Grupo Mixto y la otra desde las del Grupo de Cataluña) con el objetivo de extender a las Asambleas autonómicas la regulación proyectada para las Cortes: sería – rezaba la justificación común de las enmiendas– «altamente funcional para los Parlamentos de las Comunidades Autónomas»<sup>8</sup>; «no podemos – argumentaba en el debate uno de los enmendantes, el Senador Portabella i Rafols– ir pidiendo por favor que comparezca quien fuere, porque, si no comparece, no tiene ningún sentido además de hacer el ridículo»<sup>9</sup>. Las enmiendas fracasaron, pero eso no impediría que, apenas un año después, en 1985, volviera a plantearse la cuestión, a través entonces de una Proposición de Ley (presentada en el Senado por el Grupo Popular)<sup>10</sup>, en cuya discusión se insistió otra vez en la idea de que, sin comparencias jurídicamente obligatorias, las comisiones de investigación quedan «absolutamente descafeinadas» y mantener esa situación «es prácticamente certificar la enfermedad incurable de todas las Asambleas legislativas de todas las Comunidades Autónomas de nuestro país» (Senador Lafuente López, del Grupo Popular)<sup>11</sup>. La iniciativa tampoco prosperó, al no ser tomada en consideración, pero en 1993 el asunto se suscitó nuevamente, aunque sin llegar a fraguar, con ocasión de una Proposición remitida al Congreso, al amparo del art. 87.2 de la Constitución, por el Parlamento de Cataluña y trasladada, sin haber sido sometida al debate de toma en consideración, a la Legislatura en curso por la Mesa del Congreso<sup>12</sup>. En 1994, la Junta General del Principado de Asturias tomó en consideración otra Proposición (instada por el Grupo de Izquierda Unida) similar a la del Parlamento de Cataluña, aunque, a diferencia de esta última, no llegaría a ser remitida al Congreso, al no alcanzar en la votación final la mayoría absoluta que para ese tipo de iniciativas requiere el Reglamento del Parlamento asturiano<sup>13</sup>.

De modo que, con la nueva tipificación del Código, el legislador parece haber venido finalmente a dar respuesta a lo que, a juzgar cuando menos por la reiteración y el distinto origen de los intentos frustrados con anterioridad, cabría considerar como un problema pendiente. Pero, además de resaltar la significación histórica de la medida, no puede menos dejar de subrayarse,

8 Las enmiendas (núms. 7, de don Víctor Torres i Perenya, don Josep Rahola y don Josep Pi-Suñer i Cuberta; 8, de don Antón Cañellas i Balcells; 9, de don Pere Portabella i Rafols) presentadas desde el Grupo Mixto y la enmienda procedente del Grupo de Cataluña al Senado (núm. 10 de don Pere Pi-Sunyer i Bayó) en *BOCG*, Senado, II Legislatura, Serie II, núm. 110 (b), de 28 de marzo de 1984.

9 *Cortes Generales, Diario de Sesiones del Senado*, II Legislatura, Sesión Plenaria núm. 60, de 10 de abril de 1984, pág. 3135.

10 El texto de la Proposición en *BOCG*, Senado, II Legislatura, Serie II, núm. 237 (a), de 2 de marzo de 1985.

11 *Cortes Generales, Diario de Sesiones del Senado*, II Legislatura, Sesión Plenaria núm. 113, de 27 de marzo de 1985, pág. 5430.

12 El texto de la Proposición del Parlamento de Cataluña para la modificación de la Ley Orgánica 5/1984, en *BOCG*, Congreso de los Diputados, V Legislatura, Serie B, núm. 12-1, de 30 de julio de 1993, y el acuerdo de traslado a la presente Legislatura en *ibidem*, III Legislatura, núm. 12-2, de 31 de enero de 1996.

13 El texto de la proposición en *BOJG*, III Legislatura, Serie B, núm. 30.1, de 18 de mayo de 1994 y su debate en *Diario de Sesiones*, Serie P, núm. 179, Sesión Plenaria núm. 120, de 30 de junio de 1994.

para ponderarla en todo su alcance, la circunstancia de que nada que no fuera la oportunidad obligaba al legislador a adoptarla.

Sancionar legalmente la incomparecencia ante las comisiones de investigación que pudieran crearse en las Cortes Generales no era una opción libre. El art. 76.2 de la Constitución, tras establecer que «será obligatorio comparecer a requerimiento de las Cámaras», añade, en efecto, que «la Ley regulará las sanciones que puedan imponerse por incumplimiento de esta obligación». Reproduciendo canónicamente la estructura propia de las normas prescriptivas de «deberes constitucionales», que con toda claridad supo explicar S. VARELA DÍAZ<sup>14</sup>, el art. 76.2, luego de la obligación general que impone, agrega el mandato al legislador para la fijación de las sanciones que hagan eficaz la exigencia del deber.

El precepto no precisa, ciertamente, la naturaleza ni tampoco la gravedad de la sanción, cuya concreción queda, en puridad, confiada al legislador, al que sí le impide, no obstante, dejar sin sanción la incomparecencia. Con la Ley Orgánica 5/1984, el legislador mostró su preferencia por la vía penal. No habría sido fácil optar por otra. Tres factores al menos habrían terminado, antes o después, por abocar al uso del instrumento punitivo: el rango constitucional del deber, que, como acaba de mostrar la reciente STC 55/1996 (a propósito de otro deber, el de cumplir el servicio militar o, en su caso, la prestación social sustitutoria), justifica y hace proporcionada la respuesta penal ante el incumplimiento; la propia capitalidad institucional de las Cortes, que habría padecido sin el respaldo del *ius puniendi* del Estado, y la tradición, en fin, del Derecho comparado, constantemente asentada en el castigo penal, como ha estudiado F. SANTAOLALLA LÓ PEZ<sup>15</sup>. Con todo, aun fuertemente condicionada, la elección de la naturaleza y gravedad de la sanción era la única al alcance del legislador. Por el contrario, con el establecimiento mismo de un régimen sancionador, de uno u otro tipo, de una u otra intensidad, la Ley Orgánica no hacía sino cumplir (con demora por lo demás) un mandato constitucional.

En cambio, la tipificación de la incomparecencia ante las comisiones de investigación de las Asambleas autonómicas que ahora implanta el Código Penal no tiene su punto de partida, ni en todo ni en parte, en la Constitución. Eso, por más que la unidad sistemática del Código (el Título XXI del Libro II) en la que aparece incluido el nuevo tipo lleve la rúbrica de «Delitos contra la *Constitución*». El art. 76.2 de la Constitución se refiere sólo a las comisiones de inves -

14 S. VARELA DÍAZ, «La idea de deber constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 4, 1982, pág. 87.

15 F. SANTAOLALLA LÓ PEZ, *El Parlamento...*, cit., págs. 161-239.

tigación del Congreso y del Senado y, en su caso, a las conjuntas de ambas Cámaras. Y bien conocida es la doctrina que repetidamente ha llevado al Tribunal Constitucional a precisar que los reglas constitucionales destinadas a las Cortes Generales, o a alguna de sus Cámaras, no son de aplicación a las Asambleas de las Comunidades Autónomas (ATC 428/1989, a propósito de la iniciativa legislativa popular; STC 179/1989, en relación con la exigencia de mayorías cualificadas; SSTC 116/1994 y 149/1994, en materia presupuestaria y tributaria).

Tampoco los Estatutos de Autonomía previenen el establecimiento de sanciones para las incomparecencias ante las Asambleas respectivas: en realidad, no prevén que las comisiones de investigación puedan pedir comparecencias ante ellas; la facultad la reconocen (eso sí, en todos los casos) los Reglamentos parlamentarios. La mayoría de los Estatutos (los del País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, La Rioja, Comunidad Valenciana, Canarias, Navarra, Extremadura, Madrid y Castilla y León) ni siquiera previene, para decirlo todo, la creación de comisiones parlamentarias de investigación, así referidas de modo específico. Con lo que la tipificación penal, sin conexión explícita con el bloque de constitucionalidad, aparece definitivamente como una decisión discrecional del legislador.

A riesgo de parecer reiterativo, no puede dejar de enfatizarse ese extremo porque precisamente la falta de cobertura constitucional expresa fue (entonces de forma determinante) aducida durante la discusión del Proyecto de la Ley Orgánica 5/1984, para justificar que se restringiera la sanción a la incomparecencia ante las comisiones de investigación creadas en las Cortes Generales, y alegada igualmente para no tomar en consideración la Proposición del Grupo Popular de 1985, anteriormente referida, que, sin éxito, como también se dijo, pretendió acabar con esa restricción.

En el caso del Proyecto de la Ley Orgánica 5/1984, la Ponencia del Senado, según se lee en su Informe, acordó, por unanimidad, rechazar las enmiendas, antes aludidas, que pretendían ampliar el ámbito de aplicación de la norma para comprender también a las comisiones de investigación de las Asambleas autonómicas, por entender que la ampliación del objeto de la Ley iría «más allá del límite que le está consustancialmente impuesto por el artículo 76 de la norma suprema del ordenamiento, norma que se refiere exclusivamente a las comisiones de investiga-

ción creadas por el Congreso, el Senado o ambas Cámaras conjuntamente»<sup>16</sup>. Y, en la deliberación plenaria del Dictamen de la Comisión de Constitución del Senado, la Senadora (Ruiz-Ta - gles Morales, del Grupo Socialista) designada por la Comisión para presentar el Dictamen, volvía a hacer hincapié en ello: «fijense ustedes bien, señorías, que el artículo 76 de la Constitu - ción se refiere única y exclusivamente, y así lo expuse y lo indiqué, a las Cámaras, Congreso y Senado, que configuran las Cortes Generales»<sup>17</sup>. Igualmente, en el debate de toma en conside - ración de la proposición de ley del Grupo Popular de 1985, aun cuando más centrada la discu - sión en la conveniencia de que una iniciativa que pretendía potenciar las instituciones autonó - micas prosperara en una Cámara, el Senado, de representación territorial, se opuso de nuevo la misma argumentación (por el Senador Arévalo Santiago, del Grupo Socialista, cuyas tesis pre - valecieron al no prosperar la proposición): «La Ley Orgánica 5/1984 encuentra su origen en la propia Constitución. No sucede lo mismo con los poderes a que se refiere esta proposición de ley. No traen causa de la Constitución»<sup>18</sup>.

En claro contraste con esos antecedentes, la propuesta de insertar la tipificación en el nuevo Código Penal no reavivó las objeciones de entonces, aunque, a decir verdad, tampoco des - pertó entusiasmo alguno. La propuesta vino de la mano de una enmienda del Grupo C-CIU en el Congreso al art. 481 del Proyecto, cuya primera redacción aludía a la incomparecencia «ante las Cámaras». Tal vez, la tipificación de la incomparecencia «ante las Asambleas au - tonómicas» habría podido entenderse incluida en la «cláusula autonómica» del art. 483 del propio Proyecto que genéricamente extendía las penas establecidas para los hechos descritos en los preceptos que le precedían, entre ellos, el art. 481, a los supuestos en que fueran co - metidos «contra las Asambleas autonómicas». Sea como fuere, el Informe de la Ponencia no incorporó la enmienda del Grupo C-CIU, aunque sin detallar las razones del descarte. Tam - poco la Comisión de Justicia e Interior del Congreso, en la que el Grupo C-CIU dio por de - fendida la enmienda, la aceptó. Sería el Pleno el que, en la deliberación del Dictamen de la Comisión, le diera luz verde, pero la argumentación fue ciertamente lacónica, tanto la del en -

16 El Informe de la Ponencia en *BOCC*, Senado, II Legislatura, Serie II, núm. 110 (c), de 3 de abril de 1984, pág. 14.

17 *Cortes Generales, Diario de Sesiones del Senado*. II Legislatura, Sesión Plenaria núm. 60, de 10 de abril de 1984, pág. 3137.

18 *Cortes Generales, Diario de Sesiones del Senado*. II Legislatura, Sesión Plenaria núm. 113, de 27 de marzo de 1985, pág. 5429.

mendante: «sería importante que esta enmienda fuese aceptada» (Diputado Camp i Batalla)<sup>19</sup>; como la de otros Grupos: «nos parece bien que se haya profundizado en la protección penal y en la integridad de la actuación de las funciones de órganos autonómicos» (Diputado Padi-lla Carballada, del Grupo Popular)<sup>20</sup>; «creo que es técnica, pero no voy a discutir sobre ese tema» (Diputado Jover Presa, del Grupo Socialista)<sup>21</sup>.

Indudablemente, los acuerdos PSOE-CIU de la Legislatura en la que se aprobó el Código no habrán sido ajenos al éxito de la enmienda y al escaso debate que provocó. Por otro lado, había ya, en todos los Parlamentos autonómicos, no sólo en el de Cataluña, suficientes frustraciones acumuladas como consecuencia de la falta de sanción jurídica de la incomparecencia ante sus comisiones de investigación, y por aquellas fechas las comisiones de investigación atravesaban entonces un «buen momento». Su potenciación en el ámbito autonómico había alcanzado incluso alguna plasmación legal: la Ley de Navarra 21/1994, de 9 de diciembre, sobre informaciones tributarias a las comisiones de investigación del Parlamento Foral<sup>22</sup>. Además es indudable que los más de diez años transcurridos entre 1984 y 1995 habían acrecentado la significación de las Asambleas autonómicas y la sensibilidad hacia su mayor relevancia.

El propio Código es clara manifestación de este progresivo cambio de actitudes, y no únicamente por la tipificación de la incomparecencia ante sus comisiones de investigación. Esa es sólo una medida del nuevo tratamiento penal de las Asambleas autonómicas, un tratamiento en el que, por su alcance bastante más amplio, bien puede verse el propósito de propiciar una suerte de reasentamiento (en paralelo con el de los Consejos de Gobierno autonómicos, cuya protección penal se refuerza también igualándola prácticamente a la del Consejo de Ministros) de esas Instituciones en el conjunto del Estado. Todos los delitos que el Título XXI del Libro II tipifica en relación con las Cortes Generales o sus Cámaras son también, por expresa mención del Código, delitos contra las Asambleas autonómicas. Sólo el del art. 492 no se extiende a las Asambleas autonómicas, pero es que no habría podido extenderse por su contenido: impedir a las Cortes Generales reunirse para nombrar la Regencia o el tutor del Titular menor de edad. En los demás, las Asambleas autonómicas quedan parificadas a las Cámaras estatales:

19 *Cortes Generales, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación Permanente, V Legislatura, núm. 162, Sesión Plenaria núm. 160, pág. 8688.

20 *Ibidem*, pág. 8693.

21 *Ibidem*, pág. 8704.

22 Por la generalidad con la que está redactado, que parece comprender, en efecto, lo mismo a las comisiones parlamentarias de investigación estatales que las autonómicas, habría que consignar también el art. 113.1.º) de la Ley General Tributaria, precepto que, tras la modificación incluida en la Ley 22/1995, de 22 de julio (aprobada cuando se estaba ya tramitando el Código Penal), vino a establecer como obligación de la Administración tributaria «la colaboración con las comisiones parlamentarias de investigación en el marco legalmente establecido».

desde el delito de rebelión hasta la invasión de la sede o las manifestaciones o reuniones ante ella; las injurias graves o la perturbación también grave del orden de las sesiones; el quebrantamiento de la inviolabilidad o la entrada en el recinto parlamentario con armas o instrumentos peligrosos para presentar peticiones; el impedir a los Diputados la asistencia a las reuniones de las Cámaras y la libre manifestación de sus votos y opiniones, o la detención, inculpación o procesamiento ilegales de los parlamentarios.

Pero siendo como lo es enteramente plausible el fin pretendido con la penalización de las comparecencias ante las comisiones de investigación de las Asambleas autonómicas, alguna consideración más detenida habría cabido esperar en la discusión del Código sobre la falta de una conexión constitucional como la que para las Cortes Generales ofrece el art. 76.2. Era razonable esperarla porque, hasta entonces, en todos los intentos acometidos con anterioridad, esa circunstancia había provocado el fracaso de la solución penal.

Y habría cabido esperarla también porque el reparo que había venido oponiéndose no era del todo infundado. A diferencia de lo que ocurre en relación con las comisiones de investigación del Congreso y del Senado, la comparecencia ante las comisiones de investigación de las Asambleas autonómicas no es un deber constitucional. Y si característica común a los deberes constitucionales (otra vez, SANTIAGO VARELA) es ofrecer «bases de legitimación o justificación a actos del poder sancionador»<sup>23</sup>, desaparecido el deber, se desvanece también, o se desplaza a un plano distinto y necesariamente inferior, esa justificación del poder sancionador. Dicho de otro modo, en la medida en que la comparecencia ante las comisiones de investigación de las Asambleas autonómicas no es un deber constitucional, la razonabilidad de la respuesta penal no tiene tampoco el mismo respaldo constitucional.

No quiere decirse con ello que el castigo penal sea ilegítimo. Para eso habría que mantener que sólo el incumplimiento de deberes constitucionales permite acudir al Derecho penal, lo cual, obviamente, es insostenible. Tampoco quiere concluirse que la solución penal sea inadecuada. La alternativa de las sanciones administrativas es bastante problemática. Se esgrimió durante la discusión del Proyecto de la Ley Orgánica 5/1984 por el Grupo Socialista, entonces en mayoría: «a través de sus Leyes autonómicas, pueden establecer sanciones administrativas en el

23 S. VARELA DÍAZ, «La idea de deber...», cit. pág. 87

caso de incomparecencia» (Senadora Ruiz-Tagles Morales)<sup>24</sup>. Sería concebible para los empleados públicos de la Administración respectiva. Las Leyes de la función pública de cada Comunidad podrían, en efecto, establecer en el régimen disciplinario la falta consistente en desatender los requerimientos para comparecer de las comisiones de investigación de la Cámara autonómica. De hecho, la Junta General del Principado de Asturias llegó a tomar en consideración una Proposición de Ley (del Grupo de Izquierda Unida) en ese sentido, aunque el término de la Legislatura no dio lugar a su aprobación<sup>25</sup>. Pero generalizar las sanciones administrativas para los particulares resultaría más complicado, sobre todo, en la determinación de la autoridad sancionadora, según ha sabido señalar A. EMBID IRUJO<sup>26</sup>.

Lo que sí quiere significarse es que la falta para las incomparecencias ante las comisiones de investigación de las Asambleas autonómicas de un precepto como el establecido en el art. 76.2 de la Constitución para Congreso y Senado permite al menos preguntarse si no habría estado justificado graduar la severidad del castigo, aun sin cuestionar su índole penal. Estamos hablando de penas que privan de la libertad que el art. 17 de la Constitución garantiza y que el art. 25.1 también de la Constitución protege en unos términos que, como luego se dirá, no son aquí irrelevantes.

«Cuando se trata de analizar la actividad del legislador en materia penal desde la perspectiva del criterio de necesidad de la medida — dice la ya aludida STC 55/1996— el control de constitucionalidad debe partir de pautas valorativas constitucionalmente indiscutibles, atendiendo en su caso a la concreción efectuada por el legislador en supuestos análogos» (FJ 8). Ciertamente, entre las comisiones de investigación que se crean en las Cortes y las que organizan las Asambleas autonómicas hay analogías. Pero que la comparecencia ante las comisiones de investigación sea un deber constitucional en el caso de las Cortes Generales y que, en cambio, en el caso de las Asambleas autonómicas el deber carezca de ese rango no es una diferencia menor.

24 *Cortes Generales, Diario de Sesiones del Senado*. II Legislatura, Sesión Plenaria núm. 60, de 10 de abril de 1984, pág. 3137.

25 El texto de la Proposición de Ley del Grupo de Izquierda Unida para la modificación del art. 91 de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Administración del Principado en *BOJG*, III Legislatura, Serie B, núm. 28.1, de 18 de mayo de 1994.

26 A. EMBID IRUJO, *Los Parlamentos territoriales*, Madrid, Tecnos, 1987, págs. 248-249.

Una diferencia, además, que acaso fuera equivocado achacar al descuido del constituyente (el descuido, en todo caso, no sería exclusivamente suyo, sino también de los Estatutos de Autonomía, que, en efecto, habiendo tenido una segunda oportunidad, no han retenido, sin embargo, ese deber dentro del bloque de constitucionalidad) y que pudiera, por el contrario, reflejar la también distinta posición institucional de las Cortes Generales y las Asambleas Autónomas: aquéllas en cuanto instrumento de soberanía y éstas en cuanto instrumento de autonomía; aquéllas en cuanto representantes del pueblo español del que emanan todos los poderes, incluido el jurisdiccional llamado a administrar el castigo penal; éstas, órganos también de representación popular, pero no de todo el pueblo español, en el que se reside la legitimación de todos los poderes. Hace algún tiempo, M. BASSOLS COMA argumentaba esa diferencia de planos para, sumada a la imprevisión del art. 76.2 de la Constitución, concluir en la inviabilidad del castigo penal para las incomparecencias ante las comisiones autonómicas <sup>27</sup>.

No es seguramente casual que las incomparecencias ante las comisiones de investigación de los Consejos regionales italianos no estén tipificadas penalmente <sup>28</sup> y que, en un plano diferente pero igualmente desconectado de la soberanía (por el dato de la soberanía, la reflexión en los Estados federados puede ser diferente), hayan fracasado los intentos de hacer coercibles las comparecencias ante las comisiones de investigación del Parlamento europeo, pese al indudable fortalecimiento que, en el marco del Tratado de la Unión Europea, han experimentado con el Acuerdo interinstitucional concluido en diciembre de 1994, después de más de dos largos años de arduas negociaciones, como ha estudiado J. M<sup>a</sup>. GIL-ROBLES GIL-DELGADO <sup>29</sup>. Tampoco es inusual en la doctrina conectar el instituto de la investigación parlamentaria con las garantías de la soberanía <sup>30</sup>.

En una de sus primeras decisiones, el Tribunal Constitucional, al constatar que la inmunidad penal que la Ley del País Vasco 2/1981 concedía a los miembros del Parlamento de esa Comunidad no encontraba cobertura ni en la Constitución ni en el Estatuto de Autonomía, veía en el art. 71 de la Norma Fundamental, que, como es sabido, reconoce la inmunidad sólo a Diputa-

27 M. BASSOLS COMA, «Organización institucional y régimen jurídico de las Comunidades Autónomas», en AA. VV., *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, vol. I, Madrid, IEF, 1984, págs. 185-186.

28 T. MARTINES, *Il Consiglio Regionale*, 9ª ed., Milan, Giuffrè, 1981, pág. 152.

29 J. M<sup>a</sup>. GIL-ROBLES GIL-DELGADO, «Las comisiones de investigación», en C. F. MOLINA DEL POZO (Coord.), *España en la Europa comunitaria: balance de diez años*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1995, págs. 234-235.

30 Lo hace A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bolonia, Il Mulino, 1991, pág. 139.

dos y Senadores, «un significativo silencio» (STC 36/1981, FJ 5). Acaso ese mismo «significativo silencio» debiera haber sabido ver el redactor del Código Penal en el art. 76.2 de la Constitución. Recientemente, L. H. TRIBE ha observado cómo, aun con todas sus limitaciones, es difícil prescindir por completo de la regla hermenéutica *expressio unius est exclusio alterius* en la interpretación constitucional<sup>31</sup>.

Pero, aun sin llegar tan lejos y – se insiste– aun sin cuestionar el remedio penal, no debiera desatenderse el que, cuando, como ahora para las incomparecencias, se trata de poner en marcha penas privativas de libertad, los arts. 17 y 25.1 de la Constitución justifican o más bien requieren que lo que en la *similitud* entre supuestos de hecho no haya de *identidad* sea debidamente valorado para ponderar en su justa medida la respuesta punitiva, cuya homogeneidad podría de otro modo hacer desproporcionada la sanción de alguno de ellos, dando lugar a lo que el Tribunal Constitucional, otra vez en la repetida STC 55/1996, llama gráficamente «un derroche inútil de coacción» (FJ 8). En ese sentido, la graduación del deber de comparecer, constitucional en el caso del Congreso y del Senado, legal en el caso de las Asambleas autonómicas, habría permitido y seguramente aconsejado graduar y proporcionar también el castigo de su inobservancia: más grave cuando el incumplido sea el deber constitucional (pena privativa de libertad de seis meses a un año, que es la prevista indiferenciadamente por el Código); menos severo cuando se trate del deber legal (pena privativa de libertad inferior sólo quedaría el arresto de fin de semana, pero ¿por qué no, multa, sin tener que llegar a la solución extrema de recortar la libertad personal?).

## 2 EL REQUERIMIENTO PARA COMPARECER

El Código requiere para que la incomparecencia pueda ser sancionada que los incomparecientes hayan sido requeridos en forma legal y bajo apercibimiento» (art. 502.1).

Las condiciones del requerimiento legal están ya fijadas para las comisiones de investigación de Congreso y Senado o de ambas Cámaras. Las establece, en efecto, la citada Ley Orgánica

31 L.H. TRIBE, «Taking Text and Structure Seriously: Reflections on Free-Form Method in Constitutional Interpretation», *Harvard Law Review*, 108, 1995, págs. 1269-1273.

5/1984 (art. 2), que también regula el apercibimiento: citación fehaciente del Presidente de la Cámara en forma de oficio, con quince días de antelación (salvo urgencia), y copia al superior jerárquico (a los efectos de su conocimiento) si el compareciente fuera funcionario público, y haciendo constar en todo caso: la fecha del acuerdo en el que se requiere la comparecencia y la identificación de la Comisión ante la que habrá de tener lugar; los datos del compareciente, el lugar, el día y la hora de la comparecencia; apercibimiento de las responsabilidades en las que pudiera incurrirse en caso de desobediencia; el tema sobre el que habrá de versar el testimonio; la referencia expresa de los derechos reconocidos en la propia Ley Orgánica (intimidad, honor, secreto profesional, cláusula de conciencia y «demás derechos constitucionales»).

Pero las condiciones del requerimiento no están, en cambio, suficientemente fijadas para las comisiones de investigación de las Asambleas autonómicas. Hay, sí, alguna previsión en los Reglamentos parlamentarios respectivos: normalmente, antelación mínima del emplazamiento; indicación de los extremos sobre los que versará la comparecencia. Sólo el Reglamento del Parlamento de Galicia ha dado algún paso más, al requerir, en su reforma de 1994, que los comparecientes sean «advertidos de sus derechos así como de la posibilidad de acudir asistidos de Letrado» (art. 52.2). Pero esas escasas previsiones no están concebidas para un marco penal, que obliga, sin embargo, a extremar al máximo las garantías. Siendo las incomparecencias ante las comisiones autonómicas el mismo delito que las incomparecencias ante las comisiones estatales, parece claro que las condiciones del requerimiento en el caso de las primeras debieran al menos alcanzar el grado de concreción de las que actualmente exige para las segundas la Ley Orgánica 5/1984.

Ahora bien, ¿qué tipo de norma es la que deba establecer las condiciones del requerimiento?: ¿Reglamento parlamentario o Ley?, ¿norma estatal o norma autonómica?

En la primera disyuntiva, parece que deba optarse por la Ley. Al fijar las condiciones del requerimiento no se estará disciplinando únicamente un procedimiento parlamentario, que es lo propio de los Reglamentos de las Cámaras. Se estará haciendo eso, pero sólo en parte. Además, se estará concretando el supuesto de hecho de un tipo penal, pues, como hace un momento se dejaba indicado, para que la incomparecencia sea delictiva es preciso, según la nueva regulación del Código, que el incompareciente haya sido requerido en forma legal. En esa medida, el art. 25.1 de la Constitución desemboca derechamente en la Ley, a la que el Reglamento parlamentario, por equivalente que sea su prelación en el sistema de fuentes, no parece que pueda suplir

en la consecución del principio de legalidad penal. Que en el plano de las Cortes Generales, las condiciones del requerimiento no se hayan confiado a los Reglamentos de las Cámaras y se hayan dejado prescritas en la propia Ley Orgánica apunta en la misma dirección.

Con lo anterior se contesta ya también a la pregunta sobre el carácter estatal o autonómico de la Ley. Estatal parece que habría que concluir. A primera vista, no parece una respuesta fácil de asumir. Se trata de comisiones parlamentarias de las Comunidades Autónomas, que éstas deberían poder organizar en el ejercicio de competencias propias. Durante la discusión de la ya referida Proposición de Ley Orgánica presentada por el Grupo Popular en 1985 para tipificar la incomparecencia ante las comisiones de investigación autonómicas, se mantuvo desde el Grupo entonces mayoritario que con la regulación propuesta «se vulneran las competencias de autogobierno de las Comunidades Autónomas que están reconocidas en la Constitución, por lo que esta proposición de ley, que parece por una parte muy autonomista, resulta que lo que intenta es controlar el desarrollo normativo que puedan tener las Comunidades Autónomas» (Senador Arévalo Santiago)<sup>32</sup>. El redactor del Código no ha tenido desde luego esos recelos. Pero pudiera entenderse que, donde acaba la tipificación de la incomparecencia, que es lo que hace el Código, empiezan ya las competencias autonómicas.

Algún reparo habría que oponer. Primeramente, que, en cuanto la forma legal del requerimiento integra el supuesto de hecho del tipo delictivo, no sería del todo aventurado argumentar que, materialmente, es legislación penal, reservada al Estado por el art. 149.1.6ª de la Constitución. Pero, aun si esa interpretación se considerara forzada, subsistiría otra posible objeción. Que el requerimiento se haga en forma legal es, según viene diciéndose, condición para que la incomparecencia sea sancionable penalmente. La sanción penal depende, pues, de la forma legal del requerimiento. Si la sanción es la misma, cualquiera que sea la comisión de investigación, estatal o autonómica, de una Comunidad Autónoma o de otra, ¿no debiera ser también la misma la forma legal del requerimiento?. De no serlo, la sanción penal se activaría de modo también diferente: en Comunidades en las que los requisitos para el requerimiento fueran más laxos o menos garantistas, la sanción penal se desencadenaría antes o con más facilidad que en Comunidades en las que los requisitos fueran más rígidos o incluyeran mayores garantías. Pues bien,

<sup>32</sup> *Cortes Generales, Diario de Sesiones del Senado*. II Legislatura, Sesión Plenaria núm. 113, de 27 de marzo de 1985, pág. 5429.

el art. 149.1.1ª de la Constitución reserva al Estado «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». ¿No es una condición básica la de los españoles ante el *ius puniendi* del Estado? ¿No compromete su igualdad el que la privación del derecho a la libertad personal garantizado por el art. 17 de la Constitución pueda depender de formas legales diferentes en la concreción de los requisitos del requerimiento?

Tratándose de las comisiones de investigación del Congreso, del Senado o ambas Cámaras, la igualdad referida en el art. 149.1.1ª de la Constitución está garantizada, tanto en lo que hace al cumplimiento de deber constitucional de comparecer como en lo que se refiere a las condiciones que hacen posible la privación de libertad, por el Código (deber de comparecer) y por la Ley Orgánica 5/1984 (condiciones del requerimiento), que, en efecto, son aplicables por igual a todos. Pero, en el caso de las comisiones de investigación de las Asambleas autonómicas, no habiendo deber constitucional, quedaría insuficientemente garantizada la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales si una de las condiciones básicas, la relativa a las circunstancias que han de darse para que por no comparecer sufran privación de libertad, pudiera variar de unas Comunidades a otras en función de los requisitos, más o menos precisos, más o menos garantistas, del requerimiento previo.

No es, por lo demás, homologable el supuesto que aquí se trata con el de las sanciones administrativas. Es cierto que, en doctrina muy reiterada, el Tribunal Constitucional, como tiene bien estudiado J. TUDELA ARANDA<sup>33</sup>, no ha considerado incompatible con el art. 149.1.1ª de la Constitución que las Comunidades puedan en materias de su competencia sustantiva ejercer la potestad sancionadora, aunque siempre, según se señala en la STC 87/1985 (FJ 8), que, aun en esas materias, «no introduzcan divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio». No parece, en efecto, que la homologación tenga base suficiente: de un lado, porque el marco competencial de las normas penales y de las normas administrativas sancionadoras es diferente (art. 149.1.1.6ª el de aquéllas; art. 149.1.18ª el de éstas), y, del otro, porque no se trata tampoco de que las Comunidades Autónomas ejerzan la potestad de sancionar, ya que, en el caso de las comisiones de investigación, al ser la sanción de naturaleza penal, la potestad de imponerla co -

33 J. TUDELA ARANDA, *Derechos constitucionales y autonomía política*, Madrid, Civitas, 1994, págs. 183-185.

responde exclusivamente a los órganos jurisdiccionales, pertenecientes, como es bien sabido, al Estado y no a las Comunidades Autónomas.

La Proposición presentada por el Parlamento de Cataluña ante la Mesa del Congreso en la pasada Legislatura y trasladada a ésta por la Mesa de la Diputación Permanente, según hubo ya ocasión de señalar, pretende extender a las comisiones de investigación de las Asambleas autonómicas lo dispuesto en la Ley Orgánica 5/1984 para las comisiones de investigación del Congreso, del Senado, o de ambas Cámaras (art. 6). En lo que atañe al régimen del requerimiento para comparecer, la Proposición sigue teniendo pleno sentido. Retomarla y sacarla adelante sería una vía posible para aportar al Código Penal el complemento que, en punto a requerimiento, parece necesitar.

### III DOS APUNTES COMPLEMENTARIOS

Dos apuntes complementarios sobre la nueva regulación penal.

#### 1. EL FALSO TESTIMONIO

El primer apunte está estrechamente relacionado con las comparencias. El Código, además de la incomparencia, tipifica asimismo (art. 502.3) la conducta de quien «convocado ante una comisión parlamentaria de investigación faltare a la verdad en su testimonio»: será castigado con la pena de prisión de seis meses a un año o multa de seis a doce años (según, ésta última, el sistema de «días-multa» establecido con carácter general en el art. 50).

El tipo es nuevo tanto para las comisiones de investigación que se creen en las Cortes Generales como para las de las Asambleas autonómicas. Que es aplicable a éstas últimas se infiere de

la generalidad con la que está enunciado («Comisión parlamentaria de investigación»), así como de la ordenación interna del precepto que lo incorpora (el art. 502 contempla previamente en su primer apartado a las comisiones de las Cortes y a las de las Asambleas autonómicas) y de la sistemática de la Sección en la que se ubica (que, como también hubo ocasión de señalar, parifica el tratamiento penal de las Asambleas autonómicas con el de las Cortes).

El nuevo tipo accedió al Código, con alguna peripecia, de la mano de dos enmiendas del Grupo Parlamentario Federal IU-IC del Congreso y unida su suerte en gran parte a un delito de falso testimonio en los procedimientos administrativos que finalmente no vería la luz. El Proyecto omitía toda previsión sobre el falso testimonio en las comisiones parlamentarias de investigación, pero en la regulación del delito de falso testimonio contenida en el art. 435, ubicada dentro de los delitos contra la Administración de Justicia, tipificaba, además del falso testimonio ante los Tribunales, el falso testimonio en los procedimientos administrativos<sup>34</sup>. Las dos enmiendas referidas pretendían, una suprimir el falso testimonio en los procedimientos administrativos en el art. 435, y la otra introducir el falso testimonio en las comisiones parlamentarias de investigación dentro del art. 481 (actual art. 502), dedicado específicamente a estas comisiones<sup>35</sup>. La Ponencia no se mostró favorable a incorporar ninguna de las dos enmiendas. Y la Comisión de Justicia e Interior del Congreso tampoco las acogió. Sin embargo, durante la discusión del Pleno, el Grupo Socialista propuso una enmienda transaccional para tipificar el falso testimonio ante las comisiones parlamentarias de investigación, aunque no en el art. 481 (actual art. 502), dedicado específicamente a ellas, sino en el art. 435, junto al falso testimonio en los procesos administrativos<sup>36</sup>. La transacción, apoyada por el Grupo Popular, prosperó y el Grupo Federal IU-IC retiró sus dos enmiendas. Finalmente, en el Senado, se llevó el falso testimonio de las comisiones de investigación al actual art. 502 y el falso testimonio en los procesos administrativos quedó suprimido.

Se cuenta la peripecia porque, desde el primer momento, pone en la pista de que el nuevo tipo nace como ampliación de un delito, el de falso testimonio, perteneciente al grupo de los delitos contra la Administración de Justicia, y es ese origen el que, aunque finalmente haya querido

<sup>34</sup> *BOCG, Congreso de los Diputados*, V Legislatura, Serie A, núm. 77-1, de 26 de septiembre de 1994, pág. 62

<sup>35</sup> Enmiendas del Grupo Federal IU-IC 818 y 840: *BOCG, Congreso de los Diputados*, V Legislatura, Serie A, núm. 77-6, de 6 de marzo de 1995, págs. 310 y 315, respectivamente. Muy sucintamente aluden a ellas D. LÓ PEZ GARRIDO y M. GARCÍA ARÁN, *El Código Penal de 1995 y la voluntad del legislador*, Madrid, 1996, págs. 190 y 196.

<sup>36</sup> *Cortes Generales, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación Permanente, V Legislatura, núm. 162, Sesión Plenaria núm. 160, de 5 de julio de 1995, pág. 8682.

distraerse evitando la denominación de falso testimonio, más vulnerable hace a la crítica la solución penal.

El delito de falso testimonio – basta remitirse al estudio monográfico de J. BERNAL VALLS<sup>37</sup>– tiene en las causas judiciales una clara razón de ser. Protege la veracidad de las declaraciones en el curso de un proceso que, orientado por definición al hallazgo de la verdad («cuya finalidad esencial consiste en descubrir la verdad material»: STC 93/1996, FJ 3), habrá de culminar con la resolución objetiva de los órganos jurisdiccionales; órganos éstos que, en su independencia e imparcialidad, tienen el deber de decidir de forma también objetiva con arreglo a un ordenamiento también objetivo y preestablecido<sup>38</sup>. Pero ¿cabe reconocer estos rasgos en la decisión política con la que termina una investigación parlamentaria? ¿Es la decisión parlamentaria objetiva? ¿Tienen los órganos parlamentarios el deber de serlo? ¿Están hoy orientados los procedimientos parlamentarios al hallazgo de la verdad? ¿Está sujeta la decisión política a parámetro objetivo alguno? ¿No se caracteriza precisamente por lo contrario?. El objeto de la investigación parlamentaria, señala A. ARÉVALO GUTIÉRREZ, «no es llegar a un veredicto fundado en Derecho, sino obtener una valoración política, desde el punto de vista de la oportunidad, conveniencia y acierto de la actividad investigada, cuyos efectos son igualmente políticos»<sup>39</sup>. Si, aun en la estadística judicial, el delito de falso testimonio suele relativizarse por la frecuencia con que se supone que se comete<sup>40</sup>, ¿hay motivo para pensar que pueda ocurrir algo diferente en la vía parlamentaria?

Ya durante la tramitación de la que sería Ley Orgánica 5/1984 se suscitó la posibilidad de tipificar el falso testimonio ante las comisiones de investigación. Una enmienda del Diputado del Grupo Mixto Pérez Royo lo pretendió, aunque la propuesta fue unánimemente descartada con un argumento expuesto de forma concisa, pero clara, en el Informe de la Ponencia del Congreso: «aceptar dicha enmienda supondría dar un carácter jurisdiccional o cuasi jurisdiccional a las comisiones de investigación en contra evidentemente del espíritu y la letra del citado artículo

37 J. BERNAL VALLS, *El falso testimonio*, Madrid, Tecnos, 1992, págs. 33-34.

38 Al respecto, véase I. DE OTTO, *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Barcelona, Ariel, 1987, págs. 288-289; del mismo autor, *Estudios sobre el Poder Judicial*, Madrid, Ministerio de Justicia, 1989, págs. 63-64; J. L. REQUEJO PAGÉS, *Jurisdicción e independencia judicial*, Madrid, CEC, 1989, págs. 234-235. También son de interés, últimamente las consideraciones de E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Democracia, Jueces y control de la Administración*, Madrid, Civitas, 1995, págs. 120-126.

39 A. ARÉVALO GUTIÉRREZ, «Las comisiones de investigación de las Cortes Generales...», cit., pág. 179.

40 J. BERNAL VALLS, «El falso testimonio: cuestiones procesales y sustantivas», en I. SERRANO BUTRAGUEÑO, et al., *Delitos contra la Administración de Justicia*, Granada, Comares, 1995, pág. 159.

(76) de la Constitución»<sup>41</sup>. Lo que entonces fue unánimemente rechazado para la Ley Orgánica 5/1984 ha terminado por prosperar en el Código, y no sólo para las comisiones de investigación de las Cortes, sino también para las de las Asambleas autonómicas, aunque ha habido que superar algunas vacilaciones y reparos iniciales.

Con ocasión de la discusión de la enmienda del Grupo Federal IU-IC, algún Diputado, cuando todavía no se había fraguado el acuerdo que le daría éxito a la iniciativa, expresaba dudas que no dejaban, ni dejan aun hoy, pese al acuerdo alcanzado, de ser razonables: «Una figura delictiva prevista para quien no dice la verdad en su condición de testigo – no en su condición de imputado, porque en las comisiones de investigación no hay esa diferenciación–, ante un Tribunal de Justicia se traspone a las comisiones parlamentarias de investigación». «Lo que ocurre es que no podemos nunca perder la perspectiva de que las Cortes no investigan delitos ni son una unidad de policía judicial. Las Cortes, fundamentalmente, lo que exigen es responsabilidad política y también la pueden exigir, por supuesto, por no decir la verdad» (Diputado Mohedano Fuertes)<sup>42</sup>.

Incluso el propio enmendante estuvo a punto de retirar su enmienda al reconocer, por boca del Diputado López Garrido, «la dificultad de introducir el falso testimonio, figura prevista para los procedimientos judiciales, dentro del procedimiento atípico y más bien político de las comisiones de investigación»<sup>43</sup>. Si no lo hizo fue porque cuando lo pensó, su otra enmienda para suprimir el falso testimonio de los procedimientos administrativos, basada precisamente en lo inadecuado de extender el delito de falso testimonio fuera de las causas judiciales, no contaba en esos momentos con ninguna posibilidad de ser aceptada: «Yo tenía pensado, en congruencia – añadía López Garrido–, si se hubiese aceptado la enmienda que pretende que desaparezca la figura de falso testimonio en los procesos administrativos, retirar esta enmienda en cuanto a las comisiones de investigación parlamentaria; pero no lo voy a hacer así porque nos parece que, si se mantiene el falso testimonio en procedimientos administrativos, debería mantenerse

41 *BOCG, Congreso de los Diputados*, II Legislatura, Serie A, núm. 54-I-2, de 17 de diciembre de 1983, pág. 440/4.

42 *Cortes Generales, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisiones, V Legislatura, núm. 556, Comisión de Justicia e Interior, Sesión núm. 67, de 7 de junio de 1995, pág. 15823.

43 *Ibidem*, pág. 15824.

en procedimientos ante las comisiones de investigación»<sup>44</sup>. El resultado final fue que el falso testimonio se suprimió en los procesos administrativos, pero se ha quedado en los procedimientos parlamentarios de investigación: una incongruencia, cabría apostillar, si hubiera que seguir hasta el final el razonamiento del propio enmendante.

La oportunidad de la enmienda era, desde luego, indiscutible. Apenas un año antes se habían constituido, en una verdadera eclosión, conocidas comisiones de investigación, algunas todavía abiertas cuando se discutían las enmiendas. De 1994 habían arrancado, en efecto, la Comisión «Roldán», la Comisión «Banesto», o la Comisión «Mariano Rubio». Y los testimonios en algunas de ellas, que no es preciso recordar, fueron particularmente problemáticos: «la experiencia reciente de comisiones de investigación desarrolladas en esta Cámara ha puesto de manifiesto la necesidad de proteger la seriedad y el rigor de las declaraciones ante estas comisiones de investigación», aducía el enmendante<sup>45</sup>.

Pero, como a menudo sucede con las soluciones legales adoptadas así, en caliente, está por ver si el resultado será el querido o si, por el contrario, se habrá dado un paso más hacia una poco deseable judicialización de la vida política<sup>46</sup> mediante la incorporación a los procedimientos parlamentarios de un cuerpo extraño y la aplicación desproporcionada del remedio penal (o, cuando menos, del consistente en la privación de libertad) para proteger un bien y garantizar un fin, la verdad, que es más que dudoso que formen parte de la lógica y la naturaleza propias de los procedimientos políticos. El principio de intervención mínima que, tal como señala la Exposición de Motivos, ha querido acoger el Código, requiere que el recurso penal sea inevitable<sup>47</sup>: ¿lo es realmente en este campo?

No se oculta que en algún otro sistema también se tipifica el falso testimonio ante las comisiones de investigación<sup>48</sup>. Pero no cabe desconocer tampoco que, donde existe, la tipificación no es de ahora: viene de otro tiempo y de otras experiencias, que derivan de la matriz británica,

44 *Ibidem*, pág. 15825.

45 *Ibidem*, pág. 15821.

46 A propósito en particular de las comisiones de investigación, véase F. CAAMAÑO, «Comisiones parlamentarias de investigación vs. Poder Judicial: paralelismo o convergencia (Apuntes para su debate)», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 6, 1994, págs. 153-176, así como el debate que se publica adjunto y, dentro de él la intervención de R. Punset Blanco, págs. 182-185.

47 J. CÚRDOBA RODA, «Nuevas formas de delito y principio de intervención mínima», *La Ley*, núm. 4043, de 24 de mayo de 1996, pág. 3.

48 F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *El Parlamento y sus instrumentos...*, cit., pág. 212.

con procedimientos, como es bien sabido, caracterizados originariamente por acusados rasgos judiciales y con Cámaras inicialmente dotadas de poderes jurisdiccionales (alguno retenido hasta hoy)<sup>49</sup>.

Las reservas planteadas no hacen sino aumentar en el caso de las comisiones de investigación de las Asambleas autonómicas, que son las que aquí específicamente importan. Como en la tipificación de las incomparecencias, vuelven a faltar, aparte de un pasado que pueda ayudar a comprender soluciones actuales, elementos constitucionales relevantes para asimilar su posición institucional con la de las Cámaras de las Cortes Generales. Además, el examen de los Diarios de Sesiones hace dudar bastante de que la aplicabilidad del falso testimonio a las comisiones de investigación autonómicas haya sido, a diferencia en esto de la tipificación de las incomparecencias, buscada de un modo enteramente deliberado.

En efecto, las enmiendas que presentó el Grupo de CIU para extender a las comisiones de investigación autonómicas lo dispuesto inicialmente sólo para las comisiones de investigación del Congreso, del Senado o de ambas Cámaras, se formularon al art. 481 del Proyecto, que no tipificaba el delito de falso testimonio en las únicas comisiones de investigación (de Congreso, Senado o ambas Cámaras) que contemplaba, sino solamente el delito de incomparecencia. Por su parte, la enmienda del Grupo Federal de IU-IC que propuso la tipificación del delito de falso testimonio en las «comisiones parlamentarias de investigación» se formuló al art. 435.4 del Proyecto, relativo al falso testimonio en los procesos judiciales. Quiere eso decir que la extensión a las comisiones de investigación autonómicas del delito de falso testimonio no pudo estar en la voluntad de los enmendantes. No pudo estarlo en la voluntad del Grupo de CIU, porque lo que proponía su enmienda era extender a las comisiones de investigación autonómicas el delito de incomparecencia, el único que tipificaba el Proyecto en relación con las comisiones de investigación (de Congreso, Senado o ambas Cámaras). Tampoco pudo estarlo en la del Grupo de IU-IC, porque las únicas comisiones parlamentarias de investigación que contemplaba el Proyecto, las únicas por consiguiente ante las que se podría incurrir en el delito de falso testimonio, eran las del Congreso, el Senado o ambas Cámaras. Dicho de otro modo, el tratamiento penal que el Grupo de CIU pretendía extender a las comisiones de in-

<sup>49</sup> No es casual que el falso testimonio ante las Cámaras o sus comisiones sea estudiado en el tratado de E. MAY (*Parliamentary Practice*, 21ª ed., Londres, Butterworths, pág. 116) en el Capítulo 9, dedicado en general a los desacatos (contempts), justo a continuación del Capítulo relativo a la jurisdicción penal de las Cámaras.

investigación de las Asambleas autonómicas no incluía el delito de falso testimonio (aunque, con toda seguridad, la propuesta de extensión no habría variado de haberlo incluido) y la tipificación del delito de falso testimonio ante las comisiones de investigación que perseguía el Grupo Federal de IU-IC no contemplaba las comisiones de investigación de las Asambleas autonómicas (y aquí no es tan seguro cuál hubiera sido el criterio del enmendante).

Pues bien, la extensión del falso testimonio a las comisiones de investigación autonómicas se produce en cierto modo «de carambola»: cuando, a resultas de los avatares de la enmienda del Grupo Federal de IU-IC, la tipificación del delito de falso testimonio ante las comisiones parlamentarias de investigación que, pensando únicamente en las estatales, proponía la enmienda se saca del que fuera art. 435.4 del Proyecto y se lleva al que fuera art. 481 ya se había aceptado en éste (desde el Informe de la Ponencia del Congreso) la enmienda del Grupo de CIU para extender a las comisiones de investigación autonómicas el delito de incomparecencia, de forma que la expresión «comisión parlamentaria de investigación», concebida por el Grupo de IU-IC para las comisiones de investigación estatales en el 435.4, venía a englobar, sólo por su desplazamiento a otro precepto (el entonces art. 481 y actual 502), también a las comisiones de investigación autonómicas.

## 2 LA DENEGACIÓN DE INFORMACIÓN ESCRITA

Otro apunte, éste para señalar la falta de tipificación de la negativa a facilitar información escrita a las comisiones de investigación y de la obstaculización en su obtención.

Llama la atención esta omisión primero porque, en el conjunto de la nueva regulación penal, no deja de contrastar con la tipificación de la negativa a comparecer para prestar testimonio: se sanciona, pues, la negativa a dar información oral; no, en cambio, a dar información escrita.

Llama la atención también porque la solicitud de información escrita se vincula a la esencia misma de las comisiones de investigación (el conocido *the power to send...*) y constituye, sin duda, uno de los instrumentos más frecuentemente utilizados por ese tipo de comisiones: si el objetivo del Código es, como parece, fortalecer a las comisiones de investigación con remedios

penales, habría sido coherente cubrir también esa facultad, de uso menos aparente que la de emplazar a comparecer, pero de resultados seguramente bastante más efectivos.

Y llama la atención, por último, también porque, en cambio, si se ha tipificado la negativa a facilitar información escrita a órganos auxiliares de los Parlamentos, tanto nacional como autonómicos, como son los Defensores del Pueblo y Tribunales de Cuentas. Según el art. 502.2, en la misma pena que la aplicable a la incomparecencia ante las comisiones de investigación «incurrirá la autoridad o funcionario que obstaculizare la investigación del Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas u órganos equivalentes de las Comunidades Autónomas, negándose indebidamente el envío de los informes que éstos solicitasen o dificultando su acceso a los expedientes o documentación administrativa necesaria para tal investigación».

Es inevitable preguntarse si será coherente haber dejado sin tipificar la negativa o la obstaculización cuando las que piden la información son las propias Asambleas a través de sus comisiones de investigación.

La necesidad de obligar, al menos a las Administraciones, a colaborar con las comisiones de investigación mediante la remisión de la información escrita que puedan solicitarles ya se había hecho sentir antes de la aprobación del Código. Y, como en el caso de las comparecencias, también doctrinalmente se había reparado en ello: «la propia virtualidad fáctica de las Comisiones de investigación depende de la posibilidad de contar con toda la documentación precisa para llenar cumplidamente sus funciones -documentación que, obviamente, deberá suministrarse y estar a disposición de los miembros de la Comisión antes de la celebración de las comparecencias, si se quiere que éstas resulten operativas-, debiendo haberse previsto expresamente la obligación del Ejecutivo y de la Administración correspondiente de remitir con celeridad cualesquiera documentos que le fueran solicitados, evidentemente con el límite de aquellos que por su carácter estuvieran sometidos al régimen establecido por la Ley de Secretos Oficiales»<sup>50</sup>.

50 A. ARÉVALO GUTIÉRREZ, «Las comisiones de investigación de las Cortes Generales...», cit. pág. 194.

Expresión de esa necesidad fue, a nivel estatal, el Real Decreto-Ley 5/1994, de 29 de abril, por el que, respecto de las Comisiones de investigación el Congreso, Senado o ambas Cámaras, se regula la obligación para la Administración 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 nivel autonómico, se hizo ver asimismo en la ya referida Ley de Navarra 21/1994, de 9 de diciembre, que obliga al Departamento de Economía y Hacienda de esa Comunidad a proporcionar declaraciones tributarias y otras informaciones a las comisiones de investigación del Parlamento Foral. Igualmente habría que consignar la también aludida previsión incorporada al art. 113.1.e) de la Ley General Tributaria por la Ley 25/1995, de 20 de julio, que establece como obligación de la Administración tributaria «la colaboración con las comisiones parlamentarias de investigación en el marco legalmente establecido», fórmula, que, al no diferenciar unas de otras, parece aplicable a las comisiones parlamentarias de investigación tanto estatales como autonómicas. Pero, con todo, no hay en esas normas establecida una sanción específica para el caso de inobservancia de los deberes que imponen.

Con la salvedad de Navarra, en el resto de las Comunidades Autónomas, o no hay ninguna disposición al respecto o se previene (Cataluña, Galicia, Andalucía, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha, Castillas y León, Cantabria y Extremadura) que la negativa a facilitar información por parte de funcionarios y empleados públicos de la Administración autonómica, no ya a específicamente a las comisiones de investigación sino a cualesquiera otras comisiones, será puesta en conocimiento de sus superiores por el Presidente de la Cámara «por si procediera exigirles alguna responsabilidad».

Con referencia al menos a las Comunidades Autónomas, que son las que aquí se tratan, no estaría de más acaso tipificar en las respectivas Leyes de función pública, entre las faltas más graves, el proceder de los empleados públicos autonómicos de no facilitar u obstaculizar información escrita que sea recabada a la Administración de la Comunidad por las comisiones de investigación que se creen en la Asamblea respectiva, para que la cláusula reglamentaria «por si procediera exigirles alguna responsabilidad» tenga algún contenido y razón de ser. Es una solución que está al alcance de cada Comunidad Autónoma y, en el marco de una forma de gobierno parlamentaria, no cabe decir que, sin incluir como no incluye, medidas penales, resulte desproporcionada. Acaso habría sido también para los Defensores del Pueblo y Tribunales de Cuentas a los que se circunscribe el nuevo Código Penal más mesurada que la de privación de libertad por la que este último ha optado. El término de la III Legislatura provocó la caducidad

en la Junta General del Principado de Asturias, cuando ya había sido tomada en consideración por el Pleno de la Cámara, de una Proposición de Ley (del Grupo de Izquierda Unida) que pretendía añadir a las faltas muy graves del régimen disciplinario de los funcionarios del Principado «la negativa a facilitar la información requerida por las comisiones de investigación de la Junta General»<sup>51</sup>.

#### IV INCIDENCIA DE LA NUEVA REGULACIÓN PENAL EN EL ÁMBITO FUNCIONAL Y EN EL RÉGIMEN DE CREACIÓN DE LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN DE LAS ASAMBLEAS AUTONÓMICAS

Una última consideración acerca de las posibles repercusiones de la nueva regulación penal en el régimen de creación y en ámbito de actuación de las comisiones de investigación de las Asambleas autonómicas<sup>52</sup>.

Al amparo del nuevo Código, «cualquiera» puede ser llamado a comparecer ante las comisiones de investigación. El Código no hace, en efecto, ninguna precisión: «Los que (...) dejen de comparecer», dice el art. 502.1. «Cualquiera» implica lo mismo particulares que empleados y responsables públicos; y particulares y empleados o responsables públicos de no importa dónde: de la propia Comunidad Autónoma, pero también de las dieciséis restantes y del Estado, de la Administración autonómica, de la periférica o de la local. «Cualquiera». Hasta ahora, la voluntariedad de la comparecencias restaba importancia a la concreción de los Reglamentos parlamentarios sobre los susceptibles de ser llamados a comparecer. A partir del Código, la imprecisión cobra otra dimensión: el que no comparezca incurrirá en delito; el que comparezca

<sup>51</sup> *BOJG*, III Legislatura, Serie B, núm. 28.1, de 18 de mayo de 1994.

<sup>52</sup> Me remito a lo que ya pude anticipar en «Insuficiencias del control parlamentario en las Comunidades Autónomas», en E. AJA (Dirig.), *Informe Comunidades Autónomas 1995*, vol. I, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 1996, págs. 642-646.

pero falte a la verdad, también. Las preguntas son inevitables. Entre otras: ¿incurrirá en delito el Ministro que no atienda el requerimiento de una comisión de investigación autonómica? ¿o el Consejero de una Comunidad Autónoma que no comparezca ante una comisión de investigación creada en otra?

El Código no distingue, pero no es difícil tampoco pensar en las consecuencias de una aplicación indiscriminada de sus previsiones: multiplicado por diecisiete Comunidades con mayorías y minorías diferentes, el efecto penal podría generar un fuego cruzado de emplazamientos y no personaciones en principio delictivas verdaderamente problemático. Alguna delimitación parece conveniente.

Defendiendo una enmienda de texto alternativo del Grupo Popular al entonces Proyecto de la Ley Orgánica 5/1984, para impedir que, entre otros, pudieran ser citados a comparecer ante las comisiones de investigación estatales los Presidentes de las Comunidades Autónomas, el Diputado Herrero y Rodríguez de Miñón aducía «el mantenimiento del sistema de distribución de poderes horizontales y territoriales que establece la Constitución»<sup>53</sup>. Ese sistema debiera ser cabalmente el punto de partida para intentar delimitar lo que el Código ha dejado enteramente abierto.

Con arreglo a los Estatutos de Autonomía, que siguen en eso al art. 76.1 de la Constitución, las comisiones de investigación sólo pueden crearse para investigar «asuntos de interés público». Únicamente, el Estatuto de Castilla-La Mancha precisa que el interés ha de serlo «para la región» (art. 11). En otras Comunidades (La Rioja, Baleares, Comunidad Valenciana, Madrid), son los Reglamentos parlamentarios los que requieren que el interés público lo sea de la Comunidad Autónoma. Pero, expresada o no, la *conexión autonómica* del interés público va implícita en la investigación parlamentaria que pueda acometerse en las diferentes Comunidades: todas las potestades de las Asambleas autonómicas están sujetas a esa conexión (salvo autorización expresa de la Constitución, como la del art. 87.2, o del bloque de constitucionalidad, como la del art. 31.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en la interpretación que éste ha termi-

53 Cortes Generales, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, II Legislatura, Sesión Plenaria núm. 68, de 2 de noviembre de 1983, pág. 3190.

nado por darle, aparte de que en ninguno de esos casos se trata propiamente de potestades), y no hay razón para que no lo esté la de investigación.

La *conexión autonómica* del interés público deberá servir para poner límites en la determinación de los sujetos controlados y en la exigencia de responsabilidades políticas. J. GARCÍA MORILLO ha podido señalar ya a propósito de las comisiones de investigación de las Asambleas autonómicas: «Por una parte, es claro que su actuación debe circunscribirse a su respectivo ámbito territorial. Por otro lado, ninguna de ellas puede intentar, mediante las Comisiones de investigación, controlar a órganos públicos que no están sometidos a su control y si lo están a un control ajeno, ni, por consiguiente, controlar el ejercicio de competencias que corresponden a otros órganos distintos de ellas mismas o los por ellas controlados»<sup>54</sup>.

En la práctica, la delimitación no será siempre fácil, empezando porque los límites con los que se opera no son absolutamente rígidos.

No será fácil que la limitación territorial impida la creación u obstaculice el funcionamiento de las comisiones de investigación autonómicas cuando las actuaciones investigadas puedan tener, lo que, sin embargo, no será improbable, alguna derivación secundaria fuera de la Comunidad respectiva, cuya aclaración por o ante las comisiones sea imprescindible para sus trabajos (investigación sobre posible corrupción de un parlamentario o de un consejero vinculada a actuaciones fuera de la Comunidad). «El deber de auxilio recíproco» (STC 18/92, FJ 4), de «recíproca ayuda y mutua lealtad» (STC 96/86, FJ 3) entre los poderes del Estado y de las Comunidades Autónomas y entre los de éstas (STC 64/90, FJ), que el Tribunal Constitucional ha identificado en la base misma del sistema autonómico, llevaría a flexibilizar el límite territorial. En Alemania, a partir del deber de mutua asistencia «judicial y administrativa» entre Federación y Estados que establece el art. 35.1 de la Constitución, es bastante pacífica en la doctrina la tesis que admite que las investigaciones de las comisiones de los Landtags no se detengan necesariamente en los límites territoriales del Land de que se trate<sup>55</sup>.

54 J. GARCÍA MORILLO, «Principio de autonomía y control parlamentario...», cit. pág. 167. Véase también R. PUNSET BLANCO, loc. cit., págs. 185-186.

55 W. SIMONS, *Das Parlamentarische Untersuchungsrecht im Bundesstaat*, Berlín, Dunker & Humboldt, 1991, pág. 227.

Por su parte, la limitación competencial impide claramente que la investigación se ordene para controlar o exigir responsabilidades a autoridades que no lo sean de la Comunidad. Pero bien puede ocurrir que no sea factible, ni razonable, valorar lo que sea imputable a las autoridades autonómicas sin conocer también lo que haya podido deberse a autoridades distintas, del Estado o de otras Comunidades Autónomas, o que cueste deslindar actuaciones de unas y otras autoridades con criterios de competencia, bien porque las actuaciones transcurran, como suele suceder, por cauces informales (entrevistas, correspondencia, etc.), y sean por eso difícilmente enjuiciables en términos de competencia, bien porque se trate de asuntos, lo que no será nada infrecuente, en los que autoridades estatales y autonómicas compartan competencias y en los que, si la línea competencial fuera un muro infranqueable, la investigación quedaría seguramente abocada al fracaso. El deber de «recíproca ayuda y mutua lealtad» haría también en casos como éstos reprochable la obstaculización o la negativa a colaborar de autoridades del Estado o de otra Comunidad, sin perjuicio de que las conclusiones de la investigación (las conclusiones, pero no el procedimiento que permita alcanzarlas) hayan de contraerse a las de la Comunidad correspondiente.

El caso de la Comisión de investigación sobre «las actuaciones realizadas para la instalación de una refinería de petróleo en Asturias» constituida en la Junta General durante la III Legislatura puede ser bastante ilustrativo. «Las actuaciones» no se circunscribían estrictamente al ámbito territorial del Principado y a las autoridades de la Comunidad. Se recabó información escrita (que en algún caso se facilitó) y comparencias (que no se celebraron) de autoridades estatales y de otra Comunidad (Castilla y León). En sus conclusiones, la Comisión propuso al Pleno poner de manifiesto la responsabilidad no sólo de autoridades de la Comunidad, sino también de algunas del Estado. El Pleno, sin embargo, eliminó toda alusión a las autoridades del Estado<sup>56</sup>.

Pero aun cuando la delimitación no sea fácil, el nuevo marco penal aconseja no dejar de hacerla. Ante todo, en el acuerdo mismo de creación de las comisiones de investigación. La exigencia, sólo explícita en algún Reglamento (Cortes de Castilla-La Mancha y Parlamento Vasco), de que la propuesta de creación delimite con claridad su objeto se vuelve particularmente necesaria. Otra medida de racionalización en la que acaso cabría pensar sería en no desapoderar enteramente a las mayorías de toda facultad de vetar solicitudes de comparencia. Tratándose de otro tipo de comisiones, es razonable, para potenciar su funcionalidad, dejar el instrumento de

56 *BOJG*, III Legislatura, Serie E, núms. 239, de 20 de diciembre de 1994, y 242, de 16 de enero de 1995.

las comparencias en manos de las minorías, de modo que puedan hacerlas preceptivas aun sin el respaldo de las mayorías. Ya les está reconocido en los Parlamentos de Andalucía, Baleares y Navarra y en las Cortes de Aragón y de Castilla y León. Sin embargo, reconocer a las mayorías la capacidad de impedir las comparencias en las comisiones de investigación pudiera ser una excepción a ese régimen general que se justificaría como precaución razonable ante los ocasionales efectos perversos de la nueva regulación penal en el conjunto del sistema autonómico. Vincular el consentimiento de la mayoría a la generación de eventuales supuestos (los de incomparecientes) susceptibles de sanción penal no sería infundado. No se está pensando tanto en requerir el acuerdo explícito de la mayoría como su no disconformidad expresa.

Pero incluso podría darse un paso más y llegar hasta la forma misma de creación de las comisiones. Actualmente, es necesario (con la salvedad de las Cortes de Castilla y León, a las que luego se hará referencia) el acuerdo de la mayoría para la creación de comisiones de investigación. No son pocos, sin embargo, los que entienden que, con el objetivo de fortalecer la capacidad fiscalizadora de este tipo de comisiones, su creación debiera ser preceptiva cuando sea solicitada por una minoría aun cuando no cuente con el respaldo de la mayoría.

La posibilidad del efecto penal, aunque no sea concluyente, acaso lleve a reparar en la utilidad de no desapoderar tampoco aquí a las mayorías de toda facultad, como medida igualmente racionalizadora en el conjunto del sistema autonómico.

A ese fin, la cláusula del interés público que, en los Estatutos de Autonomía (en esto, como la Constitución respecto de las Cortes), define el presupuesto habilitante de la creación de comisiones de investigación en las Asambleas autonómicas, y cuyo concreto alcance en cuanto tal presupuesto habilitante está aún por explorar en nuestra doctrina<sup>57</sup>, podría desplegar también consecuencias procedimentales relevantes para lo que aquí importa.

57 Mayor atención viene prestándole, en cambio, la doctrina alemana al interés público como requisito de admisibilidad de las investigaciones parlamentarias. Véase, así, S. STUDENROTH, *Die parlamentarische Untersuchung privater Bereiche*. Baden-Baden, Nomos Verl.-Ges, 1992, págs. 57-103; W. RICHTER, *Privatpersonen in parlamentarischen Untersuchungsausschuß*, Munich, Vahlen, 1990, págs. 30-46. Recientemente ha venido a señalar E. GARCÍA DE ENTERRÍA «Una nota sobre el interés general como concepto jurídico indeterminado», *Revista Española de Derecho Administrativo*.

El Tribunal Constitucional ha precisado que «en un Estado democrático de Derecho que proclama como valores superiores del ordenamiento jurídico 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 (...)» (STC 130/91, FJ 5). Esta doctrina, que reconoce en la voluntad mayoritaria la «vía natural» de manifestación del interés público, podría blandirse para mantener en la mayoría la facultad de decidir la creación de Comisiones de investigación, en la medida en que, en efecto, únicamente procede cuando de «asuntos de interés público» se trate, o, al menos, para no dejarla sin capacidad alguna de veto sobre las propuestas de las minorías<sup>58</sup>.

Las Cortes de Castilla y León incorporaron en la reforma de su Reglamento de 1990 (art. 50) una fórmula a mitad de camino, que favorece los derechos de las minorías en la creación de Comisiones de investigación, pero que no desapodera enteramente a la mayoría de todo margen de maniobra<sup>59</sup>, y que, por ello, puede ahora ofrecer particular interés. En esa Asamblea, cuando la solicitud de creación aparezca suscrita al menos por dos Grupos o la quinta parte de parlamentarios, se entenderá creada la Comisión (siempre naturalmente que la solicitud sea admitida a trámite por la Mesa) con tal que durante los quince días siguientes al de la publicación de la solicitud en el Boletín Oficial de la Cámara ningún Grupo se oponga; si alguno lo hace, la creación será debatida en el Pleno, pero para que la Comisión no se cree será necesario que en

núm. 89, 1996, pág. 72): «interés general o interés público son guías claras que utiliza el constituyente para organizar instituciones o actuaciones públicas. En modo alguno podrían interpretarse, precisamente, como expresiones que habiliten a los titulares de los poderes públicos para acordar lo que su buen querer o su imaginación puedan sugerirles. Ese podría ser un buen punto de partida también para encontrar los límites de la cláusula del interés público en las comisiones de investigación. Algún intento, indudablemente poco acertado, en A. ARCE JANÁRIZ, «Creación, composición y órganos directivos de las comisiones parlamentarias», en J. C. DA SILVA OCHOA (Coord.), *Las comisiones parlamentarias*, Vitoria-Gasteiz, Parlamento Vasco, 1994, págs. 260-263.

58 J. GARCÍA MORILLO («Principio de autonomía y control parlamentario...», cit., pág. 160, nota 14) considera «cuestionable» la aplicación de la doctrina de la citada STC 130/91, «ya que es claro que la mayoría requerida será la exigida por las normas correspondientes, y no otra; si acaso, podría cuestionarse la exigencia de una mayoría parlamentaria tan alta que tornara inviable el acuerdo». Así es, indudablemente. Lo que quiere señalarse, al hacer invocación de la doctrina de la STC 130/91, es que, cualquiera que sea la mayoría, que, como señala J. GARCÍA MORILLO, no habrá de ser tan alta que impida el acuerdo, es que, al menos, ha de haber una mayoría que respalde la creación de este tipo de comisiones, lo que se lograría si, como se sugiere en el texto, la creación de las comisiones de investigación, aun no necesitando el respaldo expreso de la mayoría, requiriera, no obstante, su no disconformidad expresa.

59 Desde su reforma de 1994, el Reglamento de la Diputación General de La Rioja reconoce la facultad de proponer la creación de comisiones de investigación a un mínimo de dos Grupos o de la quinta parte de los Diputados y previene que, sometida en todo caso a debate y votación en el Pleno, «la aprobación de las comisiones de investigación se producirá siempre que no se oponga la mayoría simple de la Cámara» (art. 40.2). Al no arbitrar, a diferencia la fórmula de las Cortes de Castilla y León que se explica en el texto, el modo de evitar el debate y votación, que parece necesario en todo caso, el requisito (para que la comisión se cree) de que la mayoría simple no se oponga a la creación supondrá necesariamente que habrá una mayoría simple que, por el contrario, apoyará la creación, pues la mayoría simple, como es bien sabido, se alcanza cuando los votos afirmativos superan a los negativos cualquiera que sea el número de las abstenciones: o hay más síes que noes o hay más noes que síes; *tertium non datur*.

contra de su creación vote la mayoría absoluta de los Procuradores <sup>60</sup>.

60 Sobre alguno de los problemas que puede vérselo a esa fórmula, en la medida en que hace depender una de las posibles ponderaciones del interés público (la que concluiría en su no concurrencia) de una mayoría cualificada, A. ARCE JANÁRIZ, «Creación, composición...», cit., pág. 266. Aprovecho para hacer un precisión ante la discrepancia que amablemente manifiesta A. ARÉVALO GUTIÉRREZ («Las comisiones de investigación de las Cortes Generales...», cit., pág. 146, n. 64), para quien las objeciones serían asumibles si se estuviera hablando de la aprobación de las conclusiones de las comisiones de investigación, «es decir, en el momento de la decisión, pero que no puede(n) suscribirse referido a la creación de un órgano de trabajo – esto es, en la fase de instrucción– que ha de desarrollar un encuesta cuyo fruto será un documento de trabajo no vinculante para el Pleno». Creo, respetando y agradeciendo la discrepancia, que esa crítica no desactiva las objeciones, por cuanto la cláusula del interés público cuando precisamente es relevante es, por mandato estatutario, en el momento de creación de las comisiones y no en el de aprobación de las conclusiones. El interés público es requisito del acto de creación, no del acto de aprobación de las conclusiones. Podrá no concurrir en las conclusiones aprobadas, si la comisión o el Pleno se desvían del acuerdo de creación, pero no podrá crearse la comisión si en la propuesta de investigación, cualquiera que sea su resultado final, no hay interés público. Por eso, cuando, a mi juicio, hay que calibrar si la exigencia en materia de interés público de una mayoría cualificada está o no justificada es en el momento en el que es preciso estatutariamente verificar si el interés público concurre o no. No hace falta decir, en fin, que el sentido de las objeciones no es el de requerir mayoría absoluta también para la aprobación de las conclusiones. El sentido es, contrariamente, el de hacer depender de la mayoría simple todo el procedimiento de la investigación parlamentaria: desde la creación (bastaría que no se opusiera la mayoría simple, en lugar de la absoluta), como en el de terminación (aprobación de las conclusiones por mayoría igualmente simple).