

EL OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA

THE SCOOP OF PARLIAMENTARY INQUIRY

Brian Buchhalter Montero

Universidad Complutense de Madrid

Cómo citar / Nola aipatu: Buchhalter Montero, B. (2024). El objeto de la investigación parlamentaria. *Legebiltzarreko Aldizkaria - LEGAL - Revista del Parlamento Vasco*, 5: 62-105

<https://doi.org/10.47984/legal.2024.006>



RESUMEN

La investigación parlamentaria, como toda otra actividad del Estado, debe tener un objeto posible (natural y jurídicamente). Este objeto se delimita jurídicamente atendiendo a dos criterios: el interés público (art. 76.1 CE) y la vinculación con una competencia constitucional que las Cortes Generales tienen atribuida. Cuando la investigación parlamentaria no puede sustentarse en, simultáneamente, esos dos criterios, entonces es contraria a la Constitución. Aunque el primero de los criterios, el interés público, es nebuloso, la relación con un título competencial de las Cortes Generales simplifica la delimitación del objeto de la investigación parlamentaria. En este sentido, la posición institucional de la Jefatura del Estado, la división de poderes (horizontal y vertical) y el factor tiempo delimitan el objeto posible de la investigación parlamentaria.

PALABRAS CLAVE

Comisiones parlamentarias de investigación, interés público, Poder Judicial, separación de poderes, organización territorial.

LABURPENA

Ikerketa parlamentarioak, Estatuaren beste edozein jarduerak bezala, objektu posible bat izan behar du (naturalki eta juridikoki). Objektu hori juridikoki bi irizpideren arabera mugatzen da: interes publikoa (EKren 76.1 artikulua) eta Gorte Nagusiek esleituta duten konstituzio-eskumenarekiko lotura. Ikerketa parlamentarioa ezin bada aldi berean bi irizpide horietan oinarritu, orduan Konstituzioaren aurkakoa da. Lehen irizpidea, interes publikoa, lausoa bada ere, Gorte Nagusien eskumen-tituluarekin duen harremanak sinplifikatu egiten du Legebiltzarraren ikerketaren objektuaren mugaketa. Ildo horretan,

Estatuko Buruzagitzaren kokapen instituzionalak, botere-banaketak (horizontala eta bertikala) eta denbora-faktoreak mugatu egiten dute ikerketa parlamentarioaren objektu posiblea.

GAKO-HITZAK

Ikerketa-batzorde parlamentarioak, interes publikoa, Botere Judiziala, botere-banaketa, lurralde-antolamendua.

ABSTRACT

Parliamentary enquiry, like any other State activity, must have a possible object (naturally and legally). This object is legally defined according to two criteria: the public interest (art. 76.1 CE) and the link with a constitutional

competence attributed to the Cortes Generales. When the parliamentary investigation cannot be based on these two criteria simultaneously, then it is contrary to the Constitution. Although the first of the criteria, the public interest, is nebulous, the link with a competence attributed to the Cortes Generales simplifies the delimitation of the object of the parliamentary enquiry. In this sense, the institutional position of the Head of State, the division of powers (horizontal and vertical) and the time factor delimit the possible object of the parliamentary enquiry.

KEYWORDS

Parliamentary committees of enquiry, public interest, judiciary, separation of powers, territorial organisation.

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. LA DETERMINACIÓN DEL OBJETO Y EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA.
- III. INTERÉS PÚBLICO COMO HABILITACIÓN Y COMO LÍMITE: BREVE CONTRASTE CON EL PROCESO PENAL. 1. Doctrina y jurisprudencia. 1.1. Concepto fáctico. 1.2. Concepto normativo. 1.3. Toma de posición: interés público como interés político normativamente delimitado. 2. Interés público en la praxis. 3. Control jurisdiccional.
- IV. LAS CPI COMO COROLARIO DE LAS FUNCIONES CONSTITUCIONALMENTE ATRIBUIDAS A LAS CORTES GENERALES. 1. Teoría amplia del corolario. 2. Toma de posición: teoría restrictiva del corolario.
- V. DELIMITACIÓN DEL OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA EN RELACIÓN CON LAS COMPETENCIAS DE LAS CORTES GENERALES. 1. La posición constitucional de la Jefatura del Estado. 1.1. Óbices procesales e investigación parlamentaria: la cuestión de la inviolabilidad. 1.2. Actuaciones al margen del ejercicio de funciones constitucionales. 1.3. Indagación para ejercitar funciones parlamentarias respecto de la Corona. 1.4. *Excursus*: la actividad de la familia real y de la familia del rey. 2. Implicaciones del principio de división de poderes. 2.1. Horizontal. 2.1.1. Respecto del Poder Legislativo. 2.1.2. Respecto del Poder Ejecutivo. 2.1.2.1. El Gobierno. 2.1.2.2. La Administración pública. 2.1.3. Algunas consideraciones sobre el Poder Judicial y análisis del Consejo General del Poder Judicial, del Ministerio Fiscal y del Tribunal Constitucional. 2.2. Vertical. 2.2.1. Ámbito internacional. 2.2.2. La Unión Europea. 2.2.3. Las comunidades autónomas. 2.2.4. Los entes locales.
- VI. TIEMPO: HECHOS PASADOS.
- VII. A MODO DE CONCLUSIÓN.

BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN¹

La investigación parlamentaria está prevista de manera expresa en la CE. El art. 76.1 CE establece, efectivamente, que el Congreso y el Senado, o ambas cámaras conjuntamente, podrán nombrar comisiones de investigación sobre “cualquier asunto de interés público”. Esta indeterminada cláusula no contribuye particularmente a la delimitación del objeto de la indagación parlamentaria que, en las últimas décadas, ha tendido a expandirse. A expandirse en ocasiones a costa del ámbito de actuación de otros poderes del Estado, especialmente del Poder Judicial. Esta circunstancia ha provocado dificultades notables, particularmente cuando las Cortes Generales indagan o pretenden indagar sobre los mismos hechos que la jurisdicción penal².

Sin embargo, los problemas no se agotan en las dificultades prácticas que suscita la simultaneidad de investigaciones (parlamentaria y judicial). Existen, más bien, complejidades relativas al objeto de la investigación que afectan directamente a la actividad del Parlamento. Por ejemplo, ¿en qué medida están habilitadas las Cortes para indagar sobre el Poder Ejecutivo o, incluso, sobre el Poder Legislativo? La *práctica* ha puesto recientemente de relieve que esas dificultades no son meramente teóricas y, por ejemplo, la comparecencia de la Presidencia del Congreso ante una comisión de investigación del Senado o de una asamblea autonómica plantea más dificultades de lo que a primera vista podría parecer.

De tal manera, para conocer en qué medida están habilitadas las Cortes Generales para indagar ciertos supuestos de hecho, es preciso concretar su ámbito de actuación y, particularmente, los objetos posibles. A este respecto hay, sobre todo, dos circunstancias que abordar: qué es un asunto de interés público (art. 76.1 CE) y sobre qué materias (de interés público) puede indagar el Parlamento. A eso se dedican las líneas que siguen.

II. LA DETERMINACIÓN DEL OBJETO Y EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA

Antes de abordar esos dos aspectos del objeto de la indagación parlamentaria 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 em-

1 Las abreviaturas utilizadas en este trabajo, al margen de las habituales en español jurídico, son las siguientes: BOC (*Boletín Oficial de las Cortes*); BOCA (*Boletín Oficial de las Cortes de Aragón*); BOPC (*Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña*); ConvViena (Convenio sobre Relaciones Diplomáticas firmado en Viena el día 18 de abril de 1961); CPI (comisión parlamentaria de investigación); DSCC (*Diario de Sesiones de las Cortes Constitucionales*); DSCG (*Diario de Sesiones de las Cortes Generales*); GG (*Grundgesetz*, ley fundamental de Alemania); OACI (Organización de Aviación Civil Internacional); RAM (Reglamento de la Asamblea de Madrid); RCD (Reglamento del Congreso de los Diputados); RSen (Reglamento del Senado); StGH (Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich, Tribunal estatal del Imperio alemán), y UAG (Ley de comisiones de investigación).

2 Sobre la cuestión y en detalle, *cfr.* Buchhalter Montero (2023: 43 y ss.).

bargo, derechos subjetivos³ y tampoco opera como valor absoluto⁴. De ahí se sigue que, frente a él, puedan imponerse otros bienes constitucionales (así sucede cuando se revisa excepcionalmente, por ejemplo, una sentencia penal firme: art. 954 y ss. LECrim).

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 libertad⁶. 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 (Buchholz, 1990: 38).

En este sentido, 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 claras⁸ (suerte de prohibición de *inquisitio generalis*). Expresamente lo exigen así las normas de algunos estados federados de Alemania⁹. 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 escuetamente¹⁰. Mucho más prolija fue la descripción del objeto de la CPI sobre el Plan de Vacunación contra la covid-19¹¹. Especialmente si se la compara con

3 STC 165/1999, de 27 de septiembre, FJ 2.

4 STC 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 17.

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 González del Campo (2019: 135 y ss.). Por otro lado, la facultad de nombrar una CPI nunca es absoluta o ilimitada (ATC 141/2016, de 19 de julio, FJ 5).

9 Art. 2.1 UAGHamb, y §§ 2.1 UAGBerl, 3.1 UAGBrand, 2.3 UAGBrem, 3.1 UAGNordWestf, 3.1 UAGSchlesHols, o 3.1 UAGRheinPfalz.

10 “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 favorecer 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, n.º 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, n.º 502, 22 de septiembre de 2022, p. 3).

11 BOCG, Congreso de los Diputados, serie D, n.º 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

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 2008¹². 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 CPI¹³.

Por otra parte, 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 formuladas¹⁴. También puede suponer la imposibilidad de producir otros efectos jurídicos, como reclamar información a diversas autoridades.

III. INTERÉS PÚBLICO COMO HABILITACIÓN Y COMO LÍMITE: BREVE CONTRASTE CON EL PROCESO PENAL

Aclarado lo anterior, es posible comenzar a examinar ahora el objeto de la investigación en concreto. El derecho español determina, como también sucede en otros países¹⁵, que las CPI pueden constituirse para indagar sobre “cualquier asunto de interés público” (arts. 76.1 CE, 59.1 RSen y 52.2 RCD)¹⁶. Este “interés público”, concepto “difuso, abstracto e indeterminado”, puede comportar, sin embargo, el riesgo de la confusión y de la manipulación (López Calera, 2010: 129). Esos nebulosos límites perjudican la posición jurídica de quienes han de enfrentarse a la indagación parlamentaria, sin

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”.

12 BOCCG, Congreso de los Diputados, serie D, n.º 18, 15 de abril de 2020, p. 39.

13 Cfr. Bundestag, *Drucksache*, n.º 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.

14 De ahí han derivado algunos autores estadounidenses una especial obligación de cuidado del Parlamento: “The result is to put on Congress the burden of carefully drafting resolutions which authorize investigating committees and endow them with compulsory process” (Gage, 1958: 662; Millikan, 1967: 646).

15 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”. Tal tesis no es compatible con el modelo español. Por otra parte, 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.

16 En la literatura relativa a las CPI, la cuestión del interés público se aborda con asiduidad. Cfr. Torres Bonet (1999: 106 y ss.), Gude Fernández (2000: 205 y ss.) o Torres Muro (1998: 77 y ss.).

saber exactamente qué esperar de ella¹⁷. Y, efectivamente, la cuestión de si concurre o no interés público se suscita con frecuencia. Así ha sucedido con una propuesta de creación CPI en el Congreso de los Diputados, que hubiera tenido por objeto indagar presuntos 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 (Roca Fernández, 2022: 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). 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 (*ibid.*: 414). 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 (Navas Castillo, 2000: 259; Santaolalla López, 1981: cap. XXVII, ep. 3; López Calera, 2010: 147; Punset, 2001: 400; Álvarez Ossorio-Fernández, 2000: 125). 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 (Härbele, 2006: 721). 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 público¹⁸. Una interpretación sistemática de todas ellas arroja la misma solución para la noción de “interés público” del art. 76.1 CE.

Estando clara 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

17 Conseil d'État (1999: 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”.

18 En contra de la asimilación de estos intereses, Conde-Pumpido Ferreiro (1986: 115 y ss.).

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, aprovechar los avances y perspectivas de otras disciplinas que tienen lo público (en tanto que político) como objeto, tal como sucede en la ciencia política.

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.

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 CE¹⁹. 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)²⁰.

Desde esta perspectiva, sería de “interés público” cualquier asunto que como tal fuera declarado por el Parlamento en mayoría y a través de los procedimientos jurídicos 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

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

20 La cursiva es nuestra.

público, sino una delimitación meramente subjetiva (el Parlamento) y formal (el procedimiento) (Torres Bonet, 1999: 107).

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”²¹. 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 (Navas Castillo, 2000: 25-26; Arce Janáriz, 1994: 263). 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” (Masing, 1998: 191) —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, defendido sobre todo por Schumpeter. Para él, la democracia es a “free competition for a free vote” (Schumpeter, 2003: 271). 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 vote” (*ibid.*: 269). La democracia es método y, por tanto, el interés público se delimita por el procedimiento. 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? (1998: 192).

La consecuencia de llevar al extremo la tesis anterior es, por tanto, 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 (Buchholz, 1990: 26).

21 Torres Bonet (1999: 23). La cursiva es nuestra. Igualmente, Bock (2015: 605), para quien las CPI “(o)nt pour but d’éclairer le Parlement sur tout sujet qui suscite l’intérêt d’une majorité d’élus”.

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 personas²². La corrección matrimonial de un personaje público —por muy alto que sea el cargo que ocupe— no puede justificar hoy una indagación estatal sobre su vida afectiva. 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” (Capello, 1951-1952: 37). 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” (1973: 142). 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 (Teubner, 2009: 32). Sería tanto como imponer al lobo la prohibición de cazar gallinas “jóvenes”, pero permitirle determinar sin control 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) se erigirían como absolutos determinadores del interés público (Lucke, 2009: 106). 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 (Masing, 1999: 194). Un interés público *meramente fáctico* no es, entonces, suficiente (Teubner, 2009: 35).

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

22 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, 1999: 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 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..., n.º 15, 1 de junio de 2021, p. 43).

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 Parlamento²³.

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 enseguida). Los problemas de legitimidad se escurren, entonces, hacia investigaciones parlamentarias relacionadas con sujetos particulares. En tales supuestos, la concreción del “interés público” (y correlativamente la admisión de medidas potencialmente lesivas de los derechos del afectado) exige del Parlamento un mayor esfuerzo de justificación.

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 comunidad²⁴. Por ejemplo, las Cortes Generales estarían legitimadas para investigar la actividad de un contratista (un sujeto

23 Lucke (2009: 104). Igualmente, Buchholz (1990: 26).

24 Lucke (2009: 110 y 111). También Richter (1991: 156).

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 (Lucke, 2009: 110-111). Así sucede, por tanto, con las investigaciones parlamentarias sobre la compra de mascarillas durante la pandemia de la covid-19²⁵. 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 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”²⁶ 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) (Buchhalter Montero, 2023: 43-80).

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

Pero 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. Este, 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,

25 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.

26 Art. 1, cap. VII (Reglamento de Gobierno interior de las Cortes de 1810).

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.

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 intereses análogos²⁷. Así, el art. 7 CE se ocupa de los intereses económicos y sociales propios de los sindicatos y asociaciones empresariales, y 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 CC. AA. (arts. 137 y 148.1.4, 10.^a, 15.^a y 16.^a) 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, aunque no exento de límites). La CE como marco común de convivencia delimita primigeniamente lo que es de interés público y, por tanto, las competencias 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 comparte 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. (Cit. en De la Morena y De la Morena, 1978: 166).

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 relacionado directa o in-

27 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.

directamente con aquel marco común es susceptible de indagación por el Parlamento. El “interés público” es, por tanto, concreción del etéreo “bien común” (De la Morena y De la Morena, 1978: 167), a cuyo aseguramiento se dirige la CE, tal como se lee en su Preámbulo: “La 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 su voluntad de [...]”²⁸. 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 Parlamento²⁹. 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 marcada por la CE.

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 inculpatórias en casos de corrupción y la gestión del plan de vacunación contra la 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) (Astarloa Huarte-Mendicoa y Cavero Gómez, 1996: 619 y ss.). 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 este, en comparación con otras CPI, en las indagaciones parlamentarias realizadas sobre los problemas del trasvase Tajo-Segura³⁰, la compra de te-

28 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 para 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 (1951-1952: 39).

29 Así ha sido también reconocido en Estados Unidos: “Thus the courts have given Congress and the committees great latitude in the determination of the scope, the subject matter, and the extent of a particular inquiry” (Stamps, 1951: 38).

30 Iniciada el 2 de mayo de 1978 y finalizada el 2 de enero de 1979.

renos por RENFE a un precio superior al de mercado³¹ o la situación patrimonial del gobernador del Banco de España entre 1984 y 1992 (el Sr. Mariano Rubio Jiménez)³². El rol central del Parlamento en el Estado exige interpretar, sin embargo, que, salvo excéntricas o pretensiones historiográficas del Parlamento, el interés público está dado (Wolf, 2005: 66). Es decir, el interés público debe presumirse (Teubner, 2009: 33-34).

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 controlad[a] frente a posibles abusos y *a posteriori* por este Tribunal” (FJ 4). De ahí deriva que no es el Parlamento 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 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 [...]³³.

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). Si la CPI se instituye *ex lege*, queda abierto, igualmente, el recurso de inconstitucionalidad.

31 Iniciada el 27 de diciembre de 1991 y finalizada el 28 de febrero de 1992.

32 Iniciada el 5 de mayo de 1994 y finalizada el 30 de septiembre.

33 STC 89/2022, de 29 de junio, FJ 5.A.

IV. 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.

Partiendo aquí de que las CPI son primordialmente instrumentos de provisión de información y sin desconocer el debate sobre su naturaleza, cuya función es polivalente, es necesario acotar el círculo de 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) (Masing, 1999: 167-187; Buchholz, 1990: 20 y ss.; Linke, 2015: 993 y ss.; Himmelreich, 1992: 38 y ss.; Lucke, 2009: 89 y ss.), ha sido asumida incluso allende el modelo del *civil law* (Beard, 1997: 120). 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. (Zweig, 1913: 267).

De este modo, las CPI, en cuanto que 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 (Navas Castillo, 2000: 28). La limitación en las potestades de investigación deriva del clásico brocardo latino *nemo plus iuris ad alium transferre potest, quam ipse habet*: 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 pronunciarse³⁴. Es justamente esa tesis la que justifica, en lo que aquí interesa, que el Parlamento no esté habilitado para pronunciarse sobre la responsabilidad penal o administrativa de un sujeto (lo que, por otra parte, constituiría el delito del art. 508.1 CP).

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

34 Friedrich (1990: 69) o Teubner (2009: 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".

1. TEORÍA AMPLIA DEL COROLARIO

Una primera postura, amplia, ha asumido una competencia casi total del Parlamento para indagar sobre cualquier asunto de interés público, con base en el papel central del Parlamento en las democracias modernas (Lewald, 1923: 269 y ss.). 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. 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. Se mantiene, por tanto, que en tanto que el Parlamento goza de la más robusta legitimación democrática (la de primer grado), sus potestades de indagación deberían ser prácticamente ilimitadas (Friedrich, 1990: 73). 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 político³⁵.

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 indirecta o meramente 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.

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 compatible con el modelo español de Estado de derecho (Lucke, 2009: 89). La legitimidad democrática de primer grado, es decir, la “supremacía del Parlamento”³⁶, no puede sustentar una ampliación

35 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.

36 STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 5.

irrestringida de sus facultades en perjuicio de otros órganos estatales o de los ciudadanos³⁷. 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, ha señalado, respecto de la monarquía, que su legitimidad “trae causa de la Constitución” y que nace “del poder democrático del constituyente”³⁸. Es decir, ninguno de los órganos del Estado en que España “se constituye” (art. 1.1 CE) tras 1978 puede arrogarse una legitimidad basada en la historia o en el derecho natural, más allá de lo que la propia CE reconoce expresamente³⁹. 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 GG⁴⁰. 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 y 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”⁴¹)— exige que los órganos constituidos respeten las habilitaciones y los 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”⁴². 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” (Mayer, 1936: 41). Ese es el sentido, igualmente, de algunas normas actuales reguladoras de las CPI en los parlamentos de los estados

37 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.

38 STC 98/2019, de 17 de julio, FJ 3.a.

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

40 “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.

41 Preámbulo CE.

42 STC 259/2015, de 2 de diciembre, FJ 7.

federados de Alemania⁴³ (aunque ya lo había reconocido expresamente antiguamente el StGH en 1921)⁴⁴.

También lo han entendido así los parlamentarios de algunos países como Uruguay, en el debate sobre una ley sobre el régimen jurídico CPI (Brito, 1998: 380). E, igualmente, también es predominante esa tesis en Estados Unidos⁴⁵. En la doctrina de principios del siglo XIX, que se ocupó del art. 40 de la Constitución de Bélgica de 1831, también se podía trazar aquella tesis (Thonissen, 1879: 155). De todo lo anterior (en que 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 Generales⁴⁶.

V. 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 hay que distinguir, por una parte, la Jefatura del Estado y, por otro lado, el resto de poderes del Estado.

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 afectarles. 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.

43 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.

44 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.

45 Cfr. Böhmert (1927: 125), Stamps (1951: 30), Gage (1958: 650), o Capello (1951-1952: 37), que hace notar dificultades a ese respecto, por la expansión de las competencias legislativas del Parlamento.

46 Igualmente, Torres Muro (2009: 438), Villacorta Mancebo (1989: 217) o Caamaño (1994: 163).

La historia española da cuenta, sin embargo, de algún ejemplo, como la CPI nombrada para indagar sobre la desaparición de algunas alhajas de la Corona española durante el reinado de Isabel II. Hoy, un sector de la doctrina niega (sin acierto) la posibilidad misma de indagar sobre la actividad de la Jefatura del Estado (Lavilla Alsina, 2019: 461) y, ahora sí con acierto, que el monarca deba comparecer ante una CPI⁴⁷. El TC se ha pronunciado también al respecto, negando la indagación parlamentaria proyectada por el Parlament de Catalunya, 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”⁴⁸.

La inconstitucionalidad de la CPI catalana fue declarada, en la 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 manifiesta’ [...]”⁴⁹. Y, en segundo lugar, porque la resolución del Parlament 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 (Pascua Mateo, 2019: 439 y ss.). 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 (si se sigue el argumento de la STC 111/2019, de 2 de octubre). Mayores dificultades suscita la investigación parlamentaria respecto de la actividad del actual jefe del Estado y de su familia (o incluso sus colaboradores)⁵⁰. La praxis parlamentaria ha dado cuenta ya de diversas solicitudes de creación de CPI al respecto, que han sido inadmitidas a trámite⁵¹.

Sobre esta cuestión hay que diferenciar, a la vez, algunos problemas particulares.

47 García Mahamut (1996: 234), Santaolalla López (2019: 104) y Torres Bonet (1999: 313), con distintos argumentos. Otros se muestran más cautos al afirmar que el deber de comparecer “quizá solo excluya a la persona del Rey”: Astarloa Huarte-Mendicoa y Cavero Gómez (1996: 647). Parecen admitirlo Massó Garrote (2001: 162) y Gude Fernández (2000: 239). En Bélgica, igualmente, se niega la posibilidad de hacer comparecer al rey (o a sus colaboradores) ante una *commissiön d’enquête*. Cfr. Lagasse y Baeselen (1998: 163).

48 BOPC, n.º 282, 11 de marzo de 2019.

49 STC 111/2019, de 2 de octubre, FJ 4.B.

50 Se niega en Bélgica la posibilidad de que la actividad de los colaboradores del rey pueda ser indagada, entendiéndose discutiblemente que son una “especie de prolongación de la persona real, cuya acción hacen posible y facilitan” (Lagasse y Baeselen, 1999: 164).

51 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

1.1. Óbices procesales e investigación parlamentaria: la cuestión de la inviolabilidad

La historia de las CPI demuestra la conexión existente entre las prerrogativas procesales que disfrutaban 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 personal⁵².

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). Este último artículo establece 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 acompaña a su función constitucional,

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).

52 DSCC, n.º 73, 12 de noviembre de 1931, apéndice 9.º, p. 2.

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 Estado⁵³.

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*”⁵⁴. 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 Parlament de Catalunya, sin embargo, atribuir responsabilidad directa al monarca en la aplicación del art. 155 CE en Cataluña⁵⁵, o incluso pedir directamente su abdicación *per salut democràtica*⁵⁶. Ninguno de esos reproches es admisible respecto de la actividad constitucional del monarca.

53 STC 98/2019, de 17 de julio, FJ 3.c.

54 FJ 5 B.c.

55 BOPC, n.º 648, 16 de julio de 2020, pp. 102 y 103.

56 BOPC, n.º 648, 16 de julio de 2020, p. 104.

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”⁵⁷. 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 distinto⁵⁸.

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”⁵⁹, 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”⁶⁰. No, sin embargo, por actos realizados fuera de ese círculo de funciones constitucionales concretadas en diversos preceptos⁶¹. Por 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 español⁶².

En conclusión: inexistente el refrendo, y tratándose de actividades no constitucionales, no puede justificarse la irresponsabilidad absoluta del monarca, tampoco frente al Parlamento⁶³.

57 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 la 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).

58 En contra, Castillo López (2019: 486 y ss.).

59 STC 98/2019, de 17 de julio, FJ 3.c.

60 STC 98/2019, de 17 de julio, FJ 3.c. La cursiva es nuestra.

61 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.

62 Art. 71.1 CE y art. 6.2 LO 3/1981, entre otros.

63 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 et al. (1857: 12).

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 no constitucionales, 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 información⁶⁴.

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) y de reclamar los documentos que estimen 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 en 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 Cortes⁶⁵. 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 inhabilitación⁶⁶.

64 Así fue reconocido en Estados Unidos ya a mitad del siglo XIX, con respecto de otras circunstancias: Böhmert (1927: 86).

65 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.

66 La Sentencia 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 Constitución de Rumanía. *Cfr.* Simion (2018: 350).

1.4. Excursus: la actividad de la familia real y de la familia del rey

La actividad de la familia real⁶⁷, de la familia del rey⁶⁸ y de sus colaboradores no es inmune a las consecuencias sancionatorias que indirectamente 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, 2019: 462) para admitir una investigación parlamentaria total, incluida aquella de la que puedan derivar posteriormente 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.

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. Del reconocimiento del principio de división de poderes deriva que a cada uno de estos le es asignado un “reducto indisponible o núcleo esencial”⁶⁹ 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, el Ejecutivo y el Judicial, sino que se fracciona también en entidades territoriales⁷⁰. 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).

67 Conforme al RD 2917/1981: el rey de España, consorte, ascendientes de primer grado, descendientes y el príncipe heredero (art. 1).

68 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 y de difícil resolución. Cfr. García Molina (2018: 13).

69 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.

70 STC 70/2022, de 2 de junio, FJ 7, y STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 2.

2.1. Horizontal

La división de poderes en sentido horizontal supone que el poder del Estado se segmenta en tres porciones: Legislativo, Ejecutivo y Judicial⁷¹. 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 (Greciet García, 2004: 81). 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). 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. Sea la que sea.

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 término, porque la inviolabilidad de los parlamentarios dificulta una investigación parlamentaria sobre opiniones manifestadas en el ejercicio de sus cargos (art. 71.1 CE); lo que se complica todavía más si se considera que las Cortes Generales son también, en sí mismas, inviolables (art. 66.1 CE)⁷². 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 CC. AA. han conocido indagaciones de esa clase⁷³. Sería posible, por ejemplo, una investigación parlamentaria para aclarar sucesos de

71 STC 70/2022, de 2 de junio, FJ 7.

72 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).

73 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, n.º 23, 2 de marzo de 1988, p. 386.

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 pretenda indagar un supuesto caso de corrupción en que aquella está presuntamente involucrada⁷⁴.

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: “Las Comisiones podrán realizar encuestas o estudios en cuestiones de su competencia, siempre que no esté ya constituida una Comisión de Investigación o Especial”⁷⁵. De 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)⁷⁶ o el Tribunal de Cuentas (art. 136.1 CE)⁷⁷.

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 habilitante⁷⁸. Al margen de eso, cuestión distinta son las posibilidades que la CPI tuviera de 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 escasas⁷⁹. Ahora bien, siempre que el asunto sea de interés público, es legítima constitucionalmente la creación de una CPI para indagar,

74 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.

75 La cursiva es nuestra.

76 El Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales, es designado por ellas para la defensa de los derechos comprendidos en el tit. 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 (art. 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, 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.

77 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. Expresamente lo prevé, por ejemplo, el art. 24 de la Ley uruguaya 16698, de 25 de abril de 1995.

78 Así lo prevén, con limitaciones, los arts. 16 y 17 de la Ley uruguaya 16698, de 25 de abril de 1995.

79 Letrados adscritos a la CPI de incompatibilidades y tráfico de influencias (1998: 164).

mientras su finalidad no sea el inadmisibles control político de la otra Cámara (Álvarez Ossorio-Fernández, 2000: 158 y ss.). 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 Parlament de Catalunya, que ha reprochado al Senado irregularidades en la tramitación de las medidas del art. 155 CE⁸⁰.

2.1.2. Respeto 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. Tratando la indagación parlamentaria respecto del Poder Ejecutivo, deben distinguirse la relativa al Gobierno como órgano constitucional (art. 97 CE) y la relativa a la Administración pública (art. 103 CE).

2.1.2.1. El Gobierno

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. Así, sobre los llamados “asuntos internos” del Gobierno, la indagación del Parlamento no es posible: por ejemplo, no pueden realizarse indagaciones sobre las deliberaciones del Consejo de Ministros⁸¹ ni de las comisiones delegadas del Gobierno, cuyas sesiones son secretas (arts. 5.3 y 6.5 LGob, respectivamente) (Torres Muro, 1999: 70). Y, de hecho, en otros países se prevé expresamente este límite al poder indagatorio del Parlamento⁸².

La legislación sobre secretos oficiales y la seguridad del Estado excluye las CPI que tengan por objeto aquellas materias (Gude Fernández, 2000: 260 y ss.; Massó Garrote, 2001: 83 y ss.; o Torres Bonet, 1999: 128 y ss.). En España, la limitación de acceder a

80 BOPC, n.º 648, 16 de julio de 2020, pp. 51 y ss.

81 Sobre estas se han realizado preguntas, *cfr.* DSCG - Congreso de los Diputados, Comisión de investigación sobre el 11 de marzo de 2004, n.º 11, 28 de julio, p. 124.

82 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 solo podrán ser interrogados sobre las decisiones adoptadas en dicho Consejo y sobre los motivos en que se basen”.

esa información (expresa en regulaciones extranjeras sobre CPI)⁸³ no se produce en un sentido sustantivo (como sucede, por ejemplo, en Uruguay)⁸⁴, 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 franquismo⁸⁵, 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 (dados la amplitud del art. 109 CE y el silencio de los reglamentos) por diversas resoluciones de la Presidencia.⁸⁶ La regulación hoy vigente se encuentra en la Resolución del Congreso de los Diputados de 26 de abril de 2022⁸⁷. Esta determina lo siguiente:

Las 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

83 Art. 21 de la Ley holandesa de 11 de octubre de 1977.

84 Art. 15.II de la Ley uruguaya 16698, de 25 de abril de 1995. Al respecto, *cfr.* Brito (1998: 382).

85 El art. 10.3 LSO 1968 establecía: “Las 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”.

86 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 1992 (BOCG - Congreso de los Diputados, serie E, n.º 208, 3 de junio de 1992), reemplazada por la Resolución de 11 de mayo de 2004 (BOCG - Congreso de los Diputados, serie E, n.º 14, 12 de mayo de 2004).

87 BOCG - Congreso de los Diputados, serie D, n.º 444, 27 de abril de 2022, p. 1.

comprometer los intereses fundamentales de la Nación en materia referente a la defensa nacional, la paz exterior o el orden constitucional”⁸⁸.

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”⁸⁹. 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 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)⁹⁰.

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). El examen de la documentación se efectúa en el Congreso de los Diputados o, cuando a juicio de la Presidencia facilite el acceso a la información, en el lugar en que aquella se halle archivada o depositada (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 como 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 reserva⁹¹. Así deriva del art. 64.4.a RCD, que ordena el secreto de las comparecencias ante las CPI cuando “verse[n] sobre materias que hayan sido declaradas reservadas o secretas conforme a la legislación vigente”. El RCD presupone,

88 Art. 3.I RD 242/1969.

89 Art. 3.II RD 242/1969.

90 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).

91 En contra, Massó Garrote (2001: 94) o Torres Bonet (1999: 133).

pues, que las CPI indagarán sobre esas materias y las 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 (Jiménez Díaz, 2012: 443; Hernández Oliver, 2018: 1201). 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 búsqueda de soluciones) a proveer información a las CPI, por tratarse de cuestiones reservadas⁹². Otros comparecientes, más sensibles, han solicitado (aunque sin éxito) que las CPI reclamen a los superiores jerárquicos dispensas sobre el deber de reserva⁹³ y, efectivamente, mantenida la debida reserva, la solución es adecuada⁹⁴.

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 (Cano Bueso, 1997: 16). Precauciones que consisten, por ejemplo, en la celebración de sesiones secretas y en el efectivo ejercicio de las sanciones que se prevén para el caso del incumplimiento del deber de reserva por los parlamentarios (*ibid.*: 25 y ss.).

2.1.2.2. La Administración pública

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 parlamentario⁹⁵. 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 Pro-

92 Cfr. DSCG - Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa a la utilización ilegal de efectivos, medios y recursos..., n.º 7, 25 de marzo de 2021, pp. 3 y ss.; n.º 8, 15 de abril de 2021, p. 8; n.º 9, 22 de abril de 2021, p. 4; n.º 15, 1 de junio de 2021, p. 64, y n.º 16, 2 de junio de 2021, p. 55.

93 DSCG - Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa a la utilización ilegal de efectivos, medios y recursos..., n.º 9, 22 de abril de 2021, p. 4.

94 Carrasco Andrino (2014: 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”.

95 Cfr. Dictamen del Consejo de Estado 1011/1991, de 26 de septiembre.

tección de Datos. Todas ellas gozan de un estatuto de autonomía que las singulariza respecto 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 (Torres Muro, 1999: 70). 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 le es oponible el art. 109 CE, conforme al cual debe prestar auxilio y ayuda. Cuando la información que deba entregarse a la CPI sea sensible, estará aquella obligada a garantizar la reserva.

2.1.3. Algunas consideraciones sobre el Poder Judicial y análisis del Consejo

General del Poder Judicial, del Ministerio Fiscal y del Tribunal Constitucional

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 (Astarloa Huarte-Mendicoa y Caveró Gómez, 1996: 643). De la restringida investigación parlamentaria sobre la función jurisdiccional me he ocupado ya en otro lugar (Buchhalter Montero, 2023: 43-80).

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 (Álvarez Ossorio-Fernández, 2000: 143, o Pérez-Ugena y Coromina, 1997: 414). No se trata tanto de que la indagación pueda exigirle responsabilidad política (no está legitimado para ello el Parlamento)⁹⁶, sino de investigar una actividad a otros efectos. Ninguna norma impide tales indagaciones. De hecho, la historia ha conocido algunas 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 Constitución⁹⁷.

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”⁹⁸. Es decir, las Cortes Generales pueden indagar sobre casos de corrupción, por ejemplo, en el CGPJ

96 STC 191/2016, de 15 de noviembre, FJ 5.

97 DSCGE, n.º 514, 8 de marzo de 1812, p. 2890.

98 STC 45/1986, de 17 de abril, FJ 5, o STC 156/1989, de 5 de octubre, FJ 2.

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 juez⁹⁹. 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). Ahora bien, su actividad administrativa no está exenta de indagaciones, ni tampoco — por ejemplo— un caso de corrupción que pudiera involucrar a magistrados.

Por último, también la actividad del MF puede ser objeto de investigación por una CPI, especialmente si se considera que el FGE 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 realiza al FGE para la promoción de actuaciones (art. 8.1 EOMF) (Secretaría General del Congreso de los Diputados, 1988: 217 y ss.).

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 público¹⁰⁰.

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 CPI¹⁰¹. Aun así, es posible

99 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 querrela 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.

100 Reconociendo límites a ese respecto, *cfr.* García Mahamut (1996: 179); también Torres Muro (1999: 62 y ss.).

101 Para Estados Unidos, *cfr.* Davidson (1994: 99 y ss.).

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)¹⁰². 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.

El TC ha tenido ocasión de pronunciarse a este respecto en relación con la jurisdicción de juzgados y tribunales españoles respecto de sujetos extranjeros¹⁰³. Y, efectivamente, si no se admite el “imperialismo jurisdiccional” (Banacloche Palao y Cubillo López, 2018: 202), 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 naciones¹⁰⁴.

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 protegidas¹⁰⁵.

Una interpretación sistemática de estas normas permite afirmar que todos los poderes del Estado, en todas sus actividades, se encuentran limitados por tales normas del derecho internacional público. 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 exige a las personas prote-

102 Se trata de una norma consuetudinaria que, como tal, despliega eficacia jurídica y debe ser respetada: Sentencia del Tribunal Internacional de Justicia de 27 de junio de 1986 (*Nicaragua c. Estados Unidos de América*), §§ 191 y ss.

103 STC 140/1995, de 5 de septiembre, FJ 9.

104 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).

105 Arts. 23.1 y 28 del ConuViena, de 18 de abril de 1961.

gidas por la norma de comparecer como testigos en procesos de los que conozcan los órganos jurisdiccionales españoles¹⁰⁶. 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”¹⁰⁷.

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 1994¹⁰⁸. A estos efectos, la 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 (Lagasse y Baeselen, 1999: 166-167). Pues bien, si nadie puede encontrarse en peor situación ante el Parlamento que ante un juez¹⁰⁹ 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)¹¹⁰.

La praxis española da cuenta de comparecencias de nacionales 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 políticos¹¹¹. También durante los años ochenta comparecieron diversos nacionales alemanes, como el Sr. Dieter Koniecki¹¹², ante la CPI nombrada para indagar sobre la financiación de los partidos políticos (“caso Flick”)¹¹³. Otros requeridos se han negado, sin embargo, a comparecer. Es el caso del Sr. Nicolás Rallo (nacional canadiense), miembro de la OACI¹¹⁴. La OACI, como organismo especializado de la ONU, disfruta de los privilegios e inmunidades previstos en la Convención de las Naciones Unidas de 21 de noviembre de 1947. La comparecencia del Sr. Nicolás Rallo fue requerida por la —segunda— 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

106 Igualmente, el art. 31.2 ConvViena, de 18 de abril de 1961.

107 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.

108 Cfr. Sénat de Belgique - *Annales parlementaires*, séances du jeudi 4 février 1999, 1 - 242.

109 VP de la Sra. Encarnación Roca Trías a la STC 133/2018, de 13 de diciembre, ap. 4, o, en la doctrina, Carrasco Andriano (2014: 174).

110 Lagasse y Baeselen (1999: 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”.

111 DSCG - Senado, Comisión de investigación sobre la financiación de los partidos políticos, n.º 383, 3 de diciembre de 2018, pp. 1 y ss.

112 “Koniecki niega rotundamente en el Congreso que el PSOE recibiera dinero de Flick”, *El País*, 17 de enero de 1985.

113 Constituida el 22 de noviembre de 1984 y disuelta el 23 de abril de 1986.

114 DSCG - Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa al accidente del vuelo JK 5022 de Spanair, n.º 3, 9 de marzo de 2021, p. 2.

compareciera ante la CPI de las Cortes Generales, aunque sí se ofreció a colaborar respondiendo a preguntas por escrito, lo que finalmente no sucedió¹¹⁵.

2.2.2. La Unión Europea

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 miembros¹¹⁶. En lo que no pueden convertirse las CPI españolas es en *fiscalizadoras* 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 ello¹¹⁷.

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 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 respecto un tribunal. Esas limitaciones operan respecto de las CPI del Parlamento Europeo, pero no respecto de las de los estados miembros.

115 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, n.º 101, 13 de mayo de 2021, pp. 8 y ss.

116 En contra, Álvarez Ossorio-Fernández (2000: 157).

117 *Cfr. DSCG* - Congreso de los Diputados, Comisión de investigación sobre la crisis financiera de España y el programa de asistencia financiera, n.º 9, 12 de julio de 2017, p. 22, y n.º 12, 7 de septiembre de 2017, p. 3.

2.2.3. Las comunidades autónomas

De nuevo en España, la organización territorial del Estado condiciona el objeto de la investigación parlamentaria (art. 2 y tít. VIII CE)¹¹⁸. 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 CC. AA. (Astarloa Huarte-Mendiocoa y Cavero Gómez, 1996: 643).

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 impiden 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 ejemplo, al consentimiento en los delitos sexuales¹¹⁹. O para indagar, por ejemplo, las posibilidades de mejora del régimen de prescripción civil y penal respecto de tales delitos¹²⁰.

Al margen de esto, las Cortes Generales no están legitimadas para controlar la actividad de las CC. AA. 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 CC. AA. 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 CC. AA., no al objeto del control parlamentario (Torres Bonet, 1999: 169; García Mahamut, 1996: 181), 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 CC. AA.) (Terol Becerra, 1985: 440).

La posibilidad de investigar cuestiones relativas a las CC. AA. 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 CC. AA. (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

118 Torres Muro (1999: 64), Torres Bonet (1999: 165 y ss.) y Álvarez Ossorio-Fernández (2000: 125 y ss.). Por otra parte, aunque sin desconocer la organización federal de Alemania, cfr. Simons (1991) o Shirvani (2022: 53 y ss.). También, ya fuera de Alemania, Campbell (1999: 212 y ss.).

119 Semejanzas con una indagación de tal clase fue la realizada por la CPI encargada, en Francia, del llamado *affaire d'Outreau*.

120 Cfr. Parlament de Catalunya, Comissió d'investigació sobre la Pederàstia a l'Església, sessió n.º 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.

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 CC. AA., 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 CC. AA. Y cuestión distinta es que la indagación parlamentaria no puede derivar en un inadmisibles 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 Generalitat Valenciana (que no responde ante el Parlamento nacional, sino ante Les Corts Valencianes: art. 28.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana).

2.2.4. Los 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 respetar¹²¹. A este respecto, el art. 25 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local 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 (Lavilla Alsina, 2019: 465 y ss.). 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 (Torres Muro, 1999: 66). La cuestión, en cualquier caso, está requerida de ponderación en el caso particular.

VI. 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 de todos otros, las Cortes puedan aducir algún título habilitante. 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 anteriores gobiernos: aunque el control parlamentario de la oposición no es un fin constitucionalmente previsto (Astarloa Huarte-Mendicoa y Cavero Gómez, 1996: 645), las CPI no ejercen única y exclusivamente funciones de control.

121 STC 121/2012, de 5 de junio, FJ 5.

De lo anterior deriva, por tanto, que son legítimas las CPI que tienen por objeto proveer al Pleno información en que han podido verse involucrados gobiernos anteriores, cuyos miembros puedan contarse posteriormente entre las filas de la oposición (Dueñas Castrillo, 2020: 150). 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, quizá 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. En todo caso, 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-Gasteiz¹²². 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 necesariamente¹²³.

VII. A MODO DE CONCLUSIÓN

1. El “interés público” (art. 76.1 CE) existente en los asuntos sobre los que las CPI pueden (ampliamente decidir) indagar presupone conexión con una norma jurídica. 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.

2. 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

122 Solicitud presentada el 11 de marzo de 2022 y calificada el 15 de marzo de 2022.

123 Por ejemplo, en las asambleas de algunas CC. AA. han comparecido afectados por abusos sexuales transcurridos hace cerca de cincuenta años. Cfr. Parlament de Catalunya, Comissió d'investigació sobre la Pederàstia a l'Església, sessió n.º 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.

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 CC. AA. o la autonomía local.

Por último, el tiempo es un factor determinante de la investigación parlamentaria: el Parlamento no tiene habilitación para hacer objeto de su indagación hechos que, por ser remotos en el tiempo, carecen de interés público. ♦

BIBLIOGRAFÍA

Álvarez Ossorio-Fernández, C. (2000). *Teoría y práctica de la investigación parlamentaria en las Cortes Generales*. Cádiz: UCA.

Arce Janáriz, A. (1994). Creación, composición y órganos directivos de las comisiones parlamentarias. En J. C. da Silva Ochoa, (Coord.). *Las comisiones parlamentarias* (pp. 225-360). Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco.

Astarloa Huarte-Mendicoa, I. y Cauero Gómez, M. (1998). Artículo 76: Comisiones de investigación. En O. Alzaga Villaamil, (Dir.). *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Vol VI (pp. 569-663). Madrid: Cortes Generales – Editoriales de Derecho Reunidas.

Banacloche Palao, J. y Cubillo López, I. J. (2018). *Aspectos fundamentales del Derecho procesal civil* (4.ª ed.). Madrid: La Ley – Wolters Kluwer.

Beard, G. A. (1997). Congress v. The Attorney-Client Privilege: A “Full and Frank” Discussion. *American Criminal Law Review*, 35, 119.

Bock, F. (2010). Les commissions d’enquête dans la tradition parlementaire française. En J. Garrigues et al. (Dir.). *Actes du 57 congrès de la Commission internationale d’histoire des Assemblées d’Etat: Assemblées et parlements dans le monde, du Moyen-Age à nos jours* (pp. 605-616). Paris: Assemblée nationale. Recuperado de https://www.parlements.org/publications/congres_CIHAE_2006_Fabienne_Bock.pdf

Böhmert, V. (1927). *Die Straf- und Zwangsbefugnisse der nordamerikanischen gesetzgebenden Versammlungen und ihrer Untersuchungsausschüsse*. Leipzig: Universitätsverlag von Robert Noske.

Brito, M. (1998). Comisiones parlamentarias de investigación. En AA.VV. *Derecho administrativo: obra colectiva en homenaje al Profesor Miguel S.*

Marienhoff (pp. 377-386). Buenos Aires: Abeledo-Perrot.

Buchhalter Montero, B. (2023). Algunos 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*, 45, 43-80. <https://doi.org/10.59991/rvam/2023/n.45/473>

Buchholz, B. K. (1990). *Der Betroffene im parlamentarischen Untersuchungsausschuß – Eine verfahrensrechtliche und grundrechtsdogmatische Untersuchung, insbesondere zur strafrechtlichen Behandlung von Falschaussagen*. Berlin: Duncker & Humblot.

Caamaño, F. (1994). Comisiones parlamentarias de investigación vs. Poder Judicial: paralelismo o convergencia (apuntes para su debate). *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, 6, 149-152.

Campbell, E. (1999). Commonwealth Powers and the Privileges of State Parliaments. *University of Queensland Law Journal*, 20, 201-221. Recuperado de <https://www.austlii.edu.au/au/journals/UQLawJl/1999/3.pdf>

Cano Bueso, J. (1997). Información parlamentaria y secretos oficiales. *Revista de las Cortes Generales*, 42, 7-34. <https://doi.org/10.33426/rcg/1997/42/201>

Capello, H. J. (1952). Congressional Investigations and Individual Rights. *Catholic University Law Review*, 2. Recuperado de <https://scholarship.law.edu/lawreview/vol2/iss1/3>

Carrasco Andrino, M. d. M. (2014). Tutela penal de las Comisiones Parlamentarias de Investigación y de la actividad de otros órganos constitucionalmente reconocidos. *Anuario de*

Derecho Penal y Ciencias Penales, 67, 155-192. Recuperado de <https://revistas.mjusticia.gob.es/index.php/ADPCP/article/view/1192/1192>

Castillo López, F. (2019). 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*, 107, 477-489. <https://doi.org/10.33426/rcg/2019/107/1454>

Conde-Pumpido Ferreiro, C. (1986). Las relaciones de las Cortes Generales con el Ministerio Fiscal. En AA. VV. *II Jornadas de Derecho Parlamentario* (pp. 107-128). Madrid: Congreso de los Diputados.

Congreso de los Diputados S. G. (1988). Informes de la Secretaría General del Congreso de los Diputados acerca de diversas solicitudes de comparecencia del Fiscal General del Estado. *Revista De Las Cortes Generales*, (15), 211-242. <https://doi.org/10.33426/rcg/1988/15/410>

Congreso de los Diputados SS.JJ. (1988). 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*, 14, 97-180. <https://doi.org/10.33426/rcg/1988/14/373>

Conseil d'État (1999). Rapport Public 1999 – Jurisprudence et avis de 1998 – L'intérêt général. *Études & Documents*, 50.

Cortina et al (1857). *Dictámen 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*. Madrid: Imprenta de El Fénix.

Davidson, G. E. (1994). Congressional Extraterritorial Investigative Powers: Real or Illusory? *Emory International Law Review*, 8.

Dueñas Castrillo, A. I. (2020). ¿Comisiones para controlar al Gobierno o a la oposición? *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 20, 147-150. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7707765.pdf>

Friedrich, K.-D. (1990). *Der parlamentarische Untersuchungsausschuß*. Mannheim: Universität Mannheim.

Gage, S. M. (1958). Constitutional Limitations upon Congressional Investigations. *University of California - Los Angeles, Law Review*, 5.

García Mahamut, R. (1996). *Las Comisiones Parlamentarias de Investigación en el Derecho Constitucional Español*. Madrid: McGrawHill: Aravaca.

García Molina, P. (2018). 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*, 45.

González del Campo, L. (2019). El objeto de las comisiones parlamentarias de investigación: delimitación y *ultra vires*. *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, 32, 109-149. Recuperado de https://www.cortsvalencianes.es/sites/default/files/media/file_author/Anuari%2032%20GonzalezDelCampo.pdf

Greciet García, E. (2004). Posición constitucional de las Comisiones de investigación y protección de los derechos de los comparecientes. *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 10, 53-156. <https://doi.org/10.59991/rvam/2004/n.10/661>

Gude Fernández, A. (2000). *Las comisiones parlamentarias de investigación*. Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela.

Härbele, P. (2006). *Öffentliches Interesse als juristisches Problem* (2. Aufl.). Berlin: BWV Berliner Wissenschafts – Verlag.

Hernández Oliver, B. (2018). Artículo 76. En P. Pérez Tremps y A. Saiz Arnaiz (Dirs.), y C. Montesinos Padilla (Coord.). *Comentario a la Constitución Española – Libro homenaje a Luis López Guerra* (pp. 1193-1203). Valencia: Tirant lo Blanch.

Himmelreich, J. (1993). *Das Parlamentarische Untersuchungsrecht im dezentralen Staat*. Berlin: Freie Universität Berlin.

Jiménez Díaz, A. (2012). Artículo 52. En Ripollés Serrano, M. R. (Coord.). *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados* (pp. 437-445). Madrid: Congreso de los Diputados.

Lagasse, N. y Baeselen, X. (1998). *Le droit d'enquête parlementaire*. Bruxelles: Bruylant.

Lavilla Alsina, L. (2019). Sobre las comisiones parlamentarias de investigación. *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, 96, 29.

Lewald, W. (1923). Enquêterecht und Aufsichtsrecht. Eine verfassungsrechtliche Studie. *Archiv für öffentliches Recht*, 44, 269 y ss.

Linke, T. (2015). *Entstehung und Fortbildung des Enquête- und Untersuchungsrechts in Deutschland*. Berlin: Duncker & Humblot.

López Calera, N. (2010). El interés público: entre la ideología y el Derecho. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 44, 123-148. <https://doi.org/10.30827/acfs.v44i0.502>

Lucke, D. (2009). *Strafprozessuale Schutzrechte und parlamentarische Aufklärung in Untersuchungsausschüssen mit strafrechtlich relevantem Verfahrensgegenstand*. Berlin: Duncker & Humblot.

Masing, J. (1998). *Parlamentarische Untersuchungen privater Sachverhalte*. Tübingen: Mohr Siebeck.

Massó Garrote, M. F. (2001). *Poderes y límites de la investigación parlamentaria en el Derecho Constitucional español*. Madrid: Congreso de los Diputados.

Mayer, J. M. (1936). *Las comisiones parlamentarias de investigación*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

Millikan, K. B. (1967). Limitations on the Congressional Power of Investigation. *William and Mary Law Review*, 8, 630-660.

Morena y de la Morena, L. de la (1978). 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*, 85, 151-222. Recuperado de <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/230371978085151.pdf>

Navas Castillo, F. (2000). *La función legislativa y de control en comisión parlamentaria: comisiones de investigación y comisiones legislativas permanentes con competencia legislativa plena*. A Coruña: Colex.

Pace, A. (1973). *Il potere d'inchiesta delle assemblee legislative*. Milano: A. Giuffrè.

Pascua Mateo, F. A. (2020). 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*, 108, 429-441. <https://doi.org/10.33426/rcg/2020/108/1500>

Pérez-Ugena y Coromina, A. (1997). *El Consejo General del Poder Judicial y las Cortes Generales*.

[Tesis doctoral]. Universidad Complutense de Madrid.

Punset, R. (2001). *Estudios parlamentarios*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Richter, W. (1991). *Privatpersonen im parlamentarischen Untersuchungsausschuß – Das Spannungsverhältnis zwischen dem Untersuchungsrecht des Parlaments und den Grundrechten*. München: Vahlen.

Roca Fernández, M. J. (2022). 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*, 62(123), 399-429. <https://doi.org/10.15581/016.123.011>

Sainz Moreno, F. (1976). Reducción de la discrecionalidad – el interés público como concepto jurídico. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 8, 63-94.

Santaolalla López, F. (1981). *Información parlamentaria: (preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación)*. [Tesis doctoral]. Universidad Complutense de Madrid.

Santaolalla López, F. (2019). *Derecho parlamentario español* (2ª ed.). Madrid: Dykinson.

Schumpeter, J. A. (2003). *Capitalism, Socialism & Democracy* (with a new introduction by Richard Swedberg). London and New York: Routledge.

Secretaría General del Congreso de los Diputados. (1988). 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*, 15, 211-242.

Shirvani, F. (2022). Die interföderale Dimension des parlamentarischen Untersuchungsrechts. *JuristenZeitung*, 77, 753-758.

Simion, M. (2018). Inquiry Committees of the Parliament in the Case Law of the Constitutional Court of Romania. *Annales of the Universiatis Apulensis Series Jurisprudentia*, 21.

Simons, W. (1991). *Das parlamentarische Untersuchungsrecht im Bundesstaat – Zu den Auswirkungen der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes auf das parlamentarische Untersuchungsrecht in Bund und Ländern*. Berlin: Duncker & Humblot.

Stamps, N. (1951). The Power of the Congress to Inquire and Punish for Contempt. *Baylor Law Review*, 4.

Terol Becerra, M. J. (1985). El interés general, su importancia en el esquema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. *Revista de Estudios Políticos*, 46-47, 433-454.

Teubner, P. (2009). *Untersuchungs- und Eingriffsrechte privatgerichteter Untersuchungsausschüsse*. Berlin: De Gruyter Recht.

Thonissen, J.-J. (1879). *La Constitution belge annotée ofrant sous chaque article l'état de la doctrine de la jurisprudence ét de la législation* (3ª ed.). Bruxelles: Bruylant - Christophe & Cie, Libraires – Éditeurs.

Torres Bonet, M. (1998). *Las comisiones de investigación, instrumentos de control parlamentario del gobierno*. Madrid: Congreso de los Diputados.

Torres Muro, I. (1998). *Las comisiones parlamentarias de investigación*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Torres Muro, I. (2009). Artículo 76. En Casas Baamonde, M. E. y Rodríguez-Piñero y Brao-Ferrer, M. (Dirs.). En *Comentarios a la Constitución Española* (pp. 1436-1442). Madrid: Fundación Wolters Kluwer.

Villacorta Mancebo, L. (1989). *Hacia el equilibrio de poderes: comisiones legislativas y robustecimiento de las Cortes*. Valladolid: Secretariado de publicaciones de la UVA.

Wolf, G. A. (2005). *Parlamentarischer Untersuchungsausschuss und Strafjustiz*. Berlin: Duncker & Humblot.

Zweig, E. (1913). Die parlamentarische Enquête nach deutschem und österreichischem Recht. *Zeitschrift für Politik*, 7.