# ÍNDICE


Agradecimientos ..... 23
Prólogo ..... 25
Abreviaturas ..... 29

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

PRIMERA PARTE
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

SEGUNDA PARTE
EL ESTATUTO JURÍDICO DEL COMPARECIENTE

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

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

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

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

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

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

TERCERA PARTE
PLURALIDAD DE ACTIVIDADES
SOBRE UNIDAD DE HECHOS

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

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

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

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

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

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

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

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