

## AGRADECIMIENTOS

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

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

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

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

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

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

# PRÓLOGO

JULIO BANACLOCHE PALAO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Madrid, 22 de junio de 2025.

Fiesta de Santo Tomás Moro,  
patrono de políticos y gobernantes.

## ABREVIATURAS

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

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

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

ABREVIATURAS

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

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

## INTRODUCCIÓN

### 1. El problema procesal de la investigación parlamentaria

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

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

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

---

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

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

<sup>3</sup> DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación sobre la utilización partidista..., Núm. 2, 5 de abril de 2017, p. 19.

<sup>4</sup> DSCG – Senado, Comisión de investigación sobre la financiación de los partidos políticos, Núm. 188, 13 de noviembre de 2017, p. 22.

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

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

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

<sup>6</sup> Cfr. DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación sobre el accidente ferroviario en Santiago de Compostela, el 24 de julio de 2013, Núm. 49, 18 de abril de 2018.

<sup>7</sup> Cfr. DSCCV – Comissió especial d'investigació sobre l'accident de la Línia 1 de Metrovalencia ocorregut el 3 de juliol de 2006, 28 de setembre de 2015.

<sup>8</sup> Cfr. BOPG, Núm. 264, 23 de diciembre de 2002.

<sup>9</sup> Cfr. DSCG – Congreso de los Diputados, Comisión de investigación relativa al accidente del vuelo JK 5022 de Spanair, Núm. 48, 18 de abril de 2018.

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

---

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

<sup>15</sup> *Cfr.* cap. III.1.2.1.

<sup>16</sup> *Cfr.* cap. XII.3.1.

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

### 3. Estructura de la investigación

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

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

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

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

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

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

### 3.1. PRIMERA PARTE

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

### 3.2. SEGUNDA PARTE

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

---

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

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

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

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

### 3.2. TERCERA PARTE

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

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

