



Parlamento de Navarra
Nafarroako Parlamentua

Servicios Jurídicos
Zerbitzu Juridikoak

Informe sobre las obligaciones que resultan de aplicación a las personas que son llamadas a comparecer en las comisiones de investigación del Parlamento.

Pamplona, 7 de marzo de 2018.

Los Servicios Jurídicos de la Cámara, en cumplimiento del Acuerdo de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra de 19 de febrero de 2018, tienen el honor de elevar a la misma el siguiente

INFORME

SOBRE LAS OBLIGACIONES QUE RESULTAN DE APLICACIÓN A LAS PERSONAS QUE SON LLAMADAS A COMPARECER EN LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN DEL PARLAMENTO.

ANTECEDENTES DEL INFORME

Los G.P. Geroa Bai, EH Bildu Nafarroa, Podemos-Ahal Dugu, Partido Socialista de Navarra y la A.P.F. de Izquierda-Ezkerra presentaron una solicitud para que por los Servicios Jurídicos de la Cámara se elaborara un informe sobre las obligaciones que resultan de aplicación a las personas que son llamadas a comparecer en las Comisiones de Investigación del Parlamento de Navarra. En la motivación de su petición señalan lo siguiente:

*"Con fecha 22 de junio de 2017 fue emitido un informe por los servicios jurídicos de la Cámara, a petición de la Comisión de Investigación sobre la desaparición de Caja Navarra en relación con las limitaciones que la prórroga de las diligencias penales puede conllevar en la fase de comparecencias de dicha comisión. En la conclusión cuarta de este informe se establecía que *"si se requiere la comparecencia en la comisión de investigación de alguna persona investigada en las diligencias penales, esta tendrá obligación de comparecer, pero no de declarar, si bien en el supuesto de que preste declaración queda sujeta al deber de ser veraz, y podrá solicitar que la sesión sea declarada secreta, como salvaguarda de sus garantías procesales"*.*

Por otro lado, durante el desarrollo de la Comisión de Investigación sobre la planta de biometanización de Ultzama han surgido dudas en relación con el alcance de las obligaciones de declarar a los llamados a una comisión de investigación del Parlamento de Navarra en general y fuera de este supuesto específico.

Entendemos que la obligación a comparecer lleva aparejada la obligación a declarar, pues no tendría caso establecer una obligación a

presentarse ante la Comisión de Investigación, si el compareciente pudiese negarse a declarar. Es cierto que debe entenderse que la obligación a declarar encuentra sus límites en el ordenamiento jurídico: la persona compareciente puede rehusarse a declarar contra sí mismo -ya que no puede encontrarse en condiciones menos favorables que las que tiene ante una autoridad judicial-sobre su religión, ideología y creencias, y sobre asuntos que tengan carácter secreto. Pero fuera de estos supuestos entendemos que sí existiría una obligación de declarar.

Así se ha expresado un sector de la doctrina jurídica al entender que el deber de comparecer del artículo 76 de la Constitución lleva implícito el de declarar y que así se deduce de lo dispuesto tanto en el Reglamento del Congreso [art. 52.2 a) *«la notificación del requerimiento para comparecer y de los extremos sobre los que se deba informar...»*, como el del Senado, en el art. 60.2: *«podrán requerir la presencia de cualquier persona para declarar...»*

Con fecha de 19 de febrero de 2018, la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra, acordó solicitar la emisión del citado informe sobre las obligaciones que resultan de aplicación a las personas que son llamadas a comparecer en las comisiones de investigación del Parlamento.

Conviene recordar que sobre esta materia se realizaron dos informes jurídicos, el de 27 de febrero de 2015 y el de fecha 22 de junio de 2017, referido por los peticionarios del informe en su escrito. El primero de ellos se refiere a la obligatoriedad de comparecer a requerimiento de las comisiones de investigación y el segundo a las limitaciones que la prórroga de las diligencias penales puede conllevar en la fase de comparecencias de una Comisión de Investigación.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I.- Marco normativo y consideración previa: la obligatoriedad de comparecer a requerimiento de las comisiones de investigación

Para tal fin recordemos lo expuesto en el artículo 76 de la Constitución Española, en la Ley Orgánica 5/ 1984, de 24 de mayo, de comparecencia ante las Comisiones de investigación· del Congreso y del

Senado o de ambas Cámaras y en la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, por la que se aprueba el Código Penal:

Artículo 76. [Comisiones de investigación]

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

2. Será obligatorio comparecer a requerimiento de las Cámaras. La ley regulará las sanciones que puedan imponerse por incumplimiento de esta obligación.

Artículo primero de la Ley Orgánica 5/ 1984, de 24 de mayo, de comparecencia ante las Comisiones de investigación del Congreso y del Senado o de ambas Cámaras.

1. Todos los ciudadanos españoles y los extranjeros que residan en España **están obligados a comparecer personalmente para informar**, a requerimiento de las Comisiones de Investigación nombradas por las Cámaras Legislativas.

2. Las Mesas de las Cámaras **velarán por que ante las Comisiones de Investigación queden salvaguardados el respeto a la intimidad y el honor de las personas, el secreto profesional, la cláusula de conciencia y los demás derechos constitucionales.**

Artículo 502. [Obstaculización a la investigación de Comisiones y órganos de investigación]

1. **Los que, habiendo sido requeridos en forma legal y bajo apercibimiento, dejaren de comparecer ante una Comisión de investigación de las Cortes Generales o de una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma, serán castigados como reos del delito de desobediencia.**

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

2. En las mismas penas incurrirá la autoridad o funcionario que obstaculizare la investigación del Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas u órganos equivalentes de las Comunidades Autónomas, negándose o dilatando indebidamente el envío de los informes que éstos solicitaren o dificultando su acceso a los expedientes o documentación administrativa necesaria para tal investigación.

3. El que convocado ante una comisión parlamentaria de investigación **faltare a la verdad en su testimonio** será castigado con la pena de prisión de seis meses a un año o multa de 12 a 24 meses.

Esta normativa general debemos complementarla con la existente en nuestra norma parlamentaria:

Artículo 62 del Reglamento del Parlamento de Navarra.

4. **Las Comisiones de Investigación** elaborarán un plan de trabajo y **podrán** nombrar Ponencias en su seno y **requerir la presencia, por conducto de la Presidencia del Parlamento, de cualquier persona para ser oída. Los extremos sobre los que deba informar la persona requerida deberán serle comunicados con una antelación mínima de tres días.**

Artículo 56. 1. **Las Comisiones**, por conducto del Presidente del Parlamento, podrán:

a) Recabar del Gobierno y de las Administraciones Públicas de Navarra la información y documentación que precisen para el cumplimiento de sus funciones.

b) **Requerir la presencia ante ellas de los miembros de la Diputación Foral, así como de las autoridades y funcionarios públicos competentes por razón de la materia objeto del debate, para que informen acerca de los extremos sobre los que fueran consultados.**

c) **Solicitar la presencia de cualesquiera otras personas con la misma finalidad.**

2. Si las autoridades y funcionarios a que se refiere el apartado anterior no atendieran la solicitud de información o comparecencia formulada por la Comisión o no justificaran debidamente la imposibilidad de atenderla, el Presidente de la Cámara lo comunicará al superior jerárquico

correspondiente, a fin de que éste pueda exigir las responsabilidades que procedan.

Partiendo de este marco concluíamos en nuestro anterior informe de 27 de febrero de 2015 que “nuestro Reglamento otorga expresamente a las comisiones de investigación la facultad de requerir, en forma legal y bajo apercibimiento, la presencia, de cualquier persona para ser oída y contribuir al esclarecimiento de los hechos que son objeto de investigación por la Comisión, potestad que comporta el deber de comparecer, impuesto de modo indirecto, al amparo del art. 502 del Código Penal, puesto que en caso de incomparecencia se puede incurrir en delito de desobediencia”.

II.- Las obligaciones que resultan de aplicación a las personas que son llamadas a comparecer en las comisiones de investigación del Parlamento y su conciliación con los derechos fundamentales.

Existe por tanto sobre las personas la obligación legal de comparecer ante las comisiones de investigación para informar y ser oídas, por ello nuestro reglamento precisa que “Los extremos sobre los que deba informar la persona requerida deberán serle comunicados con una antelación mínima de tres días”.

Las dudas surgidas por los solicitantes del informe se plantean con ocasión de varias comparecencias acaecidas en sesiones de comisión de investigación en las que los convocados han cumplido con su deber de comparecer sin embargo no han colaborado con la comisión, y por tanto discrepan con esta actuación al entender que *“la obligación a comparecer lleva aparejada la obligación a declarar, pues no tendría caso establecer una obligación a presentarse ante la Comisión de Investigación, si el compareciente pudiese negarse a declarar”*. Consideran que *“es cierto que debe entenderse que la obligación a declarar encuentra sus límites en el ordenamiento jurídico: la persona compareciente puede rehusarse a declarar contra sí mismo -ya que no puede encontrarse en condiciones menos favorables que las que tiene ante una autoridad judicial-sobre su religión, ideología y creencias, y sobre asuntos que tengan carácter secreto. Pero fuera de estos supuestos entendemos que sí existiría una obligación de declarar.”* Añadiendo que *“Así se ha expresado un sector de la doctrina jurídica al*

entender que el deber de comparecer del artículo 76 de la Constitución lleva implícito el de declarar y que así se deduce de lo dispuesto tanto en el Reglamento del Congreso [art. 52.2 a) «la notificación del requerimiento para comparecer y de los extremos sobre los que se deba informar...», como el del Senado, en el art. 60.2: «podrán requerir la presencia de cualquier persona para declarar...»

Para abordar este tema recapitularemos muy sucintamente lo expuesto por F. Santaolalla sobre las comisiones de investigación:

- Las Comisiones de investigación constituyen un instrumento colegiado de información de las Asambleas Legislativas, que implica unas facultades especiales sobre terceros extraños a las mismas.

- La finalidad de las Comisiones es obtener información para las Cámaras, sin perjuicio de que esta información sea susceptible de emplearse para objetivos diversos. No se trata sólo de un instrumento apto para el control del Gobierno, sino de un medio parlamentario aplicable a funciones diversas.

- Hay una pluralidad de supuestos en que puede ser lícita la ejecución de investigaciones, si bien es fácilmente previsible que la mayoría de ellas obedecerá al propósito de fiscalizar al Gobierno o algún sector administrativo, o al de obtener un adecuado conocimiento de una materia para su ulterior tratamiento legislativo.

- En cualquier caso, todas las Comisiones de investigación deben versar sobre algún *asunto de interés público*.

- En cuanto a la organización y funcionamiento de este tipo de comisiones, se encuentra en los Reglamentos parlamentarios y en el art. 76.2 de la CE. Los primeros disciplinan los aspectos internos, mientras que la ley hace lo propio con los externos, pues, como es sabido, las investigaciones parlamentarias son uno de los casos especiales en que las Cámaras se relacionan con autoridades distintas del Gobierno y con particulares. Las previsiones de los Reglamentos parlamentarios nunca podrían alcanzar a sujetos extraños al Parlamento, máxime si se trata de imponer obligaciones y sanciones, ya que el principio de legalidad, recogido en el art. 25.1 CE, requiere que se haga por ley formal. De ahí que el art. 76.2 CE disponga que *la ley regulará las sanciones que*

puedan imponerse por incumplimiento de esta obligación (la de comparecer a requerimiento de las Cámaras).

- Punto crucial de estas comparecencias es el de los derechos de los testigos. La Ley Orgánica 5/1984, tras recordar que las mismas se desarrollarán en la forma y por el procedimiento que establezcan los R.C y R.S., dispone que el ciudadano requerido podrá comparecer acompañado de la persona que designe para asistirlo (art.3.1). De otra parte, se establece que las Mesas de las Cámaras velarán porque ante las Comisiones de investigación queden salvaguardados el respeto a la intimidad y el honor de las personas, el secreto profesional, la cláusula de conciencia y los demás derechos constitucionales. Esta última referencia obliga a tener especialmente en cuenta y por analogía, lo dispuesto en el artículo 24.2 CE. Se trata, en definitiva, de una garantía muy amplia, para evitar que estas comparecencias extravasen su misión puramente informativa y se conviertan en un antejuicio de los testigos, lo que implicaría una invasión de la competencia jurisdiccional de los Jueces y Tribunales. La obligación de comparecer se ve así compensada con una serie de límites, equilibrando los intereses de las Comisiones con los legítimos derechos de los comparecientes, especialmente cuando éstos son particulares.

Tras lo expuesto se deduce claramente que junto con la obligación de comparecer para informar de los convocados existe también una obligación del Parlamento de velar para que queden salvaguardados el respeto a la intimidad y el honor de las personas, el secreto profesional, la cláusula de conciencia y los demás derechos constitucionales de los comparecientes. Esta obligación se reconoce expresamente en el artículo 1.2 de la LO 5/ 1984, y se encomienda a las Mesas de las Cámaras velar por dichos derechos.

En este sentido debemos indicar, tal como se reconoce por otros autores, que los Reglamentos Parlamentarios pueden reproducir los derechos de que es titular el informante y las garantías formales de que están revestidas las comparecencias, siempre que no contradigan la Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo, pero en modo alguno disciplinar un régimen diferente y específico, un status de derechos y obligaciones que exceda de lo que les es propio e invada el ámbito material reservado constitucionalmente a la norma estatal.

En nuestro caso, son las normas de creación de las diferentes Comisiones de Investigación, donde se reconoce expresamente esta obligación al regular el contenido de los requerimientos para comparecer ante la Comisión, en términos similares a los recogidos por la LO, del siguiente modo:

Novena. 1. Los requerimientos para comparecer ante la Comisión se formularán mediante citación fehaciente, por la Presidencia del Parlamento, con una antelación mínima de 3 días, en la que se hará constar:

- a) La fecha del acuerdo de la Comisión en virtud del cual se le requiere.
- b) El nombre y los apellidos del requerido.
- c) El lugar, día y hora en que haya de comparecer.
- d) El apercibimiento de que si dejare de comparecer incurrirá en el delito de desobediencia previsto en el artículo 502.1 del Código Penal.
- e) Los extremos sobre los que deba versar su comparecencia.
- f) **La referencia expresa al respeto de los derechos reconocidos por la Constitución y especialmente, a la intimidad y el honor de las personas, al secreto profesional y a la cláusula de conciencia.**
- g) La advertencia de que la sesión de comparecencia estará abierta a los medios de comunicación.

No obstante, el compareciente podrá solicitar de la Comisión que la sesión sea secreta, expresando las razones para ello.

En la teoría resulta fácil el reconocimiento expreso de ambas obligaciones, tal como hemos hecho, sin embargo no podemos obviar el conflicto latente que puede darse en el seno de la comisión de investigación entre la obligación de comparecer e informar y la obligación de salvaguardar los derechos fundamentales, entre ellos el 24.2 de la CE, tal como ha ocurrido, y que ha dado origen a este informe.

Al respecto es importante recordar lo dicho por el Tribunal constitucional: “las Comisiones parlamentarias cuando actúan en el ejercicio de sus facultades de investigación y estudio, emiten, como les es propio, juicios de oportunidad política que, por muy sólidos y fundados que resulten, carecen jurídicamente de idoneidad para suplir la

convicción de certeza que sólo el proceso judicial garantiza» (STC 46/2001, de 15 de febrero, FJ 12). Esta distinción no sólo es predicable del resultado de la investigación sino que se aprecia en toda la actividad desarrollada por las Comisiones parlamentarias de investigación, a las que no puede exigirse la objetividad e imparcialidad propia de los órganos jurisdiccionales.” (STC 39/2008 de 10 de marzo, FJ 7).

Partiendo de las anteriores consideraciones entramos ya en el análisis del supuesto que nos ocupa, para ello nos centraremos en las dos cuestiones sobre las que se nos consulta: la primera, referida a la no obligación de declarar sobre la propia ideología, religión o creencias (art. 16.2 de la CE), excepción a la que se alude expresamente en la petición de este informe y la segunda, sobre el derecho a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable del art. 24.2 de la CE y su aplicación en las Comisiones de Investigación. Y por tanto dejamos al margen otras causas de justificación que pueden amparar el silencio del compareciente - por razón de parentesco o de secreto profesional- y que igualmente encuentran su amparo en nuestra norma superior (ex artículo 24.2, párrafo 2º CE).

No es objeto de discrepancia la primera de la cuestiones, los propios peticionarios reconocen que la obligación de declarar tiene sus límites, así cuando la persona compareciente rehúsa declarar sobre su religión, ideología y creencias y sobre asuntos que tengan carácter secreto. Efectivamente el artículo 16.2 de la CE establece que “Nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias”, por tanto nadie puede ser compelido a efectuar una declaración que verse sobre tales extremos.

Cuestión distinta es la segunda de ellas, el derecho a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable. Al respecto debemos recordar lo dicho en nuestro informe del pasado 22 de junio de 2017, referido a comparecientes que reúnen la condición de investigado en el proceso penal, ya reconocíamos explícitamente que “el compareciente tiene obligación de comparecer en la Comisión parlamentaria, por mor de lo dispuesto en el artículo 502.1 del Código Penal, pero no de prestar declaración, de manera que quedarían preservados sus derechos. Eso sí, si presta declaración, queda sujeto al deber de veracidad impuesto por el artículo 502.3 del Código Penal. Además, el compareciente, al

amparo del artículo 78 del RPN, podrá pedir que la sesión sea declarada secreta como medida de protección de sus garantías procesales.” Este reconocimiento explícito se ciñó al compareciente que reúne la condición de investigado en el proceso penal debido a que el objeto del informe se constreñía a este ámbito al versar sobre las limitaciones que la prórroga de las diligencias penales podía conllevar en la fase de comparecencias de una Comisión de Investigación.

De lo que se trata ahora es de analizar si merecen el mismo reconocimiento los comparecientes en la comisión de investigación que no reúnan la condición de investigados en el proceso penal, avanzamos que es una cuestión polémica, con diversidad de matizaciones:

- Para Carrasco Andrino el compareciente no puede hallarse en peor situación que la que tendría ante un órgano judicial y por tanto podrá no responder a aquellas cuestiones de cuya contestación pudiera derivarse una ulterior responsabilidad penal. Señalan que por más que sea cierto que se comparece para declarar, no hay ninguna norma jurídica que imponga específicamente el deber de declarar ni tampoco ninguna que sancione su incumplimiento, a diferencia de lo que ocurre con el de comparecencia. El artículo 502.1 CP lo que impone es un deber de comparecer, no de declarar, y el artículo 502.3 CP sólo un deber de veracidad una vez que se declara y que en la práctica se traduce en que los afectados se han acogido al derecho a guardar silencio y no declarar contra sí mismos.

- Otros como Massó Garrote consideran que no se puede separar la comparecencia de la información, pues si así se hiciera se dejaría prácticamente sin contenido la obligación prevista por el artículo 76.2 CE, si bien admiten, que el deber de declarar debe ceder ante los derechos constitucionales del compareciente.

- De parecida opinión es la de Torres Muro, para quien, presupuesto el respeto a estos derechos, “el compareciente no puede permanecer en silencio vaciando de sentido su presencia y si se acoge a alguno de ellos deberá justificarlo cumplidamente. En otro caso estaríamos ante un supuesto de incumplimiento del deber de comparecer perfectamente punible en los términos del art. 502 CP. Otra solución llevaría al absurdo de que pudieran salvarse las dificultades de

una comparecencia incómoda simplemente personándose físicamente ante la Comisión y sin cooperar lo más mínimo con ella”.

En nuestra opinión reconocer estos derechos “procesales” en el seno de una comisión de investigación no significa que el compareciente tenga derecho a guardar silencio sin justificación, pues su deber es colaborar con la Comisión en el esclarecimiento del objeto de la investigación, siempre que su declaración “veraz” no afecte a su posición jurídica como ciudadano (STC 39/2008, de 10 de marzo).

El derecho a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable para no perjudicar su derecho de defensa en la medida que el acto parlamentario de comparecencia pueda tener eventualmente relieve procesal “in peius” en sus posiciones jurídicas, deberá ser objeto de alegación de manera individualizada y específica ante la pregunta que se le formule.

Su ejercicio deberá, por tanto, estar justificado cuando considere que de su respuesta pudiera derivarse perjuicio para el propio compareciente (ex artículo 76.1 CE), circunstancia que puede darse, por ejemplo, cuando a) el compareciente está imputado o investigado en un proceso penal o pudiera estarlo en un futuro; b) su declaración pueda o deba ser comunicada al Ministerio Fiscal o c) pueda perjudicarlo en su posición jurídica individualizada.

CONCLUSIONES

Primera.- Las comisiones de investigación tienen la facultad de requerir, en forma legal y bajo apercibimiento, la presencia, de cualquier persona para informar y contribuir al esclarecimiento de los hechos que son objeto de investigación por la Comisión, potestad que comporta el deber de comparecer al amparo del art. 502 del Código Penal, puesto que en caso de incomparecencia se puede incurrir en delito de desobediencia.

Segunda.- El Parlamento debe velar para que ante las Comisiones de Investigación queden salvaguardados el respeto a la intimidad y el honor de las personas, el secreto profesional, la cláusula de conciencia y los demás derechos constitucionales de los comparecientes.

Tercera.- Los derechos procesales del art. 24.2 de la CE en el seno de una comisión de investigación no implican que el compareciente tenga derecho a guardar silencio sin justificación, pues su deber es colaborar con la Comisión en el esclarecimiento del objeto de la investigación, siempre que su declaración “veraz” no afecte a su posición jurídica como ciudadano.

El derecho a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable para no perjudicar su derecho de defensa en la medida que el acto parlamentario de comparecencia pueda tener eventualmente relieve procesal “in peius” en sus posiciones jurídicas, deberá ser objeto de alegación de manera individualizada y específica ante la pregunta que se le formule.

Este es mi informe que se somete a cualquier otro mejor fundado en Derecho.

Pamplona, 7 de marzo de 2018

LOS SERVICIOS JURÍDICOS DE LA CÁMARA