

SOBRE LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS DE INVESTIGACIÓN

Por el Académico de Número
Excmo. Sr. D. Landelino Lavilla Alsina*

A MODO DE PRESENTACIÓN

En trance de atender a mi deber de disertación ante nuestro Pleno académico, en la fecha que en su día me fue comunicada, renuevo la experiencia de optar por un tema, quizá de interés limitado, pero de actualidad evocada y, para mí, contrastada por recientes necesidades profesionales de tratamiento y exposición. Otrora, en la experiencia de entonces, traté el control parlamentario del Gobierno en funciones. Hoy, respondiendo también a sugerencias recibidas, voy a reflexionar sobre las Comisiones parlamentarias de investigación, tema con proximidad y concomitancias con el de entonces y respecto del que quiero anticipar dos datos que —creo— me justifican: el primer dato se corresponde con la doctrina del Consejo de Estado en la que están comprometidas mis orientaciones, personales unas y compartidas todas; el segundo dato no es sino la actualidad de las iniciativas del Parlamento de Cataluña, en particular las que crearon las Comisiones de Investigación sobre la Monarquía española y sobre la aplicación del artículo 155 de la Constitución.

I. CONSIDERACIÓN GENERAL

La Constitución española se refiere, en su artículo 76.1, a las Comisiones de Investigación “sobre cualquier asunto de interés público”. Dichas Comi-

* Sesión del día 18 de junio de 2019.

siones, que se regulan en los artículos 40 y siguientes del Reglamento del Congreso de los Diputados y 49 y siguientes del Reglamento del Senado, podrán ser nombradas por el Congreso, por el Senado o por ambas Cámaras conjuntamente; y su finalidad principal es la de servir de instrumento a las Cortes Generales para el ejercicio de su función de control de la acción del Gobierno, de acuerdo con el artículo 66 del propio texto constitucional. El citado artículo 76.1 establece que “sus conclusiones –de las Comisiones de Investigación– 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”. El apartado 2 del mismo precepto añade que “será obligatorio comparecer a requerimiento de las Cámaras; la ley regulará las sanciones que puedan imponerse por incumplimiento de esta obligación”.

El artículo 29.2 de la Ley del Gobierno (tras la reforma operada en ella por la disposición final tercera de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público) declara que “todos los actos y omisiones del Gobierno están sometidos al control político de las Cortes Generales”.

A los Parlamentos autonómicos, por su parte, corresponde el control de la acción de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, como resulta del artículo 152 de la Constitución, cuyo párrafo inicial del apartado 1 dispone *in fine* que “el Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea”. Y así se establece en los Estatutos de Autonomía, si bien con regulaciones muy dispares:

- Algunos Estatutos se refieren a las Comisiones de Investigación al hilo de las funciones de control y de exigencia de responsabilidad política al Ejecutivo autonómico. Por ejemplo, vinculan de manera expresa la actividad de control político con la creación de Comisiones especiales de investigación los Estatutos de Autonomía de Andalucía¹, de Castilla-La Mancha² y de la Comunidad Valenciana³.

¹ El artículo 106.3.º atribuye al Parlamento “el control sobre la acción del Consejo de Gobierno y sobre la acción de la Administración situada bajo su autoridad”, y “con esta finalidad —dice el mismo precepto estatutario— se podrán crear, en su caso, Comisiones de investigación”.

² El artículo 19 de su Estatuto de Autonomía establece en su apartado 1 que “el Consejo de Gobierno responde solidariamente de su gestión ante las Cortes de Castilla-La Mancha” y el apartado 2 añade que “las Cortes de Castilla-La Mancha y sus Comisiones pueden reclamar la presencia de los miembros del Consejo de Gobierno”.

³ El artículo 22 atribuye en su apartado 1, a las Cortes, la función de control de la acción del Consell y de exigencia de responsabilidad política al President y al Consell; y en su apartado 2.e) establece que “con esta finalidad [la de ejercer el control parlamentario sobre la acción de la Administración situada bajo la autoridad de la Generalidad] se podrán crear, en su caso, comisiones especiales de investigación, o atribuir esta facultad a las comisiones permanentes”.

- Otros Estatutos de Autonomía prevén las Comisiones de Investigación si bien solo con carácter enunciativo, al prescribir la forma de organización y funcionamiento del Parlamento autonómico. Así, por ejemplo, los Estatutos de Autonomía de Aragón, de Asturias, de Cantabria, de Cataluña, de Extremadura, de Illes Balears y de Murcia.
- Existe, por último, un tercer grupo de Estatutos de Autonomía que no prevén expresamente la existencia de las Comisiones de Investigación, como es el caso de las Comunidades Autónomas de Castilla y León, Madrid, Navarra, Galicia, Islas Canarias, La Rioja o País Vasco. Ello no obstante, las disposiciones concernientes a las Comisiones se contienen en los respectivos reglamentos de los Parlamentos autonómicos⁴.

II. COMISIONES AUTONÓMICAS DE INVESTIGACIÓN

De la lectura de los reglamentos parlamentarios autonómicos, se infiere que, en la regulación relativa a las Comisiones de Investigación, las configuran como aquellas que se crean para una función especial o un trabajo concreto “sobre cualquier asunto de interés público” (artículo 52.1 del Reglamento de la Asamblea de Andalucía, artículo 49.1 del Reglamento del Parlamento de Canarias y artículo 59.1 del Reglamento del Parlamento Vasco), mientras que otros reglamentos de Parlamentos autonómicos limitan su creación a que los asuntos sean de interés público para la Comunidad Autónoma de que se trate (artículo 48.3 del Reglamento del Parlamento de La Rioja, artículo 74.1 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias y artículo 50.1 del Reglamento de las Cortes Valencianas) o lo sean “dentro del ámbito de competencias” de la Comunidad Autónoma (artículo 75.1 del Reglamento de la Asamblea de Madrid y artículo 51 del Reglamento del Parlamento de las Illes Balears).

Una de las principales características de la configuración de las Comisiones de Investigación radica, pues, en que su actuación debe necesariamente asociarse al ejercicio del control parlamentario sobre la acción de la Administración situada bajo la autoridad del Gobierno sometido al control de la Cámara Legislativa en que se constituyen aquéllas.

En este sentido, el Consejo de Estado ha considerado —dictamen n.º 193/2016, de 17 de marzo de 2016— que la previsión de que podrán crearse

⁴ El artículo 50 del reglamento de las Cortes de Castilla y León, el artículo 76 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, el artículo 62 del Reglamento del Parlamento de Navarra, el artículo 50 del Reglamento del Parlamento de Galicia, el artículo 53 del Reglamento del Parlamento de Canarias, el artículo 48 del Reglamento del Parlamento de La Rioja y los artículos 59 a 61 del Reglamento del Parlamento de País Vasco.

Comisiones de Investigación “sobre cualquier asunto de interés público”, contenida en los reglamentos parlamentarios, debe interpretarse desde el entendido de que los asuntos de interés público que pueden ser objeto de tales Comisiones han de estar necesariamente comprendidos dentro del ámbito competencial propio de la Comunidad Autónoma.

En cuanto al ámbito subjetivo, el control de la actividad de las personas convocadas en este tipo de Comisiones se articula a través de los requerimientos o solicitudes de comparecencia dirigidos a las mismas.

La comparecencia ante las Comisiones de Investigación se encuentra regulada, respecto de las Cortes Generales, en los Reglamentos del Congreso (artículo 52) y del Senado (artículo 60), que se remiten a la ley prevista en el artículo 76.2 de la Constitución, a saber, la Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo, de comparecencia ante las Comisiones de Investigación de las Cámaras de las Cortes Generales, la cual establece la obligación de comparecencia y precisa los requisitos que ha de cumplir el oficio de requerimiento.

Este último bloque normativo no resulta, sin embargo, de aplicación a las Comisiones de Investigación creadas en los Parlamentos autonómicos, cuyo régimen jurídico se encuentra contenido en los reglamentos aprobados por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas⁵.

El ámbito subjetivo de actuación de las Comisiones de Investigación debe interpretarse, así, de forma congruente con su objeto y finalidad, de modo que su poder fiscalizador y de control, al requerir la presencia de determinadas autoridades y funcionarios, “no pueda considerarse ilimitado, sino que habrá de ajustarse al ámbito propio de actuación de las instituciones autonómicas”.

III. COMISIONES DE INVESTIGACIÓN CREADAS, EN PARTICULAR, POR EL PARLAMENTO DE CATALUÑA

El Reglamento del Parlamento de Cataluña (RPC), texto refundido publicado en el *Diario Oficial del Parlamento de Cataluña* de 27 de febrero de 2018, establece:

- En el artículo 67, apartados 1 y 5, que “el Pleno del Parlamento, a propuesta de dos grupos parlamentarios, de la quinta parte de los

⁵ En formulaciones ligeramente diversas: los artículos 52.2 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, 50.5 del Reglamento del Parlamento de Castilla y León, 58.5 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, 52.2 del Reglamento del Parlamento de Galicia, 62.4 del Reglamento del Parlamento de Navarra y 107.2 del Reglamento del Parlamento de Extremadura, entre otros.

miembros del Parlamento, de la Mesa del Parlamento, oída la Junta de Portavoces, o del Gobierno, puede acordar la creación de una comisión de investigación sobre cualquier asunto de interés público que sea competencia de la Generalidad”.

- En el apartado 1 artículo 57 (entre las disposiciones generales sobre “comparecencias y solicitudes de información”) dispone que “las comisiones deben sustanciar la comparecencia de las autoridades o los funcionarios que, de conformidad con una ley, están obligados a comparecer ante el Parlamento”.
- En el apartado 2 del mismo artículo añade que las comisiones pueden: “a) pedir la información y la documentación que precisen al Gobierno, a cualquier autoridad de la Generalidad y a los entes locales de Cataluña⁶; (...) b) requerir la presencia de las autoridades y los funcionarios públicos de la Generalidad y de los entes locales de Cataluña competentes por razón de la materia que se debate, para que informen de todas las cuestiones sobre las cuales serán consultados en la comparecencia (...). Las autoridades y los funcionarios requeridos deben atender a estos requerimientos de conformidad con la legislación de aplicación”.
- En el artículo 68.1.a) prescribe (“Regulación de las comparecencias ante las comisiones de investigación”) que “las comparecencias ante las comisiones de investigación únicamente puede requerirse con relación a cuestiones que son competencia de la Generalidad”.

La configuración institucional de las Comisiones implica, pues, que su actuación deba necesariamente asociarse al ejercicio del control parlamentario sobre la acción de la Administración situada bajo la autoridad del Gobierno sometido al control de la Cámara Legislativa en que se constituyen aquéllas. En este sentido, señala de manera expresa el artículo 59.6 del Estatuto de Autonomía de Cataluña que el Parlamento puede crear Comisiones de Investigación “sobre cualquier asunto de relevancia pública que sea de interés de la Generalitat”, previsión que debe interpretarse de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento del Parlamento de Cataluña, al que el referido precepto estatutario remite. El artículo 66.1 del texto refundido del Reglamento del Parlamento de Cataluña establece que “el Pleno del Parlamento (...) puede acordar la creación de una Comisión de Investigación sobre cualquier asunto de interés público que sea competencia de la Generalidad”.

⁶ Más adelante se reflexiona sobre la relación entre las Comisiones de investigación y la autonomía local.

En definitiva, los asuntos de interés público que pueden ser objeto de tales Comisiones han de estar “necesariamente comprendidos dentro del ámbito competencial propio de la Comunidad Autónoma”. Y para que una lectura conjunta de los citados preceptos pueda entenderse ajustada al marco constitucional y estatutario se requiere que “las potestades de las Comisiones de Investigación se interpreten de forma congruente con su objeto y finalidad, de modo que su poder fiscalizador y de control, al requerir la presencia de determinadas autoridades y funcionarios, no pueda considerarse ilimitado sino que habrá de ajustarse al ámbito propio de actuación de las instituciones autonómicas”. Tales facultades “han de circunscribirse, por tanto, a la actuación en su ámbito competencial de las autoridades y funcionarios de la Comunidad Autónoma según el bloque de la constitucionalidad”. Solo así “se atiende al fin institucional propio de las Comisiones de Investigación creadas por el Parlamento autonómico orientadas a ‘investigar’ y ‘controlar’ la actuación de los responsables públicos de la propia Comunidad Autónoma.

Esta interpretación —que, como acabo de decir y repetir, es la constitucional y estatutariamente pertinente— se trasluce en la distinción, contenida en los reglamentos de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, entre los “requerimientos” y las “solicitudes” de comparecencia: los primeros solo pueden dirigirse a las autoridades, funcionarios y, en general, agentes de la Administración que dependen del Gobierno que es objeto de control parlamentario a través de la Comisión de Investigación, generando una obligación de asistencia a sus destinatarios; las segundas, en cambio, pueden formularse a cualesquiera otras personas, incluso de Administraciones distintas de la investigada, careciendo de efecto vinculante. Es de esta manera como cobra sentido la previsión contenida en el artículo 57.3 del texto refundido del Reglamento del Parlamento de Cataluña —idéntica a la que figura en los Reglamentos de las Asambleas legislativas de otras Comunidades Autónomas—, que circunscribe la responsabilidad por una eventual incomparecencia a los funcionarios o autoridades de la Generalidad a quienes se hubiera dirigido un requerimiento, sin mencionar a las demás personas cuya presencia también puede ser solicitada.

IV. REFLEXIONES SOBRE LAS MÁS RECIENTES INICIATIVAS DEL PARLAMENTO DE CATALUÑA CONCERNIENTES A LA MONARQUÍA Y A LOS EFECTOS DE LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 155 DE LA CONSTITUCIÓN

A. En sesión celebrada el 7 de marzo de 2019, el Pleno de Parlamento de Cataluña aprobó la Resolución 298/XII de creación de una Comisión de Investigación sobre la Monarquía, que fue publicada en el Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña del 11 de marzo siguiente.

La Resolución 298/XII del Parlamento de Cataluña vulnera tanto la posición institucional de la Corona (1) como la naturaleza de las Comisiones parlamentarias de investigación (2) que resulta de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de Cataluña. La singularidad del proceso impugnatorio del título V de la LOTC (artículos 76 y 77) en relación con el recurso de inconstitucionalidad y el conflicto positivo de competencias aparece expresa y claramente expuesta, entre otras, en la Sentencia del Tribunal Constitucional 64/1990, de 5 de abril (FJ 1.º)⁷.

1. El Rey, como titular de la Corona y Jefe del Estado, ostenta las funciones constitucionalmente previstas en el artículo 56.1 de la Constitución. En el ejercicio de estas funciones, el Rey no está sujeto a responsabilidad —ni política ni jurídica—, que es asumida, a través del mecanismo del refrendo, por el Presidente o los miembros del Gobierno de la Nación o por el Presidente del Congreso de los Diputados, según los casos, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 56.3 y 64 del texto constitucional. Esta exención de responsabilidad se extiende también a aquellos actos realizados por el Rey, o por quienes lo hayan sido, al margen de sus funciones constitucionales, sin refrendo, pues, en el ámbito de su vida privada, rige la prerrogativa de la inviolabilidad, igualmente prevista en el mencionado artículo 56.3 de la Constitución. Tales prerrogativas, aunque constitucionalmente atribuidas por este precepto a “la persona del Rey”, no responden a una cualidad estatutaria meramente personal sino que cumplen una función institucional que, haciendo abstracción de cuál sea el contenido específico de los actos realizados por quien en cada momento ostente dicha magistratura, pondera la consideración de la Monarquía parlamentaria como “forma política del Estado español” y del Rey como “símbolo de la unidad y permanencia” del Estado, en los términos previstos en los artículos 1.3 y 56.1 de la Constitución.

En torno a estas decisiones políticas fundamentales se articulan las prerrogativas aludidas, que excluyen cualquier forma de control de los actos del Rey. Desde este planteamiento, la creación de una Comisión de Investigación

⁷ «Los artículos 76 y 77 de la LOTC —dice esta Sentencia— configuran un procedimiento que, aun cuando coincide en sus trámites con el conflicto positivo de competencias (por remisión del artículo 77 a los artículos 62 a 67 de la LOTC), encuentra sustantividad propia precisamente en supuestos, como el presente, en los que el Gobierno imputa a una disposición sin fuerza de Ley de una Comunidad Autónoma —o, en su caso, a una resolución de alguno de sus órganos— un vicio de inconstitucionalidad que, no consistiendo en la infracción del orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, no podría ser, en razón del rango infraregal de la disposición impugnada, eficazmente denunciado a través del recurso de inconstitucionalidad, únicamente procedente contra “disposiciones normativas o actos con fuerza de Ley” (artículo 2.1 a) de la LOTC), ni se avendría tampoco, en razón del objeto de la pretensión deducida, a los límites del conflicto positivo de competencias, legalmente contraído a las controversias que opongan al Estado y a las Comunidades Autónomas o a éstas entre sí acerca de la titularidad de las “competencias asignadas directamente por la Constitución, los Estatutos de Autonomía o las Leyes Orgánicas u ordinarias dictadas para delimitar los ámbitos propios del Estado y las Comunidades Autónomas” (artículo 59 de la LOTC)».

sobre la Monarquía en el Parlamento de Cataluña no adolece de un vicio exclusivamente competencial, por vulneración de los artículos 55.2 y 59.6 del Estatuto de Autonomía de Cataluña en relación con el artículo 67.1 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, ya que tampoco las Cortes Generales podrían, por las razones expuestas, investigar o fiscalizar los actos del Rey en el seno de una Comisión de investigación creada al efecto; de tal suerte la inconstitucionalidad de la Comisión de Investigación sobre la Monarquía creada por la Resolución 298/XII del Parlamento de Cataluña deriva así, en puridad, tanto de la posición institucional de la Corona cuanto de la consiguiente inexistencia de competencia para desarrollar dicha investigación.

Los restantes miembros de la Familia Real no ejercen funciones constitucionales y, por tal razón —no en virtud de una prerrogativa personal—, sus actos no son susceptibles de control parlamentario, como destinatarios principales de dicho control. A lo que debe añadirse que, tras la abdicación, el Jefe del Estado sigue siendo inviolable y no está sujeto a responsabilidad por los actos que hubiera cometido en el ejercicio de sus funciones, antes de aquélla, de acuerdo con el artículo 56.3 de la Constitución.

2. El objeto y contenidos de la Comisión de Investigación sobre la Monarquía constituida por la Resolución 298/XII del Parlamento de Cataluña se exceden, por otra parte, del alcance atribuido a la actividad parlamentaria de investigación por el artículo 59.6 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, homólogo del artículo 76 de la Constitución. La jurisprudencia constitucional señala que las conclusiones de las Comisiones parlamentarias de investigación —sean estas estatales o autonómicas— no pueden contener una calificación jurídica de los hechos investigados ni imputar su autoría a personas concretas, por tratarse de funciones materialmente jurisdiccionales reservadas en exclusiva a los Juzgados y Tribunales por el artículo 117.3 de la Constitución. Pues bien, la Resolución 298/XII del Parlamento de Cataluña se refiere a las actividades de determinadas personas vinculadas a la Familia Real, que califica de «irregulares o delictivas», y atribuye a estas la creación de «estructuras de corrupción». La Comisión de Investigación sobre la Monarquía creada por esta Resolución nace con el propósito de investigar unos hechos que, de forma apriorística y antes incluso de que dicha Comisión inicie su actividad y formule sus conclusiones, se califican en los términos dichos, y cuya autoría se imputa a miembros concretos de la Familia Real española, señaladamente al «anterior Jefe del Estado».

En este punto, debe tenerse en cuenta que el proceso de naturaleza penal en que fueron imputados algunos miembros de la Familia Real ya ha sido juzgado y sentenciado por los órganos jurisdiccionales competentes, mientras que las “declaraciones” de una tercera persona (Corinna) a las que se hace mención en la Resolución 298/XII del Parlamento de Cataluña, con el fin de justificar que habría otros asuntos pendientes de resolver susceptibles de ser investigados por la Comisión creada al efecto, dieron en su día lugar a la aper-

tura de una pieza separada dentro del denominado «caso Tándem», a cargo del Juzgado Central de Instrucción n.º 6 de la Audiencia Nacional, que ha sido sobreseída —a solicitud de la Fiscalía Anticorrupción— por Auto de 7 de septiembre de 2018, en el que se concluye que los datos contenidos en las grabaciones carecen de relevancia penal y, en todo caso, se refieren a fechas en que el entonces Rey gozaba de la inviolabilidad que para el Jefe del Estado reconoce el artículo 56.3 de la Constitución.

Las Comisiones parlamentarias de investigación no pueden, como es obvio, conocer de asuntos que previamente han sido investigados por la jurisdicción penal ni, por ende, revisar las decisiones adoptadas por los órganos de dicha jurisdicción. Y ello no sólo por la naturaleza estrictamente política de tales comisiones y la existencia de una reserva constitucional de la potestad jurisdiccional en favor de los Juzgados y Tribunales, sino también y sobre todo por exigencias del principio de división de poderes que se encuentra desde hace más de dos siglos en la base de todas las constituciones contemporáneas, también de la española.

Las consideraciones precedentes permiten deslindar, desde el punto de vista de su adecuación al orden constitucional o estatutario:

- (i) aquellos supuestos en que los representantes políticos realizan, a través de los cauces parlamentarios, una mera declaración política de crítica a la Jefatura del Estado que, aunque suponga una falta de comedido respeto hacia ella y degrade la forma política del Estado español y los principios democráticos en que ésta se asienta, pudiera encontrar amparo en la libertad de expresión de los representantes políticos y en la ausencia de límites materiales expresos en el debate político en el marco de una sociedad democrática (dictamen del Consejo de Estado 892/2018, de 25 de octubre, en relación con una reprobación del Rey contenida en la Resolución 92/XII del Parlamento de Cataluña, de 11 de octubre de 2018);
- (ii) de aquellos casos en los que, como sucede en el ahora considerado, se aspira a violentar, a propósito de una crítica, los esquemas de funcionamiento del sistema parlamentario previstos en la Constitución.

En efecto, la Resolución 298/XII del Parlamento de Cataluña constituye —como queda dicho— el acto jurídico de creación de una Comisión Parlamentaria de Investigación de la Monarquía por virtud de la cual se pretende ejercer un control materialmente jurisdiccional de las actividades de personas vinculadas a la Familia Real española que resulta por completo ajeno a las funciones atribuidas a las Comisiones parlamentarias de investigación, por el juego de los artículos 76.1 y 117.3 de la Constitución y del artículo 59.6 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, y vulnera el estatuto personal —más bien institucional—

del Rey que el artículo 56.3 del texto constitucional establece como garantía y salvaguarda de la forma política del Estado español prevista en su artículo 1.3.

Los vicios de inconstitucionalidad de la Resolución 298/XII del Parlamento de Cataluña consisten, en definitiva, en que el objeto y contenidos de la Comisión de Investigación de la Monarquía exceden los límites constitucionales de la actividad parlamentaria de investigación, cualquiera que sea el ámbito —autonómico o estatal— en que la misma se desarrolle.

B. La segunda reflexión a realizar concierne a la creación por el Parlamento de Cataluña de una Comisión de Investigación sobre los efectos de la aplicación del artículo 155 de la Constitución. La cuestión planteada en el presente caso requiere ponderar la índole del trabajo encomendado a la Comisión de investigación por el Pleno de Parlamento de Cataluña y valorar el contenido de las disposiciones del Reglamento del Parlamento de Cataluña (RPC), en relación con las comparecencias ante comisiones parlamentarias.

La actividad de las Comisiones de Investigación debe desarrollarse “en el marco de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, de manera que, según sean constituidas por las Cortes Generales o por Parlamentos autonómicos, solo puedan ejercer sus funciones de investigación en relación con asuntos que, respectivamente, sean competencia estatal o autonómica. En este sentido, la previsión del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio— contenida en su artículo 59.6, conforme al cual el Parlamento puede crear Comisiones de Investigación “sobre cualquier asunto de relevancia pública que sea de interés de la Generalidad”, se concreta en el artículo 67 del RPC con la referencia a “cualquier asunto de interés público que sea competencia de la Generalidad”. En igual sentido, el artículo 68.1 a) establece que la comparecencia ante las Comisiones de Investigación “únicamente pueden requerirse con relación a cuestiones que son competencia de la Generalidad”. Así pues “no cabe que las Comisiones parlamentarias autonómicas de investigación sean creadas o utilizadas para ejercer, con ocasión de la investigación de hechos o circunstancias incardinados o relacionados con el ámbito competencial autonómico, un control directo o indirecto de las instituciones del Estado” (dictámenes del Consejo de Estado 406/2017 y 202/2019).

Pues bien, esto es precisamente lo que ocurre respecto de la Resolución 24/XII y de las consecuentes solicitudes de comparecencias. No cabe dudar que la aplicación del artículo 155 en Cataluña sea un asunto de relevancia pública y de interés para la Generalidad (artículo 59.6 EAC), pero, según quedan definidos los trabajos de la Comisión en la Resolución citada, resulta evidente que su actuación desborda el ámbito de competencias de la Generalidad y del Parlamento catalán y supone un pretendido acto de control político —incluso jurídico— de las instituciones del Estado. Con sencillos y directos apuntes de algunos contenidos de la definición de la labor de la Comisión, puede aseverarse que:

1.º El objetivo de la Comisión incluye analizar la adecuación a la legalidad de las medidas adoptadas (por el Estado) en aplicación del artículo 155 así como la determinación de posibles responsabilidades en que se hubiera incurrido.

2.º Los trabajos encomendados se proponen para examinar la vulneración de derechos fundamentales, la concurrencia de responsabilidades, incluidas las penales, y la valoración de las políticas estatales desde el presupuesto de haber limitado “la soberanía del Parlamento de Cataluña y del Gobierno de la Generalidad”.

3.º Las comparecencias aprobadas por la Comisión son expresión de una evidente extralimitación de las facultades del Parlamento catalán y de la no menos evidente pretensión de ejercer un control político sobre las instituciones del Estado, lo cual legitima la eventual desatención de las solicitudes de comparecencia cursadas a miembros actuales o anteriores del Gobierno y a funcionarios de la Administración General del Estado.

Y, en cuanto al examen de la cuestión a través de la regulación contenida en el RPC respecto de las comparecencias en comisiones parlamentarias, se ha de destacar que el artículo 57.1 impone la obligación de comparecer ante el Parlamento a las “autoridades o funcionarios”, obligación que hay que interpretar referida a las autoridades y funcionarios de la Generalidad. El artículo 57.4 en consonancia con ello, solo se refiere a autoridades y funcionarios de la Comunidad al prever la exigencia eventual de responsabilidades por incomparecencia o falta de justificación de la inasistencia.

Según concluía el dictamen 406/2017 del Consejo de Estado, después de analizar estos mismos preceptos con relación a la Comisión de Investigación denominada “Operación Cataluña”, “no pesa sobre autoridades y funcionarios ajenos a la Administración de la Generalidad un deber de comparecencia ante la Comisión de Investigación ni tampoco sobre los miembros actuales o anteriores del Gobierno de la Nación.”

V. CONSIDERACIONES FINALES SOBRE LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN EN RELACIÓN CON EL CONTENIDO Y ALCANCE DE LA AUTONOMÍA LOCAL CONSTITUCIONALMENTE GARANTIZADA

A. El reconocimiento constitucional de la autonomía de los Entes locales como unidades básicas de convivencia, según el Tribunal Constitucional (Sentencia núm. 121/2012, de 5 de junio de 2012, FJ. 5.º, con citas de otras varias) “se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo

que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno”⁸, lo que conduce al reconocimiento de ese autogobierno de las Entidades locales en torno, al menos, de dos elementos medulares: un ámbito competencial irreductible (a) y la inexistencia de controles de tutela (b).

a) Las Entidades locales disponen de un ámbito competencial exclusivo que como tal figura en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL). Esta regulación experimentó una modificación sustantiva tras la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, de modo que, mientras el artículo 25 de la LBRL contenía una enumeración de mínimos ampliable, en su redacción actual atribuye al elenco competencial que contempla el carácter de *numerus clausus* —cuya constitucionalidad confirmó el Tribunal Constitucional en su Sentencia 107/2017, de 21 de septiembre—, si bien permite a la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y otras Entidades locales delegar en los municipios el ejercicio de competencias.

b) La segunda expresión del autogobierno de las Entidades locales y de la garantía institucional de su autonomía es la inexistencia de controles genéricos o de tutela. El principio de autonomía es compatible con la existencia de controles de legalidad en relación con el ejercicio de las propias competencias, controles ejercidos por las otras Administraciones territoriales (Administración del Estado y Comunidad Autónoma), pero excluye el desarrollo de controles basados en criterios discrecionales y de oportunidad.

Así pues, el elenco de procedimientos de control que pueden proyectarse sobre la actuación de las Corporaciones locales, establecido en la LBRL, legislación de carácter básico, se compone de un control político, ejercido por el propio Pleno de la Corporación, y de un control de legalidad consistente en la impugnación de sus actos y acuerdos ante la jurisdicción contencioso-administrativa (artículos 63 y siguientes), amén de las eventuales medidas extraordinarias susceptibles de ser adoptadas ante la persistencia en el incumplimiento, por una Entidad local, de las obligaciones impuestas directamente por la ley (artículo 60) o en el supuesto de gestión gravemente dañosa para

⁸ Como ya señalara el Tribunal Constitucional en la Sentencia 2/1981, de dos de febrero: “El principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias”, si bien advierte que no se ajusta a tal principio la previsión de controles genéricos e indeterminados que sitúen a las entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado u otras Entidades territoriales. Continúa diciendo la misma sentencia que la autonomía garantizada por la Constitución “quedaría afectada en los supuestos en que la decisión correspondiente a «la gestión de los intereses respectivos» fuera objeto de un control de oportunidad de forma tal que la toma de la decisión viniera a compartirse por otra Administración. Ello, naturalmente, salvo excepción que pueda fundamentarse en la propia Constitución ...”.

los intereses generales que suponga incumplimiento de sus obligaciones constitucionales (artículo 61.1).

B. De la misma manera que las Comisiones creadas por Asambleas autonómicas no pueden ejercer un control político sobre las actuaciones del Estado, tampoco pueden ejercer dicho control sobre la actuación de entidades locales desarrollada en el ámbito competencial que es propio de éstas. Esta posibilidad ni figura entre los mecanismos de control que pueden ejercerse respecto de las Corporaciones locales en el ordenamiento español ni guardaría correspondencia con el principio de autonomía constitucionalmente reconocido.

Este criterio, empero, ha de ser modulado con relación a la figura de la delegación de competencias prevista en los artículos 7 y 27 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, así como en los Estatutos de Autonomía.

La delegación comporta el ejercicio de una competencia que corresponde a otra entidad territorial, titular última que solo trasmite la facultad de ejercicio, preservando competencias y responsabilidades al respecto, una de las cuales puede ser la previsión de controles —como expresamente admite la LBRL—. Esta posibilidad se apoya en dos datos: el primero, derivado de la previsión legal que supedita la eficacia de la delegación a su aceptación por la Corporación local interesada (apartado 3 del artículo 27 de la LBRL); el segundo, inherente a la facultad de fiscalización que corresponde a cualquier Parlamento autonómico respecto del ejercicio que, de una determinada competencia, lleve a cabo el Gobierno autonómico, pues el hecho de que éste acuerde la delegación de esa competencia en una Entidad local no desapodera al Parlamento de su facultad última de fiscalización del modo y la manera concretos en que se haya ejercido esa competencia, ya sea por el ejecutivo autonómico o por el gobierno local.

Llegados a este punto, procede distinguir la constitución de Comisiones de Investigación en relación con asuntos de competencia municipal de lo que pueda ser la comparecencia de cargos electos de Corporaciones locales en Comisiones orientadas al ámbito competencial de la Comunidad Autónoma que sí les es propio. En este caso, la comparecencia puede resultar obligada cuando una disposición legal dictada en la materia así lo disponga. Son varios los Estatutos de Autonomía que reconocen a la Comunidad Autónoma competencias normativas en materia de régimen local, entre las que puede citarse: el artículo 49.1.8.^a del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, el artículo 60.1.a) del Estatuto de Autonomía de Andalucía [cuyo apartado b) añade como competencia exclusiva “la determinación de las competencias y potestades propias de los Municipios y demás Entidades locales”], el artículo 10.4 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, el artículo 160.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña [cuyo apartado b) prevé la competencia relativa a la determinación de las competencias y potestades de los municipios], y el artí-

culo 46.1 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (cuyo apartado 2 atribuye a la Diputación Foral el ejercicio del control de legalidad del interés general de la actuación de los Municipios, Concejos y Entidades locales de Navarra).

Sobre estas bases, las autoridades o cargos públicos locales pueden verse intimados a comparecer ante una Comisión de Investigación creada por un Parlamento autonómico. Ejemplo de ello es, en la actualidad, el artículo 57 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, cuyo apartado 3.b) contempla expresamente que las Comisiones parlamentarias *pueden* “requerir la presencia de las autoridades y los funcionarios públicos de la Generalidad y de los entes locales de Cataluña competentes por razón de la materia que se debate”.

No existe, empero y con carácter general, una obligación de los cargos públicos representativos locales de comparecer en el seno de Comisiones de Investigación creadas por Parlamentos autonómicos, si bien esta regla puede admitir excepciones ante determinaciones normativas específicas aplicables respecto de Comisiones constituidas en el ámbito competencial de la propia Comunidad y, fuera de él, solo en relación con el ejercicio de competencias delegadas.

ANEXO

Doctrina seleccionada del Consejo de Estado sobre las Comisiones Parlamentarias de Investigación:

Dictámenes:

- 34/2003 de 6 de febrero, (Prestige-Galicia).
- 852/2012 de 26 de julio, (CAM-Valencia).
- 194/2013 de 28 de febrero, (CNMV).
- 992/2013 de 14 de noviembre (Galicia, Cataluña y Extremadura —cajas de ahorro—).
- 157/2015 de 9 de abril, (CAN-Navarra).
- 193/2016 de 17 de marzo, (Subvenciones Andalucía).
- 406/2017 de 24 de mayo, (Operación Cataluña).
- 968/2017 de 18 de enero, (Galicia, requerimiento de documentación FROB).
- 40/2019 de 21 de marzo, (Parlamentos Autonómicos-Entidades Locales).
- 202/2019 de 14 de marzo, (Monarquía).
- 363/2019 de 25 de abril, (Aplicación del art. 155 de la Constitución).

Memoria del Consejo de Estado 2014-2015