

EN CLAVE DE REFORMA CONSTITUCIONAL: UN MODELO ALEMÁN PARA REORDENAR EL
DERECHO ESPAÑOL DE COMISIONES PARLAMENTARIAS DE INVESTIGACIÓN

Mariano García Pechuán

garciam@uv.es

UNIVERSITAT DE VALÈNCIA

El deficiente rendimiento institucional del Derecho español de Comisiones parlamentarias de Investigación, como un factor contribuyente al diagnóstico de una democracia de baja calidad en el contexto del régimen constitucional de 1978, pone en perspectiva una reforma constitucional de la materia. El abandono por el Reino Unido de la Unión Europea, reubica al modelo del sistema parlamentario alemán como el que más rendimiento político proporciona a las instituciones de control político de la acción del Gobierno de entre todos los parlamentos de los Estados mayores de la Unión Europea. Ello pone al instrumentario del Derecho alemán de Comisiones de Investigación en perspectiva de proporcionar soluciones útiles para reordenar el Derecho español del control parlamentario del Gobierno. A su evaluación en esa clave de prospectiva constitucional se dedica este trabajo.

*Derecho parlamentario, control del Gobierno, Comisiones de Investigación,
reforma constitucional, modelo parlamentario alemán.*

SUMARIO: — 1. INTRODUCCIÓN: TRANSFORMAR EL INSTITUTO DEL CONTROL PARLAMENTARIO EN UN DERECHO CONSTITUCIONAL DE LAS MINORÍAS. 2. POR UNA CONSAGRACIÓN CON RANGO CONSTITUCIONAL DE LA GARANTÍA DE LA MINORÍA EN LA FASE INICIAL DE PROPUESTA DE CONSTITUCIÓN DE COMISIONES DE INVESTIGACIÓN, ASÍ COMO DE DETERMINACIÓN DEL OBJETO DE LAS MISMAS. — 2.1. Creación de un nuevo derecho constitucional de la minoría parlamentaria cualificada a constituir Comisiones de Investigación. — 3. EL RETO DE GARANTIZAR CONSTITUCIONALMENTE LA PROLONGACIÓN DE LOS DERECHOS DE CONTROL PARLAMENTARIO DE LA MINORÍA TAMBIÉN EN LOS NIVELES DE LA FASE CENTRAL DE TRABAJOS DE LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN: HERRAMIENTAS QUE DOTA EL MODELO ALEMÁN PARA NUESTRO PAÍS. — 3.1. Asegurar constitucionalmente un “derecho a forzar la práctica de prueba” en el seno de Comisiones de Investigación en manos de las minorías parlamentarias en la estela del ejemplo alemán. — 3.2. Garantizar a la minoría parlamentaria el derecho a imponer que se le entreguen documentos a la Comisión de Investigación. — 4. LA FASE CONCLUSIVA DE LOS TRABAJOS DE LA COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN Y LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DEL DERECHO DE CONTROL PARLAMENTARIO COMO DERECHO DE LA MINORÍA: PAUTA ALEMANA PARA SU IMPLEMENTACIÓN EN ESPAÑA. — 5. CONCLUSIÓN. — 6. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

1. INTRODUCCIÓN: TRANSFORMAR EL INSTITUTO DEL CONTROL PARLAMENTARIO EN UN
DERECHO CONSTITUCIONAL DE LAS MINORÍAS

El propósito de esta contribución, incardinada en una Obra cuyo impulsor propuso desde el primer momento a sus autores abordar sus respectivos estudios en clave de reforma constitucional, es el de examinar, en dicha dimensión de prospectiva constitucional, la transformación, en una eventual reforma de la Constitución de 1978, del Derecho de investigación del

Parlamento para elevarlo a la condición de un derecho de la minoría jurídicamente anclado en la misma Constitución. Esta innovación constitucional, naturalmente, no surge del vacío más o menos *arbitrista*. En realidad representa desde hace décadas una clave de bóveda en la arquitectura del sistema parlamentario más poderoso y funcional de la Unión Europea, después del abandono de la misma por el Reino Unido: el alemán. El sistema parlamentario de la Ley Fundamental de Bonn (en adelante LFB), contempla el derecho a la constitución de Comisiones de Investigación (en adelante CIs), consagrado en su art. 44, como un derecho que no lo es calidad de derecho tradicionalmente dirigido contra el Gobierno desde el Parlamento como Legislativo *in toto*,¹ sino más precisa y específicamente como un *derecho de la Oposición*: un derecho de la Oposición que debe ser posible articular con *efectividad* contra el Gobierno y el partido o partidos que en sede parlamentaria le proporcionan activamente al Ejecutivo su sustento.

Tan genuina contribución de Alemania al parlamentarismo contemporáneo,² ofrece una extraordinaria caja de herramientas de las que servirse, en clave de reforma constitucional, al propósito de insuflar rendimiento institucional en nuestro país al instituto de las CIs, tan enervado de vigor en el régimen constitucional de 1978, a nivel tanto del conjunto del Estado como de las Comunidades Autónomas y que es un factor no desdeñable para el diagnóstico de la *democracia de baja calidad* que caracteriza a dicho régimen. En lo que sigue, por tanto, se van a poner en valor algunas de dichas herramientas³ para proponer una reconfiguración en vía de reforma constitucional del Derecho español de Comisiones parlamentarias de Investigación.

2. POR UNA CONSAGRACIÓN CON RANGO CONSTITUCIONAL DE LA GARANTÍA DE LA MINORÍA EN LA FASE INICIAL DE PROPUESTA DE CONSTITUCIÓN DE COMISIONES DE INVESTIGACIÓN, ASÍ COMO DE DETERMINACIÓN DEL OBJETO DE LAS MISMAS

¹ Esta realidad, en la que la mayoría parlamentaria y el Gobierno colaboran estrechamente y en que el Gabinete está integrado predominantemente por miembros de la mayoría residenciada en el *Bundestag*, se destaca netamente del sistema presidencial de gobierno y, en lo que particularmente atañe a Alemania, del sistema decimonónico de la monarquía constitucional, en la que el Parlamento como un todo sí que se configuraba básicamente como oposición al Ejecutivo, siendo que en la actualidad podría considerarse que sólo ejercería similares funciones el Parlamento Europeo, como observa muy recientemente HEUN: *The Constitution of Germany: A Contextual Analysis*, 2011, pág.118.

² La paternidad intelectual de tan genuina aportación del parlamentarismo alemán correspondió, en el contexto del nacimiento de la República de Weimar, al propio Max Weber. Para un detallado estudio de la gestación del instituto y los antecedentes que inspiraron a Weber a crearlo, véase el exhaustivo análisis que ofrece LINKE, *Entstehung und Fortbildung des Enquête- und Untersuchungsrecht in Deutschland*, 2016, pág. 939y sigs.

³ Las limitaciones de espacio que impone la naturaleza de esta Obra Colectiva impiden un repaso integral del instrumental. Para un examen de ese alcance véase GARCÍA PECHUÁN, "El control parlamentario del Gobierno en Alemania: el paradigma de la Ley de Régimen Jurídico de las Comisiones de Investigación del Bundestag", en: F. PAU I VALL *et al.*, *El control del Gobierno en Democracia*, 2013, págs. 67-104.

2.1. Creación de un nuevo derecho constitucional de la minoría parlamentaria cualificada a constituir Comisiones de Investigación

El elemento central que puede aportar el modelo alemán de Derecho de CIs es, naturalmente, el anclaje mismo en el texto constitucional, indisponible a las mayorías coyunturales, de las posiciones de garantía de las minorías al efecto de proponer –e imponer– la constitución misma de CIs. En efecto, el art. 44 LFB es contundente en la formulación como *obligación* para el *Bundestag* la de constituir *necesariamente* una Comisión de Investigación a instancia de una cuarta parte de sus miembros.

Esta configuración constitucional de un neto apartamiento en materia del quórum respecto del principio democrático mayoritario expresado en el art. 42.2 de la LFB⁴ articula la garantía constitucional del derecho de la minoría. Una garantía que precisa, para no ser enervada por decisiones de la mayoría, que la iniciativa de la minoría vea asegurada, además, respecto del objeto de la investigación (*Untersuchungsgegenstand*), que éste sólo pueda ser modificado con el expreso consentimiento del promotor de la iniciativa de constitución de la Comisión. Esto es precisamente lo que especifica, en directo desarrollo de la previsión constitucional, la Ley de Régimen Jurídico de las Comisiones de Investigación del Bundestag de 2001 (Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages, en lo que sigue, PUAG).⁵ En efecto, el art. 2.2 de la PUAG establece que: "La Resolución de constitución [de la CI] no podrá modificar el objeto de investigación descrito en la Propuesta de constitución, a menos que los proponentes de la misma expresen su aprobación."

3. EL RETO DE GARANTIZAR CONSTITUCIONALMENTE LA PROLONGACIÓN DE LOS DERECHOS DE CONTROL PARLAMENTARIO DE LA MINORÍA TAMBIÉN EN LOS NIVELES DE LA FASE CENTRAL DE TRABAJOS DE LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN: HERRAMIENTAS QUE DOTA EL MODELO ALEMÁN PARA NUESTRO PAÍS

La principal originalidad que aporta el régimen constitucional alemán de las CIs como garantía directamente proveída *ex Constitutione* en favor de la minoría parlamentaria, sería de escasa utilidad como modelo para una revigorización de nuestro manifiestamente deficitario Derecho de comisiones parlamentarias de investigación, si una vez constituida la Comisión de Investigación, ésta dejase de estar provista de un régimen de garantía, no sólo

⁴ Art. 42.2 LFB: "Para la adopción de decisiones por el *Bundestag* se requiere la mayoría de los votos emitidos, siempre que la presente Ley Fundamental no disponga otra cosa (...)."

⁵ Para la exposición más reciente y detallada disponible en la literatura sobre esta central Ley, véase el Comentario de GLAUBEN/BROCKEN, *Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern: Ein Handbuch mit Kommentar zum PUAG*, 2016.

político, sino en su caso *jurídico*, esto es, jurisdiccional, de protección de la minoría parlamentaria.

Por eso mismo, la asunción, que en este trabajo se postula, de dicho elemento clave del modelo alemán y su anclaje también en una Constitución española reformada, deberá acompañarse por el aseguramiento simétrico de lo que el sistema alemán de Comisiones de Investigación se preocupa en codificar normativamente: esto es, que en su art. 3.º la PUAG exige que para alteraciones sobrevenidas del objeto y finalidades de la CI ya constituida se deberá contar preceptivamente con el consentimiento de dicha minoría cualificada, si la constitución de la CI se siguió del originario ejercicio por la minoría cualificada de su derecho a solicitar la constitución vinculante de la misma constitucionalmente establecido como sabemos en el art. 44.1 LFB.

Soluciones de esta naturaleza, evidencian que se haría preciso que la propia Constitución española acompañase, en el mismo precepto en que se garantice el derecho de la minoría parlamentaria a constituir CIs, el mandato, dirigido al legislador o al titular de la potestad de autorregulación reglamentaria parlamentaria, de garantizar que el objeto de la investigación originario diseñado por la minoría promotora quede salvaguardado en su núcleo respecto de propuestas complementarias sobrevenidas a la constitución de la Comisión y los compases de andadura posteriores a la misma.

3.1. Asegurar constitucionalmente un “derecho a forzar la práctica de prueba” en el seno de Comisiones de Investigación en manos de las minorías parlamentarias en la estela del ejemplo alemán

La garantía constitucional de Derecho de las CIs como derecho de control parlamentario de la(s) minoría(s), resultaría en propósito frustrado, si no comparece, además, acompañada de un conjunto de determinaciones en orden a que para la reunión de pruebas (*Beweiserhebung* en el Derecho alemán)⁶ —esto es, toda clase de materiales, informaciones y testimonios— las Resoluciones de Prueba o de evidencia (*Beweisbeschlüsse*) a producir por la CI no estén entregadas sin más, en el curso del desarrollo de la actividad de la misma, al mero criterio de la mayoría.

Así, la Ley de 2001 establece un específico resorte, en su art. 17.2,⁷ por el que, si bien en el curso de la recogida de pruebas o evidencias éstas se

⁶ La terminología de la PUAG apunta con ese concepto de "Beweiserhebung", literalmente "acopio de pruebas", a una noción a interpretar en el sentido más amplio posible, es decir, como englobadora no sólo de la práctica de la prueba en el estricto contexto de las mismas sesiones de la CI, sino la recogida, aseguramiento y valorización/tratamiento de todos aquellos medios de prueba susceptibles de ser utilizados en el proceso penal. Así lo ha constatado explícitamente el TCF: *BVerfGE 124, 78 (pág.115)*.

⁷ Art. 17 de la PUAG: "Beweiserhebung: (1) Der Untersuchungsausschuss erhebt die durch den Untersuchungsauftrag gebotenen Beweise aufgrund von Beweisbeschlüssen.(2) Beweise sind zu erheben, wenn sie von einem Viertel der Mitglieder des Untersuchungsausschusses beantragt sind, es sei

articulan mediante Resoluciones sobre la Prueba adoptadas por mayoría, si una *minoría cualificada* en el seno de la CI articula una Propuesta de práctica de prueba o reunión de evidencias (*Beweisantrag* en la terminología de la Ley), ésta *deberá* ser asumida por la mayoría en el seno de la CI. A esto la doctrina lo ha calificado muy convenientemente de "Beweiserzwingungsrecht", esto es, "derecho a forzar la prueba" en manos de la minoría.

Que este derecho es una decantación más del postulado constitucional que le sirve de base directamente en la LFB, ha sido ratificado por el TCF , particularmente en su sentencia de 8 de abril de 2002 (*BVerfGE* 105, 197). En esta relevante sentencia,⁸ el Alto Tribunal constata que

"el contenido regulatorio del art. 44.1.1 LFB no se agota en el deber del *Bundestag* de constituir una comisión de investigación si lo solicita una cuarta parte de sus miembros, sino que la existente tensión, querida por el Constituyente, a la hora de la constitución de la CI, entre mayoría y minoría cualificada, se prolonga en el ulterior procedimiento de investigación (...) La minoría de constitución debe poder estar en condiciones de codeterminar en materia de reunión de la prueba, en el marco del objeto establecido para ser investigado y dentro del principio mayoritario. El alcance de ese derecho de codeterminación [*Mitgestaltungsanspruch*] ciertamente no puede ir más allá del que le corresponde a la mayoría, pero debe ser considerado en cuanto a su peso específico básicamente como equivalente. Mayoría y minoría cualificada deben ambas poder estar en disposición de imponer sus respectivas concepciones acerca de qué sea una adecuada indagación [en el marco de la reunión de la prueba]."⁹

A este respecto, resulta interesante consignar que la minoría a la que apodera explícitamente *por primera vez* esta Ley de 2001 con dicho *Beweiserzwingungsrecht*¹⁰ no necesariamente tiene que coincidir con la concreta minoría cualificada de 1/4 de la propia iniciativa minoritaria de propuesta de constitución vinculante. Este derecho, pues, no sólo lo ostenta la minoría cuyos diputados postularon *en su momento* la constitución misma de la CI en los términos garantistas del art. 44.1 LFB ya examinados más arriba, sino cualquier minoría cualificada en Comisión, también incluso si el Grupo en cuestión no hubiera votado entonces en el Pleno en pro de la

denn, die Beweiserhebung ist unzulässig oder das Beweismittel ist auch nach Anwendung der in diesem Gesetz vorgesehenen Zwangsmittel unerreichbar." ("Reunión de la prueba: (1) La CI recaba las pruebas señaladas por el Encargo de investigación sobre la base de Resoluciones de práctica de prueba. (2) Las pruebas deberán ser recabadas si son solicitadas por una cuarta parte de los miembros de la CI, salvo que el recabamiento de pruebas sea improcedente o cuando el medio de prueba resulte impracticable incluso después del recurso a los medios coercitivos previstos en esta Ley.").

⁸ Que respondió a una excepcional coyuntura, dado que el asunto que se sustanció en este pronunciamiento del Alto Tribunal, la actuación de la CI constituida para la investigación del escándalo de las presuntas *Parteispenden* o donativos ilegales a miembros del Gobierno de coalición de la CDU/CSU y FDP, representaba uno de esos ejemplos a los que se ha aludido al comienzo de este trabajo —y que no por menos frecuentes dejan de ser sobresalientes— de CI dirigida por la (recién posesionada) mayoría *contra* la minoría parlamentaria (recién desalojada del poder). En el escándalo de financiación irregular de la CDU comparecieron nombres tan significados como Wolfgang Schäuble, Roland Koch y el de la multinacional de la confitería Ferrero.

⁹ *BVerfGE*, 105, 197 (pág. 223).

¹⁰ Saldando definitivamente el debate doctrinal que suscitaba dudas sobre su desglose como derecho la minoría por la inexistencia en el art. 44 LFB de un pasaje similar al que en el inmediato antecedente histórico de la Constitución de Weimar de 1919, el art. 34 de dicha Constitución, sí se recogía explícitamente como "derecho del solicitante": "Diese Ausschüsse erheben in öffentlicher Verhandlung die Beweise, die sie *oder die Antragsteller* für erforderlich erachten." ("Estas Comisiones [de investigación] recaban en sesión pública las pruebas que ellas mismas o *el solicitante* [en su condición de minoría cualificada] consideren necesarias."). Cursivas no presentes en el original.

creación de la CI;¹¹ pues de propiciarse una lectura en otro sentido se sustraería al parlamentario encuadrado en Comisión el ejercicio, constitucionalmente garantizado, de la facultad de sumarse, aunque sea en un momento posterior, a la dimensión de la cooperación en la estructuración de los trabajos de la CI y así concurrir al aseguramiento de una equilibrada tarea de examen y aclaración de lo que en la CI se trate de dilucidar.

En cualquier caso, el TCF aclaró que el derecho de la minoría cualificada a una adecuada consideración de sus proposiciones de práctica de prueba *también* comparecía en el contexto de las *Mehrheitsenquêtes*, esto es, CI que originariamente fueron constituidas por la mayoría parlamentaria. Según el Alto Tribunal:

"Para el disfrute de los derechos procedimentales dimanantes del art. 44.1.1 LFB la minoría habilitada para la constitución de una CI no tiene por qué constituirse con una propia Solicitud de Investigación. Si eso fuera lo que exigiera la Constitución, en la práctica cada minoría habilitada para exigir la constitución de una CI debería contraponer a cada *Mehrheitsenquête* su propia *Minderheitsenquête*, fuera de forma paralela a la constitución de la *Mehrheitsenquête* o con posterioridad en el caso de un conflicto sobre el recabamiento de las pruebas. De esa forma surgiría una (...) concurrencia de CIs que se solaparían o presentarían idénticos objetos de examen, siendo que por causa de ello se recabarían doblemente pruebas, los testigos deberían deponer ante dos CIs, documentos y otros escritos serían reclamados concurrentemente por ambas Comisiones. Semejante solución de "doble vía", una para la mayoría y otra para la minoría de Oposición a los fines de una investigación de un asunto de interés público abocaría, en último término, a una fragmentación del trabajo parlamentario y al peligro de una recíproca obstaculización del objetivo de un correcto cumplimiento de la misión encomendada a la investigación parlamentaria."¹²

Sobre esta base, el Alto Tribunal reiterará, por lo tanto, que lo que él mismo califica como una "minoría *potencialmente* capaz de imponer la creación de una CI" ("potentiell einsetzungsberechtigte Minderheit") sigue manteniendo inalterados sus derechos procedimentales ex art. 44.1. LFB pese a que anteriormente hubiera votado, por las razones que fueran, expresamente contra la constitución de la CI llevada adelante por la mayoría parlamentaria. Para el caso de que la CI se constituya por y esté en las manos de la mayoría parlamentaria a los fines de perseguir el propósito de — concertadamente con el Gobierno— utilizar sus trabajos contra la Oposición, el Alto Tribunal considera que deberá restarle preservada a la minoría cualificada la posibilidad de oponerse, primero, a la constitución de la CI y, sin embargo, después, "poder ostentar una actividad coestructuradora, al objeto de garantizar desde su perspectiva una equilibrada tarea de indagación."¹³

¹¹ Como era, en efecto, el caso en la CI sobre el escándalo *Parteispenden*, donde los recurrentes ante el TCF, la CDU/CSU y el FPD votaron en contra de la constitución de la CI.

¹² *BVerfGE* 105, 197 (pág.224).

¹³ *BVerfGE* 105, 197 (225). En estricta evaluación de la dinámica de lucha partidaria subyacente se trataba de que el TCF obligase a la mayoría en la CI a aceptar la extensión de la reunión de pruebas sobre la financiación irregular incorporando las Propuestas de práctica de prueba presentadas por la minoría, esto es, que la CI no se centrara en colocar la lupa sobre las prácticas dudosas de miembros del ex Gobierno conservador-liberal anterior, sino que extendiese, mediante esos recibimientos a prueba postulados por la "minoría potencial", su escrutinio a la conducta de otros Partidos, esto es, a la conducta de miembros del Gobierno sucesor, cuya nueva mayoría de sustento parlamentario había impulsado originariamente la constitución de esta CI "retrospectiva" al comienzo de la nueva legislatura.

3.2. Garantizar a la minoría parlamentaria el derecho a imponer que se le entreguen documentos a la Comisión de Investigación

Igualmente resultaría ilusorio el anclaje constitucional de un nuevo derecho de la minoría parlamentaria a constituir CIs en el Congreso y Senado españoles, si una vez en pleno despliegue de sus trabajos de indagación y mina de datos, pudiera la mayoría parlamentaria quitarle el *suelo* de los pies mediante el expediente de asfixiar el ingreso de documentos relevantes para los fines del objeto estatuido de la investigación parlamentaria.

Aquí también provee una solución de ingeniería constitucional avanzada el sistema parlamentario alemán, tal y como lo ha desarrollado su Derecho. En efecto, la regulación alemana no descuida, en términos de régimen jurídico del deber de entrega de documentos a la CI la cuestión clave de potenciar la posición de la minoría cualificada, ahora en el art. 29 de la PUAG. En efecto, en este precepto se recoge, en su párrafo 1.º, el deber de entrega a la CI de aquellos documentos que obrando en manos de particulares puedan ser de relevancia para los fines de la investigación y se previene, en su párrafo 2.º que no sólo la mayoría en la CI, sino también la minoría cualificada de los miembros de la misma soliciten al Magistrado instructor del Tribunal Supremo Federal que éste decrete, para forzar la entrega de los documentos requeridos por la CI, el encarcelamiento del que los tenga en custodia. Posición de refuerzo que se prolonga en la determinación, en el tercer y último párrafo del art. 29, del derecho de la minoría cualificada a requerir igualmente del Magistrado instructor del Tribunal Supremo Federal que provea, en su caso, a la *incautación* de los materiales no librados voluntariamente a la CI, para su remisión efectiva a ésta, incluyéndose aquí, de ser necesarios, los correspondientes registros en las dependencias donde se hallaren aquéllos.¹⁴

En el mismo ámbito de la adopción por la CI de medidas compulsorias ordenadas a dotar de efectividad a sus trabajos, la PUAG asimismo procede a reforzar la posición de la minoría cualificada en el seno de la CI al habilitarla, en su art. 27.2 para reclamar del Magistrado instructor del TCF que éste provea la medida de arresto coactivo (*Beugehaft*) del testigo que sin razón legal que lo justificase se niegue a testimoniar ante la CI. Esta *ultima ratio* en manos de la CI, en cualquier caso, como prevé expresamente el mismo art. 27.2 de la Ley

¹⁴ Con esto la Ley federal de CIs codifica los criterios jurisprudencialmente asegurados por la Sentencia "Neue Heimat", BVerfGE 77, 1 y sigs, y luego confirmados por la Sentencia "Bundesnachrichtendienst", BVerfGE 124, 78 (pág. 126 y sig.). Para el TCF la remisión constitucional del art. 44.2 LFB a las normas del proceso penal para la obtención de pruebas lo es a todas las previsiones normativas que regulan la aclaración de la materia sometida a examen en el contexto del proceso penal, estando por eso al alcance de las CIs tanto los instrumentos de la entrada y registro como los de la incautación, eso sí, mediando interposición de los jueces.

no podrá prolongarse más allá del término de los trabajos de la CI o en cualquier caso más allá de seis meses.¹⁵

Cualquiera de estas medidas, trasladadas al Derecho parlamentario español, serían apropiadas al objeto de habilitar a la minoría parlamentaria a proveer, contra la eventual pasividad u obstaculización de la mayoría, por la garantía de que la CI constituida sea plenamente operativa en la fase central de sus trabajos; es decir, que siga disponiendo de *dientes* y nervio parlamentario en orden al fin constitucional material de robustecer la dimensión de control político del Gobierno en la fase central de trabajos de la CI, el auténtico ojo del huracán de la misma, a efectos políticos.¹⁶

4. LA FASE CONCLUSIVA DE LOS TRABAJOS DE LA COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN Y LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DEL DERECHO DE CONTROL PARLAMENTARIO COMO DERECHO DE LA MINORÍA: PAUTA ALEMANA PARA SU IMPLEMENTACIÓN EN ESPAÑA

Finalmente, es evidente por sí mismo que se frustraría todo el diseño que en este examen se ha expuesto, en orden a asegurar un cambio de paradigma constitucional en aras de un derecho de control parlamentario de la acción del Gobierno como derecho de la minoría, si justo al final de los trabajos de la CI, el pleno de la Cámara parlamentaria que la alberga pudiera, mediante una decisión mayoritaria, disponer *ex abrupto* la disolución de la misma.¹⁷

En términos de ingeniería constitucional, nuevamente el ordenamiento parlamentario alemán suministra la válvula que, de operarse la introducción de este nuevo paradigma en el sistema constitucional español, representaría, en estricta simetría constitucional con la garantía del art. 44.1 LFB la solución insoslayable: exigir que esa mayoría sea una mayoría singularmente cualificada de *más* de 3/4 de los miembros, cuando se trate de los supuestos de CIs fruto del ejercicio por la minoría parlamentaria de su derecho constitucionalmente garantizado a constituir las. En el sistema parlamentario

¹⁵ La plena puesta a disposición de las CIs del instrumentario de la Ley de Enjuiciamiento Criminal alemana para la satisfacción de sus fines constitucionales, hasta la provisión misma del arresto coercitivo, quedó claramente resuelta por el TCF en su Sentencia "Lappas": *BVerfGE* 76, 363 (pág. 383 y sig.). Se trataba en este caso de la negativa por parte de Presidente de una empresa incardinada en un sindicato de trabajadores, prestar testimonio ante la CI del caso Neue-Heimat

¹⁶ la praxis parlamentaria es tozuda en demostrar que en estricta perspectiva política la reunión y práctica de la prueba en las CIs tiene un papel infinitamente superior —en su escenificación mediática— a la de su, al menos conceptualmente, característica decantación en el Dictamen de conclusiones, que a la postre pocos se van a tomar el trabajo de leer verdaderamente a fondo. Sobre esto, PETERS, *Untersuchungsausschussrecht*, 2012,; pág. 3 (núm. marg. 7): "el resultado de la investigación como tal posee para la minoría prácticamente nula significación política, pues casi nadie lee el Dictamen de Conclusiones. Mucho más interés le suscita a la minoría la creación de escenarios respecto de los que poder reportar, a ser posible con el carácter de evento ineludible en la agenda de las redacciones periodísticas."

¹⁷ Si se está a que las CIs carecen del derecho a la autodisolución.

alemán el *Bundestag* no puede disolver la CI salvo cuando voten contra la disolución menos diputados que los que constituyen la minoría cualificada del art. 44.1 LFB.¹⁸

Por lo demás, y aunque los trabajos de la CI estén muy avanzados, no es infrecuente que se pueda proveer la suspensión de los mismos. Aquí es interesante traer al primer plano de atención la experiencia regulatoria de la Ley de Comisiones de Investigación del Land de Baden-Württemberg, que en su art. 22 contempla la posibilidad de la suspensión de los trabajos de la CI cuando concurra el peligro de perjudicar procedimientos judiciales o instrucciones judiciales, pudiendo así decidirlo el Parlamento a propuesta de la CI; pero si se trata de una Comisión parlamentaria de Investigación fruto del ejercicio del derecho constitucional de la minoría a promoverla y constituir la, la suspensión requerirá el consentimiento de la minoría que solicitó en su momento la creación de la CI. Y en esa misma estela la regulación vigente en Brandemburgo establece que si lo solicitan 1/5 de los miembros del *Landtag* que, a su vez, hubieran pertenecido a los proponentes de la creación misma de la CI deberá rechazarse la suspensión.¹⁹

En el mismo plano de las modalidades de terminación de los trabajos de la CI, pero ahora en el de la forma ordinaria característica que es la presentación de los resultados conclusivos en la forma típica de Dictamen o Informe de Conclusiones (*Abschlussbericht*), la PUAG aflora una nueva determinación en garantía de la minoría parlamentaria, pues consagra expresamente, en su art. 33, un derecho de garantía específico de la minoría a la deposición *en unidad de acto* de uno o varios *votos particulares* a adicionar necesariamente al Dictamen de Conclusiones. Así, el referido precepto, en su párrafo 2.º señala que "si la CI no concluye en un Dictamen de común acuerdo, deberán acogerse en el Dictamen los votos particulares." En este punto la terminología que emplean las diferentes leyes reguladoras del régimen jurídico de las CIs en los *Länder* es divergente respecto de la federal, yendo desde su definición como "opinión discrepante", "criterio discrepante" o, bien significativamente, "Dictamen minoritario". Sea cual fuere el caso, lo cierto es que, incluso en ausencia de regulación legal expresa, la posibilidad de la

¹⁸ Esa correspondencia con la minoría para la constitución de CIs del art. 44.1 debe entenderse sólo en términos cuantitativos, esto es, sin atender a las concretas personas que emitan el voto en relación ahora con la disolución. En el ámbito de las CIs de los *Länder* también ha resaltado esto la doctrina, si bien en algún caso de forma más matizada. Así, para el caso bávaro MÖSTL, "Art. 25 [Untersuchungsausschüsse]", 2009, pág. 224 (núm. marg. 12) subraya que si bien es el *Landtag* el que ostenta por sí mismo la titularidad del derecho de disolución de la CI, para el caso de las *Minderheitsenquêtes* debe exigirse la aportación en el Pleno de una mayoría de 4/5, esto es, en simetría con la previsión constitucional bávara que para el ejercicio del derecho de la minoría cualificada a forzar la constitución de la CI exige 1/5 de miembros del *Landtag*.

¹⁹ Ley sobre la creación y procedimiento de CIs del *Landtag* de Brandemburgo, de 17 de mayo de 1991, art. 27. 1: "(...) No tendrá lugar la suspensión cuando una quinta parte de los miembros del Parlamento, que hayan pertenecido a los proponentes de la constitución de la CI, se opongan a la misma. Un procedimiento suspendido podrá ser siempre reemprendido mediante Resolución del Parlamento, si así es solicitado por una quinta parte de los miembros del Parlamento que hubieran pertenecido a los proponentes de la constitución de la CI."

deducción de un dictamen separado por la minoría ya se derivaba directamente del derecho de la minoría de configuración constitucional, pues éste quedaría vacío de contenido si la minoría, sometida a la regla de mayoría parlamentaria, se viera privada por ésta precisamente del derecho de presentar sus propios resultados de la indagación seguida en el marco de la CI.²⁰

5. CONCLUSIÓN

La sofisticada caja de herramientas que representa el Derecho constitucional y parlamentario alemanes en materia de régimen de CIs, tal y como se ha examinado aquí, prueba lo que se puede contribuir por el Derecho como técnica social al incremento comprobable del *rendimiento institucional* de las instituciones parlamentarias ante los ojos de una opinión pública exigente. Por eso mismo, esta circunstancia de hecho debería hacer del catálogo de soluciones a los que se ha pasado revista en este estudio una base cierta, por anclada en la experiencia, e inspiradora para cronometrar constitucionalmente nuestro sistema parlamentario, en punto a esas mismas exigencias de rendimiento institucional, con el país al que precisamente la gran mayoría de nuestros responsables políticos proponen como parangón de excelencia, entre otras cosas, también en lo institucional: Alemania.

Claro está, sin embargo, que a estos efectos, y en clave de reforma constitucional, hay que dar por presupuestos dos componentes, existentes en aquel país y, por ahora, al parecer, incomparables en el nuestro: a) una opinión pública (siempre transformable en cuerpo electoral) exigente e intolerante con la corrupción, que retroalimiente una democracia de calidad, como lo es la alemana y b) jueces independientes, dispuestos a rellenar de manera muscular las previsiones normativas de reconducción de los abusos políticos de la mayoría al respeto de los derechos de las minorías actuantes en sede parlamentaria que se decida anclar en la Constitución mediante eventual reforma de la misma en este punto. El estudio de por qué no concurre lo primero escapa a las competencias generales y específicas del que esto escribe, y cae de lleno en el ámbito de la Ciencia Política o, acaso, de su ciencia ancilar, la Psicología Política; y el estudio de los requerimientos para lo segundo, asimismo en clave de reforma constitucional, es desde luego acreedor de una contribución específica, que no tiene cabida en el Plan de Obra de la publicación a la que este trabajo fue invitado.

²⁰ Por esto mismo, prefiguraba lo que ahora es derecho legislado una praxis parlamentaria consistente en la incardinación de la toma de postura propia de la minoría en el Dictamen aprobado por la mayoría parlamentaria mediante el recurso del *realce tipográfico* de aquella encastrada en éste. Una solución práctica que ya se puede encontrar en los años sesenta, así en 1969 la conocida como CI "Schützenpanzer HS 30".

6. BIBLIOGRAFÍA CITADA

GARCÍA PECHUÁN, "El control parlamentario del Gobierno en Alemania: el paradigma de la Ley de Régimen Jurídico de las Comisiones de Investigación del Bundestag", en: F. PAU I VALL *et al.*, *El control del Gobierno en Democracia: XIX jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Madrid, Tecnos, 2013.

GLAUBEN, PAUL/ LARS BROCKEN, *Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern: Ein Handbuch mit Kommentar zum PUAG*, Köln, Carl Heymanns, 2016.

HEUN, Werner, *The Constitution of Germany. A Contextual Analysis*, Oxford etc., Hart Publishing, 2011.

LINKE, Tobias, *Entstehung und Fortbildung des Enquête- und Untersuchungsrechts in Deutschland. Rechtsentwicklungen aus 200 Jahren*, Berlin, Duncker und Humblot, 2016.

MÖSTL, Markus, "Artikel 25 [Untersuchungsausschüsse]", en Josef F. LINDNER/Markus MÖSTL/Heinrich A. WOLFF, *Verfassung des Freistaates Bayern. Kommentar*, München, C.H.Beck, 2009, págs. 217-229.

PETERS, Butz, *Untersuchungsausschussrecht. Länder und Bund*, München, C. H. Beck, 2012.