



CONSEJO DE ESTADO

Núm.: 363/2019



Tengo el honor de remitir a V. E. el dictamen emitido por el Consejo de Estado en el expediente de referencia, recordándole al propio tiempo lo dispuesto en el artículo 7.4 del Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio, sobre comunicación a este Consejo de la resolución que se adopte en definitiva.

Madrid, 25 de abril de 2019

LA PRESIDENTA,



CONSEJO DE ESTADO  
REGISTRO GENERAL

25 Abr. 2019

Numero 363/2019 Hora:12:09

SALIDA

EXCMA. SRA. VICEPRESIDENTA DEL GOBIERNO Y MINISTRA DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES E IGUALDAD.



CONSEJO DE ESTADO

Nº: 363/2019

**SEÑORES:**

Fernández de la Vega Sanz, Presidenta  
Lavilla Alsina  
Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer  
Herrero y Rodríguez de Miñón  
Ledesma Bartret  
Aza Arias  
Manzanares Samaniego  
Camps Cervera  
Alonso García  
Hernández-Gil Álvarez-Cienfuegos,  
Secretaria General

La Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día 25 de abril de 2019, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

“En virtud de Orden de V. E. de 12 de abril de 2019, registrada de entrada el mismo día, el Consejo de Estado ha examinado, con carácter urgente, la consulta relativa a la obligatoriedad de comparecer ante la Comisión de investigación sobre la aplicación del artículo 155 de la Constitución española en Cataluña.

Documentación remitida

La documentación que acompaña a la consulta es la siguiente:

A. Copia de la Resolución 24/XII, de 4 de julio de 2018, del Parlamento de Cataluña por la que se crea la Comisión de Investigación sobre la aplicación del artículo 155 de la Constitución española a Cataluña, cuyos términos son los siguientes:



CONSEJO DE ESTADO

*“El Parlament de Catalunya acorda crear la Comissió d’Investigació sobre l’Aplicació de l’Article 155 de la Constitució Espanyola a Catalunya (CIACE), i n’estableix l’objecte i el contingut dels treballs, en els termes següents:*

*a) La comissió d’investigació creada per aquesta resolució té per objecte analitzar els efectes de l’aplicació de l’article 155 de la Constitució espanyola a Catalunya en el sentit més ampli, com les causes que la van motivar, l’adequació d’aquesta aplicació a la legalitat, el caràcter de les mesures adoptades i les seves conseqüències i la valoració dels danys i les possibles responsabilitats per l’aplicació del dit article.*

*b) Els continguts dels treballs encomanats a la comissió d’investigació són els següents:*

*Primer. L’anàlisi del context polític en què es va produir l’aplicació de l’article 155, determinat pel referèndum d’autodeterminació de l’1 d’octubre de 2017, la vaga general del 3 d’octubre, la repressió política per part de l’Estat espanyol, el discurs de Felip VI i la declaració de la República del 27 d’octubre.*

*Segon. L’anàlisi de la legalitat de l’adopció i aplicació de l’article 155 i de cada una de les mesures adoptades.*

*Tercer. L’anàlisi de la vulneració dels drets fonamentals dels ciutadans, les entitats i les institucions que ha comportat a Catalunya l’aplicació de l’article 155.*

*Quart. L’anàlisi i la quantificació dels danys efectuats per l’aplicació de les mesures adoptades.*

*Cinquè. L’anàlisi de les possibles responsabilitats, incloses les penals, per l’aplicació de l’article 155.*

*Sisè. L’anàlisi de l’impacte i la repercussió internacionals que ha tingut l’aplicació de l’article 155.*

*Setè. L’avaluació del conjunt del marc jurídic i polític de l’Estat espanyol (Tribunal Constitucional, article 135 de la Constitució espanyola, Fons de Liquiditat Autònomic) i d’altres elements de la Constitució espanyola i de les polítiques estatals previs i posteriors a l’aplicació de l’article 155 que limiten la sobirania del Parlament de Catalunya i del Govern de la Generalitat.*

*c) La comissió d’investigació pot incorporar especialistes en un nombre no superior al de diputats que en són membres”.*

9



CONSEJO DE ESTADO

B. Una relación de comparecencias aprobadas por dicha Comisión, relación fechada el 4 de diciembre de 2018. En ella constan 61 personas a título de testigos y 57 a título de expertos. En esta relación figuran los Presidentes, Vicepresidentas y diversos Ministros del Gobierno actual y del que le antecedió inmediatamente, así como Altos Cargos de la Administración anterior. Figuran también Diputados, Senadores, titulares de diversos cargos parlamentarios de las Cortes Generales, titulares de cargos de la Casa Real, empresarios, periodistas y cargos sindicales.

C. Un acuerdo de 3 de abril de 2019 de la Comisión de Investigación por el que se convoca una sesión para el día 30 de abril siguiente, en cuyo orden del día se incluye la comparecencia del exPresidente, la exVicepresidenta y la exMinistra de Defensa integrantes del Gobierno anterior.

D. Un Acuerdo de 12 de abril de 2019 del Consejo de Ministros por el que se solicita la emisión del dictamen con carácter urgente "no más tarde del día 25 de abril". El acuerdo, con base en diversos dictámenes anteriores, considera que es doctrina del Consejo de Estado que no existe obligación de comparecer, con independencia de cuál sea el Parlamento autonómico que requiera la comparecencia, por parte de cualquier cargo o autoridad estatal ya se trate de quienes ostentan cargos actualmente o de quienes lo hubieran ostentado con anterioridad.

I. La consulta tiene carácter potestativo y se formula con base en el artículo 25.1 de la Ley orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, conforme al cual este "puede ser oído en cualquier asunto en que, sin ser obligatoria la consulta, el Presidente o cualquier Ministro lo estime conveniente".

El objeto de esta consulta, conforme al tenor del Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se solicita, es determinar si existe "obligatoriedad de comparecencia ante la Comisión de Investigación sobre la aplicación del artículo 155 de la Constitución española a Cataluña de los

9



CONSEJO DE ESTADO

miembros del Gobierno y otras autoridades del Estado, actuales y pretéritos, incluidos en la relación de comparecencias aprobada el 4 de diciembre de 2018...”.

La cuestión, por tanto, se circunscribe a analizar la obligación de comparecer por las personas a que se refiere la consulta. No forma parte de esta cuestión la creación misma de la Comisión de Investigación por el Parlamento de Cataluña –que, por lo demás, data del 4 de julio de 2018- ni otros aspectos de la actividad que desarrolle salvo en cuanto tenga conexión con la convocatoria de estas comparecencias.

II. El Consejo de Estado ha tenido diversas ocasiones de pronunciarse respecto de la obligación de atender requerimientos de comparecencia –en múltiples ocasiones estos requerimientos se hacían extensivos a facilitar diversa documentación– ante comisiones de investigación constituidas por parlamentos autonómicos. Estos son los dictámenes emitidos al respecto:

- El dictamen número 34/2003, de 6 de febrero, relativo a una consulta en la que se preguntaba si la «Comisión no permanente de investigación de las causas de la catástrofe del petrolero Prestige», constituida en el Parlamento de Galicia, tenía potestad para requerir la comparecencia de autoridades, funcionarios o agentes de la Administración General del Estado, así como la remisión de documentación referida a la ejecución de funciones de la competencia de esta.

- El dictamen número 852/2012/643/2012, de 26 de julio, relativo a una consulta formulada en relación con los requerimientos de comparecencia y documentación dirigidos a determinadas autoridades y personal del Banco de España y del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria por la «Comisión no permanente especial de Investigación sobre el proceso que ha llevado a la intervención por parte del Banco de España, el pasado 21 de julio, de la Caja de Ahorros del Mediterráneo (CAM), con la destitución de todos los gestores, en un



CONSEJO DE ESTADO

proceso de reestructuración dirigido a un nuevo intento de privatización que incluso podría desembocar en la desaparición de la sociedad», constituida en las Cortes Valencianas.

- El dictamen número 194/2013, de 28 de febrero, relativo a una consulta planteada respecto de la solicitud de comparecencia del ex Presidente de la Comisión Nacional del Mercado de Valores ante la misma Comisión no permanente especial de investigación de las Cortes Valencianas a la que ya se ha hecho alusión.

- El dictamen número 992/2013, de 14 de noviembre, relativo a si las conclusiones del dictamen de 26 de julio de 2012 resultan aplicables a los requerimientos de comparecencia y documentación dirigidos respectivamente al Gobernador y ex Gobernador del Banco de España por la «Comisión de Investigación para analizar y evaluar la evolución económico-financiera de las antiguas cajas de ahorros y las causas y responsabilidades de su actual situación, incluyendo las indemnizaciones millonarias de sus ex directivos», constituida en el Parlamento de Galicia; a los requerimientos de documentación al Ministro de Economía y Competitividad y al Gobernador del Banco de España y las solicitudes de comparecencia de altos cargos y ex altos cargos del Banco de España y del Gobierno y de dicho ministerio, formuladas por la «Comisión de Investigación sobre las posibles responsabilidades derivadas de la actuación y la gestión de las entidades financieras y la posible vulneración de los derechos de los consumidores», constituida en el Parlamento de Cataluña; y al requerimiento de documentación enviado al Gobernador del Banco de España por la «Comisión no permanente de Investigación para el esclarecimiento del proceso de integración de Monte de Piedad y Caja General de Ahorros de Badajoz y sobre la situación en la que se encuentra actualmente la entidad Caja de Badajoz», constituida en el Parlamento de Extremadura.

- El dictamen número 193/2016, de 17 de marzo, relativo a una consulta formulada acerca de si «la Ministra de Empleo y Seguridad Social está obligada o no a comparecer ante la Comisión de Investigación del Parlamento de Andalucía relativa a las concesiones de subvenciones otorgadas por la Junta



CONSEJO DE ESTADO

de Andalucía en materia de formación profesional para el empleo, desde 2002 hasta la actualidad, incluida su gestión, evaluación y justificación”.

- Particular interés para el caso presenta el dictamen n.º 406/2017, de 25 de mayo, por cuanto que atendía una consulta que guardaba un gran paralelismo con la presente tanto respecto de la cuestión suscitada como respecto de la actuación del Parlamento de Cataluña a que iba referida. Se trataba de

“si el Presidente y la Vicepresidenta del Gobierno de la Nación, Ministros y Exministros del Gobierno, altos cargos y ex altos cargos de la Administración General del Estado, y diferentes miembros en activo o en otras situaciones administrativas de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, están obligados o no a comparecer ante la Comisión de Investigación del Parlamento de Cataluña sobre la Operación Cataluña”.

III. La cuestión planteada en el presente caso merece ser analizada desde dos perspectivas: la índole del trabajo encomendado a la Comisión de Investigación por el Pleno de Parlamento de Cataluña y las disposiciones de derecho positivo contenidas en el texto refundido del Reglamento del Parlamento de Cataluña (RPC), de 28 de julio de 2015, en relación con las comparecencias ante comisiones parlamentarias.

La configuración institucional de estas comisiones de investigación ha sido analizada por el Consejo de Estado recientemente (dictámenes números 406/2017, de 25 de mayo, y 202/2019, de 14 de marzo). Según lo que en ellos se expone, las comisiones de investigación se asientan en dos principios esenciales:

a) Su actividad 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



CONSEJO DE ESTADO

con asuntos que sean competencia estatal o autonómica (dictamen n.º 202/2019). 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 66 del RPC con la referencia a “cualquier asunto de interés público que sea competencia de la Generalidad”. En igual sentido, el artículo 67.1.a) establece que las comparecencias ante las comisiones de investigación “únicamente pueden requerirse con relación a cuestiones que son competencia de la Generalidad”. Por tanto, es requisito esencial que la cuestión objeto de investigación se incardine en el ámbito de competencias de la comunidad autónoma, Cataluña en el presente caso.

La creación de comisiones de investigación no puede, pues, ser un medio para sobrepasar las competencias de la Generalidad.

b) Las comisiones son un instrumento de control político del Gobierno y de la Administración que de él dependa como expresión de la relación de confianza establecida desde el Parlamento. El control de la acción del Gobierno concretamente a través de comisiones de investigación se expresa con relación al Estado en los artículos 76 y 66 de la Constitución, que configuran estas comisiones para el cumplimiento de la función parlamentaria de control al ejecutivo, y, respecto de las comunidades autónomas, en el artículo 152 que atribuye a los parlamentos el control de la acción de los Gobiernos, cuya secuencia en el caso de Cataluña se contiene en el artículo 59.6 de su Estatuto de Autonomía ya mencionado.

Se sigue de lo expuesto, de manera paralela a lo indicado en el apartado anterior, que “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 números 406/2017 y 202/2019).



CONSEJO DE ESTADO

Pues bien, esto es precisamente lo que, a juicio del Consejo de Estado, ocurre respecto de la Resolución 24/XII y de las consecuentes solicitudes de comparecencias a que la consulta se refiere. 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. Solo apuntando algunos contenidos de esta definición de la labor de la Comisión, cuyo texto se ha transcrito en antecedentes, queda patente esta calificación:

- 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.

- Los trabajos encomendados alcanzan a analizar la vulneración de derechos fundamentales, 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”.

Las comparecencias aprobadas por la Comisión a que se refiere la consulta son expresión de una evidente extralimitación de las facultades del Parlamento catalán y de pretensión de ejercer un control político sobre las instituciones del Estado, lo cual legitimaría la eventual desatención de las solicitudes de comparecencia cursadas.

IV. Como se indicó, también procede examinar la cuestión a través de la regulación contenida en el RPC respecto de las comparecencias en comisiones parlamentarias y, a tal efecto, destacar los siguientes preceptos:



CONSEJO DE ESTADO

- El artículo 56.1, que refiere la obligación de comparecer ante el Parlamento a las "autoridades y funcionarios", condiciones que hay que interpretar referidas a las autoridades y funcionarios de la Generalidad.

- El artículo 56 en su apartado 2 utiliza la voz "requerir" para referirse a la facultad de instar la presencia de autoridades y funcionarios públicos de la Generalidad y de los entes locales de Cataluña (letra b) y la voz "solicitar" al referirse a otras personas. Esta distinción entre requerimientos y solicitudes, que consta en múltiples reglamentos de asambleas legislativas de comunidades autónomas, fue analizada en el dictamen n.º 193/2016, que indicó que solo los requerimientos poseen efecto vinculante así como que solo pueden ser dirigidos a autoridades y funcionarios de la comunidad autónoma.

- En consonancia con ello, el artículo 56.3 solo se refiere a autoridades y funcionarios de la Comunidad Autónoma al prever la exigencia eventual de responsabilidades por incomparecencia o falta de justificación de la inasistencia.

Según concluía el dictamen n.º 406/2017, 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."

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado es de dictamen:

Que los miembros del Gobierno y otras autoridades del Estado, actuales y pretéritos, no vienen obligados a atender la solicitud de



- 10 -

CONSEJO DE ESTADO

comparecencia ante la Comisión de Investigación sobre la aplicación del artículo 155 de la Constitución española en Cataluña”.

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, 25 de abril de 2019  
LA SECRETARIA GENERAL,

LA PRESIDENTA,

EXCMA. SRA. VICEPRESIDENTA DEL GOBIERNO Y MINISTRA DE LA PRESIDENCIA,  
RELACIONES CON LAS CORTES EIGUALDAD.