

Capítulo III. Las comisiones de investigación como instrumentos de control parlamentario. Una aproximación conceptual 61

- 1. Consideraciones previas 61
- 2. Comisiones de investigación y otras comisiones parlamentarias . 61
- 3. La naturaleza de las comisiones de investigación 65
- 4. Concepto que se propone 70

CAPÍTULO III. LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN COMO INSTRUMENTOS DE CONTROL PARLAMENTARIO. UNA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL

Las comisiones de investigación son instrumentos de lucha político-parlamentaria entre la oposición y la mayoría gubernamental.

Wolfgang Zeh

Las comisiones de investigación se debaten entre la búsqueda de la verdad y el servir de instrumento de lucha política entre partidos.

Ulrike Müller-Boysen

1. CONSIDERACIONES PREVIAS

Antes de emprender el análisis de las comisiones de investigación en el derecho comparado es preciso fijar, siquiera con carácter provisional, un entendimiento en torno al concepto de las mismas, distinguirlas de algunos tipos de comisiones con las que, con alguna frecuencia, suelen ser confundidas y abordar el controvertido tema de la naturaleza jurídica de estos órganos parlamentarios.

2. COMISIONES DE INVESTIGACIÓN Y OTRAS COMISIONES PARLAMENTARIAS

Como hemos visto, en las asambleas representativas se hizo necesario el trabajo en comisiones. Las bases primarias sobre las que se asentaron estos *mini órganos* fueron el principio lógico de la economía temporal y el criterio

del pequeño número. Hoy casi nadie puede dudar que las comisiones parlamentarias son órganos imprescindibles para el desarrollo normal del trabajo de un Parlamento;⁹⁷ y aunque en los modernos sistemas políticos la organización y funcionamiento de las comisiones parlamentarias son reguladas en algunas normas constitucionales, aparecen sistematizadas fundamentalmente en los reglamentos internos de las cámaras, a éstos hemos recurrido para clasificarlas.

La mayor parte de estos reglamentos suele establecer algunas diferencias entre unas y otras comisiones. Acaso el primer criterio con el que se distinguieron unas de otras fue su duración; existen —como es conocido— comisiones permanentes⁹⁸ y no permanentes o temporales; a las primeras podemos definir las como los órganos parlamentarios constituidos en el seno de las asambleas representativas para toda una legislatura y previstas con carácter necesario por el reglamento de la misma. Mientras que las segundas son constituidas para conocer de un asunto determinado, al término del cual la comisión se disuelve. Tal vez el paradigma de este tipo de comisiones son las de investigación. Aunque, evidentemente, no toda comisión temporal es de investigación. Más adelante volveremos sobre este tema.

Un segundo criterio para clasificar a las comisiones parlamentarias encuentra su fundamento en las actividades que dichas comisiones desempeñan; así, hay comisiones permanentes legislativas que tienen como función principal el dictamen y estudio de proyectos de ley, pudiendo, en algunos ordenamientos, llegar a actuar con facultades decisorias, esto es,

97 Heller explicaba este sentido de necesidad de la siguiente manera: "Puesto que el Parlamento no podría llevar a cabo sus funciones sin el trabajo preparatorio de unos gremios más reducidos y puesto que incluso en el seno de este órgano democrático, la formación de la voluntad política no puede prescindir de la recopilación, clasificación y modelación de las distintas aspiraciones, es preciso que se constituyan gremios encargados de esa preparación, aclaración y modelación. Se trata de los grupos parlamentarios y de las comisiones", *Escritos Políticos*, Madrid, Antonio López Pina, ed., 1985, p. 221.

98 Este tipo de comisiones se crean en casi la totalidad de los parlamentos contemporáneos: en España son trece los distintos tipos de comisiones permanentes, entre otras la de Defensa, Educación y Cultura, Política Social y Empleo (artículo 46 del Reglamento del Congreso de los Diputados). En Alemania el número de este tipo de comisiones se eleva un poco más y son veinticinco, de las cuales destacan Comisión de la Mujer y la Juventud, Comisión de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza y Seguridad Nuclear. *Cfr.* Zeh, Wolfgang, "Informe sobre la organización, las funciones y el procedimiento de las comisiones en el Bundestag", *Las comisiones parlamentarias...*, *cit.*, pp. 25-26. En México, por ejemplo, el número es todavía mayor ya que éstas son treinta y ocho, de las que podemos mencionar las siguientes: Comisión de Asuntos Indígenas, Comisión de Salud, Comisión de Turismo y Vivienda (artículo 43). *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.*

sin la intervención posterior del pleno, éstas suelen ser llamadas comisiones legislativas con delegación plena.⁹⁹

Por su parte, las comisiones permanentes no legislativas son aquellas que, aun teniendo carácter fijo o estable, no desarrollan funciones encaminadas a la aprobación de proyectos legislativos, sino que, dependiendo del ordenamiento de que se trate, pueden estudiar y dictaminar las reformas al Reglamento de la Cámara, conocer de las peticiones que los ciudadanos formulen, a través del ejercicio de su derecho de petición, o del Estatuto de los Diputados,¹⁰⁰ etcétera.

Otro criterio que suele tenerse en cuenta a la hora de organizar el trabajo parlamentario, a través de comisiones, es el unicameral o bicameral.¹⁰¹ Cuando una comisión es constituida en una cámara (sea ésta la de Diputados o Senadores) decimos que se trata de una comisión unicameral; mientras que si la comisión es constituida por miembros de una y otra cámara, las comisiones son bicamerales, mixtas o conjuntas.

Hasta aquí hemos destacado las diversas comisiones que pueden constituirse, al menos como regla general, en cualquier Parlamento contemporáneo. Conviene ahora detenernos en aquellas comisiones que, aunque son similares a las de investigación por compartir con éstas algunos rasgos comunes, no son idénticas y deben ser diferenciadas. Especialmente abordaremos el análisis de cinco tipos de comisiones que pueden confundirse con las comisiones de investigación; dejaremos para después tres figuras muy concretas (las comisiones de control, los *royal committees* y los *select committees related to government departments*) que atañen a dos ordenamientos específicos, los de Francia e Inglaterra.

1. *Comisiones de estudio o encuesta.* Lo primero que debemos decir de este tipo de comisiones es que son políticamente neutrales y son creadas en el seno de las asambleas para examinar importantes y complicadas cuestiones, no sólo en el área del gobierno o la administración, sino también respecto de asuntos que interesan a la sociedad; exámenes en muchos casos

⁹⁹ Sobre este tema puede verse Basterra Montserrat, Daniel, *Las comisiones legislativas con delegación plena*, Granada, Comares, 1997.

¹⁰⁰ Sobre este tema puede verse Paniagua Soto, Juan Luis, "El sistema de comisiones en el Parlamento español", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, Madrid, núm. 10, marzo, 1986, pp. 111-142.

¹⁰¹ V. g. la Ley Fundamental de Bonn en su artículo 77 establece la creación de una comisión interparlamentaria con miembros del Bundestag y del Bundesrat. También se establece la creación de la Comisión Mixta de Constitucionalidad, creada por miembros de ambas cámaras.

profundos y de larga duración, es decir, estas comisiones suelen ofrecer resultados a largo plazo y en casos particulares, durante más años de los que dura una legislatura; están integradas, generalmente, por parlamentarios, aunque algunos ordenamientos permitan la incorporación de expertos que poseen los mismos derechos que aquéllos.¹⁰² Estas comisiones suelen concluir sus estudios con un informe al pleno, pero no cuentan con derecho de iniciativa.

Se distinguen de las comisiones de investigación, aunque muchos autores suelen equipararlas porque las comisiones de encuesta cumplen una labor meramente informativa mientras que en las de investigación la información es un instrumento que sirve para ejercer más eficazmente el control parlamentario.

2. *Comisiones de expertos.* Estas comisiones son órganos auxiliares de los parlamentos; están conformadas en su mayoría por peritos en el tema que propició su formación; suelen trabajar a través de informes y a solicitud del pleno; en algunos parlamentos tienen carácter temporal y en otros permanente.

3. *Las comisiones especiales* —o comisiones *ad hoc*— trabajan, en principio, como el resto de las comisiones parlamentarias, sin embargo, se distinguen fundamentalmente por su carácter temporal o limitado, es decir, son creadas por el Parlamento para el estudio de un asunto concreto y determinado, al término del cual se disuelven.

4. *Comisiones específicas o de proyectos especiales.* Como su propio nombre indica, estas comisiones se distinguen del resto de las comisiones parlamentarias, porque son constituidas para desarrollar proyectos de ley específicos, que por su naturaleza requieren ser elaborados por un número reducido de parlamentarios cuya formación profesional coadyuve al desarrollo de los trabajos de la comisión; trabajan generalmente conforme al principio de términos y aun cuando no llegan a ser permanentes cuentan con una mayor estabilidad que las comisiones temporales.

5. *Comisiones especiales en su materia* —u horizontales—¹⁰³ estas comisiones además de conocer sobre ciertos asuntos específicos, deben emitir su dictamen sobre una materia del ámbito de competencia de otra comisión desde el punto de vista en el que están especializadas; v. *gr.* la

¹⁰² *Vid.* por ejemplo el artículo 56 del Reglamento del Bundestag.

¹⁰³ Este es el nombre con el que las califica Pizzorusso, Alessandro, *Lecciones de derecho constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984, p. 271.

comisión sobre asuntos o puntos constitucionales emite su dictamen sobre la constitucionalidad de un proyecto de ley que tramita cualquier otra comisión de conformidad con su área de influencia.

3. LA NATURALEZA DE LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN

Hemos puesto de relieve¹⁰⁴ que las constituciones surgidas durante el siglo XIX contenían una regulación escasa sobre las comisiones de investigación, pues se consideraba que este tipo de poderes eran connaturales a las asambleas representativas y por ello no existía razón suficiente para una previsión exclusiva.¹⁰⁵ De esta manera la investigación parlamentaria encontró un fundamento directo que emanaba de la consagración constitucional del Parlamento. Sin embargo, este tipo de investigación se desarrolló, en muchas ocasiones, y en diversos parlamentos, a través de comisiones. Tal vez a este nacimiento *sui generis* se deba la dificultad de aprehender en un concepto único y generalmente aceptado este tipo de comisiones; la situación se ve acentuada cuando, como en el caso que nos ocupa, la doctrina se encuentra claramente dividida al momento de definir una institución tan controvertida como son las comisiones de investigación. Pese a esto, es necesario, a efectos del presente estudio, delimitar qué son las comisiones de investigación, cómo han sido caracterizadas en la doctrina para finalmente fijar nuestra postura al respecto.

Quizá sea Italia el país en donde el desacuerdo en torno a la naturaleza de las comisiones de investigación ha sido mayor; los diversos conceptos¹⁰⁶ oscilan entre los que las califican como instrumentos de dirección política,¹⁰⁷ de función inspectiva o como instrumentos cognoscitivos¹⁰⁸ o cuyo carácter

¹⁰⁴ Entre la literatura española puede, por ejemplo, verse Santaolalla, Fernando, *El Parlamento y sus instrumentos de información (preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación)*, Madrid, Edersa, 1982, p. 241. Del mismo autor *Derecho parlamentario...*, cit., p. 417. También Lucas Murillo de la Cueva, Pablo, "Las comisiones de investigación de las Cortes", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, Madrid, núm. 10, marzo, 1986, entre otros.

¹⁰⁵ Pérez Serrano entiende: "no se requiere texto constitucional previo para que se garanticen [los poderes de investigación] pues se estiman como corolario de la fiscalización parlamentaria". *op. cit.* p. 814.

¹⁰⁶ En lo único que parece estar de acuerdo la doctrina italiana es en consignar su multiplicidad, siendo la cámara la que, según el caso, determine su finalidad.

¹⁰⁷ Barile, Paolo, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, 5a. ed., Padova, CEDAM, 1987, pp. 284 y ss.

¹⁰⁸ Manzella, Andrea. *Il Parlamento...*, cit., pp. 343 y ss., y 124 y ss., respectivamente.

es esencialmente instrumental,¹⁰⁹ hasta los que entienden que deben incluirse dentro de los medios de control.¹¹⁰

Esta última postura ha sido la más aceptada en la doctrina gala ya que considerar a las *comissions d'enquête* como auténticos medios de control encuentra sustento en la propia tradición parlamentaria.¹¹¹ La desnaturalización de las mismas como tales fue quizá el motivo que movió a muy diversos autores¹¹² a criticar con dureza la ordenanza de 17 de noviembre de 1958, que restringía de manera considerable las facultades de control de este tipo de comisiones y que motivó su reforma en el año de 1977 dotándolas de amplios poderes, especialmente, para realizar comparencias y castigar su desacato. El mismo criterio fue recogido por la legislación portuguesa tras la reforma de 1982. Así pues, como veremos en su momento, el carácter de instrumentos de control fue reconocido para las comisiones de *inquéritos*.¹¹³

109 Ciolo, Vittorio di y Ciaurro, Luigi. *Il Diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*. 3a. ed., Milán, Giuffrè, 1994, pp. 553 y ss.

110 Biscaretti di Ruffia, Paolo. *Derecho constitucional*. Madrid, Tecnos, 1987, pp. 403 y ss. Pizzorusso, Alessandro. *Lecciones...* cit., p. 297. Si bien el último de estos autores no encuentra impedimento para adscribir las a la noción de "inspección política". Vale la pena destacar que De Vergottini en sus primeras publicaciones incluía a dichas comisiones dentro de la labor de inspección de las cámaras: "*il loro ruolo è nei sistemi a governo parlamentare, meramente ispettivo e eventualmente preparatorio rispetto alle dicizione politica della Assamblea, unico centro di controllo politico sull'executivo*". *La funzioni delle Assemblée Parlamentari*, Bologna, s. p. i., 1975, p. 246. Sin embargo, en las más recientes ha sostenido que "en la práctica ya no es cierto que las comisiones [de investigación] se creen para suministrar información a las cámaras. Por el contrario, se constituyen para condicionar de forma continua al gobierno". "Las encuestas parlamentarias en la Constitución italiana", *Revista de Política Comparada*, Madrid, núm. 10-11, primavera-verano, 1984, p. 239. Por su parte Troccoli, Giuseppe, ha sido de los autores que abiertamente han sostenido que las comisiones de investigación en Italia, a partir de 1958, poseen en exclusiva o de forma prevalente una finalidad política o de control. "Le commissioni parlamentari di inchiesta nell'esperienza repubblicana", *Le inchieste delle Assemblée parlamentari*, Giuseppe de Vergottini (comp.), Roma, Maggioli, 1985, p. 97. También Balladore Pallieri, Giorgio, las encuadra estrictamente dentro de las "funciones de control político", *Diritto costituzionale*, 11a. ed., Milán, Giuffrè, 1965, pp. 240-243.

111 Coustis de la Riviere, Gerard, *Les Commissions parlementaires d'enquête et la separation des pouvoirs*, Rennes, Imprimerie G. Vatar, 1929, pp. 14-15; Duguit, León, *Traité de Droit Constitutionnel...* cit., t. IV, pp. 376 y ss.; Burdeau, George, *Traité de Science Politique*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1976, t. IX, pp. 414 y ss. Barthelemy, Joseph, y Duez, Paul, *Traité Elementaire de Droit Constitutionnel*, Paris, Dalloz, 1926, pp. 607 y ss.

112 Como ejemplo de la opinión generalizada puede verse Chantebout, Bernard, *Droit Constitutionnel et Science Politique*, Paris, Armand Colin, ed., 1991, pp. 567-573 y 660-663.

113 Sobre la reforma vid. VV. AA., *Constituição da República Portuguesa anotada e comentada*, Lisboa, 1983, p. 357, donde se recoge el parecer de la Comisión Constitucional.

Es en Alemania¹¹⁴ donde existe prácticamente un acuerdo doctrinal generalizado en calificar a las comisiones de investigación como instrumentos de control, si bien, para desarrollar éste ejercen una función informativa, la cual se reconoce como derecho de cada uno de los miembros de estas comisiones. Esto significa que la función de información de estas comisiones no es una función aislada que defina a este tipo de comisiones, sino que sólo es una parte de la misma, cuyo fin último es el control político. No sólo la doctrina¹¹⁵ reconoce a las comisiones de investigación dicho carácter, el Parlamento y el propio Tribunal Constitucional Federal así lo han manifestado, como tendremos ocasiones de ver más adelante.

En la doctrina española algunos autores como Santaolalla entienden que las comisiones de investigación, “constituyen un instrumento colegiado de información de las asambleas legislativas, que implican unas facultades especiales sobre terceros extraños a las mismas”, o que “no son más que instrumentos de información, puesto que sus efectos jurídicos se agotan en la obtención de una serie de datos, noticias o conocimientos”.¹¹⁶

114 Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución...* cit., p. 262; Friedrich, Carl J., *Gobierno constitucional y...* cit., p. 150; Zeh, Wolfgang, *op. cit.*, p. 51; Von Bogdandy, Armi, y Forsthoff, Ulrich, “El derecho del Bundestag y de sus miembros a recibir información”. *Instrumentos de información de las cámaras parlamentarias...* cit., p. 194; Stein, Ekkehart, *Derecho político*, Madrid, Aguilar, 1973, p. 71.

115 Otros autores que reconocen a las comisiones de investigación como instrumentos de control son: Achtenberg, N., *Grundzüge des Parlamentsrechts*, München, 1971, p. 58, y *Parlamentsrecht*, Tübingen, 1985, pp. 446 y ss.; Stern, Klaus, “Die Kompetenz der Untersuchungsausschüsse nach Artikel 44 Grundgesetz im Verhältnis zur Executive unter besonderer Berücksichtigung des Steuergeheimnisses”. *Archiv des öffentlichen Rechts*, 1984, núms. 2 y 3, pp. 216-217, donde se refiere en concreto a una “valoración política”; Thieme, H., *Das Verhältnis der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse zur exekutive*, Göttingen, Diss., 1983, *passim*, en especial p. 48; Busch, E., *Parlamentarische Kontrolle*, Heidelberg-Hamburg, 1983. Este autor analiza la idea de control y los diferentes medios parlamentarios ligados al mismo, entre ellos, las comisiones de investigación; citados por Elvira Perales, Ascensión, y González Ayala, Ma. Dolores, *Las comisiones de investigación en el ordenamiento constitucional español*, trabajo inédito que gracias a la gentileza de las autoras he podido consultar.

116 Santaolalla, Fernando, *Derecho parlamentario...* cit., p. 415. Aunque también ha señalado: “No dudamos que desde una perspectiva sociológica o política puedan definirse como manifestaciones de la función de control.” Cursivas del autor. “La función de control y la ciencia del derecho constitucional”, *Revista de las Cortes Generales*, Madrid, núm. 12, 1987, p. 223. Cursivas del autor. También Álvarez-Ossorio Fernández, Carlos, “Las comisiones de investigación: ¿actos de control o instrumentos de información parlamentaria?”, comunicación presentada en las VI Jornadas de Derecho Parlamentario. En el mismo sentido, pero con una postura más matizada, Lucas Murillo de la Cueva, Pablo, *op. cit.*, p. 154; Solé Tura, Jordi, y Aparicio Pérez, Miguel A., *Las Cortes Generales*, Madrid, Tecnos, 1984, p. 162.

Otros como Arévalo Gutiérrez entienden que las comisiones de investigación son:

órganos técnico-políticos de trabajo de las cámaras, instrumentos lógicos de la actividad de fiscalización o de control parlamentario ejercida en el seno del órgano representativo sobre el Poder Ejecutivo, cuyo objetivo es recoger la información necesaria sobre cualquier asunto de interés público, a través de un instrumento colegiado de carácter temporal, integrado por una representación proporcional a la fuerza de los grupos parlamentarios en la cámara, que implica unas facultades excepcionales para el desarrollo de su función, pudiendo, incluso, afectar a terceros extraños a las cámaras, y cuyos resultados pueden servir, en su caso, para una posterior resolución del Parlamento o para poner en funcionamiento los procedimientos oportunos de exigencia de responsabilidad.¹¹⁷

También las incluyen en los medios de control parlamentario quienes las consideran como el corolario de la fiscalización parlamentaria,¹¹⁸ consecuencia inmediata de la atribución de control que corresponde a las Cortes Generales; como “instrumento clásico de control parlamentario”,¹¹⁹ “instrumentos extraordinarios de control”,¹²⁰ “órganos de control de carácter no permanente”,¹²¹ o como “una forma especialmente compleja de control que no sólo implica una inspección o verificación, sino que supone también una participación en la orientación política”;¹²² otros autores han señalado que “las corrientes doctrinales que niegan a [...] las comisiones de investigación el carácter de medios de control carecen de todo fundamento”.¹²³

Una postura más matizada, que podríamos denominar como ecléctica, sería la que sostiene que la naturaleza de estas comisiones viene determinada por cuatro elementos, a saber: “polivalencia, garantía constitucional,

117 Arévalo Gutiérrez, Alfonso, “Comisiones de investigación de las Cortes Generales y de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, año 15, núm. 43, enero-abril 1995, p. 124. Fraile Crivillés, Manuel Ma., *Comentarios al Reglamento de las Cortes*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1973, p. 1013.

118 Pérez Serrano, Nicolás, *op. cit.*, p. 814.

119 Espín Templado, Eduardo, *El régimen constitucional español*, Barcelona, Labor, 1982, t. II, p. 202.

120 López Aguilar, Juan Fernando, “Tráfico de influencias y sociedad democrática. La corrupción en el marco del Estado de derecho”, *Revista del Foro Canario*, núm. 82, 1991, p. 147.

121 Fernández Segado, Francisco, *El sistema constitucional español*, Madrid, Dickinson, 1992, p. 665.

122 Sánchez Agesta, Luis, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 1965, p. 45. También en *Sistema Político de la Constitución Española de 1978*, Madrid, Nacional, 1980, p. 319.

123 García Morillo, Joaquín, y Montero Gibert, José Ramón, *op. cit.*, p. 71. Aunque hay que tomar en cuenta que estos autores postulan un concepto distinto de control parlamentario.

naturaleza del objeto a investigar y control difuso del poder político, considerado en sentido amplio¹²⁴; o que desde el punto de vista de su naturaleza jurídica, las investigaciones parlamentarias no son sino facultades que el ordenamiento concede a las asambleas legislativas en aras del eficaz cumplimiento de sus funciones.¹²⁵ Por último hay quienes consideran a las comisiones de investigación como mecanismos de control parlamentario que comportan un efecto valorativo inmediato sobre la acción del gobierno, sin efectos materiales.¹²⁶

Resumiendo las diversas posturas doctrinales en relación con la naturaleza jurídica de las comisiones de investigación, pueden agruparse en tres grandes bloques, a saber: 1) los autores que las consideran instrumentos de información, 2) los que entienden que son instrumentos de control parlamentario y, 3) quienes mantienen una posición ecléctica o intermedia. Nosotros, como resulta evidente, nos inclinamos por la segunda de las opciones.¹²⁷ Sólo si entendemos que las comisiones de investigación son auténticos (no los únicos) órganos de control parlamentario y concebimos a éste como un control de tipo político (distinto del jurídico) se podrán entender mejor sus resultados y la necesidad de concederles atribuciones especiales; se comprenderá, de manera más clara, que las mismas se constituyan a propuesta de la oposición (especialmente de las minorías) y se valorará más positivamente su función depuradora de responsabilidades políticas.

Las diferencias entre las dos principales posturas radica en el valor que se da a la información; para quienes consideran a las comisiones de investigación como instrumentos de información parlamentaria, la información es un *fin* en sí mismo. Para los que entendemos que las comisiones de investigación son instrumentos de control parlamentario, la información es un *medio* para ejercer el mencionado control. Así lo ha señalado, acertadamente, Aragón Reyes: “lo principal, lo sustantivo, es el control que a través

¹²⁴ Medina Rubio, Ricardo, *La función constitucional de las comisiones parlamentarias de investigación*, Madrid, Cuadernos Civitas, 1994, p. 80.

¹²⁵ Amorós Dorda, Francisco Javier, “Comentarios al artículo 76”, *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978...*, cit., t. VI, p. 577.

¹²⁶ García Fernández, Javier, “La función de control del Parlamento sobre el gobierno. Notas sobre su configuración jurídica”, *Revista de las Cortes Generales*, Madrid, núm. 31, 1994, p. 62 y especialmente p. 66.

¹²⁷ Sobre el particular puede verse nuestro artículo “Las comisiones de investigación en el ordenamiento español”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXIX, núm. 85, enero-abril, 1996.

de esas comisiones se realiza y lo auxiliar, accesorio, o adjetivo [es] obtener información suficiente para ello".¹²⁸

No obstante lo anterior, debemos destacar, como oportunamente lo hace Jiménez Campo, que considerar a las comisiones parlamentarias

como espacios para el control del gobierno, que en ellas se debata, se enjuicie y se pretenda orientar [...] la política de éste, es algo realmente nuevo para los sistemas parlamentarios, algo que, por fijar un punto de partida, aproximado, empieza sólo a manifestarse con decisión en Europa en la primera posguerra mundial. Hasta entonces —allá donde existen, es decir allá donde no ocupan su lugar las secciones de la cámara— tienen, sin excepción, una posición estrictamente auxiliar y, en este sentido, carente de relevancia exterior, respecto de la Asamblea que la integra.¹²⁹

4. CONCEPTO QUE SE PROPONE

A la luz de cuanto acaba de exponerse podemos caracterizar a las comisiones de investigación como *órganos del Parlamento de carácter temporal, instados e integrados, preferentemente, por los distintos grupos minoritarios (de oposición), con facultades excepcionales que pueden vincular a terceros ajenos a la actividad parlamentaria, por medio de los cuales el Parlamento ejerce el control del gobierno, respecto de aquellos asuntos de interés público, cuyos resultados, a través de la publicidad, tienden por un lado a poner en funcionamiento los procedimientos de responsabilidad política difusa y, por otro, al fortalecimiento del Estado democrático.*

De esta definición podemos deducir algunos elementos que merecen ser comentados. En primer lugar, como es natural, *las comisiones de investigación son órganos parlamentarios*, es decir, creados por y en el Parlamento, pero que están dotados de cierta autonomía y poseen facultades específicas, que las distinguen de las demás comisiones parlamentarias para el desempeño de sus funciones; tienen un *carácter temporal*, ya que una vez cumplidos sus objetivos, se disuelven;¹³⁰ *preferentemente, la posibilidad de*

¹²⁸ Aragón Reyes, Manuel. *Constitución y control del...*, cit., p. 181.

¹²⁹ Jiménez Campo, Javier, "Sobre el control parlamentario en comisión", *Política y Sociedad. Homenaje a Francisco Murillo Ferrol*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas-Centro de Estudios Constitucionales, 1987, pp. 477-478.

¹³⁰ Aunque, como veremos más adelante, este carácter de temporalidad se puede ver alterado, v. g. el caso de la legislación italiana.

su creación debe estar en manos de la oposición, puesto que ésta es la característica principal que las convierte en verdaderos órganos o instrumentos de control parlamentario, pues la oposición es la que con mayor interés llevará a cabo el control parlamentario del gobierno. Sólo en manos de la oposición este instrumento parlamentario puede depurar las responsabilidades políticas de los miembros del gobierno.

Es la oposición quien más atenta estará a los fallos u omisiones en aquellos asuntos de interés general, en los que el gobierno actuó mal o, simplemente, no actuó; la importancia de las comisiones se vincula, como no puede ser de otra forma, a la publicidad que de sus trabajos se haga, porque ésta ofrecerá al ciudadano los elementos de juicio con los cuales pueda él evaluar la actuación gubernamental y conocer los puntos de vista de la oposición en torno a un mismo problema.

Tras estas primeras aproximaciones histórico-conceptuales podemos abordar ya el examen de la concreta articulación y el alcance de estas comisiones en los parlamentos actuales.