

Capítulo V. Las comisiones de investigación en España. Su transformación en órganos de control parlamentario . . . . .	129
1. El <i>iter</i> recorrido hasta la consagración constitucional de las comisiones de investigación . . . . .	129
A. Consideraciones previas . . . . .	129
B. Las comisiones de investigación en las Cortes españolas del siglo XIX . . . . .	130
C. La II República. Único antecedente constitucional . . . . .	131
D. El régimen del general Francisco Franco . . . . .	132
E. Los reglamentos provisionales de las Cortes Generales . . . . .	133
F. Génesis constituyente . . . . .	137
2. La regulación de las comisiones de investigación. El artículo 76 constitucional . . . . .	138
3. Fases procesales de la investigación parlamentaria . . . . .	139
4. Etapa previa al desarrollo de los trabajos de la comisión . . . . .	139
A. La creación de las comisiones de investigación. Una facultad de la oposición, especialmente de las minorías . . . . .	140
B. Organización interna . . . . .	143
a) Conformación de la mesa de la comisión . . . . .	145
b) Elaboración y aprobación del plan de trabajo . . . . .	146
C. Ámbito material de actuación de las comisiones de investigación . . . . .	148
D. Los poderes de las comisiones de investigación. Su problemática . . . . .	157

## CAPÍTULO V. LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN EN ESPAÑA. SU TRANSFORMACIÓN EN ÓRGANOS DE CONTROL PARLAMENTARIO

*La oposición parlamentaria no es sólo un subproducto inevitable del sistema parlamentario basado en la mayoría, sino un elemento irrenunciable del orden democrático.*

Hans Peter Schneider

*El poder de la opinión pública no es medible jurídicamente, pero políticamente tiene tanta fuerza, es causa de que, a pesar de que el elegido no necesita dar cuenta a sus electores, está sometido siempre a la fiscalización.*

George Jellinek

### I. EL *ITER* RECORRIDO HASTA LA CONSAGRACIÓN CONSTITUCIONAL DE LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN

#### A. *Consideraciones previas*

La parte que antecede nos ha permitido incursionar en el estudio de las comisiones de investigación en muy diversos ordenamientos jurídicos, en todos ellos, hemos visto la regulación y funcionamiento de estas comisiones; con base en éstos y en la rica experiencia que nos han aportado cada uno de los sistemas políticos, pretendemos en este capítulo elaborar una teoría general sobre las comisiones de investigación como órganos o instrumentos de control parlamentario, mediante los cuales se depuren más y

mejor las responsabilidades políticas. Para ello hemos tomado como referencia normativa el ordenamiento español, esto por una razón importante. Las comisiones de investigación en España fueron reconocidas por la Constitución de 1978; un año antes, esta misma figura había sido incorporada a la Constitución mexicana, ambas instituciones con un periodo de vida similar se han desarrollado de manera diferente; es en este sentido donde podemos extraer experiencias importantes.

### B. *Las comisiones de investigación en las Cortes españolas del siglo XIX*

Según da cuenta Tomás y Valiente las comisiones parlamentarias empezaron a funcionar, a mediados del siglo XVI, en las Cortes de Castilla que habían adquirido “el vicio” de nombrarlas para cualquier asunto.<sup>275</sup> Desde entonces y hasta nuestros días, este instrumento parlamentario ha venido siendo de uso común en las Cortes españolas.

En este orden de ideas es de destacar que la regla general era que las comisiones fueran especiales<sup>276</sup> (se constituían para dictaminar un proyecto de ley o instruir a la cámara sobre cualquier cuestión).<sup>277</sup>

El Reglamento del Congreso de los Diputados de 1838, establecía que “todas las comisiones debían ser especiales para [un] objeto determinado”

<sup>275</sup> Tomás y Valiente, Francisco, *Gobierno e instituciones en la España del Antiguo Régimen*. Madrid, Alianza Editorial. 1982, p. 73.

<sup>276</sup> En muchas ocasiones las investigaciones parlamentarias, en comisión, encontraban fundamento en las facultades que la Constitución reconocía a las Cortes, así por ejemplo, la Constitución de 1812 otorgaba a éstas el poder de verificar la elección de sus miembros (artículo 113). Asimismo, correspondía a las Cortes acusar a los integrantes del gobierno, exigiendo la responsabilidad criminal ante el Tribunal Supremo. La Constitución 1837 disponía que “Cada uno de los cuerpos colegisladores [...] examina la legalidad de las elecciones y las calidades de los individuos que las componen” (artículo 29); en esta Constitución la responsabilidad de los miembros del gobierno era exigida ante el Senado. Pues bien, al amparo de la realización de estos cometidos, las comisiones parlamentarias de actas podían realizar las investigaciones que consideraran oportunas. Sobre este tema puede verse Lucas Murillo de la Cueva, Pablo, *op. cit.*, p. 150, y Santaolalla, Fernando, *Derecho parlamentario... cit.*, p. 242 y Fraile Clivillés, Manuel Ma., *op. cit.*, p. 404.

<sup>277</sup> Así, por ejemplo, con base en el capítulo VII del Reglamento de 1810, se constituyó el 20 de enero de 1811 una comisión por iniciativa del diputado Oliveros, para “proponer la parte de baldíos y de bienes de propios que deba venderse en todo el reino y el modo y forma de llevarlas a efecto”. *Cfr.* Tomás y Valiente, Francisco. “Planteamientos políticos de la legislación desamortizadora”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, Madrid, núm. 473, 1969, p. 34. No fue sino hasta el Reglamento del Congreso de los Diputados de 1918, en sus artículos 67, 79 y 80, cuando se introduce en el sistema parlamentario español, a las comisiones legislativas permanentes, que se circunscribían al proceso de elaboración de leyes.

(artículo 84), estaban autorizadas a “llamar para que las auxilie en sus trabajos a cualquier persona de dentro o de fuera del Congreso” (artículo 76), así como a “reclamar del Ministerio, por medio de los Secretarios del Congreso, cuantas noticias estimen necesarias” (artículo 77).<sup>278</sup> Asimismo el reglamento de 1847 dispuso, de manera muy semejante a su antecesor, los principios antes mencionados en sus artículos 65, 72 y 73. Siguiendo esta misma línea el reglamento de 1854 reguló los mismos principios en los artículos 68, 69 y 75.

No es sino hasta el Reglamento del Congreso de los Diputados de 25 de junio de 1867, cuando se establece textualmente en el artículo 67:

las comisiones podrán invitar, para que la auxilien en sus trabajos, al diputado o diputados que consideren oportuno.

Exceptúase las comisiones que se nombren para cualquier *investigación parlamentaria*, las cuales tendrán la facultad de acordar, por mayoría, que las auxilien los individuos de dentro o fuera del Congreso que puedan contribuir a ilustrar la cuestión de que se trate.<sup>279</sup>

### C. La II República. Único antecedente constitucional

Por lo que hace al Reglamento de las Cortes constituyentes de 1931, el artículo 35.1 disponía que: “Las Cortes nombrarán [...] por vía excepcional, las [comisiones] especiales que las circunstancias aconsejen y la mesa acuerde, con absoluta libertad en punto a condiciones y cometidos.” En relación con el posterior reglamento, el de 1934, fue el artículo 48.1 el que establecía: “Las comisiones de las Cortes podrán ser permanentes o especiales.”

Parece importante destacar que durante este periodo se conservó, por parte de las comisiones, la facultad de llamar a su seno, cuando la importancia de los asuntos así lo exigía, con el fin de que ilustrase o auxiliase sus trabajos, a cualquier individuo de dentro o de fuera de las Cortes y reclamar del gobierno por medio de la mesa cuantas noticias y documentos fueran necesarios. Incluso podían ordenar que se abriera información pública sobre cualquier asunto sometido a su estudio.<sup>280</sup>

<sup>278</sup> *Reglamentos del Congreso de los Diputados y de las Cortes*, Madrid, Secretaría de las Cortes Generales (ed.), 1977. pp. 148-149.

<sup>279</sup> *Ibidem*.

<sup>280</sup> Del primero de los reglamentos, *vid.* artículo 37.4 y del segundo el artículo 54.2.

Lucas Murillo de la Cueva<sup>281</sup> destaca que el reconocimiento constitucional de las comisiones de investigación se da en la Constitución Española de 1931, pues la disposición transitoria segunda elevaba a rango constitucional la Ley de 27 de agosto de 1931 en la que se determinaban las competencias de la llamada Comisión de Responsabilidades. Se trataba de una comisión creada por imperativo del artículo 36.1 del Reglamento de 1931, el cual disponía: “las Cortes Constituyentes nombrarán en un plazo de cinco días, a partir de su constitución definitiva, una Comisión de Responsabilidades, encargada de depurar las que quedaron en suspenso por la disolución de las Cortes de 1923 y las contraídas posteriormente por las dictaduras”.

Se trataba, por este medio, de investigar especialmente las responsabilidades contraídas por el rey Alfonso XIII, con motivo del golpe de Estado de Primo de Rivera y de la dictadura que le siguió. En relación con esta comisión, Ruiz Del Castillo ha señalado que el caso de la Comisión de Responsabilidades era un supuesto “especial y desorbitado con aires de justicia revolucionaria y como fermento de un periodo constituyente”.<sup>282</sup>

Si bien es cierto que esta comisión fue algo más que una comisión de investigación, ya que terminó juzgando y condenando políticamente a Alfonso XIII, pudiendo entenderse, incluso, como una intervención judicial de las Cortes, también lo es que en este estudio de precedentes no puede soslayarse su existencia, pues representa un antecedente importante de la constitucionalización de las comisiones de investigación. En todo caso, coincidimos con Lucas Murillo de la Cueva al señalar que a pesar de todos sus defectos, no deja de ser un precedente importante, precisamente por su reconocimiento constitucional.

#### D. *El régimen del general Francisco Franco*

Durante el periodo de 1943 a 1976, la Ley Constitutiva de las Cortes, de 1942, disponía en el artículo 15.2 que: “las comisiones legislativas podrán recibir del presidente de las Cortes otros cometidos, tales como realizar estudios, practicar informaciones y formular peticiones o propuestas. Podrán constituirse, para estos fines, en comisiones especiales distintas de las

281 Lucas Murillo de la Cueva, Pablo, *op. cit.*, p. 151.

282 Ruiz del Castillo, Carlos, *Manual de derecho político*, Madrid, Reus, 1939, pp. 608-609.

legislativas”. En este tiempo también existió la posibilidad de crear comisiones especiales.<sup>283</sup>

No fue sino hasta la reforma de 1971 cuando en el artículo 33 se consagró: “El presidente de las Cortes, previa audiencia de la Comisión Permanente, podrá constituir comisiones especiales [...] para llevar a cabo cometidos no legislativos, tales como realizar estudios, practicar informaciones [...].”

### E. *Los reglamentos provisionales de las Cortes Generales*

Parece importante estudiar la regulación de las comisiones de investigación en los llamados reglamentos provisionales del Congreso y del Senado,<sup>284</sup> por cuanto ambos influyeron en la actual consagración constitucional, además porque la regulación que de éstas hace el Reglamento Provisional del Congreso de los Diputados es mucho más clara y precisa que la actual, en virtud de la conexión explícita que establece entre las comisiones de investigación y el control parlamentario.

El Reglamento Provisional del Congreso, debido quizá a la influencia del derecho italiano (y del vocablo *inchiesta*), se inclinó por denominarlas comisiones de encuesta,<sup>285</sup> así lo disponía el artículo 124 —título VII “Del control parlamentario”, capítulo I “De las comisiones de encuesta”—. Al incluir a las comisiones de encuesta dentro del capítulo relativo al control parlamentario resultaba de suyo que este reglamento concebía a dichas comisiones como órganos de control parlamentario a disposición del Congreso de los Diputados. Esta afortunada vinculación, sin embargo, como veremos después, se olvida en la actual regulación. Tal situación ha provocado discusiones bizantinas, como la ya abordada anteriormente en el sentido de si estos órganos son de control o de información, y sobre la cual ya hemos fijado nuestra postura.

Aunque este reglamento utilizó el término encuesta al referirse a estas comisiones, siempre invocó, en relación con las mismas, la realización o desarrollo de una investigación; en realidad creemos que se trata de una

<sup>283</sup> Como vemos, los distintos reglamentos preveían el nombramiento de estas comisiones, pero sin referirse a sus funciones. Sin embargo, sostiene Fraga Iribarne, tales comisiones podían ser creadas con fundamento en la Ley Fundamental de las Cortes de 1942, *vid.* del mismo autor, *El reglamento de las Cortes españolas*, Madrid, SIPS, 1959, p. 225.

<sup>284</sup> De 13 y 14 de octubre de 1977, respectivamente.

<sup>285</sup> De manera general, el reglamento disponía en su artículo 28 que: “Las comisiones del Congreso pueden ser permanentes, especiales o de encuesta.”

misma idea expresada en dos conceptos distintos, es decir, el Reglamento Provisional no distingue entre ambos términos, por cuanto los utiliza como sinónimos. Así se desprende, al menos, de la mera lectura del artículo 45 (y, como veremos más adelante, también del 124) que establece: “Cuando el Congreso decida proceder a una investigación, podrá acordar la constitución de una comisión de encuesta”. Nosotros ya hemos expresado nuestra postura al respecto y concluido que ambos vocablos no son sinónimos.

Volviendo a la regulación que de las comisiones de encuesta hizo el Reglamento Provisional, en ese extenso artículo 124 se establecía que la propuesta de creación de una comisión de este tipo correspondía al presidente del Congreso, al gobierno, a un grupo parlamentario o a cincuenta diputados. Asimismo este precepto señalaba que la investigación debía versar sobre una cuestión determinada.<sup>286</sup> Tratándose de la integración de estas comisiones, el Reglamento Provisional establecía que a las mismas les era aplicable el artículo 30.1, que disponía: “Salvo precepto en contrario, las comisiones permanentes estarán constituidas por diputados presentados por los grupos parlamentarios, en proporción a la importancia numérica de estos.” Por aplicación subsidiaria de este precepto, las comisiones de encuesta se integraban proporcionalmente.

En este breve análisis debe destacarse especialmente el apartado tres del citado artículo 124, que señalaba: “las comisiones de encuesta no interferirán en ningún caso el ámbito e independencia del Poder Judicial, ni afectarán al valor de la cosa juzgada. Si en el curso de sus trabajos una comisión de encuesta apreciare indicios de delito, lo comunicará a la autoridad judicial”. Parece evidente que la idea que inspira este apartado es aquella que interpreta rígidamente el principio de división de poderes y que entiende que a cada poder corresponden determinadas competencias, sin que puedan ser invadidas por otro poder.

En virtud de los conflictos de interpretación que se presentaron dada esta redacción que permitía cuestionarse sobre si era necesario detener la investigación cuando se encontraran indicios de delito, o por el contrario podían discurrir paralelamente la investigación de la encuesta y la iniciada por los

<sup>286</sup> La propuesta mediante la cual se solicitaba la creación de una comisión de encuesta debía contener una exposición concreta y detallada de los hechos que hubieran de ser objeto de la investigación, así como la justificación para realizar la investigación y presentarse por escrito a la mesa del Congreso. Asimismo, dicha proposición era debatida de acuerdo con el procedimiento de las proposiciones no de ley.

tribunales, se emitió una resolución de la presidencia<sup>287</sup> que modificó el precepto y sostuvo que: “si en el curso de sus trabajos apreciaran indicios de delito, lo comunicará, a través de la presidencia del Congreso, a la autoridad judicial y suspenderá las actuaciones hasta que recaiga decisión judicial sobre los hechos comunicados”.

Ya que nos estamos refiriendo a esta resolución debemos señalar que la misma dejó muy claro que la designación de una ponencia no era el único método a seguir para realizar una investigación que en muchos casos podía ser abordada directamente por la propia comisión, convocando ante ella a las autoridades o ciudadanos que estimase oportuno, o recabando directamente los documentos que requiriese.

Dicha resolución creó una diferencia todavía más evidente entre las comisiones de encuesta y las parlamentarias en general, ya que éstas necesitaban para recabar información del gobierno, requerir la presencia de autoridades y funcionarios públicos y llamar a otras personas, la mediación de la presidencia de la cámara (artículo 34); mientras que las de encuesta, como se desprende de la citada resolución, podían hacerlo directamente, sin recurrir a ésta. Tal situación era mucho más positiva pues perseguía mayor eficacia en el trabajo de investigación y evitaba burocratizar la citación de los comparecientes. A pesar de ello, la actual regulación se separa de esta buena práctica y exige la intermediación del presidente del Congreso para este tipo de requerimiento.

Por último hay que señalar cuatro aspectos importantes sobre estas comisiones que, respectivamente, regulaban las fracciones 4, 5, 6 y 7 del citado artículo 124; la primera de estas fracciones establecía el secreto de las reuniones y deliberaciones hasta que el pleno aprobase el dictamen, salvo que se acordara el carácter reservado de su contenido y de las mismas; el inciso siguiente disponía como una obligación, dar cuenta de los resultados de la investigación al gobierno. El párrafo siguiente posibilitaba la creación de comisiones conjuntas entre ambas cámaras sobre idéntica materia. Finalmente el último de estos apartados preveía los supuestos de creación de una comisión de encuesta o del envío de uno de sus miembros fuera de la sede parlamentaria, pero antes de tomar dicho acuerdo, debía informarse de ello al presidente del Congreso.

<sup>287</sup> Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 24 de mayo de 1978, *Diario Oficial de las Cortes Generales*, núm. 101, de 30 de mayo de 1978, pp. 2233 -2234.

La regulación de estas comisiones en el Reglamento Provisional del Senado fue, al contrario que en el Reglamento del Congreso de los Diputados, muy escueta e incluso no las particulariza con el nombre de comisiones de encuesta o cualquier otro, simplemente distingue tres tipos de comisiones, a saber: generales, legislativas y especiales; es dentro de esta última categoría en donde podemos incluir a las comisiones de investigación. Así, de conformidad con el artículo 39.1, la diferencia entre estas tres categorías residía en que las dos primeras se constituían para una legislatura completa, mientras las especiales se nombraban para un objeto determinado.

Las comisiones especiales de investigación —reguladas en las tres fracciones del artículo 47— podían crearse a propuesta del presidente del Senado, del gobierno o de cincuenta senadores que no pertenecieran al mismo grupo parlamentario; sus actuaciones eran secretas, pero sus conclusiones públicas, salvo que la investigación interesara materias de defensa nacional, seguridad interior y relaciones exteriores; por último, a los efectos oportunos, el resultado de la investigación debía ser dado a conocer a la cámara. En cuanto a su procedimiento, órganos de trabajo y actividades, las comisiones especiales de investigación se regían por las reglas generales, comunes a todas las comisiones parlamentarias.

El anterior fue el panorama que respecto de las comisiones aquí analizadas ofrecieron los reglamentos provisionales de las Cortes Generales y que sin duda alguna influyeron en su regulación posterior aunque, como hemos señalado, dejando de lado algunos buenos criterios. La Constitución democrática de 1978, no sólo sepultó los vestigios de un régimen totalitario en España, sino que cambió de raíz las relaciones, políticas, jurídicas y sociales dando lugar a la construcción de un auténtico Estado de derecho. Casi ninguna de las modernas figuras constitucionales dejaron de incluirse en la recién nacida Constitución española,<sup>288</sup> cual es el caso de las comisiones de investigación.

<sup>288</sup> Así, figuras como el Tribunal Constitucional, el *ombudsman*, en su adaptación española del Defensor del Pueblo, fueron acogidas en la Constitución de 1978.

## F. Génesis constituyente

El anteproyecto constitucional<sup>289</sup> disponía en su artículo 67:

1. Las cámaras pueden nombrar comisiones de investigación sobre cualquier asunto. El gobierno y todas las autoridades y órganos administrativos deben prestarles ayuda. Sus conclusiones no serán obligatorias para los tribunales ni afectarán a las resoluciones judiciales. 2. Será obligatorio comparecer a requerimiento de las cámaras. La ley regulará las sanciones que pueden imponerse por incumplimiento de esta obligación.<sup>290</sup>

En esencia, por lo que podremos observar, este precepto no sufre cambios muy significativos.

El informe de la ponencia constitucional<sup>291</sup> ubicó en el artículo 70 la regulación de estas comisiones, el párrafo segundo no fue modificado en nada. Pero en el primer apartado se especificó la facultad de creación de estas comisiones a las dos cámaras, señalándose: “El Congreso y, en su caso ambas cámaras conjuntamente [...]”. Asimismo, se añadió el término de “asuntos de interés público”; y en la parte final de mismo, se agregó el texto siguiente: “sin perjuicio, de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio de las acciones oportunas, cuando proceda”. Este artículo 70 no fue objeto de ninguna enmienda en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas y el pleno del Congreso también lo aprobó sin modificaciones. El texto de este artículo fue incluido en el Proyecto de Constitución que fue remitido al Senado.

El citado artículo 70 fue reformado por la Comisión Constitucional del Senado<sup>292</sup> que modificó el apartado primero para incluir expresamente a la Cámara Alta en el texto de dicho artículo, es decir que claramente se consagró “El Congreso y el Senado...”; así como para incluir algunas modificaciones de estilo propuestas por el diputado Sánchez Agesta.<sup>293</sup> Estas enmiendas fueron aceptadas, y una vez incluidas este artículo se convirtió en el número 75 del dictamen de dicha comisión. El pleno del

<sup>289</sup> *Boletín Oficial de las Cortes* de 5 de enero de 1978.

<sup>290</sup> En este sentido quedaba pendiente para una segunda lectura la posibilidad de otorgar a las cámaras las mismas facultades que a las autoridades judiciales en relación con los particulares. *Vid. Documentación Administrativa*. Madrid, núm. 198, Presidencia del Gobierno, 1978.

<sup>291</sup> *Boletín Oficial de las Cortes* de 17 de abril de 1978.

<sup>292</sup> *Boletín Oficial de las Cortes* de 6 de octubre de 1978.

<sup>293</sup> *Cfr. Diario de Sesiones del Senado*, núm. 48, de 1978.

Senado aprobó este último artículo del Proyecto de Constitución sin que se formularan votos particulares.<sup>294</sup> Finalmente, el artículo 75 fue incorporado al dictamen de la Comisión Mixta Congreso-Senado, pasando así al texto definitivo de la Constitución como el artículo 76.

## 2. LA REGULACIÓN DE LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN. EL ARTÍCULO 76 CONSTITUCIONAL

Antes de adentrarnos en el tema propio de las comisiones de investigación es oportuno dejar claro el esquema sobre el cual se reconoce al Parlamento español la facultad de crear comisiones de investigación. Así, es pertinente señalar que la Constitución en su artículo 75 —título III “De las Cortes Generales”— configura la forma en que puede distribuirse el trabajo parlamentario al apuntar que las cámaras funcionarán en pleno y por comisiones. Determinando que estas últimas pueden ser: legislativas permanentes (artículo 75.2), mixtas (artículo 74.2) y de investigación.<sup>295</sup> Así pues, al tenor del artículo 76 la Constitución española establece:

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

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

Hoy nadie puede negar que con este precepto el Estado español, a través de la Constitución democrática de 1978, se integra por primera vez, en la tendencia constitucional contemporánea de atribuir al Parlamento el poder de constituir este tipo de comisiones, adoptando de una manera más decidida su constitucionalización.

<sup>294</sup> *Boletín Oficial de las Cortes* de 13 de octubre de 1978.

<sup>295</sup> Dentro de esta abanico no hay que olvidar la Comisión Constitucional del Congreso, regulada en el artículo 151.2. 2o.

### 3. FASES PROCESALES DE LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA

En las páginas siguientes analizaremos cómo discurre la actividad de las comisiones de investigación para ello dividiremos la exposición en tres apartados, a saber: 1) Etapa previa al desarrollo de los trabajos de la comisión. 2) La investigación parlamentaria propiamente dicha. 3) Conclusiones obtenidas en la comisión: resultados de la investigación. Redacción del informe.

#### 4. ETAPA PREVIA AL DESARROLLO DE LOS TRABAJOS DE LA COMISIÓN

De conformidad con el artículo 76.1 de la Constitución, el Congreso de los Diputados y el Senado tienen la posibilidad de crear comisiones de investigación conjuntamente o por separado. La creación de las comisiones de investigación (artículo 52 del Reglamento del Congreso de los Diputados), se produce por un acuerdo del pleno de la cámara, a propuesta del gobierno,<sup>296</sup> de la mesa, de dos grupos parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la cámara. De este texto puede inferirse que la minoría propone pero la mayoría decide.

Por lo que hace al Reglamento del Senado, éste dispone, en su artículo 59.1, que dichas comisiones pueden establecerse a propuesta del pleno, del gobierno o de veinticinco senadores que no pertenezcan al mismo grupo parlamentario —lo que exige el acuerdo de al menos dos grupos parlamentarios—. En este caso el Reglamento del Senado otorga más oportunidades de proponer comisiones de investigación a las minorías, pues exige un número menor de senadores, pero, en algún momento, puede resultar perjudicial la exigencia de que se trate de la solicitud hecha por veinticinco senadores que no pertenezcan al mismo grupo parlamentario.

<sup>296</sup> Resulta un poco ilógico que los reglamentos de las Cortes autoricen al gobierno para proponer la creación de una comisión de las que venimos estudiando, cuando el artículo 76 claramente dice: “El Congreso y el Senado, y, en su caso ambas cámaras conjuntamente podrán nombrar comisiones de investigación...” y en el resto del texto no hace referencia alguna a la extensión de esta facultad al gobierno. Esta exclusión del gobierno como agente activo en la creación de comisiones investigadoras, a nuestro juicio, es un rasgo que las configura como órganos de control y fiscalización del Parlamento sobre el Ejecutivo.

A. *La creación de las comisiones de investigación. Una facultad de la oposición, especialmente de las minorías*

Hemos señalado, en el capítulo que antecede, que el precedente de la idea de configurar como un derecho<sup>297</sup> de las minorías parlamentarias, la posibilidad de crear comisiones de investigación lo encontramos en el pensamiento weberiano. Así pues, ha sido en Alemania donde, al atribuir a las minorías la posibilidad de crear este tipo de comisiones, se ha encontrado carta de naturalización. Incluso Schneider aconseja la conveniencia de hacer obligatoria la creación de estas comisiones a petición de cualquier grupo político, fueren cuales fueren sus dimensiones.<sup>298</sup>

García Morillo ha señalado, quizá con cierta falta de rigor, que “el caso alemán<sup>299</sup> es [...] claramente excepcional. Lo ordinario es que sean las mayorías las que decidan la constitución de las comisiones de investigación”.<sup>300</sup> Sin duda lo que el autor sostiene es obvio, lo que no parece claro es que se quiera presentar esa “excepcionalidad”<sup>301</sup> como un elemento exótico y al margen de las ventajas que un modelo como el alemán ofrece; excepcionales fueron instituciones, tan importantes, como el Tribunal Constitucional o el *ombudsman*, y hoy en día son instituciones centrales en muchos Estados modernos.

<sup>297</sup> Nosotros preferimos, como hemos venido haciendo a lo largo de este trabajo, hablar de facultad o atribución, más que de derecho.

<sup>298</sup> Cfr. *Der Spiegel*, núm. 43, de 1985; citado por Rubio Llorente, Francisco, *La forma del... cit.*, p. 257-258.

<sup>299</sup> Estamos de acuerdo con Otaola, Javier, cuando sostiene que: “es el modelo alemán el que mejor equilibra, de un lado la necesidad de respetar el criterio de la mayoría, y por otro la posibilidad real de que la minoría pueda actuar algún control sobre la mayoría”. “Catarsis y parlamentarismo. Las comisiones de investigación”, *Claves de Razón Práctica*, Madrid, núm. 29, 1993, p. 75.

<sup>300</sup> García Morillo, Joaquín, “Debate sobre los instrumentos de información de las cámaras parlamentarias”, *Instrumentos de información de las cámaras parlamentarias... cit.*, p. 152.

<sup>301</sup> Excepcionalidad que tampoco es del todo cierta puesto que también el Parlamento Europeo ha reconocido a las minorías este derecho. Así lo reconoce el artículo 136 del Reglamento del Parlamento europeo, que a la letra sostiene: 1. El Parlamento, previa solicitud de una cuarta parte de sus miembros, podrá constituir una comisión temporal de investigación para examinar las alegaciones de infracción o de mala administración en la aplicación del derecho comunitario que resultaren de actos de una institución o de un órgano de las Comunidades Europeas, o de una administración pública de un Estado miembro, o de personas facultadas por el derecho comunitario para la aplicación del mismo. Sobre este tema, vid. García-Escudero Márquez, Piedad, *El sistema de comisiones en el Parlamento Europeo*, CISS Noticia/CEE, núm. 45, 1987, p. 69, así como Dorado, Fernando, “La estructura interna del Parlamento europeo”, *Revista de las Cortes Generales*, Madrid, núm. 9, 1986, p. 145-146.

La excepcionalidad está, sí, en los buenos resultados de las comisiones de investigación en Alemania; lo cual nos confirma nuestra idea de que es al margen de la mayoría parlamentaria la manera más idónea de decidir la creación de una comisión de investigación, así lo exige un nuevo concepto de control parlamentario y la urgente necesidad de salir de la crisis de legitimidad que afecta hoy a las democracias contemporáneas.<sup>302</sup>

En el texto de reforma al Reglamento del Congreso de los Diputados, se dice que:

podrá crearse una comisión de investigación sobre cualquier asunto de interés público por una doble vía: por acuerdo del pleno del Congreso o, automáticamente, por la mera solicitud cuando expresamente lo pida la quinta parte de los miembros de la cámara. En este último caso, si en los quince días siguientes a la publicación de la solicitud firmada por esa quinta parte ningún grupo manifiesta su oposición se entenderá creada la comisión solicitada. En caso de oposición de algún grupo parlamentario, se sometería la cuestión al pleno para su debate y votación.<sup>303</sup>

Como resulta evidente, con la redacción anterior las comisiones de investigación no se crearían de oponerse la mayoría de los miembros de la cámara. Dicha reforma debiera estudiarse de una manera más detenida y meditada, ya que si se asume dicha propuesta, la situación actual no variaría considerablemente; la propuesta estaría en manos de 70 diputados, pero la creación real de las comisiones de investigación seguiría en manos de la mayoría, es decir, de 176 diputados.

A nuestro parecer, la reforma al Reglamento sobre la creación de estas comisiones deberá optar por un número inferior de diputados, este número menor no sólo debe tener la posibilidad de solicitar la constitución de una

<sup>302</sup> En España un "intento frustrado" para que las comisiones de investigación se constituyeran al estilo alemán, lo encontramos en el Reglamento de las Cortes de Castilla-León, que reconoce la facultad de solicitarlas a dos grupos parlamentarios o un quinto de los miembros de la asamblea, pero sólo se constituirán si en el plazo de quince días ningún otro grupo parlamentario se opone; pero si esto sucede, se substanciará ante el pleno de la cámara y no se creará la comisión si se opone la mayoría absoluta de los miembros de la misma. Esta es, evidentemente, una puerta abierta a la no creación de todas aquellas comisiones incómodas para el gobierno regional. Con base en esta regulación, recientemente se ha impedido la creación de una comisión de este tipo, en el citado Parlamento regional, que tenía por objeto llevar a cabo una investigación sobre las adjudicaciones de la Junta castellano-leonesa a la empresa Tecnomedia y a otras empresas participantes. *Cfr. El País*, 22 de marzo de 1997.

<sup>303</sup> Este texto, que hemos podido conocer por la prensa (*El País*, 22 de marzo de 1997), no había sido presentado formalmente en la cámara cuando se escribían estas páginas.

comisión de este tipo, sino también el derecho real y verdadero de crearla, todo lo demás será papel mojado. Nosotros creemos que ese número inferior puede encontrarse por dos vías: la primera, a través del número tasado que conceda dicha facultad a cincuenta diputados, es decir, una séptima parte de los miembros del Congreso; la segunda, otorgar ese poder decisivo a un grupo parlamentario.<sup>304</sup> Que sea la oposición, y dentro de ésta los grupos minoritarios, la que decida la creación o no de una de estas comisiones, no significa, por otro lado, como ha recordado el Tribunal Federal alemán,<sup>305</sup> que la responsabilidad de la investigación corresponda a las minorías. “El Parlamento Federal —ha dicho el máximo tribunal germano— es el ‘señor’ (*Herr*) de las investigaciones que tienen por objeto el esclarecimiento de posibles anomalías en el ámbito de las responsabilidades del gobierno.”

Por consiguiente creemos que si bien la decisión de crear o constituir una comisión de investigación debe corresponder a las minorías, será inevitable que su integración quede exclusivamente en manos de las mismas y que en el proceso de toma de decisiones deje de atenderse al principio de mayoría. Esto último ha sido señalado en la doctrina alemana como un “hecho perjudicial”<sup>306</sup> para la función controladora de las comisiones de investigación. Pensamos que lo opuesto, es decir que las minorías decidan el futuro de la comisión, sería contrario al principio de mayorías que inspira todo sistema democrático.

Lo importante de estas comisiones es el objeto que se investigará en su seno, el cual, sin lugar a dudas, debe ser fijado por esa minoría que solicitará dicha comisión, de ahí que la mayoría que sustenta o que es afín al gobierno, no pueda manipular a su antojo la investigación. Mientras mejor esté delimitado dicho objeto, mejor será el control que, a través de estas comisiones, se realice.

El que la facultad de crear una comisión de investigación esté en manos de la oposición no es baladí. El tema tiene, también, relación con el concepto que se asuma respecto de estas comisiones; es decir, si entendemos, como hemos venido sosteniendo, que las mismas deben convertirse en un instrumento apropiado para el control parlamentario, o, por el contrario, creemos que su función es meramente instrumental como un órgano encargado de

<sup>304</sup> Por esta idea nos inclinamos, y la hemos sostenido en nuestro artículo “La investigación parlamentaria en España y el entorno europeo”, *Revista Derecho del Estado*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, núm. 2, julio, 1997, p. 52.

<sup>305</sup> *Vid.* sentencia del 17 de julio de 1984.

<sup>306</sup> Así lo entienden Von Bogdandy, Armi y Forsthoff, Ulrich, *op. cit.*, p. 197.

recopilar información. Veamos en dónde entendemos que radica esa diferencia.

Si las comisiones de investigación las concebimos como instrumentos de información no creemos que tenga mayor relevancia —o quizá la importancia es menor— que dichos instrumentos estén en manos de la oposición o de la mayoría que apoya al gobierno, ya que su única finalidad es recabar documentos (actas, dictámenes, etcétera) para una posterior decisión del pleno. Si por el contrario aspiramos a que las comisiones de investigación sean efectivos órganos de control parlamentario, es necesario que su creación esté en manos de la oposición, quien se constituye, en un sistema democrático alternativo, como el agente más interesados en vigilar, y en su caso, exhibir la actuación del gobierno.

En efecto, lo más importante de las comisiones de investigación reside en su propia existencia y su inevitabilidad, garantizada en la Constitución como derecho de la oposición. La posibilidad de que una minoría del Parlamento pueda conseguir en cualquier momento la creación de una de estas comisiones, tiene dos efectos, por un lado, exige del gobierno y de la mayoría parlamentaria —que le apoya o es afín— precaución, atención y un autocontrol permanente respecto de todas sus actividades. Por otro, las comisiones de investigación serán un arma muy importante en manos de las minorías cuya “potencia” dependerá de la inteligencia con que la oposición aprenda a utilizarlas; como toda arma puede mover a la tentación de emplearla, en este caso, para acosar al gobierno, con el consecuente vituperio y desprestigio de la eficacia de las mismas. Por tanto, la oposición deberá ser prudente y cuidadosa en el empleo de las mismas a fin de que la opinión pública las acoja con expectativa y segura de que las mismas aclararán las irregularidades que puedan presentarse en el ámbito de actuación de la actividad del gobierno.<sup>307</sup>

### B. Organización interna

Antes de abordar el tema de la organización interna es pertinente señalar que las comisiones de investigación deben, también, buscar en su compo-

<sup>307</sup> Vinculadas las comisiones de investigación a la oposición traería como resultado que ésta fuera prudente al utilizarlas, sin caer en la frivolidad de crearlas con demasiada frecuencia, vale la pena destacar que en Alemania en cada periodo legislativo se constituyen un promedio de cuatro comisiones de investigación. Como puede verse, el número no es muy elevado, el *Bundestag* suele utilizarlas muy racionalmente y sólo en los casos que son necesarias.

sición la necesaria proporcionalidad, a efecto de que la mayor parte de los partidos políticos estén representados en ellas. La idea de proporcionalidad por la que nosotros pugnamos, es la que logra conciliar el número reducido, la participación del pleno y de todos los grupos parlamentarios (incluidos los más reducidos) en la designación de sus miembros y las posibles excepciones a esta regla.

Las comisiones deben de ser un reflejo fiel de la estructura del Parlamento. El pleno debe de fijar el número de miembros que deberán integrar la comisión; tomando en cuenta que en la misma deben estar representados todos los grupos parlamentarios, incluso, intentando que los partidos con menor número de diputados envíen al menos un representante. Los grupos parlamentarios, de acuerdo a su número de escaños, serán los encargados de enviar a su o sus representantes.<sup>308</sup>

Una desviación a esta idea de proporcionalidad podemos justificarla sólo en razón de: *a)* la protección de secretos y *b)* evitar la pérdida de operatividad de dicha comisión; ambas situaciones deberán ser justificadas y siempre mediando la necesaria motivación, pues cualquier rechazo arbitrario o no motivado causaría lesión al derecho de todas las minorías a constituir comisiones de investigación. En la última de estas situaciones lo que se persigue es agilizar los trámites y trabajos de la comisión a efecto de obtener resultados más rápidos. En relación con la primera, la situación se torna un poco más complicada y quizá la mejor manera de abordarla sea cuando hablemos del objeto de las comisiones, baste ahora dejar constancia de esta posible excepción.

De *lege data*, y como ya hemos dicho, la constitución formal de la comisión de investigación se lleva a cabo mediante acuerdo del pleno. Así pues, tras comprobar que existe el quórum necesario (asistencia de la mayoría de diputados) y si se obtiene la mayoría necesaria, se declarará formalmente creada la comisión.

<sup>308</sup> Un buen ejemplo sobre la búsqueda de proporcionalidad y representación de todos los grupos parlamentarios fue la Comisión de Investigación sobre la Financiación y Endeudamiento de los Partidos Políticos (Comisión Flick) que acordó que estuviera compuesta por seis miembros, uno por cada grupo parlamentario (Socialista, Popular, Minoría Catalana, Minoría Vasca, Centrista y Mixto) y que decidiera por voto ponderado. Así se logró conjugar el respeto a la proporcionalidad con una composición reducida que permitió mayor agilidad en el desarrollo de los trabajos de investigación. *Cfr.* Lucas Murillo de la Cueva, Pablo, *op. cit.*, pp. 157-158.

### a) Conformación de la mesa de la comisión

Después de su constitución formal la comisión deberá elegir sus órganos de trabajo y gobierno interno, es decir, el paso siguiente será la conformación de la mesa de la comisión (al no existir regulación expresa son aplicables en este aspecto las normas generales de todas las comisiones), que de acuerdo con el artículo 41 y 53.2 de los reglamentos del Congreso y del Senado, respectivamente, se elegirá de entre sus miembros una mesa compuesta por cinco miembros, un presidente, dos vicepresidentes y dos secretarios.<sup>309</sup>

Respecto de la elección del presidente de las comisiones de investigación, y dado que no existe normativa aplicable, debemos señalar que por virtud del sistema recogido en los reglamentos de las Cortes Generales es muy posible que sea el partido mayoritario el que se vea beneficiado con las presidencias de dichas comisiones. Este sistema no obstaculiza, por otro lado, la celebración de acuerdos previos para la designación de ciertos presidentes como sucede respecto de las comisiones permanentes, de esta manera ha sido frecuente conceder algunas presidencias de este tipo a la oposición.<sup>310</sup>

Esta convención bastante generalizada de confiar la presidencia de determinadas comisiones permanentes a la oposición<sup>311</sup> ha permeado, aunque escasamente, en las comisiones de investigación, sobre todo en algunas con significativa relevancia; en otros casos ni siquiera el grupo parlamentario de la oposición de mayor importancia numérica las ha presidido, todas las presidencias han sido ostentadas por grupos parlamentarios minoritarios, tal ha sido el caso de la denominada Comisión Roldán, cuyo presidente fue Josep López de Lerma; de la Comisión Rubio fue Jon Zabala Lezamiz y la Comisión sobre Financiación y Endeudamiento de los Partidos Políticos estuvo presidida por Luis Mardones Sevilla.<sup>312</sup>

<sup>309</sup> Esta regla, sin embargo, no es absoluta, al contrario, su interpretación ha sido por demás flexible, y han llegado a constituirse comisiones solamente con un presidente, haciendo las veces de secretario el letrado de la cámara. Tales casos se han presentado en comisiones tan importantes como la Comisión Roldán, Banesto, etcétera.

<sup>310</sup> Cfr. Virgala Foruria, Eduardo, "Las comisiones parlamentarias en las Asambleas Legislativas autonómicas", *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, Valencia, núm. 3, 1993, p. 175.

<sup>311</sup> V. gr. la presidencia de la Comisión de Presupuestos ha sido concedida a la oposición en el Senado y en el Congreso, en este último, además, la oposición preside la Comisión de Control Parlamentario de Radio Televisión Española. Cfr. Arce Janáriz, Alberto, "Creación, composición y órganos directivos de las comisiones parlamentarias", *Las comisiones parlamentarias...*, cit., p. 324.

<sup>312</sup> Los grupos parlamentarios a los que pertenecían estos diputados fueron Convergencia y Unió, Grupo parlamentario nacionalista Vasco y Coalición Canaria, respectivamente.

En estos casos, la práctica parlamentaria ha visto la conveniencia de involucrar a los partidos minoritarios en las presidencias de estas comisiones y los resultados han sido buenos; parece importante que esta costumbre favorable sea recogida por los reglamentos de ambas cámaras, ya que lo que hasta ahora ha funcionado —porque el partido mayoritario no ha tenido una mayoría absoluta—<sup>313</sup> puede olvidarse cuando ésta sea una realidad. La idea que proponemos no es exagerada, sucede en algunos reglamentos de las asambleas legislativas de algunos *Länder* alemanes que disponen imperativamente que la presidencia recaiga sobre un diputado de un grupo parlamentario distinto al que ha solicitado la creación de la comisión de investigación (v. gr. artículo 74 G.O. Hamburg).<sup>314</sup>

#### b) Elaboración y aprobación del plan de trabajo

Constituida la mesa de la comisión el paso a seguir será la elaboración del plan de trabajo. De acuerdo con los artículos 52.2 y 60.1 de los reglamentos del Congreso y el Senado, respectivamente, la elaboración de dicho plan es obligatoria para toda comisión de investigación. Sin embargo, respecto del plan de trabajo el Reglamento del Congreso es muy parco, no establece qué deberá contener el mismo ni a quién corresponderá su aprobación. Por su parte, el Reglamento del Senado sostiene que en dicho plan se fijarán las actuaciones y plazos de la comisión; estos datos, como puede verse son, asimismo, escasos e insuficientes.

Sobre este particular la práctica parlamentaria ha arrojado alguna luz. Así, el Dictamen a requerimiento de la Comisión de Investigación sobre Incompatibilidades y Tráfico de Influencias acerca de sus competencias, procedimientos de actuación y medios legales a su alcance, señaló que en el plan de trabajo “debe inscribirse la totalidad de las actuaciones que la comisión acuerde o haya acordado realizar, con la mención de las circunstancias de lugar, tiempo y forma de su realización, sin perjuicio de la posible revisión ulterior del plan a la vista del desarrollo de las propias actuaciones”.<sup>315</sup>

313 A la pérdida de esta mayoría ha atribuido dicha situación García Mahamut, Rosario. *Las comisiones parlamentarias de investigación en el derecho constitucional español*. Madrid, McGraw-Hill, 1996, p. 190.

314 Cfr. Elvira Perales, Ascensión, y González Ayala, Ma. Dolores. *op. cit.*, p. 60.

315 Cfr. “Dictamen a requerimiento de la Comisión de Investigación sobre Incompatibilidades y Tráfico de Influencias acerca de sus competencias, procedimientos de actuación y medios legales a su alcance”. *Revista de las Cortes Generales*, Madrid, núm. 14, 1988, p. 131.

De esta manera, el presidente de la comisión propondrá a los miembros de la misma que manifiesten sus propuestas para el plan de trabajo. Dichas propuestas se convierten en la práctica en los instrumentos con los que van a contar los parlamentarios para conformar su opinión. En dicho plan generalmente se establecerán los requerimientos de informes o documentos, la lista de personas con las que se tengan que realizar entrevistas personales, o someter a cuestionarios de preguntas, así como otras actuaciones de investigación, información o conocimiento que se entiendan pertinentes para la elaboración final del informe.<sup>316</sup> En cuanto a su aprobación, dicho dictamen se muestra proclive a que la misma corresponda a la comisión de investigación,<sup>317</sup> salvo supuestos en los que circunstancias especiales requieran la adopción de decisiones y medidas para la organización del trabajo, en cuyo caso podrá aprobar dicho plan la mesa del Congreso.

Resumiendo, el plan de trabajo de una comisión de investigación debe reflejar todas las actividades que desarrollarán los miembros de ésta con el fin de esclarecer el objeto de su investigación; en él se programarán lugar, tiempo y forma en que se realizarán las actividades tendentes a tal fin. Estas características lo convierten en el instrumento principal que organiza las actividades de estas comisiones. Dicho plan de trabajo deberá ser aprobado por acuerdo de la comisión y remitido a la mesa del Congreso para su conocimiento, y en el caso del Senado la comisión deberá informar periódicamente sobre el cumplimiento del mismo también a su mesa.

Antes de concluir este apartado es pertinente señalar que en su ámbito interno, a las comisiones de investigación que se constituyen en el Congreso de los Diputados, les son aplicables las disposiciones comunes a todas las demás comisiones; de esta manera existe la posibilidad de que los grupos parlamentarios sustituyan a sus miembros en los términos previstos en el artículo 40.2. La convocatoria se hará por su presidente, de acuerdo con el del Congreso, por iniciativa propia o a petición de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de sus miembros; existe, asimismo, la posibilidad de que el presidente del Congreso convoque y presida la comisión, aunque sin tener voto en ella (artículo 42.2). Finalmente, la mesa del

<sup>316</sup> Aranda Álvarez, Elviro, *El procedimiento de las comisiones de investigación*, comunicación presentada a las VI Jornadas de Derecho Parlamentario..., *cit.*, p. 9.

<sup>317</sup> Así, la Comisión de Investigación sobre Catástrofes Aéreas aprobó por sí su propio plan de trabajo. *Vid.* "Dictamen a requerimiento de la Comisión de Investigación sobre Incompatibilidades y Tráfico de Influencias acerca de sus competencias, procedimientos de actuación y medios legales a su alcance", *Revista...*, *cit.*, p. 132.

Congreso, por propia iniciativa o a petición de la comisión, podrá acordar que sobre una cuestión que sea de la competencia principal de la comisión informe previamente otra u otras comisiones (artículo 43.2); asimismo podrá ampliar o reducir el plazo fijado para concluir sus trabajos, por acuerdo de la mesa de la cámara (artículo 43.3), etcétera.

### *C. Ámbito material de actuación de las comisiones de investigación*

A pesar de que en la mayor parte de los ordenamientos jurídicos se establece que la materia de actuación de las comisiones de investigación puede ser “cualquier asunto de interés público” —como también lo ha reconocido la Constitución española,<sup>318</sup> en su artículo 76.1—. Dicha expresión es, francamente, poco precisa y, por ello, un tanto resbaladiza. Para evitar caer en abstracciones que nos conduzcan a ningún lugar, creemos que la manera más acertada de abordar el tema es delimitar el ámbito sobre el cual estas comisiones pueden actuar, ya que de una interpretación literal podríamos sostener, que no hay “límites” al poder de investigación de las cámaras, entre otras cosas, porque la Constitución española no establece ninguno. Sin embargo, es probable encontrar algunas esferas que representan límites al poder de fiscalización de estas comisiones, y ello desde la óptica de las competencias propias del Parlamento en el que las comisiones se integran. Al referirnos a ellos no invocamos ningún otro principio que no sea el de competencia.

En primer lugar entendemos que en virtud de la competencia funcional y del reconocimiento constitucional de las comisiones de investigación como órganos que se constituyen en el seno del Parlamento, debe entenderse que las facultades de las mismas quedan circunscritas dentro del marco de las competencias que constitucionalmente se otorgan a las asambleas representativas. Es decir, las investigaciones deben encuadrarse en las diversas funciones que desarrolla el Parlamento de un Estado democrático.

En el mismo sentido también se ha pronunciado Caamaño al sostener: “la facultad inspectora de las Cortes Generales no debe extenderse más allá

<sup>318</sup> El anteproyecto constitucional fijaba como objeto de la investigación “cualquier asunto”. Fue la enmienda de L. López Rodo la que añadiría la frase “de interés público”. Es importante señalar que la enmienda se presentó seguramente con el ánimo de reducir la libertad de creación de este tipo de comisiones. *Vid.* enmienda 691 de dicho diputado, en *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, Madrid, Servicio de Estudios y Publicaciones de las Cortes Generales, 1980, I, p. 403. La enmienda incorporada al texto puede verse en *idem*, p. 546.

del radio de alcance de su propia competencia funcional de acuerdo con la posición institucional que le confiere la Constitución”.<sup>319</sup> Pace también se muestra favorable con esta tendencia al señalar que “las investigaciones deben estar funcionalmente ligadas al ejercicio de una competencia”.<sup>320</sup>

Bajo esta misma línea argumental, entendemos que el Parlamento no puede por vía de una comisión de investigación atribuirse facultades que no le han sido concedidas por la Constitución. Limitación claramente derivada, por otra parte, del principio de separación de poderes.

Un segundo límite lo encontramos en razón de la distribución de competencias entre los entes territoriales que integran el Estado y el Estado mismo. En los países cuyo Estado es federado, la creación de comisiones de investigación se excluyen entre sí, en función de que se trate de una competencia de la Federación o de un Estado miembro. La estructura territorial y el sistema de competencias del Estado convierten en imposible la creación de una comisión de investigación por parte de la Federación, si el objeto de la misma importa una competencia de un Estado miembro. Esto es lo que sucede, por ejemplo, en Alemania en donde la Federación sólo puede constituir comisiones de este tipo si el objeto sobre el cual versará la misma entraña una competencia propia o afecta a un conjunto de *Länder*, en caso contrario sería competencia del Parlamento del *Land* correspondiente.<sup>321</sup> El mismo criterio, como veremos más adelante, se aplica en Italia respecto de las regiones y el Estado italiano.<sup>322</sup>

En relación con el ordenamiento español, la situación puede y debe operar de manera similar. Para ello es preciso conciliar dos principios, por un lado la distribución competencial de los entes territoriales que constituyen el Estado español, es decir las comunidades autónomas, y por otro, la

<sup>319</sup> Caamaño, Francisco, “Las comisiones parlamentarias de investigación vs. Poder Judicial: paralelismo o convergencia (apuntes para su debate)”, *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, Murcia, núm. 6, Asamblea Regional de Murcia-Universidad de Murcia, 1994, p. 163. En el mismo sentido se ha pronunciado Santaolalla al señalar que “las investigaciones deben estar relacionadas con alguna de las funciones constitucionales de las Cortes”, *Derecho parlamentario...*, cit., p. 419.

<sup>320</sup> Pace, Alessandro, *Il potere d'inchiesta delle Assamblee Legislative...*, cit., p. 208.

<sup>321</sup> Cfr. Elvira Perales, Ascensión, “Comisiones de Investigación en el *Bundestag*. Un estudio de jurisprudencia”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, año 7, núm. 19, 1987, p. 270. Esta es, también, la orientación que la doctrina italiana asume en relación con las *Regioni*. Cfr. Fennuci, Fulvio, *Il limite dell'inchieste parlamentare*, 2a. ed., Milán, Giuffrè, 1989, p. 221 y ss.

<sup>322</sup> Lo mismo ocurre por virtud del federalismo existente en Estados Unidos.

idea de que el objeto de las comisiones de investigación pueda ser “cualquier asunto de interés público”.<sup>323</sup>

Ante este planteamiento del problema, las preguntas que surgen son: ¿puede la asamblea de una comunidad autónoma crear una comisión de investigación sobre cualquier asunto de interés relacionado con el gobierno central o con el de otra comunidad autónoma?,<sup>324</sup> ¿pueden las Cortes Generales —ambas cámaras conjuntamente o por separado— crear una comisión para investigar sobre asuntos relacionados con el gobierno de algunas comunidades autónomas?<sup>325</sup> y, por último, ¿es posible la coexistencia de dos comisiones de investigación, una en las Cortes Generales y otra en una asamblea autonómica sobre el mismo objeto? Atendamos, en las líneas siguientes, a cada una de estas cuestiones.

En relación con la primera pregunta, si es posible o no la creación de una comisión de investigación en una asamblea autonómica que tenga como objeto un asunto de interés público relacionado directamente con otra comunidad autónoma o con el gobierno nacional, la respuesta, a nuestro parecer, debe ser negativa.

La Constitución española ha trazado un modelo de organización territorial que entraña una distribución territorial del poder, así lo determina el artículo 137, que dispone: “El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las comunidades autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”. Pero más aún, por virtud no sólo de este artículo, sino también del 2o. y 143, las comunidades autónomas pueden acceder al

<sup>323</sup> Con fundamento en esta idea, en España se han desarrollado las más polémicas comisiones de investigación como han sido la Comisión Casinos de Cataluña, en donde lo que se investigaba era una supuesta aportación de fondos, por parte de una empresa, Casinos de Cataluña, S. A., que había cometido diversas irregularidades al partido político Convergencia Democrática de Cataluña. En la Comisión del caso Palomino la materia de investigación surgió cuando se acusó a una empresa de la administración central de haber favorecido a una empresa propiedad del cuñado del entonces presidente del gobierno (Felipe González). La Comisión del caso Expo tuvo que ver con la posible malversación de fondos durante la Expo Sevilla 1992.

<sup>324</sup> En el caso Palomino, ante la negativa del Congreso a crear una comisión de investigación sobre este tema, los partidos solicitantes —izquierda unida y partido popular— de dicha comisión señalaron que propondrían la creación de ésta en el Parlamento Andaluz. En el caso Expo la situación fue que las Cortes Generales habían analizado exhaustivamente la materia cuando el Parlamento Andaluz creó la comisión.

<sup>325</sup> Esta cuestión se presentó con ocasión de la Comisión Casinos de Cataluña, ante la eventualidad de que el Congreso crease una comisión al respecto, siendo así que la creación de tal comisión de investigación había sido deliberada y rechazada en votación en el Parlamento de Cataluña.

autogobierno; además, el artículo 152 *in fine* añade que los ejecutivos de las comunidades autónomas que se constituyan según lo previsto por el artículo 151, serán responsables ante su correspondiente Legislativo.

Así pues, por virtud de la reserva de competencia del control parlamentario en concordancia con los preceptos antes citados, las asambleas de las comunidades autónomas pueden crear comisiones de investigación sobre asuntos relacionados con las actividades que el gobierno autónomo realiza, ya que éste es responsable ante ella.

De la misma manera que sucede respecto de las Cortes Generales y el gobierno, recordemos que el artículo 66.2 dispone que la función de control se establece con el gobierno, a *contrario sensu*, éste está sometido únicamente al control parlamentario de las Cortes Generales. En ambos casos los gobiernos son investidos y mantenidos en el poder por la confianza otorgada por sus respectivas asambleas legislativas ante la que responden políticamente.

Con la sola aplicación de estos preceptos constitucionales la cuestión queda suficientemente clara, puesto que de estos argumentos podemos inferir que una asamblea autonómica no puede crear una comisión de investigación sobre un asunto de interés público vinculado directamente con otra comunidad autónoma distinta o con el gobierno nacional. Sin embargo, pese a esta respuesta el problema planteado vuelve a presentarse al momento de voltear la mirada a los estatutos autonómicos.

Para conocer el alcance que cada estatuto de autonomía concede a las comisiones de investigación vale la pena confrontar por un lado lo que establece el artículo 76.1 constitucional sobre el objeto de las comisiones de investigación en relación con las Cortes Generales y los artículos correspondientes en dichos estatutos, respecto de cada un de los parlamentos autonómicos.

El producto de esta confrontación es que las comisiones de investigación que se crean en la mayor parte de las asambleas autonómicas pueden tener por objeto “cualquier asunto de interés público”,<sup>326</sup> al igual que las constituidas en las Cortes Generales. Pero, aunque esto sea lo que establezcan dichos reglamentos, la realidad es que ningún Parlamento autonómico podría crear una comisión de investigación, por más asunto de interés público que revista el objeto de la investigación, sobre actuaciones del gobierno de la nación o de los ejecutivos de otras comunidades autónomas,

<sup>326</sup> Las excepciones las señalaremos más adelante.

no sólo porque políticamente no sería lo más adecuado, sino también porque las asambleas autónomas no deben rebasar el ámbito de actuación de sus propias comunidades y, por consiguiente, es sobre los órganos de éstas que ejercen su competencia.<sup>327</sup>

Para evitar que los trabajos de las comisiones puedan colisionar entre sí, es preciso entender que éstas están limitadas por los sujetos y el objeto de la investigación. En relación con los primeros, como hemos dicho, los respectivos órganos parlamentarios sólo pueden constituir comisiones de investigación respecto de las actividades de quienes están sometidos a su control. En cuanto al objeto —y aquí agregamos el componente propio de las comisiones de investigación— dicho “asunto de interés público” debe quedar encuadrado en el correspondiente ámbito competencial o, para ser más precisos, el mismo no debe encontrarse en un ámbito competencial ajeno.<sup>328</sup> Como también ha sostenido Arce Janáriz respecto de las comisiones de investigación que puedan constituirse en los parlamentos autonómicos, es necesario que “el interés público sea de la comunidad autónoma en materias que forman parte de su ámbito de autonomía”.<sup>329</sup>

A este criterio de las respectivas competencias ha acudido la Corte Constitucional italiana ante un conflicto de atribuciones presentado por el Consejo de Ministros contra el Consejo de Cerdeña, que había creado una comisión de *inchieste* para investigar actividades del ente agrícola estatal ETFAS. A juicio de la Corte, la comisión sería admisible si no generase obligaciones a los órganos y funcionarios estatales pero, al no ser así, excede la competencia regional porque “supone una potestad de vigilancia y control sobre un órgano estatal” a pesar de que la competencia legislativa en materia de agricultura corresponde a la región, ya que ello no permite “ejercer, a tal fin, un control invasor sobre todos los órganos estatales que operen en su territorio”.<sup>330</sup>

Este caso es muy ejemplificativo si en el mismo se hubiese atendido al principio de territorialidad, el Consejo Regional de Cerdeña hubiese podido

<sup>327</sup> Así puede desprenderse de la Sentencia del Tribunal Constitucional 37/81, al acuñar el concepto “intereses respectivos” de las comunidades autónomas.

<sup>328</sup> Tal y como lo establecen los Estatutos de Autonomía de la Comunidad Valenciana, La Rioja y Madrid (en sus artículos 50.1, 40.2 y 50.1 respectivamente) que limitan la posibilidad de constituir comisiones de investigación a los asuntos de interés público en la respectiva comunidad autónoma, o que afecten a ésta.

<sup>329</sup> Arce Janáriz, Alberto, *op. cit.*, p. 267.

<sup>330</sup> La Sentencia de la Corte Constitucional italiana es la 69/19. *Vid.* Pace, Alessandro, *Il pottere d'inchiesta delle Asamble...*, *cit.*, p. 189.

constituir una comisión de investigación que tuviese por objeto las actividades del ETFAS, ya que dicho ente se encontraba dentro de su territorio,<sup>331</sup> si se hubiese atendido al principio del interés público —lisa y llanamente— podrían haber colisionado los intereses del Consejo Regional y del Parlamento italiano.<sup>332</sup> Sin embargo, la Corte hizo prevalecer acertadamente el ámbito de la competencia estatal porque entendió que no era competencia del consejo controlar entes estatales.

Respecto de la posibilidad de que las Cortes Generales constituyan una comisión que investigue cualquier asunto de interés público relacionado con algunas comunidades autónomas nos adelantamos a sostener que esto es perfectamente viable, siempre que el asunto de interés público importe a dos o más comunidades autónomas.

A las Cortes Generales, representantes del pueblo español, se les ha atribuido constitucionalmente (por imperativo del citado artículo 76) la facultad de crear comisiones de investigación sobre “cualquier asunto de interés público”, pero en este caso no sólo de aquellos asuntos que estén relacionados con la actividad del gobierno nacional que, como hemos dicho es responsable ante ellas, sino que aquí el ámbito material de actuación se amplía o extiende para permitir que las comisiones de investigación creadas en el Parlamento nacional puedan conocer efectivamente de cualquier asunto de interés público, esté o no vinculado con la actuación del gobierno, y por tanto es posible que estas comisiones tengan como objeto la investigación de un asunto que atañe o interese a dos o más comunidades autónomas.

Así entendemos que las comisiones de investigación que se crean en las Cortes Generales y que tienen como objeto un asunto autonómico deben cubrir dos requisitos: *a)* que la investigación, sobre la que versarán, la constituya, obviamente, un asunto que tenga entidad, notoriedad o trascendencia social, y *b)* que afecte a dos o más comunidades autónomas.

El Constituyente español habilitó a las Cortes Generales para crear estas comisiones, “sin restricción alguna”, de ahí la fórmula “cualquier asunto de interés público” con objeto de convertirlas en efectivos órganos de control parlamentario, capaces de depurar el mayor número de responsabi-

<sup>331</sup> En el caso español ocurriría lo mismo; todo lo que esté dentro del territorio autonómico será controlado por la asamblea de la comunidad autónoma y todo lo que esté fuera, por las Cortes. Este criterio presentaría más problemas que los que pretende solucionar.

<sup>332</sup> Con todos los problemas que ello entraña; pensemos simplemente en que ambos parlamentos obtienen resultados distintos respecto del mismo objeto investigado.

lidades políticas; así es como acertadamente ha precisado Gregorio Peces-Barba al sostener:

a través de las comisiones de investigación, las cámaras ejercen una función de control que excede del ámbito del Ejecutivo y que abarca a toda la sociedad. Por eso se encuentra sistemáticamente situado ese tema en la Constitución no en el título V. De las relaciones entre el gobierno y las Cortes Generales, sino en el título III. De las Cortes Generales, en su Capítulo I. De las cámaras y, en concreto, en su artículo 76.<sup>333</sup>

En virtud de esta regulación no hay pues una *vinculación exclusiva* entre las comisiones de investigación y el control de la acción de gobierno, sino que el haz de posibilidades en este caso es mucho más amplio, pudiendo abarcarse, incluso, asuntos relacionados con dos o más comunidades autónomas. En suma, cuando se ven afectados los intereses de dos o más comunidades, se excede el ámbito correspondiente a cada una de sus asambleas y entra en juego el interés general; por tanto, es pertinente la intervención de las Cortes Generales.

Se nos podrá argumentar, en sentido contrario, que con esta idea corremos el riesgo de convertir a las Cortes Generales en órganos fiscalizadores o controladores de los gobiernos autonómicos; nada más alejado de ello, lo que pretendemos es que la mayor parte de las responsabilidades políticas puedan ser depuradas, las que corresponden a un gobierno autonómico frente a su respectivo Parlamento, y aquellas que entrañen un asunto que afecte a dos o más comunidades autónomas se depuren a través de una comisión creada en el seno de las Cortes Generales, de lo contrario, entendemos, estas responsabilidades políticas sólo se depuran parcialmente ante la asamblea autonómica que decida constituir una comisión de investigación.

Por último, de este criterio de distribución de competencias y de la interpretación que del término “cualquier asunto de interés público” hemos realizado, se desprende que es imposible y poco viable la creación, al mismo tiempo, de una comisión de este tipo en un Parlamento autonómico y en las Cortes Generales sobre el *mismo asunto de interés público*, ya que éste se circunscribirá a las competencias que corresponden a cada órgano repre-

<sup>333</sup> Peces-Barba, Gregorio. *La Constitución española de 1978. Un estudio de derecho y política*, Valencia, Fernando Torres, ed., 1981, p. 73.

sentativo respecto de su Ejecutivo, que es responsable, respectivamente, ante cada uno.

No estamos de acuerdo con posturas que entienden que no existe ningún inconveniente en que una cámara de las Cortes Generales o ambas, incluso conjuntamente, puedan crear una comisión de investigación y simultáneamente, o antes o después, haga lo propio sobre la misma materia un Parlamento autonómico.<sup>334</sup> Quienes sostienen este criterio creen que de esta manera las responsabilidades se depurarán más eficazmente, sin darse cuenta de que lo importante es que las comisiones de investigación sean creadas a instancia de las minorías y el objeto de las mismas sea delimitado precisa y claramente, para obtener mejores resultados.

Desde lo expuesto hasta aquí, entendemos que no es aceptable que las Cortes y un Parlamento autonómico constituyan —cada uno por separado— una comisión sobre el mismo objeto por dos razones, que derivan de la propia norma fundamental, en primer lugar porque el Estado español está organizado bajo criterios competenciales y en segundo porque la propia Constitución reconoce el autogobierno, y en consecuencia el autocontrol, a las comunidades autónomas.

De no ceñir el interés público al ámbito autonómico o estatal, según sea el caso, de no vincularlo con las competencias conferidas a cada Parlamento —autonómico o estatal— y de no posibilitar a las Cortes Generales para que constituyan una comisión de este tipo siempre que el caso así lo requiera (es decir cuando el asunto importe dos o más comunidades autónomas) dejaríamos el objeto de las comisiones de investigación en manos de la voluntariedad política, con todo lo que ello implica.

Un concepto de comisiones de investigación como instrumentos de control parlamentario, que se ponga en manos de la oposición, y especialmente de las minorías, debe basarse en criterios objetivos para su ejecución; en España, como en la mayor parte de los Estados modernos, ese parámetro objetivo lo constituye el sistema de competencias. Una regulación confusa sobre el ámbito de actuación de estas comisiones no beneficia su funcionamiento; mientras más claro y delimitado sea el ámbito de su competencia, mejor será su funcionamiento y más y mejores resultados reportarán estas comisiones a las democracias contemporáneas.

<sup>334</sup> Cfr. García Morillo, Joaquín, "Principio de autonomía y control parlamentario: el supuesto de las comisiones de investigación", *Revista Vasca de Administración Pública*, Oñati, Guipuzkoa, enero-abril, 1996, p. 167.

Antes de concluir este apartado, fijaremos nuestra postura respecto de los órganos constitucionales del Estado, en relación con los cuales creemos, como ya lo sostuvimos al hablar del control parlamentario, que sólo el Poder Judicial debe estar exento de este control y, por extensión, es el único que no puede ser objeto de una comisión de investigación. No debe suceder lo mismo, creemos, con aquellos órganos cuyos miembros, aunque sea parcialmente, han sido nombrados por el Parlamento y en consecuencia cuentan con la confianza del mismo —v. gr. el *ombudsman*, el Tribunal Constitucional, el Consejo General del Poder Judicial...— así, como sostiene Caamaño, “no es descartable la conveniencia de crear comisiones parlamentarias de investigación para aclarar ciertas irregularidades que eventualmente se cometiesen en el seno de los mismos y sobre los que la opinión pública ‘quiere saber’.”<sup>335</sup>

Ahora bien, la autonomía de esos órganos constitucionales creemos impediría la apertura de dos investigaciones simultáneas, por un lado el procedimiento administrativo disciplinario y, por otro, la depuración de responsabilidades políticas. Las Cortes sólo podrían depurar “responsabilidades” una vez que concluya el proceso interno de investigación administrativo-disciplinario llevado a cabo por el órgano constitucional implicado y sin interferir en el ejercicio de sus funciones constitucionales.

Por último, y para poner fin al ámbito de actuación de las comisiones de investigación, vale traer a colación aquí, un tema que abordamos cuando estudiábamos a las comisiones de investigación en Alemania, en el sentido de que una persona en concreto, o las actuaciones de ésta, pudiera ser objeto de una comisión de investigación. Como hemos dicho entonces, el Tribunal Constitucional alemán no ha encontrado ilicitud en este hecho, porque la Ley Fundamental tampoco ha puesto límites al poder de investigación del *Bundestag*.

A pesar de lo anterior, nos resulta difícil encontrar el punto de conexión que convierta en un “asunto de interés público” la actividad de un sujeto particular; con toda honestidad nos mostramos claramente escépticos ante la posibilidad de que se constituya una comisión cuyo objeto sea éste. No obstante, como ha señalado Aragón Reyes, no debe impedirse que una actuación privada pueda ser objeto de una comisión de investigación

<sup>335</sup> Cfr. Caamaño, Francisco, “Las comisiones parlamentarias de investigación vs. Poder Judicial: paralelismo o convergencia (apuntes para su debate)”, *Anuario...* cit., pp. 164-165. Véanse los comentarios que al respecto hace el autor.

siempre que su importancia la convierta en asunto de interés público, en cuyo caso, si bien la comisión deberá indagar acerca de las irregularidades que hayan podido cometerse, el resultado de la investigación no podrá tener por objeto exactamente declarar la culpabilidad jurídica de las personas públicas o privadas relacionadas con los hechos que se investigan, sino decantar la responsabilidad política del poder público al que por razón de la competencia esté relacionado el asunto.<sup>336</sup>

No está de más insistir en que de llegarse a crear una comisión de este tipo y con este objeto, la misma deberá cuidar, escrupulosamente, que los derechos fundamentales del individuo en cuestión no se vean afectados en ningún momento por la labor de investigación de dicha comisión.

#### *D. Los poderes de las comisiones de investigación. Su problemática*

El tema de los poderes de las comisiones de investigación ha sido un asunto polémico en la mayor parte de los ordenamientos en los que a éstas se les ha equiparado, en materia de poderes, con los de la autoridad judicial. En el ámbito del derecho español, como veremos en su momento, la polémica también se ha dejado escuchar.

Hemos venido señalando que una característica que diferencia a las comisiones de investigación de los demás tipos de comisiones parlamentarias es la atribución de poderes específicos que tiene como objeto dotarlas de todos los medios necesarios para desarrollar cumplidamente sus funciones, lo que en el derecho inglés hemos estudiado como “*the power to send for persons, papers and records*”. Este anglicismo enuncia dos actividades muy importantes para estas comisiones, que analizaremos a continuación, como son las comparecencias y las declaraciones ante las mismas, además del poder de recabar información.

El que expresamente a nivel constitucional se establezca la asimilación de los poderes de las comisiones de investigación a los de la autoridad judicial no es, a nuestro parecer, imprescindible, siempre que en los reglamentos se reconozcan explícitamente los poderes atribuidos a las comisiones de investigación y que éstos no se limiten a las facultades de solicitar información y requerir comparecencias. Esto, consideramos, quedó comprobado en la legislación gala, en donde en un primer momento se reconoció que dichas comisiones “gozaban para su investigación de los mismos

<sup>336</sup> Cfr. “Control político y Estado democrático”, *El País*, Madrid, 16 de febrero de 1995, p. 14.

poderes que la autoridad judicial”, y más tarde, a través de una reforma, se les concedieron los mismos poderes que a la Comisión de Finanzas, pero también se hizo manifiesto que las comisiones de investigación requieren poderes suficientes para cumplir cabalmente sus funciones.

Algunos ordenamientos dotan a este tipo de comisiones con “los mismos poderes que la autoridad judicial”; esta frase ha sido la manera con la que diversas legislaciones del entorno europeo han atribuido poderes a las comisiones de investigación, entre otros el alemán y el italiano y, más recientemente, el ordenamiento portugués.

Dicho enunciado, sin embargo, no se ha recogido en la legislación española a pesar de que el grupo parlamentario socialista presentó una proposición de ley, tomada en consideración en el pleno de la cámara, durante la I Legislatura, que recogía en su artículo 1.º: “Las comisiones de investigación nombradas por el Congreso de los Diputados, por el Senado o por ambas cámaras, *desarrollarán su actividad con los mismos poderes y las mismas limitaciones que la autoridad judicial*”;<sup>337</sup> dicha proposición cayó en el olvido después de la disolución de las Cortes en agosto de 1982.

Después de esta propuesta no ha existido ninguna otra que deje vislumbrar la intención de los legisladores para que estas comisiones se conduzcan de la misma manera que la autoridad judicial. Incluso la propia doctrina se muestra reacia a conceder poderes judiciales o parajudiciales a las comisiones de investigación.<sup>338</sup>

Aunque dicha fórmula no se contemple en el derecho español y la Constitución no consagre que estas comisiones gozarán para su investigación de los mismos poderes que la autoridad judicial, ello no es necesario porque esta figura cuenta con sus propias particularidades, —así la obligatoriedad en la comparecencia de funcionarios y particulares citados ante la comisión de investigación, y el hecho mismo de que sea una ley la que regule la comparecencia,<sup>339</sup> la facultad de requerir información y documentación

<sup>337</sup> Vid. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, serie B, núm. 351 y *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, serie II, núm. 237.

<sup>338</sup> “Esta solución [la de introducir en el ámbito parlamentario las garantías propias del proceso penal], no me convence y, a fuerza de ser sincero, creo que genera más inconvenientes de los que pretende solucionar”. Cfr. Caamaño, Francisco, “Las comisiones parlamentarias de investigación vs. Poder Judicial: paralelismo o convergencia (apuntes para su debate)”, *Anuario...*, cit., p. 180.

<sup>339</sup> Así pues, aunque estas comisiones no cuenten con los mismos poderes que la autoridad judicial, poseen la facultad de requerir comparecencias de ciudadanos y servidores públicos así como de solicitar información. Estas facultades, como hemos apuntado en su momento, fueron tempranamente

cuando sea necesario a la administración pública—. No obstante, no parece conveniente que las comisiones de investigación posean sólo estas dos facultades, francamente, limitadas y escasamente reguladas. El paso hacia adelante que debe darse en esta materia debe ser en el sentido de ampliar ese haz de facultades a efecto de dotar a estas comisiones de todos los poderes necesarios para que cumplan efectiva y eficazmente su función, de lo contrario estos instrumentos, que tantos resultados positivos pueden aportar al sistema democrático, quedarán ciertamente minusvalorados.

En este mismo sentido, sí que se echa en falta en la legislación española regulaciones específicas para que estas comisiones puedan, por sí solas o a través de una orden judicial, llevar a cabo inspecciones, registros domiciliarios o exigir declaraciones bajo juramento, dirigirse por sí a la administración pública a efecto de recabar toda la información que necesiten, etcétera.

Los ordenamientos comparados, como hemos tenido ocasión de analizar, han otorgado poderes a las comisiones de investigación por dos vías, a saber: por un lado, algunos ordenamientos han optado por que a las comisiones de investigación se les reconozcan los mismos poderes que a los jueces (partiendo de la idea de que esto no las convierte en sus iguales y sin olvidar que los mismos límites también les serán aplicables), siempre que obviamente se trate de las mismas facultades que éstos poseen en la fase de instrucción<sup>340</sup> (no en la de juicio propiamente dicha) y siempre que, evidentemente, se respeten los mismos derechos (asistencia letrada, etcétera).

Por otro lado, algunos países, han preferido ampliar las facultades, de estas comisiones, a través de los reglamentos parlamentarios a fin de convertirlas en órganos efectivos de control parlamentario. Dichos reglamentos han otorgado un *plus* a los poderes de estas comisiones *ad hoc* que las distingue de los poderes que comúnmente poseen las comisiones permanentes. En este segundo grupo de países se encuentra el ordenamiento español. Ni el Constituyente ni el legislador han querido conceder a las comisiones de investigación los mismos poderes que posee la autoridad judicial; pero, por

reconocidas en los reglamentos del Congreso de los Diputados de 1867 y 1934 para las comisiones especiales, siempre que la importancia del asunto lo requiriera.

<sup>340</sup> De la misma manera que sucede en aquellos países en donde dichos poderes les son reconocidos y regulados por el Código de Procedimientos Penales, v. gr. Italia y Alemania. Sobre estos dos ordenamientos puede verse Pace, Alessandro, *Articolo 82...*, cit., pp. 366 y ss.

otra parte, tampoco se ha desarrollado la legislación que regula estos órganos parlamentarios, lo que, sin duda, ha mediatizado su eficacia.

En este sentido, y de una u otra forma, tarde o temprano tendrá que evolucionar la legislación española, si efectivamente se quiere dotar de eficacia a dichas comisiones. Otorgar a las comisiones de investigación los mismos poderes que a la autoridad judicial fue la solución que eligió recientemente en el legislador portugués para hacer frente a esta disyuntiva.

Nosotros, al igual que lo ha manifestado un sector de la doctrina, nos mostramos escépticos a que los procedimientos aplicables a la fase de instrucción judicial se concedan a las comisiones de investigación; resulta difícil concebir cómo puede aplicarse la misma metodología procedimental en dos sedes radicalmente distintas, cuya finalidad es por un lado demostrar la presunta responsabilidad penal y, en otro caso, depurar responsabilidades políticas. Es al legislador español a quien le toca decidir qué camino debe seguirse en esta materia; dicho camino será acertado si en lugar de decantarse por la opción de conceder, a las comisiones de investigación, los mismos poderes que a la autoridad judicial, se logran subsanar aquellas lagunas legislativas de creación, composición y procedimiento a las que nos hemos referido más arriba y a las que aludiremos a continuación, con el fin de consolidar la operatividad de estas comisiones.

Con el apartado siguiente se inicia la segunda gran etapa de trabajo de la comisión, a la que hacíamos alusión más arriba y que hemos denominado la investigación parlamentaria propiamente dicha. Esta etapa se integra por dos actividades, igual de importantes, que buscan un mismo fin: esclarecer el objeto de la investigación a través de la información pertinente. Dicha información puede ser escrita (mediante todo tipo de documentos)<sup>341</sup> y el otro tipo de información puede obtenerse mediante testimonios directos de las personas involucradas con el objeto de investigación.

341 "Toda expresión del lenguaje material o convencional y cualquier otra expresión gráfica, sonora o en imagen, recogidas en cualquier tipo de soporte material, incluso en soporte informático." Esta es la definición que de documento hace la Ley de Patrimonio Histórico Artístico Español en su artículo 49.