



Comisión de investigación

Javier Sánchez Sánchez
Asamblea de Madrid
jsanchez@asambleamadrid.es

Resumen

Se analiza la naturaleza, finalidad y funcionamiento de las comisiones parlamentarias en los sistemas políticos actuales, especialmente en los regímenes parlamentarios occidentales.

Palabras clave

Comisión, control político, investigación, parlamento, régimen parlamentario.

Committees of enquiry

Abstract

The author describes the nature, purpose and functioning of parliamentary committees in the current political systems, especially in parliamentary regimes.

Keywords

Commission, political control, inquiry, parliament, parliamentary system.

Comisión de Investigación

Órgano de carácter funcional constituido en el seno de un parlamento cuya finalidad es proporcionar información a la cámara sobre un suceso, situación o proyecto a fin que ésta pueda ejercitar seguidamente con mayor fundamento sus funciones propias legislativas, presupuestarias, de control, de impulso o de dirección política.

Finalidad y composición

La finalidad primordial de una comisión de investigación parlamentaria es la de obtener información y trasladar la misma al pleno de la Cámara. No se orienta pues a establecer la verdad formal sobre un suceso o acontecimiento, como correspondería a un órgano jurisdiccional, ni a analizar hechos o situaciones para el posterior conocimiento de los órganos judiciales o gubernativos, como corresponde a los cuerpos y funcionarios administrativos. La “verdad” de la investigación parlamentaria es una “verdad política” que tiene que surtir unos efectos asimismo políticos (Pérez Royo, 1996: 575).

Las comisiones de investigación parlamentarias tienen un carácter extraordinario en el funcionamiento de las cámaras representativas, tanto en su constitución, como en su duración, potestades y régimen de funcionamiento.

Se integran por un número reducido de parlamentarios, para dotarlas de mayor agilidad en su funcionamiento, respondiendo a la proporcionalidad de la representación del pleno y se dotan de unas reglas de funcionamiento específicas, distintas de las que regulan las comisiones ordinarias, especialmente diseñadas para facilitar el desarrollo de sus funciones y garantizar tanto el efectivo ejercicio de sus competencias como el respeto de los terceros, ajenos a la Cámara, cuya presencia o colaboración pueda ser requerida. En algunos sistemas se admite la creación de subcomisiones o ponencias (Santamaría, 1995: 538).

Naturaleza, sujeto y objeto

Tienen normalmente naturaleza no permanente, de forma que se constituyen en relación con un suceso, situación y proyecto concreto, respecto del que circunscriben su actividad investigadora. El objeto de su interés suele ser de importante relevancia para la vida pública y por ello merece la atención especial y específica del parlamento. Por ello, las comisiones de investigación están dotadas de poderes y potestades especiales en relación con las que disponen otros órganos parlamentarios, pudiendo extender su competencia fuera de la propia Cámara.

Aunque presentan diferencias según se constituyan en cámaras de sistemas parlamentarios, presidencialistas o semipresidencialistas, todas ellas presentan algunas características comunes como son las relativas a su naturaleza no ordinaria y al ejercicio de potestades exorbitantes frente a terceros, entre las que destaca habitualmente la protección penal de que gozan sus órdenes, mandatos y actuaciones; asimismo, es habitual que todas ellas finalicen sus trabajos con la elaboración de un informe o dictamen en el que resumen sus actuaciones y expresan sus conclusiones.

Doctrinalmente han sido varios los intentos por incardinar las comisiones de investigación dentro del ejercicio de una de las funciones típicas del parlamento: mientras que para la mayoría de autores son instrumentos de control de la acción del Gobierno (Gude Fernández, 2000: 28), para otros son específicos instrumentos

de información de las cámaras representativas “que implican unas facultades especiales sobre terceros ajenas a las mismas” (Santaolalla, 1990: 415). En la misma línea, se hablará de una *función cognoscitiva* (De Vergottini, 1985: 396). Por nuestra parte, nos inclinamos a favor de esta segunda opción, que no es la mayoritaria, precisando que las comisiones de investigación se configuran ontológicamente de forma autónoma y teleológicamente con carácter vicario en relación a las funciones parlamentarias típicas, especialmente la de control. Desde una perspectiva funcionalista puede afirmarse que son instrumentos de información al servicio de la función de control propia de las cámaras parlamentarias.

El sujeto de una comisión de investigación parlamentaria es necesariamente, y en todo caso, una cámara parlamentaria (Garrorena y Montoro, 1990: 118) aunque en determinados supuestos puede estar integrada por miembros de dos de ellas, normalmente la baja y la alta, como ocurre en aquellos sistemas bicamerales en los que, como en el español, la Constitución permite la formación de comisiones conjuntas.

El objeto de la actuación de la comisión será un suceso, acontecimiento o proyecto de especial relevancia para la vida pública, que quede dentro del ámbito de actuación material del parlamento que actúa. Esta precisión es relevante en sistemas con división territorial del poder político donde cada parlamento autónomo puede ejercer competencias propias en su respectivo territorio. En consecuencia, no podrá integrar el objeto de una comisión de investigación aquella materia ajena al ámbito competencial del parlamento correspondiente, bien por razones de índole territorial o por razones de naturaleza objetiva y funcional. Así, por ejemplo, en el ámbito estatal sería constitucionalmente inviable constituir una comisión parlamentaria para investigar la responsabilidad política del Jefe del Estado en aquellos sistemas cuyas normas constitucionales consagran la irresponsabilidad de éste (García Mahamut, 1996: 234) y en el ámbito autonómico o regional no sería admisible una comisión de investigación cuyo objeto sea materia de competencia exclusiva del Estado. Precizando el concepto de interés público, el Tribunal Constitucional español ha definido por tal en la STC nº 88/2012, de 7 de mayo, que las comisiones de investigación “tienen que versar sobre asuntos que afecten a los intereses de la Comunidad, lo que conlleva excluir de su ámbito los asuntos de estricto interés particular, por más que puedan ser de interés del público, sin trascendencia en cuestiones que puedan ser de interés para la ciudadanía en cuanto tal”.

Potestades

En cuanto a los poderes y potestades de las comisiones de investigación, aunque el repertorio específico varía en cada sistema político y en cada periodo histórico, con carácter general podemos destacar el poder de recabar la presencia y comparecencia de personas, autoridades o particulares ante la Comisión para informar sobre lo que se les requiera y contestar a lo que se les pregunte. Asimismo, el poder se extiende a la petición de documentos que se encuentren en poder de terceros, ya sean instituciones y personas públicas o privadas; es la potestad tradicionalmente conocida como “*the power to send for persons, papers and records*”, acuñada en el Congreso de los Estados Unidos (Torres Bonet, 1998: 268) cuya desobediencia suele estar penalmente sancionada. Por otro lado, sobre las administraciones públicas pesa la obligación de colaborar con la actuación de las comisiones parlamentarias de investigación.

Derecho comparado

Como dato significativo, desde un punto de vista comparado cabe resaltar que en aquellos sistemas políticos en los que las potestades de las Comisiones de Investigación se confieren en los textos constitucionales, éstas suelen tener una mayor capacidad de actuación, pudiendo incluso ordenar registros y secuestro de publicaciones, mientras que cuando las potestades se atribuyen en una legislación específica, éstas suelen ser de menor intensidad. Aunque la facultad de investigar se considera implícita en el funcionamiento de toda Asamblea Legislativa, el rasgo diferenciador de su reconocimiento constitucional reside en que cuando éste se produce se otorga al parlamento la facultad de realizar investigaciones o encuestas sobre un asunto concreto, que determina el Pleno de la Cámara, y a la que se conceden, en exclusiva, poderes extraordinarios al objeto de llevar a buen fin el mandato parlamentario de investigación (García Mahamut, 1996: 50).

Las comisiones de investigación tienen sus orígenes en los comités investigadores nombrados por el Parlamento británico para analizar diversas cuestiones de índole económica durante el reinado de Eduardo II, y que volverían a aparecer durante el Reinado de Ricardo II, con capacidad de propuestas para la reforma de los asuntos públicos (Gude Fernández, 2000: 66). A partir de 1689 gozarán de potestades especiales frente a terceros ajenos a la cámara. Como tantas otras figuras del Derecho parlamentario, las comisiones de investigación saltarán desde el sistema británico al resto de sistemas políticos occidentales, tanto americanos como europeos.

En los Estados Unidos, las comisiones de investigación han tenido una relevancia institucional y social indiscutible, acorde, por otra parte, con la propia arquitectura política del “*check and balance*” y la lógica inherente al sistema presidencialista de separación de poderes. Su actuación ha sido frecuente e intensa, abarcando entre los objetos de su actividad desde cuestiones de pura fiscalización política del ejecutivo hasta problemas de índole social y económica, pasando por procedimientos de acusación contra el Presidente (los conocidos *impeachment*). Es curioso que la existencia de estas comisiones se entienda admitida en la propia constitución, aunque no haya previsión expresa al respecto, porque el Tribunal Supremo consideró que las mismas se admitían de forma implícita en la forma de regular la organización de poderes en la norma fundamental. Sus poderes son amplísimos y ninguna institución pública ni privada puede resistir sus requerimientos de información, documentación y comparecencia, pudiendo llegar a examinar a personas en condición de testigos en un procedimiento similar al judicial en audiencias especiales conocidas como *hearings*; asimismo, en determinadas circunstancias pueden llegar a ordenar el arresto y encarcelamiento de personas, a disposición de la comisión.

En Francia, en el ámbito de un régimen semipresidencialista como el diseñado en la V República, las comisiones de investigación pueden constituirse tanto en la Asamblea Nacional como en el Senado. Su existencia no está prevista constitucionalmente sino que se encuentran reguladas por los reglamentos de las cámaras y por normas específicas, alguna de las cuales es incluso anterior al actual régimen político. Aunque en ambas cámaras existen comisiones que tienen atribuida potestad para investigar permanentemente, cuando se quiere obtener información cualificada sobre un asunto concreto se constituye una “*Comission d’enquête*”. Los poderes de las comisiones de investigación francesas han sido modificados a lo largo del tiempo; en la actualidad, aunque con menos amplitud que las comisiones norteamericanas, pueden solicitar todo tipo de información y documentación de los órganos administrativos, así como de instituciones privadas bajo ciertas condiciones

y siempre con la salvedad de no interferir en las competencias propias del poder judicial y del poder ejecutivo.

En Italia se aprecia una clara diferencia respecto a Francia, toda vez que el sistema italiano, dentro del régimen parlamentario de gobierno sí reconoce expresamente las facultades de investigación del Congreso y el Senado, en un régimen denominado de bicameralismo perfecto por gozar ambas, en principio, de iguales competencias (art. 82 Constitución italiana). Las comisiones de investigación, *commissioni d'inchiesta*, gozan de amplísimos poderes, equiparándose a los órganos judiciales de instrucción tanto en sus competencias como en sus límites, pudiendo, en consecuencia, ordenar investigaciones a la policía judicial, autorizar registros domiciliarios y secuestros de publicaciones, además de la tradicional competencia para requerir el envío de documentación o la presencia de autoridades, funcionarios y particulares, pasando por encima de cualquier limitación que pudiera derivarse del secreto de Estado, del secreto del sumario o del profesional. Con relación a las comparecencias personales cabe señalar que los ciudadanos, en este caso, no sólo tienen el deber de comparecer ante la comisión, sino de declarar la verdad, al estar sancionado en el Código penal tanto la negativa a testificar como el testimonio falso.

En el ámbito de la Unión Europea ha de destacarse la puesta en marcha de comisiones de investigación que han tenido una gran repercusión en la opinión pública como, por ejemplo, la que tuvo por objeto el asunto de las denominadas “vacas locas” y que requirió de un análisis de ámbito europeo para un adecuado conocimiento de las causas del problema y, sobre todo, un eficaz tratamiento normativo e institucional que superaba el nivel estatal.

Funcionamiento

En España las comisiones de investigación se reconocen por primera vez con rango constitucional en la Constitución de 1978, regulándose posteriormente tanto en sede de los reglamentos del Congreso y del Senado como en el ámbito de la legislación orgánica y ordinaria. La posibilidad de crear comisiones de investigación fue asimismo reconocida a los parlamentos autonómicos en sus respectivos reglamentos, encontrándose en la actualidad con el mismo régimen de protección penal que el de las Cortes Generales, si bien limitadas en cuanto al objeto de su investigación a los asuntos que sean de la competencia de la Comunidad autónoma respectiva entendida, eso sí, en un sentido muy amplio. La disposición de su creación corresponde al Pleno de la respectiva cámara, mediante una resolución subsiguiente a una moción o mediante la aprobación de una proposición no de ley. La composición de la comisión obedece al criterio de representación proporcional, bien mediante la asignación en la misma de los diputados que a cada grupo parlamentario corresponda, bien mediante el establecimiento del sistema de voto ponderado para la adopción de acuerdos. El objeto de la investigación será necesariamente un asunto de interés público, es decir, que afecte a la sociedad en general y no incumba a la esfera personal de los individuos (Arévalo Gutiérrez, 1995: 165).

Las potestades de las comisiones de investigación en España, tanto las nacionales como las autonómicas, comprenden la de requerir la presencia para comparecer de autoridades, funcionarios y ciudadanos; es decir, cualquier persona, ya sea de nacionalidad española o extranjera residente en España (Navas Castillo, 2000: 45), así como el poder de recabar el envío de documentos de cualquier administración pública, con los límites derivados del respeto a las materias clasificadas, al secreto del sumario y al derecho al honor, la intimidad personal y la

propia imagen que se traducen en el deber de reserva por parte de los miembros de la Comisión. Sin embargo, no tienen acceso a documentos judiciales de carácter procesal que no sean, claro está, de carácter público.

El Tribunal Constitucional español ha tenido ocasión de pronunciarse en varias ocasiones sobre la naturaleza, objeto y funcionamiento de las comisiones de investigación; en este sentido, al analizar la comisión creada en el parlamento gallego sobre el denominado caso *Prestige*, determinó la imposibilidad jurídica de disolver anticipadamente una comisión de investigación no permanente por causas no previstas en sus normas de funcionamiento ni en el respectivo reglamento parlamentario (STC 227/2004).

En la práctica política, las comisiones parlamentarias de investigación se encuentran inmersas en las mismas circunstancias sociales, institucionales y políticas que los órganos a los que pertenecen; por ello, si en los sistemas presidencialistas tienen un ámbito de actuación autónomo, el mismo se difumina en los sistemas de gobierno parlamentario en donde la original ecuación del gobierno como dependiente de la confianza del parlamento, y sujeto a su control, se ha trucado como consecuencia de la evolución política de la segunda mitad del siglo XX en la real situación de dependencia inversa que determina que sea el gobierno el que realmente controle la actuación del parlamento.

En aquellos países, como España, en los que el sistema de gobierno parlamentario se combina con un sistema electoral de listas cerradas y bloqueadas, el régimen de actuación real de las comisiones de investigación depende de la voluntad del gobierno en relación con el asunto objeto de investigación. El grupo que ha alcanzado el gobierno lo ha hecho gracias al partido que lo sustenta y éste controla con mano férrea la disciplina de los diputados que integran la mayoría parlamentaria. En consecuencia, el ejecutivo, a través del aparato del partido político, controla los órganos de dirección de las cámaras parlamentarias, correspondiendo a estos la decisión sobre tres aspectos esenciales de la vida de una comisión de investigación: su constitución, su calendario de trabajos y sus normas de funcionamiento.

El ejecutivo, mediante el control efectivo del Pleno y de la Mesa de la Cámara y en aplicación del principio de mayoría como regla de decisión de los parlamentos democráticos, decidirá si se crea o no se crea una comisión de investigación y determinará además el ámbito material del objeto de su encuesta. Una vez aprobada su creación y delimitado su ámbito competencial, establecerá asimismo las reglas de su funcionamiento, normas que determinan la forma, manera y procedimiento de ejercer las competencias propias de la comisión: a quién se cita de comparecencia, qué documentos se solicitan, a qué órganos públicos se requiere información, etc. Seguidamente, aprobará un calendario de trabajos que será lo breve o lo extenso que convenga; se podrá así crear una comisión de investigación en cuyos genes esté determinada la imposibilidad de realizar investigación real alguna. Es más, en algunos supuestos, el ejecutivo puede decidir aparecer ante la opinión pública con la legitimidad que otorga el prestigio institucional de pedir la constitución de una comisión de investigación mientras simultáneamente cursa instrucciones a los órganos de gobierno de la cámara para que la diseñen de forma tal que nazca ya completamente inane.

Todo ello ha provocado una mutación institucional de la naturaleza de las Comisiones de Investigación en nuestro sistema político, de forma tal que sólo podrán desarrollar adecuadamente su función y el ejercicio pleno de sus competencias cuando hayan de investigar asuntos que no impliquen control alguno

del ejecutivo y que puedan tener interés o relevancia social general alejada de la esfera política (cuestiones sanitarias, quebrantos económicos de instituciones particulares, funcionamiento de mercados, etc.). En estos casos, las comisiones parlamentarias de investigación pueden desempeñar una función más útil que otro tipo de organismos o procedimientos por integrar en su seno una concordancia de las fuerzas políticas relevantes y un objetivo común para todas ellas.

A esta nueva situación ha coadyuvado el cambio en el régimen de publicidad de las comisiones de investigación, que al hacer públicas las sesiones de comparecencia, ofrece una posibilidad de rentabilidad mediática que los grupos políticos mayoritarios no han dudado en aprovechar.

Bibliografía

- ARÉVALO GUTIÉRREZ, A. (1995), "Las Comisiones de Investigación de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 43, pp. 113-205.
- GARCÍA MAHAMUNT, R. (1996), *Las Comisiones Parlamentarias de Investigación en el Derecho Constitucional Español*, McGraw Hill, Madrid.
- GARRORENA, A. y MONTORO, A. (1990), "La Comisión del Congreso para el control de la radiotelevisión pública en España", *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, Núm. 2, pp. 95-140.
- GUDE FERNÁNDEZ, A. (2000), *Las Comisiones parlamentarias de investigación*, Universidad de Santiago de Compostela, Santiago.
- NAVAS CASTILLO, F. (2000), *La función legislativa y de control en comisión parlamentaria: comisiones de investigación y comisiones legislativas permanentes con competencia plena*, Colex, Madrid.
- PÉREZ ROYO, J. (1996), *Curso de Derecho Constitucional*, Marcial Pons, Madrid.
- SANTAMARÍA PASTOR, J.A., (1995), "La actividad del Gobierno y de la Administración Pública como objeto del control parlamentario", *VI Jornadas de Derechos Parlamentario*, Senado, Madrid, pp. 455-476.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1990), *Derecho Parlamentario Español*, Espasa, Madrid.
- TORRES BONET, M. (1998), *Las comisiones de investigación, instrumentos de control parlamentario del gobierno*. Congreso de los Diputados, Madrid.
- DE VERGOTTINI, G. (1987), "Limitazioni alla tutela giurisdizionale dei diritti e inchiesta parlamentare", en DE VERGOTTINI, G., *Le inchieste delle Assemblee parlamentari*, Maggioli, Rimini.