

El objeto de las comisiones parlamentarias de investigación: delimitación y *ultra vires*

LUIS GONZÁLEZ DEL CAMPO

Letrado Director de Régimen Jurídico

y Estudios Parlamentarios – Parlamento de Cantabria

Resumen

La puesta en práctica de las comisiones parlamentarias de investigación, instrumento crucial de nuestro derecho parlamentario, resulta siempre conflictiva, tanto por sus posibles repercusiones políticas como por las carencias de su régimen jurídico que suele poner en evidencia. Esta circunstancia repercute por igual en su eficacia, en el rigor de sus trabajos y en la esfera jurídica de todos los actores involucrados en su actividad. El examen del marco normativo vigente revela en concreto una insuficiente regulación en torno a la precisa delimitación del objeto de la investigación en cada caso. Sobre la base de un supuesto acaecido en la VIII legislatura del Parlamento de Cantabria que fue sometido a informe de sus servicios jurídicos, se argumenta la importancia que tiene llevar a cabo una adecuada delimitación del objeto de las comisiones de investigación, de su ámbito temporal y material, y de un preciso reflejo formal del objeto acordado en su creación. Se postula una reforma de los reglamentos parlamentarios en este aspecto para asegurar tanto el respeto a la voluntad de la cámara como el buen fin de los trabajos de la comisión y la congruencia entre el objeto investigado y las conclusiones emitidas, evitando supuestos de *ultra vires*.

Palabras clave: parlamento, derecho parlamentario, control parlamentario, comisiones de investigación.

Resum

La posada en pràctica de les comissions parlamentàries d'investigació, instrument crucial del nostre dret parlamentari, resulta sempre conflictiva, tant per les seues possibles repercussions polítiques com per les mancances del seu règim jurídic, que sol posar en evidència. Aquesta circumstància repercuteix per igual en la seua eficàcia, en el rigor dels seus treballs i en l'esfera jurídica de tots els actors involucrats en la seua activitat. L'examen del marc normatiu vigent revela en concret una regulació insuficient al voltant de la delimitació precisa de l'objecte de la investigació en cada cas. Sobre la base d'un supòsit succeït en la VIII legislatura del Parlament de Cantàbria que va ser sotmès a informe dels seus serveis jurídics, s'argumenta la importància que té dur a terme una delimitació adequada de l'objecte de les comissions d'investigació, del seu àmbit temporal i material, i d'un reflex formal precís de l'objecte acordat en la seua creació. Es postula una reforma dels reglaments parlamentaris en aquest aspecte per a assegurar tant el respecte a la voluntat de la cambra com la bona fi dels treballs de la comissió i la congruència entre l'objecte investigat i les conclusions emeses, evitant supòsits *d'ultra vires*.

Paraules clau: parlament, dret parlamentari, control parlamentari, comissions d'investigació.

Abstract

The implementation of the parliamentary committees of inquiry, a crucial instrument of our parliamentary law, is always controversial, both because of its possible political repercussions and because of the imperfections of its legal regime, which it usually reveals. This circumstance has an equal impact on its effectiveness, on the rigor of its work and on the legal sphere of all the actors involved. The examination of the current regulatory framework reveals in particular an insufficient regulation around the precise delimitation of the object of the investigation in each case. On the basis of a case that occurred in the 8th term of the Parliament of Cantabria, which was submitted to a report by its legal services, it is argued that it is important to carry out an adequate delimitation of the purpose of the committees of inquiry, their temporal and material scope, and a precise formal reflection of the object agreed upon in its creation. A reform of the parliamentary regulations is postulated in this aspect to ensure both the respect to the will of the House and a good outcome of

the work of the committee, and the congruence between the object under investigation and the conclusions issued, avoiding *ultra vires* cases.

Keywords: Parliament, Parliamentary Law, Parliamentary control, Committees of inquiry.

Sumario

- I. Planteamiento
- II. La vinculación de las iniciativas, de las sesiones y de los debates parlamentarios a un objeto predeterminado
- III. El marco normativo acerca del objeto de las Comisiones de investigación
- IV. La vinculación entre objeto y finalidad de las Comisiones parlamentarias de investigación
- V. La solicitud de informes y documentos como específica herramienta de trabajo de las Comisiones parlamentarias de investigación y su vinculación al objeto
- VI. Recapitulación y conclusiones

I. Planteamiento

Trascurridos ya los cuarenta años de andadura de nuestro sistema constitucional, no cabe duda de que las comisiones de investigación son una institución consolidada de la forma de gobierno parlamentaria diseñada tanto en el ámbito de estatal por la Constitución Española de 1978, como por los diecisiete Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas aprobados en su desarrollo, sin perjuicio de sus peculiares formulaciones y de algunas diferencias que a la postre y, en todo caso, son diferencias de matiz.

También existe ya un sólido cuerpo teórico doctrinal en torno a esta institución, que ha sido objeto de tratamiento de forma monográfica o puntual por algunos de los mejores especialistas del Derecho Constitucional desde los primeros momentos de entrada en vigor de la Norma fundamental.

Menos abundante es la jurisprudencia constitucional atinente a las Comisiones de investigación, en comparación con la casuística planteada por otras instituciones del Derecho parlamentario, debido seguramente su condición de herramienta de uso menos frecuente que otras iniciativas parlamentarias, lo que necesariamente conduce a una conflictividad reducida que, hasta el presente, solo ha llegado a ocupar al Tribunal Constitucional en contadas ocasiones.¹

Pero de lo que tampoco cabe duda es de que cualquiera que se enfrente a la puesta en marcha de una Comisión de investigación en un parlamento, ya sea participando como representante de la ciudadanía, ya como funcionario al servicio de las Cámaras, ya como compareciente o investigado..., enseguida advertirá su extraordinaria complejidad, su elevadísimo componente político, y su potencial incidencia en la esfera de los derechos fundamentales de los actores intervinientes. También los letrados parlamentarios que en ejercicio de sus funciones

¹ Frente a otros instrumentos de información como las preguntas o interpelaciones, las comisiones de investigación son un «instrumento ocasional» que implica «un procedimiento mucho más oneroso» y por ello son de «uso esporádico, reservado para el tratamiento de cuestiones de particular importancia» (SANTAOLALLA LÓPEZ, 1993: 461).

presten asistencia a una de estas comisiones podrán comprobarlo, y desde una posición cualificada, puesto que no solo deberán afrontar los retos organizativos y de gestión que el desarrollo de una comisión de este tipo comporta con los siempre limitados recursos a disposición de las Cámaras, sino que además deberán prestar su consustancial labor de asistencia técnico-jurídica en un contexto a menudo más tenso —si cabe— que el habitual de la dialéctica parlamentaria, por las consecuencias tanto políticas como jurídicas que puedan acarrear las conclusiones aprobadas a resultas de la investigación. Y todo ello en el marco de una regulación ciertamente exigua de este tipo de órganos, circunscrita a su previsión constitucional para las Cortes Generales (art. 76 CE),² con algún desarrollo legislativo para la efectividad de la obligación de comparecer y remitirles determinado tipo de información y documentación;³ su mención en alguno de los Estatutos de Autonomía —no todos, como veremos—, y su regulación en el seno de los reglamentos parlamentarios, con un contenido ciertamente parco y claramente insuficiente.⁴

Ello explica, por una parte, que en las revistas especializadas sean ya unos cuantos los trabajos resultantes de la experiencia de haber

2 Para ASTARLOA y CAVERO (1998: 124), el artículo 76 es «como ha demostrado la experiencia de su desarrollo y aplicación, uno de los más problemáticos» y también «uno de los que ha generado juicios más encontrados», apuntando como motivos «una regulación demasiado genérica y quizá algo confusa, que no ha sabido intuir la riqueza de situaciones que la vida parlamentaria iba a producir» .

3 Así, Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo, de comparecencia ante las Comisiones de Investigación del Congreso y del Senado o de ambas Cámaras; art. 502 del Código Penal; Real Decreto-ley 5/1994, de 29 de abril, por el que se regula la obligación de comunicación de determinados datos a requerimiento de las Comisiones Parlamentarias de Investigación; art. 77.1.e) del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre); art. 82.3.l) de la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito.

4 Señala OSÉS ABANDO (2013: 237) que, ante la normativa reguladora del estatuto jurídico de las comisiones de investigación «nos encontramos ante un conjunto profuso y abigarrado que se ha ido configurando a golpe de urgencia política más que de un diseño institucional definido».

TORRES MURO (2008: 1441) concluye que «la normativa española de todo lo que rodea a las comisiones de investigación es altamente insatisfactoria», reivindicando una intervención legislativa global.

desempeñado dicha tarea; y de ahí también que dichos trabajos compartan algunas características comunes, entre las que cabría destacar la conciencia sobre la importancia del trabajo desarrollado en el seno de las comisiones de investigación; la crítica a la deficiente regulación de su funcionamiento tanto en el ámbito de la legislación general como en el seno de los reglamentos parlamentarios; y, sobre todo, el acento en la variada casuística y en las dificultades prácticas de la gestión del funcionamiento de dichos órganos. Son, en efecto, lugares comunes la crítica de la insuficiencia normativa acerca de la obligatoriedad de comparecencia y sus efectos, así como de los derechos y garantías que asisten a los comparecientes; y también se ha puesto de relieve la mayor insuficiencia, si cabe, de la regulación de la obligatoriedad del suministro de la documentación e información requerida por las comisiones de investigación, por citar algunos de los aspectos más recurrentemente enjuiciados.⁵

Igualmente ha resultado conflictiva la determinación del ámbito competencial al que puede extenderse la actividad investigadora de las Cámaras, singularmente las de los parlamentos autonómicos, y tanto por razón del objeto investigado como de los sujetos llamados a comparecer; sobre este concreto extremo existe ya, de hecho, una abundante doctrina del Consejo de Estado que al cierre de este trabajo

5 Entre los que aparecen referenciados en la bibliografía final, cabe destacar los de Arévalo Gutiérrez (1995) —autor, no obstante, prolífico en esta materia—, Astarloa y Cavero (1998), Auzmendi del Solar (2010), Osés Abando (2013) o Pau i Vall (2017). También son de interés, entre otros, Greciet García, E.: «posición constitucional de las comisiones de investigación y protección de los derechos de los comparecientes», en *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm.10, Madrid, 2004, pp. 53-156; Ridao Martín, J.: «Nueva mirada sobre antiguas cuestiones acerca de las comisiones de investigación parlamentarias. El deber de comparecer de las autoridades y funcionarios del estado en las asambleas legislativas autonómicas, la obligación de decir la verdad y el rol de las minorías en las comisiones creadas preceptivamente a su instancia», en *Revista de las Cortes Generales*, núms. 100-101-102, Madrid, 2017, pp. 101-129; o Sarmiento Méndez, X. A.: «La extinción de comisiones de investigación por causas objetivas», en *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm.10, Madrid, 2004, pp. 215-225.

ha emitido un último pronunciamiento en el que sintetiza toda la anterior.⁶

El presente trabajo también dirige su mirada al objeto de las Comisiones de investigación, pero no desde la perspectiva del ámbito competencial sobre el que se proyecta aquel, sino desde la de su ámbito material en sentido estricto: el del concreto sector de la realidad sujeto a la actividad investigadora y, singularmente, los problemas que puede plantear una deficiente concreción y delimitación del mismo.

El punto de partida es el siguiente: con escasos matices, la normativa aplicable a las comisiones de investigación prevé su creación para indagar sobre «cualquier asunto de interés público», siguiendo el paradigma establecido por el artículo 76 CE, expresión definitoria del objeto de las comisiones de investigación que proviene de una enmienda del Grupo Alianza Popular introducida en la Ponencia del Congreso sobre la redacción original del anteproyecto de Constitución, que lo circunscribía a «cualquier asunto».⁷ Lo decisivo es que poco o nada más se añade, como se verá, ni en la propia norma fundamental, ni en los Estatutos de autonomía, ni tampoco en los reglamentos parlamentarios —salvo alguna notable excepción, como veremos después—, sobre el potencial alcance de tan genérica expresión, ni sobre la forma de delimitar el objeto investigado en cada caso concreto.⁸

6 Dictámen n.º 40/2019 de la Comisión Permanente, de 21 de marzo de 2019, con relación a la eventual «obligación de los cargos públicos representativos locales de comparecer en el seno de Comisiones de investigación creadas por Parlamentos Autonómicos».

En el momento de redactar este trabajo se encuentra también pendiente de resolución por el Tribunal Constitucional la impugnación de disposiciones autonómicas promovida por el Gobierno de la Nación contra la Resolución 298/XII, de 7 de marzo de 2019, del Parlamento de Cataluña, de creación de una comisión de investigación sobre la Monarquía.

7 En este aspecto concreto la expresión quedó inalterada en todo el trámite posterior. Véase Torres Bonet, 1998: 77-78. Aunque se incorporó al texto sin defensa explícita, a juicio de la autora «su inclusión debe interpretarse como una inquietud por una mayor precisión del objeto de las Comisiones de investigación» (*Ibidem*, p. 109).

8 La cláusula «goza de un notable grado de ambigüedad», pero excluye en todo caso «indagaciones sobre cuestiones estrictamente privadas, concernientes a la esfera personal de los individuos», a juicio de MARAÑÓN GÓMEZ, 2018: 120-121. Así lo corrobora la STC 88/2012, de 7 de mayo, que señala que la fórmula constitucional —reiterada por el

Pero conviene reparar en la importancia de esta cuestión: saber qué es lo que se quiere investigar constituye, evidentemente, el primer paso a la hora de afrontar la puesta en marcha de una comisión de esta naturaleza y, por ello, de la forma en la que se lleve a efecto esa operación, que encontrará el oportuno reflejo formal en el acuerdo de creación del órgano, dependerá en buena medida el resultado de la actividad investigadora.⁹

En no pocas ocasiones, sin embargo, la experiencia demuestra que lo que parece evidente al observador neutral no lo es tanto para los actores implicados, especialmente al navegar por las turbulentas aguas de la confrontación partidista y de la dialéctica mayoría-oposición en el seno de los parlamentos. TORRES BONET relata un caso acontecido en la V Legislatura del Congreso de los Diputados (1993-1996): una propuesta de resolución formulada en el curso del «Debate del Estado de la Nación» de 1994 propuso la creación una Comisión no permanente del artículo 51 RCD¹⁰ mientras que, la resolución plenaria que acordó la creación, como resultado de una transacción, se refería tanto a la función de estudio como a la de investigación de determinados casos de posible financiación irregular de partidos políticos,¹¹ lo que generó una duda en el momento de constituirse el órgano que se quiso solventar solicitando un informe a los servicios jurídicos de la Cámara.¹²

Reglamento de la Asamblea de Madrid— «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».

9 La determinación del objeto y finalidad de las comisiones de investigación no sería por tanto una mera «cuestión académica», sino que de su resolución dependerán cuestiones básicas de su régimen jurídico. Véase ASTARLOA y CAVERO, 1998: 133.

10 Bcog, Congreso de los Diputados, Serie E, núm. 55, de 21-04-1994, p. 44.

11 Bcog, Congreso de los Diputados, Serie E, núm. 55, de 21-04-1994, p. 49.

12 En el Diario de Sesiones de la Comisión, núm. 236, de 18 de mayo de 1994, se recoge el debate planteado y el Presidente de la Comisión expresa sus dudas acerca de la oportunidad de someter al criterio de los Servicios Jurídicos de la Cámara un problema que a su juicio tenía más alcance político que jurídico y que por tanto sólo quizás «con intermediación del Espíritu Santo podrían llegar a solucionar» (vid. TORRES BONET, 1998, p. 94 y DS citado, p. 7173). En el Diario de Sesiones siguiente, núm. 237, de 26 de mayo de 1994, se hace referencia al dictamen evacuado por los Servicios Jurídicos, que vendría a concluir que

En el ejemplo que va a servir de base a este estudio, se planteó a efectos prácticos una situación análoga: durante el desarrollo de una Comisión de investigación constituida en la VIII Legislatura del Parlamento de Cantabria (2011-2015), se planteó una solicitud de documentación relativa a un proyecto gubernamental que resultaba ajena a su objeto tal y como había sido formulado tanto en la solicitud de creación de la Comisión, primero, como en el posterior acuerdo plenario que le dio carta de naturaleza. Ello dio lugar a un conflicto entre los grupos parlamentarios representados en el seno de la Cámara acerca de si la petición de documentación formulada desbordaba o no el objeto de la Comisión incurriendo en un supuesto de *ultra vires* que, a la postre, implicaba una modificación sobrevenida del objeto de la Comisión. Conflicto que desembocó, al igual que en el supuesto anteriormente reseñado, en la solicitud de informe a los Servicios Jurídicos. Y lo cierto es que la elaboración de dicho informe se enfrentaba a una paradoja: la necesidad de justificar una aparente obviedad, en términos jurídicos y con criterios de objetividad, de acuerdo con los principios que rigen el desempeño de la actividad de asesoramiento técnico-jurídico que prestamos los letrados parlamentarios.

En efecto, el Pleno del Parlamento de Cantabria, en su sesión del 12 de noviembre de 2012, aprobó la propuesta de creación de una «Comisión de investigación sobre la gestión del anterior ejecutivo de la empresa pública CANTUR» que, formulada por quince diputados y diputadas del Grupo Parlamentario Popular, había sido admitida a

debía prevalecer en todo caso la voluntad del Pleno expresada en el acuerdo de creación, que suponía la creación de una comisión de estudio, y las referencias a la investigación de determinados casos concretos de posible financiación irregular de partidos políticos eran de tipo genérico, no pudiendo ser entendidas en el sentido de que daban lugar a que el órgano creado fuera una comisión de investigación en sentido estricto (de hecho, la base de datos de iniciativas parlamentarias del Congreso de los Diputados tiene catalogada dicha Comisión como «de estudio»). Sin embargo, los Grupos parlamentarios acordaron aprobar en el seno de la Comisión una interpretación del acuerdo plenario para otorgarle una naturaleza mixta, remitiéndola a la Mesa de la Cámara por si entendiera necesaria su ratificación plenaria. No obstante, la Comisión no llegó siquiera a finalizar su cometido y caducó con el final de la Legislatura.

trámite por la Mesa de la Cámara en su sesión del día 5 de noviembre de 2012 (BOPC núm. 191, de 07-11-2012). El acuerdo plenario asumió la propuesta formulada en su integridad y sin que se introdujeran modificaciones en el trascurso del debate (BOPC núm. 196, de 14-11-2012) y la Mesa de la Cámara aprobó las «Normas básicas sobre la composición, organización y funcionamiento» de la Comisión en su sesión del día 10-12-2012 (BOPC núm. 212, de 11-12-2012). La Comisión se constituyó el 05-02-2013 y aprobó inicialmente su Plan de trabajo con fecha 13-02-2013 (BOPC núm. 239, de 15-02-2013), comenzando a desarrollar el mismo. No obstante, en el curso de su desarrollo y a resultas del testimonio aportado en una de las comparecencias celebradas, se planteó por el grupo parlamentario promotor de la Comisión de investigación la modificación del Plan de trabajo acordado para incluir una nueva petición de documentación, referida a un proyecto denominado «Ecoparque Besaya», que no figuraba en el Plan de trabajo inicialmente acordado. Admitida a trámite la solicitud, fue aprobada por la Comisión en fecha 12.03.2013, con el voto en contra de los grupos de la oposición. Uno de ellos solicitó después formalmente la emisión de un informe jurídico relativo a la legalidad de la inclusión «de un nuevo proyecto a investigar» y su adecuación al acuerdo de creación de la Comisión de investigación, por entender improcedente «la inclusión de asunto ajenos a la investigación que excedan el objeto de investigación aprobado en el acuerdo plenario». La solicitud fue admitida a trámite por la Mesa de la Comisión, que acordó someterla al conocimiento de la Comisión en la sesión inmediatamente posterior, como asunto a tratar fuera del orden del día, por afectar a un acuerdo ya adoptado por ella, si bien la Presidencia sometió a la consideración de los miembros del órgano el criterio de que «la solicitud del expediente relativo a un asunto que ha sido aludido en el curso de los trabajos de la Comisión tiene un carácter informativo y no implica que dicho asunto vaya a constituir objeto de investigación por la Comisión, por ser cuestiones diferentes», y que trasladaría dicho criterio a la Comisión al someter

a su consideración la solicitud de informe de los Servicios Jurídicos. Tras diversas deliberaciones, los miembros de la Mesa mostraron su parecer favorable al traslado de dicho criterio a la Comisión, hecho que tuvo lugar antes de someter a votación la solicitud de informe, como criterio interpretativo de la misma, que fue finalmente aprobada por unanimidad como así se recoge en el Acta y el Diario de Sesiones de la Comisión de investigación correspondiente (DSPC, Serie B, núm. 120, de 19 de marzo de 2013).

En consecuencia, y de manera un tanto atípica, la Comisión de investigación acordó solicitar un informe jurídico sobre un acuerdo ya adoptado, incorporando a la solicitud un criterio interpretativo que, cuando menos, orientaba el enfoque del dictamen jurídico y sus posibles conclusiones en un determinado sentido. Con el añadido de que en la misma fecha, el Gobierno de Cantabria procedió a cumplir con la remisión reglamentaria de la documentación solicitada que había sido objetada por uno de los grupos que lo apoyaban y sometida a informe por la Comisión.

El informe finalmente emitido hubo por ello de comenzar con la advertencia previa de que la función asesora de los Letrados de la Cámara no podía configurarse como una suerte de instancia revisora de acuerdos previamente adoptados por los órganos parlamentarios, que resultaría por completo ajena a su función institucional de asesoramiento técnico-jurídico, esto es, conforme a criterios de idoneidad técnica y/o de conformidad a Derecho de los asuntos sometidos a consideración de los órganos parlamentarios, que por su propia naturaleza se desarrolla durante la tramitación y debate de las iniciativas parlamentarias, y que no puede tener nunca carácter decisorio ni atender a criterios de oportunidad, correspondiendo siempre la última palabra a los órganos parlamentarios que — como no puede ser de otro modo — son los únicos que pueden expresar la voluntad mayoritaria de la Cámara. Sentadas estas premisas, el informe adelantaba una respuesta favorable a la legalidad de la solicitud de documentación cuestionada, acordada por la Comisión y ejecutada por

su destinatario —el Ejecutivo—, teniendo en consecuencia el informe solicitado por única finalidad posible la explicación de las razones que conducían a dicha conclusión y los términos en los que debía ser entendida, máxime a la vista del criterio manifestado por la Presidencia de la Comisión de investigación y asumido por el órgano al solicitar el informe, tal y como ha quedado expuesto.

Así pues, el informe emitido partió de la necesidad de explicar la innegable vinculación de toda iniciativa, sesión y debate parlamentarios a un objeto predeterminado para, a continuación, analizar la vinculación entre el objeto y la finalidad de las Comisiones parlamentarias de investigación y, finalmente, el significado de la solicitud de informes y documentos como específica herramienta de trabajo de dichos órganos, antes de emitir finalmente las oportunas conclusiones en relación con la cuestión planteada en el caso concreto. Las mismas pautas se seguirán en esta exposición reelaborada y actualizada de aquel dictamen, que constituye el objeto del presente trabajo.

II. La vinculación de las iniciativas, de las sesiones y de los debates parlamentarios a un objeto predeterminado

La predeterminación de los asuntos que se someten al conocimiento, deliberación o acuerdo de los órganos parlamentarios, así como la congruencia durante la tramitación y debate de las correspondientes iniciativas, constituyen reglas básicas del funcionamiento del Parlamento. Hasta tal punto que pueden entenderse implícitas en lo dispuesto por el artículo 67.3 CE, cuando señala que «Las reuniones de Parlamentarios que se celebren sin convocatoria reglamentaria no vincularán a las Cámaras, y no podrán ejercer sus funciones ni ostentar sus privilegios». Un precepto cuya idoneidad para formar parte de la Norma fundamental ha sido a veces puesta en cuestión, pero en el que también se ha visto «una genuina manifestación del *due process of law*, pues el principio democrático está también, y de manera esencial, en las formas y procedimientos» (DA SILVA OCHOA, 2009: 1343).

No en vano las mismas reglas, inspiradas en los mismos principios, operan también en el ámbito del Derecho Administrativo, en el que no sólo determinan la válida convocatoria de los órganos colegiados, que comporta la determinación y distribución previa de un orden del día (art. 26.3 de la antigua Ley 30/1992, de 26 de noviembre, hoy art. 17.4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre), sino la propia validez y eficacia de sus acuerdos, pues la Ley declara nulos de pleno derecho los actos de las Administraciones públicas «dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados» [art. 62.1.e) de la antigua Ley 30/1992, de 26 de noviembre, hoy art. 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre], entre las cuales la jurisprudencia ha incluido a «las referentes a la convocatoria de los miembros componentes del órgano colegiado, en cuanto que éstos (la) han de conocer con la antelación temporal suficiente (...) para trabar exacto conocimiento del objeto o materia de la que se ha de tratar en cada sesión, máxime cuando por la naturaleza de aquélla son precisos conocimientos, asesoramientos o estudios para hacer un análisis reflexivo de la cuestión que se ha de someter a su consideración». Pues «para una correcta elaboración de la voluntad individual, —antecedente preciso de la colegiada de un Órgano administrativo—, el sujeto necesita previamente percatarse de cual sea el objeto o la materia sobre la que ha de manifestarse, seguido de un proceso intelectual reflexivo propio de aquél, empleando, bien sus propios conocimientos y vivencias o los que otros le suministren con las garantías precisas; pues sólo a través de dicho proceso intelectual, el sujeto puede llegar a trabar conocimiento de las posibles soluciones jurídicamente correctas y escoger, con plena autonomía y libertad, entre las que considere pertinente al caso, y, así manifestar su individual voluntad, que contrastada, a través de la debida deliberación, con la de los otros miembros componentes del Órgano administrativo, produzca mediante la oportuna votación, la formación de la común voluntad de este último originadora de un acto simple del mismo» (Sentencia del

Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo contencioso-administrativo, de 15 de marzo de 1991).

Tales reglas y principios impregnan también con carácter general, salvando las diferencias con los órganos administrativos que impone la distinta naturaleza de las funciones a desempeñar, el funcionamiento del Parlamento y los preceptos reglamentarios que lo disciplinan, como se irá viendo a continuación.

Así, para que un asunto sea sometido al conocimiento de los órganos parlamentarios debe ser presentado en el Registro de la Cámara para su inclusión en el orden del día de la Mesa, «al objeto de adoptar la resolución que, en su caso, proceda» (art. 99.3 del Reglamento del Parlamento de Cantabria, en adelante RPC). La adopción de dicha resolución es llevada a cabo mediante el ejercicio de la trascendental función de calificación y admisión a trámite que corresponde a la Mesa como órgano rector del Parlamento (arts. 29.1 RPC). En los propios términos del art. 33.1.e) RPC, corresponde a la Mesa «calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como decidir sobre su admisibilidad y tramitación». En ocasiones, esa función la ejercen también las Mesas de las Comisiones respecto de determinados trámites relacionados con asuntos que son de su competencia y que se encuentran sometidos a su conocimiento, como sucede en el caso de las enmiendas parciales en el marco del procedimiento legislativo (art. 118.2 RPC), o como sucede en también en el caso de las solicitudes de documentación y comparecencias ante las Comisiones de investigación, aunque ello no cuenta con respaldo reglamentario expreso.

La extensa jurisprudencia constitucional sobre esta función de calificación y admisión a trámite de iniciativas parlamentarias que los Reglamentos parlamentarios atribuyen a las Mesas viene configurando aquella como una función de naturaleza esencialmente reglada, destinada a la verificación formal del cumplimiento por los escritos y documentos presentados de los requisitos reglamentariamente establecidos, lo que excluye también el control de oportunidad sobre

las iniciativas, al menos en los casos en que ese juicio esté atribuido al Pleno o las Comisiones parlamentarias. De forma que tan solo allí donde la Constitución, el bloque de la constitucionalidad o los propios Reglamentos establezcan límites de naturaleza material a las iniciativas, la verificación de su admisibilidad puede extenderse al examen del cumplimiento de dichos límites; mientras que, por el contrario, si la legalidad aplicable no impone límite material alguno a la iniciativa, la verificación de su admisibilidad ha de ser siempre formal, cuidando únicamente la Mesa de que la iniciativa en cuestión cumpla con los requisitos de forma que le exige esa legalidad. Además, y en todo caso, la Mesa de la Cámara deberá motivar cualquier decisión sobre la inadmisión de las iniciativas, pues en la medida en que constituyan una manifestación del *ius in officium* del parlamentario que las formula, su rechazo arbitrario o no motivado vulnerará el derecho que le garantiza el art. 23.2 CE a ejercer sus funciones sin impedimentos ilegítimos. Y todo ello sin perjuicio de admitir la posibilidad de que las Mesas de las Cámaras puedan rechazar escritos en los que se planten cuestiones entera y manifiestamente ajenas a las atribuciones de la Cámara (por todas, SSTC 40/2003, de 27 de febrero y 88/2012, de 7 de mayo).

En efecto, tal y como se desprende de la doctrina del Tribunal Constitucional, existen diversos preceptos reglamentarios que imponen a las Mesas un examen del contenido de las iniciativas, más allá de la mera verificación del cumplimiento de los requisitos formales para su presentación: así, en el marco del procedimiento legislativo, la Mesa de la Cámara debe verificar que los Proyectos y Proposiciones de Ley vayan acompañados «de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellos» (arts. 114.1 y 128 RPC); y las Mesas de las Comisiones deben examinar tanto que las enmiendas a la totalidad versen «sobre la oportunidad, los principios o el espíritu» de los Proyecto de Ley (art. 116.2 RPC), como comprobar que las enmiendas parciales sean de «supresión, modificación o adición» (art. 118.3 RPC) o bien puedan tener efectos presupuestarios (art. 119 RPC). En el marco del control parlamentario, la Mesa debe examinar

el contenido de las interpelaciones y preguntas para comprobar su adecuación a las exigencias materiales de los artículos 161 y 167 RPC, respectivamente; también debe entrar al examen del contenido de las mociones subsiguientes a una interpelación, pues el Reglamento exige como requisito para su admisión a trámite que su contenido resulte «congruente» con la interpelación previa (art. 164.3 RPC), exigencia que se repite en el caso de las propuestas de resolución subsiguientes al debate de una comunicación del Gobierno (art. 182.1 RPC) y al debate sobre la orientación política del Gobierno (art. 190.4 RPC).

Es precisamente respecto de las solicitudes de información y documentación que plantean los parlamentarios a título individual, o las Comisiones parlamentarias [arts. 9 y 48.a) RPC, respectivamente], donde la función de calificación y admisión a trámite se circunscribe en mayor medida a la mera verificación de la regularidad formal las iniciativas, quedando el examen de su contenido limitado a que el destinatario de la solicitud figure entre los admitidos por el Reglamento. Y ello se explica por el carácter eminentemente instrumental de este tipo de iniciativas que, como se verá después, más que constituir instrumentos de control en sí mismas, son más bien una herramienta de información previa y destinada a facilitar la posterior puesta en práctica de otras iniciativas más específicas de control al Ejecutivo, como las preguntas, interpelaciones, o solicitudes de comparecencia.

En todo caso, lo que ahora importa destacar es que no son pocas las ocasiones en las que el contenido de las iniciativas resulta determinante para su admisibilidad a trámite y ulterior sustanciación de conformidad con el Reglamento.

Sin embargo, el campo en el que ha suscitado mayores controversias es en el de la tramitación de enmiendas en el marco del procedimiento legislativo y la exigibilidad o no de congruencia material entre el texto de la iniciativa y las enmiendas formuladas. Es en este ámbito en el que existe ya un cuerpo de jurisprudencia constitucional que, si bien no ha seguido una línea uniforme, sí parece inclinarse a afirmar la necesaria congruencia material entre enmienda y texto enmendado (por todas,

STC 119/2011, de 5 de julio, que recapitula toda la doctrina anterior), entendiendo que la total desconexión entre ambos supone una lesión del *ius in officium* de los parlamentarios individuales y, por extensión, del derecho de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos por medio de representantes (art. 23 CE), tomando como punto de partida que «tanto la iniciativa legislativa como el procedimiento parlamentario son instrumentos al servicio de la participación política y, por tanto, cauce para el ejercicio de la soberanía popular» (STC 136/2011, de 13 de septiembre). Por ello, el Tribunal Constitucional ha matizado su doctrina para, partiendo de la exigencia de una mínima congruencia material entre enmienda y texto en tramitación, someterla a determinadas cautelas que respeten la expresión del principio democrático: en primer lugar, dejando un amplio margen de apreciación a los órganos parlamentarios competentes para valorar tales extremos; en segundo lugar, adoptando una actitud prudente y flexible al efectuar dicha apreciación, que solo debe conducir a la inadmisión de enmiendas en casos de desconexión material evidente y manifiesta; y, en tercer lugar, motivando siempre, aun sucintamente, la decisión adoptada (STC 119/2011, FJ 7º).

Pero como se ha puesto de manifiesto, el objeto de los asuntos o las iniciativas que se someten al conocimiento de los órganos de la Cámara es asimismo relevante, con carácter general, a efectos de su convocatoria. Es esta relevancia la que explica las exigencias reglamentarias relativas a la predeterminación del orden del día de las sesiones (arts. 37, 64.3, 70 y 71 RPC) o a la distribución previa de la documentación que haya de servir de base para los debates (art. 72 RPC), exigencias que deben ser tenidas en cuenta en todo momento por los órganos responsables de la tramitación.

Y, por último, el Reglamento parlamentario hace extensible esa relevancia del contenido de los asuntos y su predeterminación al propio desarrollo de las sesiones, introduciendo determinadas cautelas que tratan de asegurar la congruencia de las intervenciones que tienen lugar en su seno con la materia u objeto sometido a debate: así sucede al

desarrollar las facultades presidenciales de dirección y ordenación del debate y las votaciones —que alcanzan a la acumulación de asuntos por razón de la materia, su homogeneidad o la interconexión de las pretensiones— (arts. 77 y 126 RPC); y así sucede también al regular las cuestiones incidentales del debate como las llamadas a la cuestión (arts. 73.3 y 107 RPC), las alusiones (art. 75 RPC), la autorización para la lectura de normas o documentos, o la utilización de medios informáticos o audiovisuales, conducentes a la ilustración de la cuestión objeto del debate (arts. 76.2 y 83 RPC), o la facultad presidencial para acordar el cierre del debate, de acuerdo con la Mesa, cuando estime que un asunto está suficientemente debatido (art. 81 RPC).

Por tanto, puede afirmarse como principio general que, en el ejercicio de las atribuciones que corresponden al Parlamento como complejo orgánico, existe una vinculación de las distintas iniciativas, de las sesiones y de los debates a un objeto predeterminado que no puede modificarse de forma sobrevinida si no es en los casos reglamentariamente previstos, y por el procedimiento y el órgano competente al efecto, so pena de incurrir en un supuesto de *ultra vires*.

III. El marco normativo acerca del objeto de las Comisiones de investigación

El régimen jurídico de las Comisiones de investigación del Parlamento de Cantabria, sobre la base del referente del artículo 76 CE,¹³ es el que resulta de la previsión estatutaria de su posible existencia (artículo 12.5 EAC) y de las disposiciones del Reglamento de la Cámara que resulten de aplicación a su organización y funcionamiento, destacando entre todas ellas la específica —aunque sumaria— regulación contenida en el artículo 54 RPC. De conformidad con su apartado 1, la creación de

13 Para un sintético análisis crítico del art. 76 CE, véase Torres Muro, I.: «Las Comisiones parlamentarias de investigación», en Casas Bahamonde, M. E. y Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española. XXX Aniversario*, Madrid, Fundación Wolters Kluwer, 2008, pp. 1436-1442.

Comisiones de investigación corresponde al Pleno del Parlamento, que la podrá acordar a propuesta del Gobierno, de la Mesa, de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara, y su objeto versará «sobre cualquier asunto de interés público dentro del ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma de Cantabria». Por tanto, es el Pleno de la Cámara el que, al debatir y votar sobre la propuesta formulada, determina el objeto de las Comisiones de investigación mediante el correspondiente acuerdo de creación.

Este marco normativo de las comisiones de investigación en Cantabria no difiere a estos efectos del paradigma instaurado, como en tantas otras cuestiones, por el Reglamento del Congreso de los Diputados, que es también el asumido, con escasas diferencias — aunque alguna de ellas llamativa, como se verá —, por la mayoría de las normas de organización y funcionamiento de los parlamentos autonómicos.

No obstante, un primer dato a tener en cuenta es que las comisiones de investigación ni siquiera aparecen expresamente contempladas en todos los Estatutos de Autonomía,¹⁴ aunque sí en la totalidad de los reglamentos parlamentarios, de forma que en tales casos es una decisión interna de la Cámara la que, en ejercicio de la

14 Los Estatutos vasco, gallego, riojano, navarro, madrileño y castellano-leonés no contienen referencia alguna a la posible constitución de comisiones de investigación, mientras que el resto sí contemplan su existencia, aunque se limitan prácticamente a eso.

Como peculiaridades, el Estatuto andaluz las configura como un instrumento de ejercicio del control del Gobierno y la Administración, aunque permite atribuir la facultad a las comisiones permanentes (art. 106.3º). En sentido análogo, el Estatuto valenciano (art. 22.e), aunque en este caso el ámbito del control se circunscribe a «la acción de la Administración situada bajo el control de la Generalitat». Otros como los estatutos catalán y castellano-manchego, a semejanza del artículo 76 CE, esbozan el objeto de las comisiones de investigación por referencia a «cualquier asunto de relevancia pública que sea de interés de la Generalitat» (art. 59 EACat) y «cualquier asunto de interés para la región» (art. 11.6 EAC-LM). El Estatuto de la Comunidad Autónoma de Extremadura solo menciona las comisiones de investigación para establecer una reserva de ley para la regulación de las comparecencias de autoridades, empleados públicos y ciudadanos ante la Asamblea (art. 21). Y finalmente, el Estatuto de Canarias, en su reciente revisión por Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, es el único que dedica un precepto específico (art. 42) a las comisiones de investigación, facultando al Parlamento a su nombramiento en los términos establecidos por su Reglamento, «sobre cualquier asunto de interés público», haciendo suya la fórmula del 76 CE.

autonomía organizativa consustancial a la institución, hace posible su existencia.

Por lo que respecta a las regulaciones de los reglamentos parlamentarios, el del Congreso de los Diputados parte de la diferenciación entre comisiones permanentes y no permanentes, configurando a éstas como «las que se crean para un trabajo concreto» y que se extinguen «a la finalización del trabajo encomendado y, en todo caso, al concluir la legislatura» (art. 51). A continuación diferencia entre las Comisiones de investigación, que versarán «sobre cualquier asunto de interés público» —recogiendo así la fórmula constitucional—, sentando las bases de su régimen de organización y funcionamiento (art. 52), y la creación de otras comisiones no permanentes «distintas de las reguladas en el artículo anterior y su eventual carácter mixto o conjunto respecto de otras ya existentes» (art. 53), sin mayores precisiones en torno a su régimen jurídico.¹⁵

Por su parte, el reglamento de la Cámara Alta sienta un modelo de Comisiones similar al del Congreso, aunque utilizando una sistemática clasificatoria y una terminología diferentes. A las comisiones permanentes —legislativas y no legislativas— opone otras que se sobreentienden no permanentes, y que denomina «de investigación o especiales» (art. 49). El mismo precepto en su apartado 4 define a ambas de forma algo imprecisa al señalar que «Serán Comisiones de Investigación o Especiales las que se creen a tal fin para un objetivo determinado», siendo necesario acudir al artículo 59 para averiguar que su objeto podrá consistir en «realizar encuestas o estudios sobre cualquier asunto de interés público», acogiendo así la fórmula del artículo 76 CE también.

15 Sobre los antecedentes y la exégesis del artículo 52 del Reglamento del Congreso de los Diputados, véase Jiménez Díaz, A.: «Artículo 52», en Ripollés Serrano, M. R. (coord.): *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2012, pp. 437-445.

En los parlamentos autonómicos las similitudes son mayores que las diferencias, con muy pocas excepciones, aunque alguna sea llamativa y merezca su tratamiento diferenciado.

En la mayoría de los casos se prevé la constitución de comisiones no permanentes «para un fin concreto» (art. 51 del Reglamento andaluz, art. 52 del Reglamento valenciano, art. 74 del Reglamento madrileño), «para un asunto o trabajo concreto y determinado» (art. 83 del Reglamento de las Cortes de Aragón y art. 79.4 del Reglamento extremeño), «para un trabajo concreto» (art. 74 del Reglamento asturiano, art. 61 del castellano-manchego, art. 49 del castellano-leonés, art. 52 del canario), que en el caso del Parlamento Vasco vendrá «determinado en el acuerdo de creación» (art. 58.1), «para una función especial o un trabajo concreto» en la norma gallega (art. 50.1), o «para el conocimiento de alguna cuestión o el desarrollo de un trabajo concreto y determinado» en el Parlamento de La Rioja (art. 48.1).

En cuanto a las Comisiones de investigación específicamente consideradas, una parte de los Reglamentos de las Asambleas Legislativas Autonómicas define su objeto en la misma forma que Congreso y Senado, mediante la genérica fórmula constitucional referida a «cualquier asunto de interés público»,¹⁶ mientras que otra parte significativa, como ha quedado expuesto al principio de esta parte del trabajo respecto del Parlamento de Cantabria, introduce alguna acotación adicional referida al ámbito competencial o territorial de la respectiva Comunidad Autónoma.¹⁷

Pero como se ha señalado, a pesar de este relativo grado de homogeneidad, la peculiaridad de algunas regulaciones merece un tratamiento específico.

16 Así ocurre en el Parlamento andaluz (art. 52), en las Cortes de Aragón (art. 84), en el Parlamento vasco (aunque se vincula la finalidad de la investigación a «la eventual responsabilidad política» que pudiera concurrir, art. 59.1), en el Parlamento de Galicia (art. 52.1), en el Parlamento de Canarias (art. 53.1) y en el de las Cortes de Castilla y León (art. 50.1).

17 Tal es el caso de la Junta General del Principado de Asturias (art. 74.1), el Parlamento riojano (art. 48.3), las Corts valencianas (art. 53.1), la Asamblea de Extremadura (art. 106.1), el Parlamento balear (art. 55.1) y la Asamblea de Madrid (art. 75.1).

Tal es el caso del Parlamento Navarro, por presentar una terminología original, pues su Reglamento denomina «comisiones ordinarias» a las comúnmente denominadas permanentes, y «especiales» a las que se crean para un trabajo concreto (art. 61 RPN). A estas pertenecen las comisiones de investigación, que versarán «sobre cualquier asunto de interés público», acogiendo la fórmula constitucional, pero exigiendo a continuación que su solicitud de creación exponga «concreta y detalladamente los hechos que hubieren de ser objeto de investigación y justificando su necesidad» (art. 62.2). Exigencia que constituye a todas luces un reforzamiento de la delimitación concreta del objeto de este tipo de comisiones que no está presente en el resto de regulaciones reglamentarias y debe ser valorada en forma altamente positiva.

De forma muy parecida el Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha avanza en la exigencia de concreción del objeto de las Comisiones de investigación, pues aunque pertenece al grupo de los que recurren a la fórmula constitucional que lo abre a «cualquier asunto de interés público», a seguido precisa que la propuesta de creación, que se formulará por escrito, expondrá «concreta y detalladamente los hechos que hubieren de ser objeto de investigación o encuesta, justificando su necesidad» (art. 62.2).

En una línea semejante pero que profundiza aún más en la delimitación del objeto de las Comisiones de investigación, el Reglamento del Parlamento de Cataluña presenta una de las regulaciones más completas y originales de las Comisiones en el vigente Derecho parlamentario autonómico.¹⁸ Partiendo de la distinción entre «Comisiones legislativas» y «Comisiones específicas» (art. 47), sitúa

18 También debe destacarse la prolija y novedosa regulación de las Comisiones en el Parlamento de Canarias, pero no precisamente en el aspecto concreto que aquí se analiza, sino por introducir procedimientos e instrumentos de trabajo novedosos y como consecuencia también de la específica organización territorial del archipiélago, que ha llevado a prever una Comisión General de los Cabildos Insulares y una completa y detallada regulación de su funcionamiento (arts. 56-62), así como la posible constitución de subcomisiones en el seno de las Comisiones permanentes, con la finalidad de elaborar «informes sobre asuntos concretos de interés público en materia de su competencia» y para las que se exige que su acuerdo de

entre las segundas a las «de investigación» (art. 47.4). Más adelante precisa que, en todo caso, tanto la propuesta de creación de una comisión especial, como el acuerdo plenario en el que se formalice, deben determinar «el objeto concreto del cometido o el trabajo que se le encarga y su finalidad, así como las posibles directrices a las que la comisión ha de acomodar su trabajo» (art. 63.3.b). La creación de Comisiones de investigación «sobre cualquier asunto de interés público que sea competencia de la Generalidad»¹⁹ puede ser acordada por el Pleno de la Cámara a propuesta de dos grupos parlamentarios, de la quinta parte de los miembros del Parlamento, de la Mesa del Parlamento, oída la Junta de Portavoces, o del Gobierno, debiendo el acuerdo plenario «delimitar su objetivo y alcance, así como los contenidos básicos del plan de trabajo» (art. 67.1); pero la creación resulta imperativa por disposición reglamentaria en el supuesto de que lo pida una tercera parte de los diputados o tres grupos parlamentarios. En este segundo supuesto, el acuerdo de creación de la comisión, que debe adoptarse por parte de la Mesa del Parlamento, oída la Junta de Portavoces, «debe determinar el objetivo y ámbito de actuación de la comisión y el contenido básico de su plan de trabajo, de conformidad con la propuesta presentada por los diputados o los grupos parlamentarios que han pedido su creación» (art. 67.3).²⁰

creación determine «el ámbito material sobre el que la subcomisión haya de desarrollar sus trabajos» (art. 63).

19 Nótese que, paradójica e inexplicablemente, el Reglamento se separa de la fórmula estatutaria, referida a «cualquier asunto de relevancia pública que sea de interés de la Generalitat» (art. 59).

20 Finalmente también ha de reseñarse por su originalidad que, al regular las comparecencias ante las Comisiones de investigación, el Reglamento de la Cámara catalana distingue entre las que denomina «comparecencias de testigos», que «únicamente puede[n] requerirse con relación a cuestiones que son competencia de la Generalidad» (art. 68.1), y las «comparecencias de expertos para que aporten su opinión sobre el asunto objeto de la comisión», circunstancia que «debe constar explícitamente en el acuerdo de la comisión» (art. 68.4). Con la particularidad de que las primeras se desarrollan «de conformidad con el procedimiento previamente establecido por la mesa de la comisión» (68.1.f), mientras que las comparecencias de expertos se desarrollan de acuerdo con el procedimiento general previsto por el artículo 59.

El recientemente aprobado Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia²¹ se sitúa en un punto intermedio entre el modelo del Congreso y el del Senado y distingue entre comisiones permanentes y «no permanentes o especiales», pudiendo ser estas «de investigación o de estudio» (arts. 45 y 58). Pero en ambos casos, la propuesta de creación «deberá detallar el objeto concreto de investigación o estudio» (art. 58.2, 2º párrafo).²² El artículo 59 se ocupa específicamente de las comisiones de investigación, señalando respecto de su objeto que podrá versar «sobre cualquier asunto de interés público comprendido en el ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma».

Finalmente, el Reglamento de la Asamblea de Extremadura destaca también por una regulación novedosa y original de las Comisiones, y especialmente interesante a efectos de este estudio. Pues las clasifica mediante la conjunción, en un mismo plano, del criterio temporal con un criterio material, que pone el acento en su objeto y no tanto en su funciones (legislativas o no). Así, tras definir las como «órganos de estructura colegiada y composición numérica inferior al Pleno, constituidos en la Asamblea para entender sobre el objeto encomendado por este Reglamento o por el acuerdo de creación», admite su carácter permanente o temporal. Las permanentes, «como consecuencia de su creación indefinida y su carácter de órgano de la Cámara, tienen atribuido el conocimiento genérico de un ámbito competencial concreto», mientras que las no permanentes «se constituyen para un asunto concreto, tras cuya resolución se disuelven» (art. 79). Las comisiones permanentes sirven así a un objeto predeterminado, que respecto de algunas aparece concretado en el propio Reglamento (Comisión de Reglamento, del Estatuto de los

21 Reglamento de 7 de marzo de 2019, BORM n.º 100, de 3 de mayo; BOE n.º 15, de 14 de mayo.

22 Asimismo incorpora la novedosa previsión de que «el Pleno de la Cámara, por decisión de la mayoría de sus miembros, podrá acordar el archivo, la prórroga, el aplazamiento, en su caso, o una tramitación alternativa de los trabajos de estas Comisiones, debiendo contener la resolución que se adopte, las previsiones suficientes sobre los trabajos que resulten interrumpidos en virtud de dicho acuerdo.»

Diputados, de Peticiones, de Control de la Corporación Extremeña de Medios Audiovisuales, de Asuntos Europeos y de Armonización²³), mientras que respecto de las habitualmente denominadas «comisiones permanentes legislativas», lo que prima en este caso es el carácter sectorial de su objeto: son «Aquellas sectoriales que se constituyen para conocer de las competencias que el Estatuto de Autonomía atribuye a la Junta de Extremadura», y se constituyen al principio de la legislatura, «a propuesta del presidente, por la Mesa de la Cámara oída la Junta de Portavoces» (cfr. arts. 95 y 96 RAEx).

La regulación extremeña de las comisiones no permanentes, poniendo el acento igualmente en su objeto y finalidad «órganos de trabajo de la Cámara constituidos para un asunto concreto, tras cuya resolución se disuelven» (art.104), responde, no obstante, al modelo común que ha quedado expuesto, distinguiendo entre las «de estudio» y las «de investigación», cuyo objeto en este caso podrá versar «sobre cualquier asunto de interés público dentro del ámbito de las competencias de la comunidad autónoma» (art. 106).

IV. La vinculación entre objeto y finalidad de las Comisiones parlamentarias de investigación

Expuesto el marco jurídico que la normativa reguladora de los parlamentos dedica a la delimitación del objeto de las comisiones de investigación, a los efectos de este estudio resulta necesario destacar, por una parte, que todas las regulaciones coinciden al disciplinar la creación de comisiones no permanentes, de las cuales las comisiones de investigación son una modalidad; en que su objeto radica en llevar a cabo un trabajo o fin concretos; y por otra parte, en el caso específico de las comisiones de investigación, es también lugar común la vinculación entre objeto y finalidad de este tipo de comisiones: en la

²³ De sumo interés, la Comisión de armonización «se configura como una comisión de estilo, por cuanto que a ella compete corregir las posibles incongruencias e incorrecciones técnicas o gramaticales de las iniciativas legislativas» (art. 103 RAEx).

fórmula más extendida, los reglamentos atribuyen al Pleno la facultad de acordar la creación de una Comisión de *investigación sobre cualquier asunto de interés público* (así, art. 54 RPC). Por tanto, y a diferencia de lo que ocurre con las Comisiones permanentes de la Cámara, que participan de diferentes formas en el ejercicio de las funciones típicas de la institución (legislativa, presupuestaria y de control), conociendo «de los proyectos, proposiciones o asuntos que les encomiende, de acuerdo con su respectiva competencia, la Mesa del Parlamento» (art. 46.1 RPC), en el caso de las Comisiones de investigación se trata un tipo de comisión parlamentaria que responde a la finalidad específica de investigar sobre un objeto también específico, no obstante la amplitud de la expresión «cualquier asunto de interés público», que constituye un típico ejemplo de concepto jurídico indeterminado.

La lógica conduce a pensar que para llevar a buen fin la actividad indagatoria consustancial a este tipo de Comisiones, dicha actividad debe concretarse respecto de un objeto determinado y delimitado por el acuerdo de creación de cada una de ellas, y en esa dirección avanzan las regulaciones reglamentarias más recientes.

De ahí que la doctrina más extendida entienda, con apoyo en la jurisprudencia constitucional (STC 88/2012, de 7 de mayo), que las Comisiones de investigación son uno de los instrumentos a través de los cuales se ejerce el control parlamentario de la actividad gubernamental, lo que por una parte restringe su ámbito funcional, pero al mismo tiempo lo cualifica, por su específica finalidad: obtener información sobre un asunto concreto, normalmente constituido por una actividad pública de apariencia irregular (por todos, MEDINA RUBIO, 1994: 77; TORRES BONET, 1999: 124). Por ello sus instrumentos de trabajo están también específicamente orientados a la consecución de dicha finalidad, quedando circunscritos a la solicitud de documentación que obre en poder de las Administraciones públicas y al requerimiento de la presencia de cualquier persona para ser oída en relación con el objeto investigado. Se trata, por tanto, de los dos instrumentos típicos de lo que se ha denominado actividad de control-información, y que el

parlamentarismo anglosajón sintetiza en la fórmula «the power to send for persons, papers and records».

Sentadas estas premisas, una vez aprobada la creación de una Comisión de investigación, y sin perjuicio de las facultades que siempre corresponden a la Mesa de la Cámara para organizar, programar y coordinar los trabajos parlamentarios (art. 33.1 RPC), la actividad a desarrollar por la Comisión se concretará en la aprobación, por imperativo reglamentario, de su Plan de trabajo (art. 54.2 RPC), que se erige en el instrumento decisivo para llevar a buen término la actividad investigadora en los términos acordados por el Pleno de la Cámara. En consecuencia, parece lógico entender que las actuaciones incluidas en el Plan deben servir a dicha finalidad, habiéndose defendido incluso un seguimiento por la Mesa de la Cámara de las mismas para que las decisiones de la mayoría no se aparten de aquel objetivo (GARCÍA MAHAMUT, 1996: 196).

Es cierto que la Comisión de investigación, una vez constituida, adquiere un cierto grado de autonomía funcional (TORRES MURO, 1998: 61), decidiendo al aprobar su Plan de trabajo sobre el número de comparecencias a celebrar, la información que va a solicitar y sobre sus propias normas de funcionamiento —sin perjuicio de la facultad que, en el caso del Parlamento de Cantabria, el Reglamento también reconoce al Presidente de la Cámara para, oída la Comisión, dictar las oportunas normas de procedimiento (art. 54.3 RPC)—. Pero esa autonomía encuentra su límite, en todo caso, en la obligación final de someter al Pleno de la Cámara sus conclusiones, plasmadas en el correspondiente dictamen (art. 54.4 RPC), que evidentemente deberán versar sobre el objeto de investigación aprobado por aquél.²⁴

Retomando el caso que ha servido de base a esta reflexión, la Comisión de investigación creada por acuerdo del Pleno del Parlamento

²⁴ Sin embargo, no han faltado advertencias sobre el hecho de que en lo atinente a la congruencia entre el objeto investigado y las conclusiones «no existe en las Cámaras otro control (...) que el que determina el peso de los votos en Comisión y Pleno», siendo este «uno de los puntos en los que menos se ha avanzado hasta el presente en nuestro ordenamiento». Véase ASTARLOA y CAVERO, 1998: 151 y 163.

de Cantabria en sesión de 12 de noviembre de 2012, su objeto aparecía concretado en relación con «la gestión del anterior ejecutivo de la empresa pública Cantur» (empresa pública de gestión de la promoción turística y diversos recursos turísticos de la Comunidad Autónoma), recogiendo el tenor literal de la solicitud formulada al efecto por quince diputados del Grupo Parlamentario Popular, que fue sometida a debate y votación plenaria. Dicha fórmula fue posteriormente incorporada a las «Normas básicas sobre la composición, organización y funcionamiento de la Comisión» aprobadas por la Mesa de la Cámara el 10 de diciembre de 2012 como «Objeto» de la Comisión: «La Comisión tiene como objeto investigar sobre la gestión del anterior ejecutivo de la empresa pública Cantur» (BOPC núm. 212, de 11 de diciembre).

Toda la documentación posterior producida por el órgano o incorporada al expediente utilizó la denominación expresada en dicha rúbrica, incluyendo su Plan de trabajo (publicado como «Plan de trabajo de la Comisión de investigación del Parlamento de Cantabria sobre la gestión del anterior ejecutivo de la empresa pública CANTUR»)²⁵, así como todas las modificaciones posteriores del mismo. Entre estas, interesa destacar la que tuvo lugar por Acuerdo de la Comisión de 28 de febrero de 2013 pues, ante las dudas trasladadas por el Gobierno de Cantabria en relación con el ámbito temporal al que hacía referencia el objeto de la Comisión así determinado a efectos de la remisión de la documentación solicitada, la propia Comisión acordó «en general, para todas las solicitudes de información y documentación (...), establecer como criterio que su ámbito temporal y material debe quedar circunscrito al que se corresponde con el objeto de la Comisión tal y como fue aprobado por el Pleno de la Cámara, relativo a la gestión del anterior ejecutivo de la empresa pública Cantur y al periodo de tiempo comprendido entre los ejercicios 2003 y 2011, ambos inclusive»²⁶. La propia Comisión se erigió así en intérprete y guardián de la voluntad del Pleno en relación con el objeto a investigar.

25 BOPC núm. 239, de 15 de febrero de 2013.

26 BOPC núm. 247, de 5 de marzo de 2013.

V. La solicitud de informes y documentos como específica herramienta de trabajo de las Comisiones parlamentarias de investigación y su vinculación al objeto.

Como ya se ha adelantado, las solicitudes de documentación constituyen, junto a las comparecencias, la herramienta básica para el desarrollo que la actividad investigadora que cualifica a las Comisiones de investigación.

Partiendo de la consideración comúnmente aceptada entre los especialistas acerca de la ambivalencia de los instrumentos de control parlamentario, parece claro que las solicitudes de documentación en el marco de las Comisiones de investigación persiguen una doble finalidad: por una parte, permiten obtener por sí mismas resultados para la actividad investigadora del órgano, pero por otra parte sirven también a la preparación de las comparecencias que tendrán lugar ante el mismo (TORRES MURO, 1998: 110). Y, sin embargo, la doctrina ha puesto también de relieve reiteradamente su escasa regulación (por todos, ARÉVALO GUTIÉRREZ, 1995: 192), que en el caso del Parlamento de Cantabria se circunscribe a las previsiones del Reglamento parlamentario (arts. 9 y 48 RPC), desde el correspondiente anclaje constitucional (art. 109 CE) y estatutario (art. 9 EAC). Puesto que, mientras que las comparecencias sí aparecen expresamente contempladas como herramienta de trabajo de las Comisiones de investigación en el precepto reglamentario que las regula (art. 54 RPC), no ocurre lo mismo con las solicitudes de documentación, por lo que habrá que concluir que su régimen será el común de los artículos 9 y 48 del Reglamento, a salvo de las especialidades que puedan prever las propias normas de funcionamiento de las Comisiones que apruebe la Mesa de la Cámara, o de las que puedan establecer ellas mismas al aprobar su Plan de trabajo.

El artículo 9 del Reglamento del Parlamento de Cantabria regula el derecho de los Diputados y Diputadas a recabar información «para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias», que se articula «por conducto de la Presidencia del Parlamento» y «previo conocimiento del Portavoz del respectivo Grupo Parlamentario», y tiene

por finalidad obtener «datos, informes o documentos» que obren en poder «de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria y de cualesquiera organismos, instituciones y entidades vinculadas o dependientes de ella, o integrantes del sector público de la Comunidad Autónoma» (art. 9.1). En todo caso, se trata de un derecho que corresponde a cada miembro de la Cámara individualmente considerado y que éstos ejercen bajo el régimen establecido por dicho precepto, que además de establecer determinadas normas de procedimiento y garantía (aptdos. 2 a 5), contempla también que la solicitud de información pueda alcanzar a aquella «que obre en poder de la Administración del Estado o de la Administración local, en materias de interés general para la Comunidad Autónoma de Cantabria» (art. 9.6 RPC).

Por su parte, el artículo 48 RPC contempla una facultad similar a la que el artículo 9 reconoce a los parlamentarios individuales, pero referida a las propias Comisiones parlamentarias como órgano. La principal diferencia, por tanto, radica en el sujeto —individual o colectivo— que ejerce la facultad de solicitar la información, hasta el punto de que el art. 48 contiene una remisión expresa al art. 9.1, y extiende también su objeto a la información que obre en poder de las Administraciones estatal y local, en términos análogos a los del art. 9.6. Pero lo verdaderamente relevante es que la solicitud de documentación debe ser en estos supuestos acordada por la Comisión, lo que comporta una manifestación de la voluntad de dicho órgano formalizada a través del correspondiente debate y votación de una solicitud previamente planteada ante la misma y admitida a trámite por su Mesa.

En el caso de las Comisiones parlamentarias de investigación constituidas en el Parlamento de Cantabria bajo la vigencia del actual Reglamento, las solicitudes de información se han articulado precisamente bajo la fórmula del artículo 48: son los miembros de la Comisión o sus portavoces parlamentarios los que presentan sus propuestas que, tras ser admitidas a trámite por la Mesa de la Comisión, son debatidas y votadas en su seno, haciendo suyas el órgano aquellas

que resulten aprobadas, que de ese modo quedan incorporadas a su Plan de trabajo.

Así lo recogían las «Normas básicas sobre la composición, organización y funcionamiento de la Comisión de investigación sobre la gestión del anterior ejecutivo de la empresa pública Cantur», aprobadas por la Mesa de la Cámara el 10 de diciembre de 2012 (BOPCA núm. 212, de 11 de diciembre): la norma Cuarta disponía que la Comisión pudiera recabar, por conducto de la Presidencia del Parlamento, «cuantos datos, informes y documentos precise *para dar cumplimiento a su objeto*» —la cursiva es nuestra—, y que las solicitudes se recogerían en el Plan de trabajo que aprobara la Comisión, debiendo «ser remitidos al Parlamento en el plazo de cinco días naturales desde la notificación del requerimiento» (norma Quinta). Y así se previó igualmente en los apartados Segundo y Tercero del Plan de trabajo aprobado inicialmente por la Comisión de investigación (BOPCA núm. 239, de 15 de febrero de 2013), que incorporó las solicitudes de datos, informes y documentos que fueron calificadas y admitidas a trámite por la Mesa del órgano admitiendo, no obstante, que la Comisión pudiera «según discurren los trabajos parlamentarios (...) autorizar la incorporación de nuevas peticiones de comparecencia y solicitudes de información y documentación», eventualidad que tuvo lugar de forma reiterada, dando lugar a un total de diez modificaciones posteriores del Plan de trabajo antes del debate y votación de sus conclusiones.

Por tanto, a la vista de la normativa creada para el funcionamiento de la Comisión de investigación, las solicitudes de documentación e información recabadas por la Comisión contaban con dos peculiaridades frente al régimen común de los artículos 9 y 48 del Reglamento:

- En primer lugar, mientras que las solicitudes del régimen común se subordinan genéricamente «al mejor cumplimiento de las funciones parlamentarias» (ya sea en caso de petición individual, ya sea en el caso de peticiones acordadas por las Comisiones, por remisión al art. 9.1 RPC), las solicitudes de documentación e información

recabadas por la Comisión de investigación se subordinan a una finalidad más concreta: «dar cumplimiento a su objeto».

- En segundo lugar, mientras que en el caso de las peticiones individuales el plazo de contestación de la Administración es de veinte días desde la recepción de la solicitud (art. 9.2 RPC), no estando previsto plazo para las solicitudes acordadas en Comisión (pues el art. 48 remite al 9.1 únicamente), las solicitudes de documentación e información recabadas por la Comisión de investigación debían remitirse «en el plazo de cinco días naturales desde la notificación del requerimiento».

Diferencias ambas justificadas, sin lugar a dudas, por la especial finalidad que preside la actividad de las Comisiones parlamentarias de investigación: la actividad indagatoria o investigadora sobre un objeto predeterminado por el acuerdo plenario de creación de las mismas, que además suele estar sometida a un plazo concreto para la finalización de los trabajos.

VI. Recapitulación y conclusiones

El informe solicitado por la Comisión de investigación que venimos analizando concluía, como ya se adelantó más arriba, teniendo por ajustada a Derecho la petición de documentación sobre un proyecto gubernamental que, aunque resultaba a todas luces ajeno al objeto de la Comisión, fue solicitada a raíz de las manifestaciones realizadas por uno de los comparecientes ante la Comisión, y fue admitida a trámite por la Mesa del órgano bajo la advertencia efectuada por la Presidencia de que la petición revestía un «carácter informativo» y no implicaba que dicho asunto fuera a «constituir objeto de investigación por la Comisión, por ser cuestiones diferentes». Se trató por tanto como una nueva petición de documentación suscitada en el curso de los trabajos de la Comisión, de acuerdo con lo previsto en sus Normas de funcionamiento, y que se admitió a trámite y se aprobó bajo la condición de que en ningún caso fuera a constituir «un nuevo proyecto

a investigar», en los términos manifestados por quienes promovieron la petición de informe.

En consecuencia, en la medida en que la solicitud del «expediente completo del Ecoparque Besaya, incluido el proceso judicial en el que estuvo incurso», escapaba a la finalidad justificadora de las peticiones de documentación por la Comisión de investigación que comentamos, consistente en dar cumplimiento a su objeto, concretado en «la gestión del anterior ejecutivo de la empresa pública Cantur», la Comisión asumió como criterio que dicha solicitud no iba a constituir parte del objeto de investigación. Pues si como ha quedado expuesto, la finalidad de la Comisión —y de las iniciativas que se planteen en su seno— aparecen vinculadas a su objeto, la ampliación de éste por la vía de una solicitud de documentación ajena al inicialmente preestablecido por el acuerdo plenario de creación de la Comisión hubiera resultado inadmisibles por antijurídica, incurriendo en *ultra vires*.

El supuesto, más allá de su interés puntual, ha servido de excusa para poner de relieve la importancia que tiene la delimitación concreta del objeto de las comisiones de investigación en el momento de su creación y los problemas que puede plantear un alto grado de indefinición o una definición excesivamente inconcreta o general dicho objeto, así como otras cuestiones accesorias, pero también importantes, como el ámbito temporal sobre el que puede o debe extenderse la actividad indagatoria del órgano creado, o cómo debe llevarse a cabo el control de los posibles supuestos *ultra vires* sobre el objeto de las comisiones de investigación.

Excedería con mucho la naturaleza de este trabajo pretender dar respuesta exhaustiva a todos esos interrogantes; procede tan solo ahora esbozar algunas ideas que puedan contribuir a su resolución en el marco de una reflexión abierta.

La sistemática común de los reglamentos parlamentarios al clasificar las Comisiones nos da una pauta a la hora de establecer un contraste previo entre comisiones permanentes y no permanentes desde el punto de vista de su objeto y su ámbito competencial:

por regla general las comisiones permanentes y, dentro de ellas, las habitualmente denominadas «comisiones legislativas», se ocupan de las políticas sectoriales que recaen bajo la responsabilidad de las distintas áreas en las que se estructuran los Ejecutivos, hasta el punto de que su denominación y contenido suele renovarse al inicio de cada legislatura propiciando la coincidencia entre ambos.²⁷ Mientras que la determinación del objeto de las comisiones permanentes no legislativas aparece siempre, de forma más o menos concreta, en el propio reglamento de la Cámara, siendo asimismo frecuente la previsión de la existencia de otras comisiones no permanentes cuya creación se reserva en unos casos a la ley, en otros a un acuerdo de la propia Cámara. Pero en todos ellos la concreción de su objeto, independientemente de su alcance más o menos general, y la diferenciación de su ámbito competencial respecto de las demás comisiones, constituyen un elemento nuclear de su régimen jurídico.

Por su parte, las comisiones no permanentes se justifican precisamente por su creación para un fin o un trabajo concreto. Temporalidad y exclusividad de su objeto son así características interdependientes; son comisiones temporales porque su duración está subordinada al cumplimiento de su objeto único y determinado, y viceversa: es la consagración a un concreto asunto o tarea lo que justifica su carácter temporal, extinguiéndose una vez concluida su actividad en torno a dicho objeto. Por eso resulta plenamente congruente también defender la inmodificabilidad sobrevenida del mismo.²⁸

Pero es en las comisiones de investigación donde la precisa y concreta delimitación de su objeto resulta crucial, porque el «interés público» que la Constitución y los reglamentos parlamentarios predicán de los asuntos susceptibles de ser sometidos a su consideración viene determinado por la necesidad de realizar una actividad de averiguación

²⁷ Recuérdese el modelo del Reglamento de la Asamblea de Extremadura más arriba expuesto.

²⁸ Así lo hace VILA RAMOS, 2004: 285.

o indagación de una determinada realidad o situación respecto de la cual se plantea la posible responsabilidad política, y aún jurídica, del Ejecutivo o alguno de sus agentes, y esa precisa delimitación material y temporal de su objeto es la que, por una parte, debe permitir llevar a buen fin sus trabajos —porque será la referencia para las solicitudes de documentación y comparecencias a celebrar en su seno— y, por otra, debe evitar situaciones que conlleven la apertura de «causas generales» sobre la actividad de un Gobierno, de los departamentos de la Administración situada bajo su dependencia, o de cualesquiera de sus entes o agentes instrumentales.²⁹

Hace ya tiempo que el Tribunal Constitucional estableció que la investigación parlamentaria no puede en ningún caso confundirse con que llevan a cabo los órganos jurisdiccionales. Como han señalado claramente las SSTC 46/2001, de 15 de febrero (FJ 12) y 39/2008, de 10 de marzo (FJ 7), mientras que la primera conduce a formular un «juicio de oportunidad política», la segunda propicia una «convicción de certeza», pues los parlamentos son —como señalara también la STC 226/2004, de 29 de noviembre— «ante todo, escenarios del debate público (...) concretamente un debate político institucionalizado mediante el establecimiento previo de unas reglas de juego en las que se concreta la autonomía parlamentaria».³⁰ Pues bien: parece claro que la delimitación precisa del objeto de las comisiones de investigación debe formar parte del establecimiento de esas reglas de juego en el momento de su creación.

En este sentido, las comisiones de investigación suelen plantearse como respuesta a un presupuesto previo, que se concreta en «la necesidad de indagar sobre una situación rodeada de una cierta

29 Su campo de actuación «en ningún caso podrá exceder de las competencias atribuidas al Parlamento (...) No tienen, por tanto, poderes universales de indagación que casarían mal con el espíritu y, en muchos casos la letra, de la CE» (TORRES MURO, 2008: 1438).

30 Como expresivamente señala PAU i VALL, 2016: 186, «los grupos parlamentarios, en ocasiones, más que investigar, pretenden publicitar su propias posiciones políticas sobre el tema objeto de investigación».

opacidad, indiciaria de la existencia de alguna irregularidad»³¹ en la gestión de un área concreta del sector público en un momento determinado, y ello no puede desembocar en una actividad de indagación a la búsqueda de cualesquiera irregularidades que puedan existir en la gestión de lo público. Porque, a la postre, lo que diferencia a comisiones de investigación y de estudio no es tanto el objeto («cualquier asunto de interés público»), sino su finalidad, indagatoria de posibles responsabilidades políticas en un caso,³² y de conocimiento y análisis de un sector de la realidad que resulta problemático o de interés para la sociedad en el otro, lo que conlleva como primera consecuencia que el objeto de las comisiones de investigación debe ser más «concreto, preciso y delimitado», mientras que el de las comisiones de estudio puede ser «más genérico y global».³³

En conclusión, si la actividad de las comisiones de investigación debe estar presidida por los principios básicos de eficacia en su funcionamiento que les permita llevar a buen fin su cometido, y rigor en la observancia del ordenamiento jurídico en garantía del pluralismo y de los derechos de todos los intervinientes,³⁴ ambos deben ser tenidos en cuenta en la determinación y delimitación de su objeto, tanto en el planteamiento de la solicitud de creación de la Comisión por quienes estén legitimados para ello por la normativa interna de las

31 Véase TORRES BONET, 1998: 98-99. La autora destaca también que la apreciación del interés público de la investigación debe producirse sobre «los indicios de actuación anómala o de funcionamiento defectuoso de las instituciones y los servicios públicos dependientes del Ejecutivo» (p. 111).

Por su parte, SAINZ MORENO (1994: 83) señala que la actividad de investigación va más allá de la de información, pues «implica una posición más activa, indagatoria (...) dirigida a reconstruir un hecho, un suceso, un comportamiento y a descubrir sus causas y consecuencias».

32 Expresado con claridad y en un estilo directo, el fin de las comisiones de investigación «consiste en que se sepa qué se gestiona incorrectamente, a juicio de quien lanza el mensaje, y quién es el responsable de esa gestión». Por eso «el énfasis (...) no se pone en el hecho de aclarar algo, sino en el hecho de realizar una valoración política como colofón de la actividad investigadora». Así se expresa AUZMENDI DEL SOLAR, 2010: 958-959.

33 Lo que incumbe a las comisiones de investigación es «la investigación de unos determinados hechos». Ver TORRES MURO, 2008: 1437.

34 Véase TORRES BONET, 1998: 172.

Cámaras, como en el posterior trámite de aprobación del instrumento de creación, que debe, en nuestra opinión, estar abierto al debate y a las aportaciones del conjunto de los grupos parlamentarios. Algo que está expresamente prohibido, por cierto, en la regulación de las comisiones de investigación del Parlamento Europeo: el artículo 198 de su Reglamento contiene una prolija regulación de los poderes de investigación de la eurocámara, que pone especial énfasis en la delimitación de su objeto y bien podría servir de modelo para futuras reformas de nuestros reglamentos en la dirección que aquí se viene defendiendo y que, como ha quedado expuesto, algunos ya han emprendido.³⁵ Así, sobre la base de lo dispuesto por el artículo 226 del Tratado de funcionamiento de la UE, que contempla la constitución por el Parlamento Europeo de comisiones de investigación para examinar «alegaciones de infracción o de mala administración en la aplicación del Derecho de la Unión, salvo que de los hechos alegados esté conociendo un órgano jurisdiccional, hasta tanto concluya el procedimiento jurisdiccional», el artículo 198 del Reglamento de la Cámara concreta el posible objeto de dichos órganos en el examen de «las alegaciones de infracción o de mala administración en la aplicación del Derecho de la Unión que resulten de actos de una institución o de un órgano de la Unión Europea, o de una administración pública de un Estado miembro, o de personas facultadas por el Derecho de la Unión para la aplicación del mismo». Pero, paradójicamente, contiene la prohibición expresa de enmienda del objeto de la investigación «tal y como haya sido definido» por los autores de la solicitud de creación de la comisión (cfr. art. 198.1 *in fine*), solicitud que, en cualquier caso, «deberá definir con precisión el objeto de la investigación e incluir una motivación detallada» (art. 198.4). En cualquier caso parece poco congruente tan alto nivel de exigencia en la delimitación y justificación del objeto a investigar y la

35 Una interesante y completa exposición crítica sobre este modelo es la que lleva a cabo Porras Ramírez, J. M.: «Las comisiones de investigación del Parlamento Europeo. Un instrumento de control necesitado de reforma», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 56, Madrid, 2017, pp. 201-231.

prohibición de proponer alternativas que puedan facilitar la aprobación de la iniciativa.³⁶

En suma, «la resolución de creación es el instrumento clave para determinar el objeto de las Comisiones de investigación. De ella dependerá en buena medida la operatividad de la encuesta creada», y su contenido «resultará determinante a la hora de elaborar el plan de trabajo», pues el contenido de éste «se halla vinculado a la resolución de creación de la Comisión, convirtiéndose ésta en límite del mismo» (TORRES BONET, 1998: 215-216 y 244), y nos parece lógico que el debate conducente a la aprobación del instrumento de creación de este tipo de órganos pueda estar abierto a las aportaciones de los demás grupos, no solo a la búsqueda del posible consenso en la creación del órgano, sino de la mejora en la delimitación y concreción de su objeto que permita el buen fin de sus trabajos.

Por todo ello, al amparo de la consolidada doctrina del Tribunal Constitucional que permite a los reglamentos parlamentarios establecer límites materiales a la admisión de iniciativas parlamentarias y otorgar a la Mesa la función de verificar si la iniciativa presentada los respeta (STC 88/2012, de 7 de mayo, FJ 4) debemos abogar por una regulación exigente en los reglamentos de las cámaras acerca de la delimitación del objeto de las comisiones parlamentarias de investigación, que permita incluso a las Mesas inadmitir las propuestas de creación de este tipo de órganos que no alcancen los estándares mínimos que al respecto se establezcan para dotarlas de la necesaria eficacia y rigor.

36 PORRAS RAMÍREZ, 2017: 214, señala no obstante que existen en la práctica fórmulas alternativas al derecho de enmienda en manos del Pleno o la Conferencia de Presidentes, como «la vía reservada de la presión política» en forma de amenaza de no aprobar la iniciativa si sus autores no se avienen a modificarla.

Bibliografía

- Arévalo Gutiérrez, A.: «Las Comisiones de investigación de las Cortes Generales y de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 43, Madrid, 1995.
- Astarola Huarte-Mendicoa, I. y Cavero Gómez, M.: «Cuestiones resueltas y cuestiones pendientes en el régimen jurídico de las comisiones de investigación», en *Teoría y realidad constitucional*, núm. 1, Madrid, 1998.
- Auzmendi del Solar, M.: «El control parlamentario a través de las comisiones de investigación», en García Roca, J. y Albertí, E. (Coords.), *Treinta años de Constitución*, Valencia, Tirant lo blanch, 2010, pp. 953 a 972.
- Da Silva Ochoa, J. C.: «La convocatoria de las reuniones parlamentarias», en Casas Bahamonde, M. E. y Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española. XXX Aniversario*, Madrid, Fundación Wolters Kluwer, 2008, pp. 1343-1346.
- García Mahamut, R.: *Las Comisiones Parlamentarias de Investigación en el Derecho Constitucional Español*, Madrid, McGraw Hill, 1996.
- Jiménez Díaz, A.: «Artículo 52», en Ripollés Serrano, M. R. (coord.): *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2012, pp. 437-445.
- Marañón Gómez, R.: «Título III. De las Cortes Generales», en Arévalo Gutiérrez, A. (dir.), *Introducción a la Constitución Española de 1978*, Madrid, Dykinson, 2018, pp. 115-148.
- Medina Rubio, R.: *La función constitucional de las Comisiones parlamentarias de investigación*, Madrid, Civitas y Universidad de Alicante, 1994.
- Osés Abando, J.: «Las comisiones parlamentarias de investigación. Balance de un modelo a reformar», en Pau i Vall, F. (coord.), *El control del gobierno en democracia. XIX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Madrid, Tecnos, 2013, pp. 235-266.

- Pau i Vall, F.: «Las comisiones de investigación parlamentaria», en Sarmiento Méndez, X. A. (coord.), *Manual AELPA del parlamentario*, Madrid, Wolters Kluwer, 2017, pp. 183-191.
- Porrás Ramírez, J. M.: «Las comisiones de investigación del Parlamento Europeo. Un instrumento de control necesitado de reforma», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 56, Madrid, 2017, pp. 201-231.
- Torres Bonet, M.: *Las comisiones de investigación, instrumentos de control parlamentario del gobierno*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1998.
- Torres Muro, I.: *Las comisiones parlamentarias de investigación*, Madrid, CEPC, 1998.
- «Las Comisiones parlamentarias de investigación», en Casas Bahamonde, M. E. y Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española. XXX Aniversario*, Madrid, Fundación Wolters Kluwer, 2008, pp. 1436-1442.
- Sáinz Moreno, F.: «Consideraciones sobre algunos límites del derecho a la información de las Cámaras», en *Instrumentos de información de las Cámaras parlamentarias*, Madrid, CEC, 1994, pp. 81-90.
- Santaolalla López, F.: *Derecho parlamentario español*, Madrid, Dykinson, 2013.
- Vila Ramos, B.: *Los sistemas de comisiones parlamentarias*, Madrid, CEPC, 2004.