

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS  
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

NOTA

**¿COMISIONES DE INVESTIGACIÓN PARA CONTROLAR  
AL GOBIERNO O A LA OPOSICIÓN?**por **Andrés Iván Dueñas Castrillo**

Profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Valladolid

**I. INTRODUCCIÓN**

El pasado octubre el Congreso de los Diputados aprobó la constitución de la Comisión de investigación sobre la “Operación Kitchen”, a propuesta de los dos Grupos Parlamentarios que apoyan al Gobierno: el Socialista y Unidas Podemos. Pocos días antes, el principal Grupo Parlamentario de la oposición, el Popular, también registró una propuesta para la creación una Comisión de investigación que fiscalizase la supuesta financiación irregular de uno de los partidos que conforman el Gobierno, Podemos. Sin embargo, tanto su Grupo Parlamentario como el Socialista, vetaron en la Junta de Portavoces que se votara esta posibilidad en el Pleno.

La ratificación por parte del Congreso de la creación de una Comisión de investigación a propuesta de la mayoría parlamentaria trae de nuevo consigo el debate sobre la regulación de este instrumento de control parlamentario. Este tipo de herramienta está llamada a fiscalizar la actuación del Gobierno pero, como se puede observar en este caso concreto, las Comisiones de investigación no pueden aprobarse por la minoría parlamentaria si se atiende a su regulación en el Reglamento del Congreso de los Diputados y del Senado. Más bien al contrario, como ha sucedido ahora, pueden usarse por quienes sustentan al Ejecutivo para controlar una posible actuación de la minoría o de un Gobierno anterior. ¿Es esta una regulación correcta o debería modificarse para que este tipo de Comisiones pudieran estar efectivamente en manos de la minoría parlamentaria?

**II. COMISIONES DE INVESTIGACIÓN COMO DERECHO  
DE LA OPOSICIÓN**

El artículo 76 CE regula de manera general las Comisiones de investigación y establece, en su apartado primero, que tanto Congreso como Senado, o ambas Cámaras conjuntamente, “podrán nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público”. El Reglamento del Congreso de los Diputados norma en su artículo 52.1 que “el Pleno del Congreso, a propuesta del Gobierno, de la Mesa, de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara, podrá acordar la creación de una Comisión de Investigación”. El Reglamento del Senado hace lo propio en su artículo 59.1, que dispone que “el Senado, a propuesta del Gobierno o de veinticinco Senadores que no pertenezcan al mismo Grupo parlamentario, podrá establecer Comisiones de Investigación o Especiales para realizar encuestas o estudios sobre cualquier asunto de interés público”. El problema de ambas regulaciones es que, aunque efectivamente la iniciativa para crear una Comisión de investigación está a disposición de la minoría parlamentaria (dos Grupos Parlamentarios o la quinta parte de diputados en el caso del Congreso y veinticinco senadores que no pertenezcan al mismo Grupo Parlamentario en el Senado), la constitución de este tipo de Comisiones las decide el Pleno por mayoría simple de votos. Es decir, que la decisión final de que se apruebe la creación de una Comisión de investigación está en manos de la mayoría parlamentaria. Esto podría ser algo contradictorio si se tiene en cuenta que están llamadas a ser un instrumento de

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS  
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

control de la minoría al Gobierno, aunque también, como se apuntará más adelante, pueden servir para fiscalizar actuaciones de Gobiernos anteriores que no se pudieron indagar en el pasado.

La mayoría de la doctrina sostiene que la regulación de las Comisiones de investigación ha de cambiar para que tanto la iniciativa como la decisión final de la constitución estén en manos de la minoría parlamentaria. Por ejemplo, Aranda Álvarez defiende que la Comisión se constituya automáticamente a instancia de una quinta parte de los parlamentarios o de dos Grupos Parlamentarios si ningún otro Grupo se posicionase en contra, en cuyo caso se debería debatir en Pleno y sólo podría ser rechazada mediante una mayoría cualificada. Teniendo en cuenta ello, para la no proliferación en exceso de este tipo de Comisiones, cada Grupo debería tener limitada la propuesta de constitución para no entorpecer el trabajo parlamentario (Aranda Álvarez, 2017: 46). Sánchez Muñoz, por su parte, argumenta lo mismo porque, en caso de que sólo se exigiese una mayoría absoluta para que fuera rechazada, no se resolvería el problema, una cuestión que había estado presente hasta 2015 en las Cortes de Castilla y León (Sánchez Muñoz, 2015: 431).

Efectivamente, en este Parlamento autonómico existe una interesante regulación de la constitución de las Comisiones de investigación, dado que, como estipula el artículo 50 de su Reglamento, se podrá constituir una Comisión de investigación a instancia de dos Grupos Parlamentarios o un quinto de los procuradores, entendiéndose creada si ningún Grupo manifestare su oposición en el plazo de quince días. Si así ocurriese, se debatirá la oposición de este Grupo en el Pleno y no se creará la Comisión si se opone la mayoría absoluta de los procuradores. Esta regulación ha impedido que se constituyese cualquier Comisión de investigación durante los más de 18 años de mayorías absolutas<sup>1</sup>, pero ha posibilitado la creación de hasta tres Comisiones de investigación entre 2015 y 2019<sup>2</sup>. Si la regulación fuese otra y la propuesta de constitución se debiera votar, no hubieran salido adelante, dado el empate que había en número de procuradores del partido que sustentaba al Gobierno y el resto de la oposición. Esta previsión normativa ha visibilizado su virtualidad, pero se ha mostrado insuficiente debido a que la organización de los trabajos de estas Comisiones no pudo desarrollarse como es debido porque estaba en manos de la mayoría parlamentaria (es decir, del Grupo Parlamentario que sustentaba al Gobierno que pretendía fiscalizarse). Tan es así que el Tribunal Constitucional, en su sentencia 12/2019, declaró que se había vulnerado el derecho a ejercer las funciones representativas (artículo 23.2 CE) de los procurados castellanoleoneses.

Si acudimos al Derecho comparado, se puede observar que existen regulaciones más ambiciosas de las Comisiones de investigación, tanto del punto de vista de su constitución como en el de su funcionamiento y organización de sus trabajos. Por ejemplo, el Parlamento Europeo permite la constitución de este tipo de Comisiones a instancia de un cuarto de los parlamentarios, como así estipula el artículo 226 del Tratado

1. "Las Cortes crearán la segunda Comisión de Investigación sobre el HUBU en un mes", *Burgos Noticias*, 9 de octubre de 2015

<http://www.burgosnoticias.com/actualidad/000594/las-cortes-crearan-la-segunda-comision-de-investigacion-sobre-el-hubu-en-un-mes>

2. (i) Comisión de investigación sobre los parques eólicos en Castilla y León: Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León, nº 30, 6 de octubre de 2015, pp. 2.560 y ss.

(ii) Comisión de investigación sobre los sobrecostes del Hospital Universitario de Burgos: Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León, nº 50, 10 de noviembre de 2015, pp. 5.866 y ss.

(iii) Comisión de investigación sobre la gestión de las Cajas de Ahorro: Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León, nº 291, 21 de junio de 2017, pp. 35.850 y ss.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS  
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

de Funcionamiento de la Unión Europea. Pero la normación más destacada en este sentido es la del Bundestag alemán. En la Cámara Baja germana, las Comisiones de investigación se entienden como un derecho de la oposición, pero también como una posibilidad que tiene a su alcance la mayoría parlamentaria con el objeto de fiscalizar las actuaciones del Gobierno anterior que no pudieron ser controladas, en relación con lo apuntado al inicio de estas páginas. Pero lo más interesante es que se permite crear las Comisiones a instancia de un cuarto de los diputados y la regulación de sus trabajos está en manos de la minoría, ya que el Presidente de la Comisión estará obligado a convocar una sesión de ésta si así se lo pide un cuarto de los miembros que la conforman (García Pechuán, 2001: 67). También el Reglamento de la Asamblea Nacional francesa dispone la posibilidad de que un Presidente de un Grupo de la oposición o minoritario pueda solicitar la constitución de una Comisión de investigación una vez por período de sesiones. Pero en este caso se somete a votación y se aprueba si así lo decide el Pleno por la mayoría (García-Escudero Márquez, 2008: 115), por lo que la oposición no cuenta con una disposición real de este instrumento de control.

La regulación alemana, en cuanto a la constitución, es la que ha seguido el Parlamento catalán, cuyo Reglamento permite la constitución de una Comisión de investigación de manera automática a instancia de tres Grupos Parlamentarios o un tercio de los diputados en su artículo 67.3, con la limitación de que los proponentes sólo podrán formalizar una cada año. También el Reglamento del Parlamento de Andalucía en su artículo 52.1 prevé una regulación parecida a la de las Cortes de Castilla y León: se entenderá constituida automáticamente si así lo solicita el Gobierno, un Grupo Parlamentario o la décima parte de los miembros de la Cámara y si ningún otro Grupo manifiesta su oposición. En caso de que ocurriese, el Pleno debatirá la no creación de la Comisión, algo que sucederá si votan a favor del rechazo de la Comisión la mayoría de los miembros de la Cámara. Es interesante apuntar que durante la legislatura pasada se registró una propuesta de reforma de Reglamento de las Cortes de Castilla y León, donde se disponía que una Comisión de investigación podría ser creada por la minoría parlamentaria y además ésta ordenaría sus trabajos. A su vez, se proponía la posibilidad de crear un comisionado instructor que sirviera de apoyo a la Comisión de investigación<sup>3</sup>.

**III. CONCLUSIONES**

La actual regulación de las Comisiones de investigación en el Congreso de los Diputados y en el Senado es un claro ejemplo de que ha de actualizarse la normación de este instrumento en sus Reglamentos. Hoy en día se prefiere hablar de control de la minoría sobre la mayoría y no tanto de Parlamento sobre el Gobierno. Los preceptos que se refieren a las Comisiones de investigación en los Reglamentos de Congreso y Senado son propios de esta última concepción, algo que ha cambiado con el tiempo. Aunque las experiencias en el Derecho comparado son interesantes, a veces no es necesario acudir a ellas para buscar unas soluciones que ya nos dan los propios Parlamentos autonómicos. Las regulaciones aquí señaladas, como la castellanoleonesa, la andaluza o la catalana, pueden marcar el camino a seguir para realizar una reforma en las Cortes Generales. Además, la experiencia de la última legislatura autonómica y el inicio de la actual están permitiendo observar los defectos de las previsiones reglamentarias que permiten la creación de Comisiones de investigación por la minoría, pero que luego dejan en manos de la mayoría sus trabajos e impiden concluir con el fin por el que se constituyeron. Lo podemos ver

**PORTADA**

en el caso de las Cortes de Castilla y León, donde incluso el Tribunal Constitucional se ha pronunciado al respecto.

**SUMARIO****PRESENTACIÓN**

Se puede concluir, de manera general, que las Comisiones de investigación han de ser un verdadero instrumento al servicio de la minoría parlamentaria, un genuino derecho de la oposición, aunque el Ejecutivo también pueda hacer uso de ellas para casos de Gobiernos anteriores que no pudieron ser fiscalizados.

**ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS  
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****BIBLIOGRAFÍA**

- ARANDA ÁLVAREZ, E. (2017): “El Reglamento del Congreso de los Diputados: propuestas para su reforma”, en Revista de Estudios Políticos, nº 175.
- GARCÍA PECHUÁN, M. (2013): “El control parlamentario del Gobierno en Alemania: el paradigma de la ley de régimen jurídico de las comisiones de investigación del Bundestag de 2001”, en PAU I VALL, F., El control del Gobierno en democracia-XIX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Tecnos, Madrid.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (2008): “La revitalización del Parlamento en la reforma constitucional francesa de 2008”, en Cuadernos de Derecho Público, nº 34-35.
- SÁNCHEZ MUÑOZ, O. (2015): “Los partidos y la desafección política: propuestas desde el campo del Derecho Constitucional”, en Teoría y Realidad Constitucional, nº 35. ■