

LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO. UN INSTRUMENTO DE CONTROL NECESITADO DE REFORMA

JOSÉ MARÍA PORRAS RAMÍREZ¹

jmporras@ugr.es

Cómo citar/Citation

Porras Ramírez, J. M. (2017).

Las comisiones de investigación del Parlamento Europeo.

Un instrumento de control necesitado de reforma.

Revista de Derecho Comunitario Europeo, 56, 201-231.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.56.06>

Resumen

La regulación de la Unión Europea relativa a las comisiones parlamentarias de investigación contiene demasiadas limitaciones que constriñen apreciablemente sus posibilidades de actuación. Así, ha de apelarse al Parlamento Europeo, habilitado por el art. 226.3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea para que ejercite su propia iniciativa y promueva, con el auxilio de la Comisión y del Consejo, una nueva regulación a ese efecto. En ese sentido, ha de considerarse urgente la corrección de sus deficiencias más relevantes a fin de mejorar el funcionamiento de dichas comisiones. El principal objetivo que se persigue alcanzar no ha de ser otro que extender y fortalecer las competencias del Parlamento Europeo, dado que posee, aún, instrumentos de control político de alcance restringido, no siempre homologables, como es el caso, a aquellos que se encuentran en poder de sus homólogos de los Estados miembros.

Palabras clave

PE; control político; comisiones de investigación.

¹ Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada.

THE EUROPEAN PARLIAMENT'S COMMITTEES OF INQUIRY. A CONTROL INSTRUMENT IN NEED OF REFORM

Abstract

It should be recognized the existence of too many limits in the European regulation on the parliamentary committees of inquiry. It should be appealed to the European Parliament, now empowered by art. 226.3 TFEU, to exercise its own initiative to promote, with the assistance of the Commission and the Council, a new regulation to that effect. Thereby it is urgent to correct the most important shortcomings observed in the current legislation in order to improve the functioning and efficiency of the committees activities. The main goal to achieve should be to broaden and strengthen the powers of the European Parliament, which is, after all, the most democratic institution in the Union, but which, nevertheless, still has restricted instruments of political control. In that sense it should be desirable to promote the full equivalence of those instruments with those already enjoyed by their counterparts in the Member States.

Keywords

European Parliament; political control; committees of inquiry.

LES COMMISSIONS D'ENQUÊTE DU PARLEMENT EUROPÉEN. UN INSTRUMENT DE CONTRÔLE QUI A BESOIN DE RÉFORMES

Résumé

Il faut reconnaître l'existence de trop de limites dans la régulation européenne sur les commissions parlementaires d'enquête. Elle devrait faire l'objet d'un appel au Parlement Européen, désormais habilité par l'art. 226.3 TFUE, d'exercer sa propre initiative en vue de promouvoir, avec l'assistance de la Commission et du Conseil, un nouveau règlement à cet effet. Il est donc urgent de corriger les déficiences plus importantes constatées dans la législation actuelle afin d'améliorer le fonctionnement et l'efficacité des activités des commissions. Le principal objectif à atteindre devrait être d'élargir et de renforcer les pouvoirs du Parlement Européen, qui est, après tout, l'institution plus démocratique de l'Union, mais qui a néanmoins des instruments de contrôle politique restreints. Dans ce sens, il conviendrait de promouvoir l'équivalence totale de ces instruments avec ceux déjà jadis jouis par leurs homologues des États membres.

Mots clés

Parlement Européen; contrôle politique; commissions d'enquête.

SUMARIO

I. LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS DE INVESTIGACIÓN COMO CUALIFICADOS INSTRUMENTOS DE CONTROL POLÍTICO. II. LOS OBSTÁCULOS PARA CONSTITUIR LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN Y EL DESTACADO PAPEL DE LOS PARTIDOS EN LA DETERMINACIÓN DE SU COMPOSICIÓN. III. LAS LIMITACIONES EN RELACIÓN CON EL OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN. IV. EL DEVALUADO ALCANCE DE UNAS COMPETENCIAS POTENCIALMENTE INCISIVAS: 1. El derecho a convocar testigos. 2. El derecho a consultar documentos. V. LA IMPORTANCIA DEL INFORME FINAL. VI. ALGUNAS CONCLUSIONES «DE LEGE FERENDA».

I. LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS DE INVESTIGACIÓN COMO CUALIFICADOS INSTRUMENTOS DE CONTROL POLÍTICO

Habida cuenta de que el art. 10.1 del Tratado de la Unión Europea (TUE) determina que el funcionamiento de la Unión Europea (UE) se basa en la democracia representativa, el Parlamento Europeo (PE), esto es, la institución política que más inmediatamente expresa ese principio², al encontrarse compuesta por los «representantes de los ciudadanos de la Unión» ante los que se considera políticamente responsable (arts. 10.2 y 14.2 TUE), ha experimentado una paulatina transformación orgánico-funcional incitada por el decisivo cambio que se introdujo en el procedimiento de elección de sus miembros.³ Tal evolución se inscribe en el curso de un proceso marcado por la tendencia, constante e ininterrumpida, que lleva a la democratización

² Armin VON BOGDANDY, «Founding Principles», en Armin VON BOGDANDY; Jürgen BAST (eds.), *Principles of European Constitutional Law*, New York/Munich, Hart/C. H. Beck, 2010, pp. 11-54, p. 50 y ss.; José María PORRAS RAMÍREZ, «Article 10 (Representative Democracy)», en Hermann-Joseph BLANKE; Stelio MANGIAMELI (eds.), *The Treaty on the European Union. A Commentary*, Berlin-Heidelberg, Springer, 2013, pp. 417-447, p. 420.

³ Acta anexa a la Decisión del Consejo 76/787/ECSC, EEC, Euratom (DO L 278/1, 1976), que entró en vigor el 1 de julio de 1978. Acerca de las dificultades que encontró la elaboración de tan notable regulación, véase, entre otros, André COCATRE-ZIELGIEN, «L'élection du Parlement Européen au suffrage universel et direct.

progresiva de las estructuras políticas de la UE, el cual se ha desarrollado en un contexto general de creciente integración de sus Estados miembros. Ello ha supuesto vincular, de forma paulatina, el método supranacional o comunitario de toma de decisiones, que implica la promoción y defensa de los intereses conjuntos, a la democracia representativa, generadora de legitimidad y una demanda consecuente de control y exigencia de responsabilidad política. De ese modo, el PE ha asumido una posición central en la compleja arquitectura institucional de la UE⁴ y ha pasado a desempeñar los cometidos y atribuciones que habitualmente desarrolla la Cámara Baja de un genuino Parlamento federal. Así, sus competencias, orientadas primordialmente al ejercicio de las funciones legislativa, consultiva, presupuestaria y de control (art. 14.1 TUE), no han hecho sino aumentar considerablemente, aunque este sufra, todavía, relevantes limitaciones, incoherentes con la posición señalada⁵. De ahí que deba considerarse que el esfuerzo emprendido para fortalecer su papel institucional no pueda considerarse completado.

En cualquier caso, como resulta inherente a cualquier institución parlamentaria digna de ese nombre, el ejercicio de la función de control político por parte del PE (art. 14 TUE) ha adquirido una relevancia notable y una incidencia creciente⁶. Eso explica por qué se le ha dotado de una amplia gama

La decision et l'acte du Conseil des Communautés Européennes du 20 Septembre 1976», *Annuaire Français du Droit International*, núm. 22, 1976, pp. 987-1004.

⁴ Stelio MANGIAMELI, «Article 14 (The European Parliament)», en BLANKE; MANGIAMELI (eds.), *op. cit.*, pp. 587-614, p. 588.

⁵ Así, por ejemplo, no puede ejercer la iniciativa legislativa, aunque pueda instar a la Comisión a presentarla (art. 225 TFUE); se somete al Consejo en los procedimientos legislativos especiales (art. 289.2 TFUE); no establece, por sí mismo, el estatuto y las condiciones generales de ejercicio de las funciones de sus miembros, ni su propio régimen fiscal (art. 223.2 TFUE); y posee una muy restringida capacidad de control sobre las actuaciones del Consejo Europeo y del Banco Central Europeo. Además, se ve marginado en el ámbito de la eurozona, a tenor de lo dispuesto en el Tratado que establece el Mecanismo Europeo de Estabilidad.

⁶ Luciano BARDI, Piero IGNAZI, *Il Parlamento Europeo*, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 32 y ss.; Richard CORBETT, Francis JACOBS, Michael SCHACKLETON, *The European Parliament*, London, John Harper Publishing, 8th edition, 2011, p. 42; Olivier COSTA, Florent SAINT MARTIN, «*Le Parlement Européen*», Paris, La Documentation Française, 2.^{ème} édition, 2011, p. 84; Gregorio GARZÓN CLARIANA, «El control parlamentario del Ejecutivo de la Unión Europea», en Francesc PAU i VALLS (coord.), *El control del Gobierno en democracia*. XIX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Madrid, Tecnos, 2013, pp. 19-40; p 19, Stelio MANGIAMELI, «Il ruolo del Parlamento Europeo e il principio della democrazia

de instrumentos específicos, tanto ordinarios como extraordinarios, orientados a la satisfacción de ese fin, en relación con los actos de las instituciones u organismos de la UE y de las autoridades de los Estados miembros, que lo facultan para fiscalizar políticamente, esto es, emitiendo el correspondiente juicio valorativo de conveniencia u oportunidad, las distintas actuaciones que se desarrollan en el marco de la UE, atendiendo muy especialmente a las que protagoniza la Comisión (art. 230 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea [TFUE]), en tanto que Ejecutivo de la UE, vinculado a este a través de una estrecha relación fiduciaria (art. 17.7 TUE)⁷.

Así, el PE se sirve de preguntas (arts. 128-131 del Reglamento del Parlamento Europeo [RPE]), solicitudes de información y comparecencias (art. 230 TFUE y 124 RPE), evalúa y discute tanto el informe general anual que le presenta la Comisión (art. 233 TFUE y 132 RPE) como los sectoriales que le eleva el Ejecutivo europeo; además de los demás informes y declaraciones provenientes de otras instituciones y órganos de la UE [(art. 15.6 d) TUE; 228.1, 233, 284.3, 287.4 TFUE y 123-127 RPE)]. A su vez, ejerce su «derecho de investigación» recurriendo a la creación de comisiones temporales de ese nombre (art. 226 TFUE y 198 RPE); y, llegado el caso, exige responsabilidad política a la Comisión promoviendo una moción de censura contra esta (arts. 17.8 TUE, 234 TFUE y 119 RPE), como contrapartida a la confianza que, en su día, le otorgó a su presidente y a los demás miembros de aquella (art. 17.7 TUE y 117 RPE). A través de estas vías complementarias, el PE se comporta de manera similar a la de cualquier otra asamblea parlamentaria al uso. Mas, en ciertos supuestos, la efectividad de sus instrumentos de control dista, aún, de parangonarse con la que alcanzan aquellos en poder de sus homólogos estatales. De ahí que deba abogarse por su reforma y mejora.

Y este el caso de las comisiones de investigación, en relación a las cuales el art. 226 (1) TFUE dispone la competencia del PE para proceder a crearlas, «en cumplimiento de sus cometidos», a fin de «examinar [...] alegaciones de infracción o de mala administración en la aplicación del Derecho de la Unión». Semejante objetivo fiscalizador lo desarrollará dicha institución, «sin perjuicio de las competencias que los Tratados confieren a otras instituciones u órganos», «a petición de la cuarta parte de los miembros que lo componen».

rappresentativa», en *Teoria del Diritto e dello Stato*, 2008, pp. 491-509, p. 504; Robert SCHÜTZE, *European Constitutional Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012, p. 98.

⁷ Anthony ARNULL, Daniel WINCOTT, *Accountability and Legitimacy in the European Union*, Oxford University Press, 2002, pp. 22 y ss. Carol HARLOW, *Accountability in the European Union*, Oxford University Press, 2002, p. 10 y ss.

De ese modo, lo que originariamente comenzó siendo un «mecanismo informal para maximizar la influencia del PE, dentro de un marco institucional formal, relativamente restrictivo»⁸, hoy se ha convertido en un instrumento cualificado, aunque extraordinario, de control que se asimila, cada vez más, al que poseen los Parlamentos de los Estados miembros. Mediante este se pretende determinar políticamente si alguno de los actores indicados ha violado, en el cumplimiento de sus responsabilidades, el derecho de la UE o ha incurrido en un supuesto de «mala administración» en su aplicación⁹.

Tan específico cometido explica la necesidad de distinguir, inicialmente, las comisiones de investigación de las llamadas *comisiones especiales*, a las que se refiere el artículo 197 RPE, ya que estas otras —asimismo, comisiones temporales— se crean de resultas de una propuesta de la Conferencia de Presidentes con el fin concreto de esclarecer los hechos relativos a cuestiones o asuntos para los que se considera políticamente inconveniente o improcedente la constitución de una comisión de investigación; como sucede cuando la materia que se debe tratar afecta a terceros Estados o guarda relación con normas que no pertenecen al derecho de la UE¹⁰. A esa diferencia cualitativa se une, además, el hecho de que, a pesar de que la regulación de las comisiones especiales es objeto de la competencia plena del PE, la reglamentación de las comisiones de investigación —dada la trascendencia, en todo caso, interna a la UE de los asuntos que les corresponden dilucidar— no lo sea. Así, a esos efectos, el art. 226 (3) TFUE requiere que la iniciativa parlamentaria se acoja a un procedimiento legislativo especial, que exige la previa aprobación del Consejo y de la Comisión¹¹.

A este respecto, ha de indicarse que las primeras comisiones de investigación se crearon tras las elecciones parlamentarias de 1979, sin merecer, aún, la previsión de los Tratados. Así, hasta diez llegaron a constituirse. Bastó con

⁸ Como referencia ya clásica, véase, Michael SCHACKLETON, «The European Parliament's New Committees of Inquiry: Tiger or Paper Tiger?», *Journal of Common Market Studies*, 36 (1), 1998, pp. 115-130, p. 115.

⁹ Andrea BIONDI, Piet EECKOUT, Stefanie RIPLEY, *EU after Lisbon*, Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 56.

¹⁰ Han de destacarse, como ejemplos de «comisiones parlamentarias especiales», las creadas tanto para hacer un seguimiento de la supuesta realización de escalas aéreas en Estados europeos por parte de la CIA, en el marco de operaciones de traslado clandestino de prisioneros talibanes a cárceles de los Estados Unidos (Decisión del PE de 18 de enero de 2006, B6-0051/2006), como la instituida en relación con el llamado sistema de interceptación de comunicaciones «ECHELON» (Decisión de 5 de julio de 2000, B5-0593/2000).

¹¹ GARZÓN CLARIANA, *op. cit.*, p. 26.

apelar a que el RPE contemplaba su existencia. No obstante, su ausencia del derecho primario de la UE planteó un inconveniente significativo: más allá de lo dispuesto en el referido RPE dichas comisiones carecían del necesario *locus standi* que las facultara para reclamar y recibir la cooperación de instancias externas al propio Parlamento. De ahí que las instituciones u órganos de la UE y las autoridades de los Estados miembros solo se avinieran a colaborar con las mismas de forma esporádica y discrecional, lo que dificultó, de manera a veces notable, el desarrollo de sus averiguaciones¹². Este hecho motivó que el TUE, adoptado en Maastricht, introdujera finalmente su regulación (artículo 138 C, posteriormente artículo 193 CE), la cual acabó concediendo la necesaria base jurídica al PE para el ejercicio, sin las mencionadas restricciones jurídicas, de su derecho a investigar¹³.

Al tiempo, dicho Tratado instaba al PE, al Consejo y a la Comisión a que firmaran un acuerdo interinstitucional que, al vincular jurídicamente a sus partes signatarias¹⁴, regulara detalladamente la extensión de dicha prerrogativa de control. De ese modo, una vez alcanzado el necesario y difícil compromiso entre tales instituciones, que exigió superar el profundo desacuerdo de partida entre el PE y el Consejo, se dispuso, por fin, del instrumento jurídico que, desde 1995, rige el ejercicio de la facultad de investigación parlamentaria¹⁵. Este, combinado con las previsiones contenidas en el RPE¹⁶, expresa los requisitos necesarios para constituir una comisión parlamentaria de investigación, establece sus competencias y determina su *modus operandi* en relación con la materia o asunto controvertido que es objeto de sus averiguaciones.

¹² El «Rapport Prout» (A2-100/86) contenía, ya, una propuesta de mejora del derecho de investigación del Parlamento Europeo, a fin de equipararlo plenamente al existente en los parlamentos de los Estados miembros.

¹³ SCHACKLETON, *op. cit.*, p. 116. El «Rapport Musso» (Resolución PE A3-0302/92, 2, 17.12.1992, DO L 1992 C21/147), que proponía una ambiciosa regulación no fue tenido en cuenta.

¹⁴ Acerca del valor jurídico vinculante de los acuerdos interinstitucionales, en tanto que actos jurídicos atípicos de la UE, véase Bruno DE WITTE, «Legal Instruments and Law-Making in the Lisbon Treaty», en Stefan GRILLER; Jacques ZILLER (eds.), *The Lisbon Treaty: EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?*, Wien/New York, 2008, pp. 78-108, p. 102.

¹⁵ Aprobado por Decisión 95/167/CE, Euratom, CECA, del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, de 19 de abril de 1995, relativa a las modalidades de ejercicio del derecho de investigación del Parlamento Europeo (DO L 113, de 19 de mayo de 1995, p. 1).

¹⁶ Hoy expresadas en su prolijo art. 198.

Con todo, a pesar de las similitudes que muestra la regulación vigente con las normas análogas dispuestas en los diferentes Estados miembros y pese a que deban reconocerse los significativos avances experimentados, fruto de la propia práctica parlamentaria, lo cierto es que aún persisten diferencias sustanciales que han de ser superadas, las cuales nos llevan a considerar insuficiente y escasamente ambiciosa la regulación que la UE ofrece de este cualificado instrumento de control, por las razones que seguidamente se pondrán de manifiesto. Mas son motivaciones políticas evidentes, referidas a la escasa voluntad de facilitar, aun con todas sus limitaciones, la puesta en práctica de un incisivo mecanismo de exigencia de rendición de cuentas en el seno de la UE, las que explican la escasa disposición demostrada, hasta ahora, para autorizar su constitución, siempre que esta es solicitada. Así, solo se han establecido, hasta el presente, cinco comisiones temporales de investigación desde que los Tratados regularan su existencia¹⁷.

Cumple seguidamente analizar, de forma necesariamente crítica, la normativa dispuesta para ordenar la constitución y el funcionamiento de tales comisiones. De dicho estudio se desprende, como se aspira a demostrar, la necesidad de proceder a su sustitución, dadas sus insuficiencias y lagunas, por aquella otra a la que el art. 226 (3) TFUE insta a aprobar, mediante reglamento, con la intención de reforzar las posibilidades de desarrollo de un excepcional instrumento de control, que debe estar a la altura de la posición de centralidad democrática asignada por los Tratados al PE¹⁸.

¹⁷ Comisión Temporal de Investigación referida al fraude en el Sistema de Tránsito Comunitario (1996-1997) (DO 1996, C7/1, TRANSIT); Comisión Temporal de Investigación acerca de la crisis causada por la BSE (encefalopatía espongiforme bovina) o «mal de las vacas locas» (1996-1997) (DO 1996, C239/1, ESB); y Comisión Temporal de Investigación acerca de la crisis de EQUI (Sociedad Equitativa de Seguros de Vida) (2006-2007). Actualmente, se encuentran desarrollando sus trabajos la Comisión Temporal de Investigación referida al fraude en el control de la «medición de las emisiones en el sector del automóvil» (EMIS) [(Decisión (UE) 2016/34 del Parlamento Europeo, de 17 de diciembre de 2015 (DO L 15.1.2016)); y la Comisión Temporal de Investigación «sobre bloqueo de capitales, elusión fiscal y evasión fiscal» (PANA), que analiza los llamados «Papeles de Panamá», [(Decisión (UE) 2016/1021 del PE, de 8 de junio de 2016 (DO L 166/10 24.6.2016)].

¹⁸ Véase, entre otros documentos que se deben destacar, que insisten en la necesidad de reforzar el derecho de investigación del PE: el Informe de 14 de octubre de 2011 de la Comisión de Asuntos Constitucionales del PE, que tuvo como ponente al diputado británico David Martin (A7-0352/2011). Más recientemente, véase, el Proyecto de Informe sobre posibles modificaciones y ajustes de la actual configuración institucional de la UE, de la Comisión de Asuntos Constitucionales del PE, de 5/7/2016, del que es

II. LOS OBSTÁCULOS PARA CONSTITUIR LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN Y EL DESTACADO PAPEL DE LOS PARTIDOS EN LA DETERMINACIÓN DE SU COMPOSICIÓN

El primer problema que encontramos se refiere a la dificultad que ofrece habitualmente la constitución de una comisión de investigación en el seno del PE. De ello dan testimonio las numerosas iniciativas políticas que, demasiado a menudo, se ven frustradas en ese sentido. Canalizarlas jurídicamente encuentra el obstáculo, no siempre salvable, que establece el derecho originario de la UE. Así, el art. 226 (1) TFUE, que reproduce lo ya expresado en el art. 193 (1) TCE, dispone que el PE, «en cumplimiento de sus cometidos y a petición de una cuarta parte de los miembros que lo componen, podrá constituir una comisión temporal de investigación...». Asimismo, tanto el art. 198 RPE como el art. 2 AII, que determina las «modalidades de ejercicio del derecho de investigación del PE», reiteran, como no podía ser de otro modo, esa potestad discrecional que se reserva el plenario de la institución¹⁹. De tales normas, cabe deducir que la asamblea, considerada en su conjunto, no contrae obligación alguna de asumir esas iniciativas. Por lo tanto, aunque una cuarta parte de los miembros del PE, esto es, 187 de los 751, así lo soliciten, fundamentando detalladamente su petición²⁰, si el Pleno, a propuesta nece-

ponente al diputado belga Guy Verhofstadt. De acuerdo con el punto 48 del citado Proyecto de Informe se «insiste en que el derecho de investigación del Parlamento Europeo debe reforzarse y este debe recibir poderes específicos, reales y claramente delimitados, más ajustados a su envergadura política y sus competencias, incluido el derecho a citar a testigos, a disponer de acceso pleno a documentos, a llevar a cabo inspecciones in situ y a imponer sanciones en caso de incumplimiento» [2014/2248 (INI)].

¹⁹ En una ocasión, anterior al TUE, llegó a cuestionarse la decisión del PE de autorizar la constitución de una comisión de investigación a través de un recurso de anulación, interpuesto ante el Tribunal de Justicia (art. 263.1 TFUE, antiguo art. 230 TCE). En su pronunciamiento, el Tribunal de Luxemburgo determinó que dicha decisión parlamentaria carecía de efectos jurídicos «vis-a-vis», frente a terceros, ya que incidía exclusivamente en la organización interna de los trabajos parlamentarios. Sin embargo, cabe considerar que la inclusión, a partir de 1992 (art. 193 TCE y, hoy, art. 226 TFUE), del derecho de investigación de las comisiones en los Tratados, sin duda, vendría a modificar el alcance y el sentido de un pronunciamiento judicial que recayera sobre un recurso de contenido análogo. Véase Auto del TJUE de 4 de junio de 1986, 78/85 Grupo de las Derechas Europeas/Parlamento Europeo, apdo. 11.

²⁰ Ex art. 2.5 AII, solo podrá constituirse o volver a constituirse una comisión de investigación para indagar hechos que ya hayan sido objeto de investigación por parte de otra comisión previa, si han transcurrido un mínimo de doce meses a partir de la

sariamente favorable de la Conferencia de Presidentes, no considera oportuno o conveniente acoger dicha demanda, tendrá perfecto derecho a rechazar, por mera mayoría simple, la constitución de una comisión de investigación (art. 198.3 RPE)²¹.

De este modo, se faculta a la mayoría a imponer su voluntad a las minorías, con lo que se impide que los derechos de estas queden garantizados para asegurar el ejercicio efectivo de semejante instrumento de control político. Y es que, en buena lógica democrática y parlamentaria, dicho mecanismo se concibe para que lo impulsen y desarrollen quienes deseen llevar a cabo la tarea de fiscalización, sin someterse a los dictados de una mayoría, habitualmente más proclive a sostener y no cuestionar a las instituciones, órganos y organismos de la UE, en general, y a su Ejecutivo, en especial, que a promover la investigación acerca del desarrollo de sus actuaciones políticamente más controvertidas²². Se convierte así, en cierto sentido, a instrumentos potenciales y cualificados de control político en meros órganos vicarios o auxiliares del PE.

Asistimos, de ese modo, a un retroceso en relación con lo dispuesto con anterioridad a la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, un período durante el cual el RPE, en su versión de 1981, ordenaba, en su art. 95.1, la automática constitución de una comisión temporal de investigación si así lo solicitaba la cuarta parte de sus miembros, no previéndose la posibilidad de que el Pleno tuviera reconocida capacidad alguna de oponerse a ello²³. Semejante

presentación del informe correspondiente por parte de aquélla y se demuestra la aparición de hechos nuevos que así lo justifican.

²¹ Christian SYRIER, *The Investigative Function of the European Parliament. Holding the EU Executive to Account by Conducting Investigations*, Oisterwijk, Wolf Legal Publishers, 2013, p. 26.

²² Stefanie HÖPFNER, *Parlamentarische Kontrolle in Deutschland und in der Europäischen Union. Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsschüsse des Deutschen Bundestages und des Europäischen Parlaments*, Verlag Dr. Kovac, Hamburg, 2004, p. 111. Esta autora trata de explicar dicho contraste con los parlamentos de los Estados miembros subrayando la posición de relativa debilidad jurídica que aun acusa el PE en el marco de la arquitectura institucional de la UE; un hecho que aún impide su plena equiparación funcional a sus homólogos de los Estados miembros. No en vano, la dialéctica mayoría-minorías no es tan nítida como en aquellos; al tiempo que no existe un gobierno de la UE, en el estadio actual de la integración europea, sujeto a un control parlamentario completo por parte del Parlamento Europeo. Véase, asimismo, subrayando sus limitaciones, lo indicado *supra* nota 4.

²³ El RPE, en su versión de 1987, disponía de algo idéntico en su art. 109. Analizan este fructífero período CORBETT, JAKOBS, SCHACKLETON, *op. cit.*, p. 331 y ss.

regulación se inspiraba en el modelo alemán²⁴, que contempla expresamente la obligación que ha de asumir el respectivo Parlamento de autorizar, en todo caso, la constitución de una comisión de investigación, siempre que dicha solicitud, debidamente fundamentada, aparezca suscrita por una fracción minoritaria, aunque significativa, de diputados, consistente en una cuarta parte de total de aquellos²⁵. Dicha disposición facilitó la constitución de las comisiones durante dicho período de tiempo, un hecho que se vio frenado como consecuencia del cambio normativo introducido por el art. 193 TCE, hoy reproducido literalmente en el art. 226.1 TFUE. Esa involución normativa ha supuesto, bien la neutralización de la mayoría de tales iniciativas, bien su desvío a través de las más inocuas e intrascendentes comisiones parlamentarias especiales, que carecen de poderes de investigación²⁶. Por tanto, el recurso a aquellas aparece así reducido a una suerte de *ultima ratio* que se reserva para casos excepcionales, lo que ha causado «grandes escándalos», que exigen investigaciones ineludibles de gran envergadura²⁷.

Aun así, a pesar de las limitaciones normativas señaladas²⁸, ha de tenerse en cuenta un elemento novedoso que parece haber devuelto el protagonismo, en parte perdido, a las comisiones de investigación. Este encuentra expresión en la consistencia creciente alcanzada por los partidos políticos europeos desde los inicios de la actual Legislatura (2014-2019)²⁹. Durante este período, se

²⁴ Véase, como paradigma, el art. 44.1 LFB: «El Bundestag tiene el derecho y, a petición de una cuarta parte de sus miembros, el deber de nombrar una Comisión de Investigación encargada de reunir las pruebas necesarias en sesiones públicas. Podrá excluirse la presencia del público».

²⁵ Véase Wilhelm LEHMANN, *Parliamentary Committees of Inquiry in National Systems: A Comparative Survey of EU Member States*, Directorate-General for Internal Policies. Policy Department C: Citizen's Rights and Constitutional Affairs. Brussels, European Parliament, 2010, p. 10. Asimismo, Portugal, Letonia y Lituania secundan que una minoría pueda exigir la constitución de comisiones de investigación.

²⁶ GARZÓN CLARIANA, *op. cit.*, p. 26.

²⁷ Así lo considera, justamente, Niklas GÖRLITZ, «Le droit d' enquête du Parlement Européen», en *Cahiers de Droit Européen*, vol. XLIX, núm. 3, 2013, pp. 783-819, pp. 809 y 818.

²⁸ Ya apuntadas en el importante Anexo al Informe Final de la comisión de investigación EQUI [(2006/2199 (INI). A6-0203/2007 final)], pp. 349-355.

²⁹ En un plano normativo, a ello ha contribuido la nueva y actualizada normativa atinente a los mismos, que se recoge en el Reglamento (UE, Euratom), núm. 1141/2014, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014, sobre el estatuto y la financiación de los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas (DO L 317/1 [2014]).

han situado en un primer plano de visibilidad política los problemas y las necesidades que acucian a la UE en su conjunto, una circunstancia que ha estimulado el compromiso de los partidos europeos con el desempeño de un papel más activo en el seno un PE cada vez más consciente de la necesidad de sacar partido del fortalecimiento de sus competencias en materia de control político, ocasionadas por el Tratado de Lisboa³⁰. A ello ha contribuido decisivamente la actual crisis política, social, económica y financiera que sufre la UE, la cual ha favorecido la multiplicación de las iniciativas parlamentarias de fiscalización de las instituciones, órganos y organismos de la UE³¹. De ahí que en los dos primeros años de Legislatura se haya instado la creación, y la Cámara haya autorizado la constitución, con gran respaldo de sus miembros, de dos comisiones de investigación sobre asuntos de notable trascendencia pública e interés general³².

Sin soslayar, por tanto, en modo alguno, la conveniencia, *de lege ferenda*, de modificar la normativa vigente, a fin de que esta obligue al PE a acoger la solicitud de constitución de una comisión de investigación, cuando, siquiera, una cuarta parte de sus miembros así se lo demande motivadamente; la realidad política ha, en parte, compensado esa traba normativa, demostrando la dificultad que entraña, hoy, desatender peticiones respaldadas por partidos políticos, que, al tiempo que se muestran cada vez más receptivos a los problemas y demandas ciudadanas, expresadas y discutidas en el marco de un emergente «espacio público europeo», cuentan con la autonomía necesaria y

³⁰ Luciano BARDI, «Parties and Party System in the European Union», en Gregorio GARZÓN CLARIANA (ed.), *Ciudadanía europea y democracia. La reforma del Acta Electoral Europea y de los partidos políticos europeos*, Marcial Pons, Madrid, pp. 137-150.

³¹ Franco MOSCONI, Antonio PADOA SCHIOPPA, «Making Better Use of the European Parliament's Powers», en Gianni BONVICINI (ed.), *Democracy in the EU and the Role of the European Parliament*, Istituto Affari Internazionali, Rome, 2009, pp. 13-22, p. 14.

³² Decisión (UE) 2016/34 del Parlamento Europeo, de 17 de diciembre de 2015, «sobre la constitución, el establecimiento de las competencias, la composición numérica y la duración del mandato de la Comisión de Investigación sobre la medición de las emisiones en el sector del automóvil» (DO L 10/13 de 15 de enero de 2016); y Decisión (UE) 2016/1021 del PE, de 8 de junio de 2016 «sobre la constitución, las competencias, la composición numérica y la duración del mandato de la Comisión de Investigación encargada de examinar las alegaciones de infracción y de mala administración en la aplicación del Derecho de la Unión en relación con el blanqueo de capitales y la elusión y la evasión fiscales» (DO L 166/10 de 24 de junio de 2016).

el sostén parlamentario suficiente para activar la materialización de tan cualificado instrumento de control, puesto a disposición de la Eurocámara³³.

Eso explica, además, el decisivo papel que estos desempeñan en la determinación de la composición, siempre variable, de cada comisión. Así, se pone de manifiesto en la elección por parte del Pleno del PE de los miembros titulares y suplentes, entre los candidatos propuestos por los grupos políticos representados³⁴. Será, por tanto, el sistema de partidos quien, a la postre, autorregule el acuerdo y dé traslado de este a la Conferencia de Presidentes³⁵, que lo elevará al Pleno para que lo ratifique; lo que asegurará, en todo caso, el predominio de los miembros pertenecientes a los grupos políticos que cuentan con una más numerosa representación parlamentaria³⁶. De ese modo, la composición final de las comisiones, que reflejará, «en la medida de lo posible» a todo el arco político parlamentario, sin ser numerosa en exceso, a fin de facilitar la agilidad y eficacia de sus trabajos³⁷, se revelará proporcional a la importancia cuantitativa alcanzada por los distintos grupos políticos representados en la Eurocámara.

Algo análogo sucederá en el interior de la propia comisión, que goza de autonomía para elegir a su presidente, a sus dos vicepresidentes y a los ponentes, los cuales habrán de desempeñar cometidos muy destacados, bien determinando la agenda, bien dirigiendo el desarrollo de los trabajos y reuniones, bien redactando el informe final, que trasladará sus propuestas al pleno de la comisión para que sea aquel quien lo enmienda y vote finalmente. De ahí el interés constantemente expresado por los grupos mayoritarios por copar tales puestos, aun a costa de respetar ciertos equilibrios, como el que conlleva el compromiso convertido, hoy, en una loable costumbre parlamentaria, que establece que el presidente y el ponente de una comisión hayan de pertenecer a grupos políti-

³³ GÖRLITZ, *op. cit.*, pp. 812-813.

³⁴ Arts. 199 y 200 RPE.

³⁵ Para impedir interpretaciones abusivas por parte de la Conferencia de Presidentes, se reconoce el derecho a que un mínimo de cuarenta diputados puedan presentar enmiendas a las propuestas de composición de las comisiones de investigación. No obstante, el Pleno del Parlamento se pronunciará finalmente al respecto, en votación secreta. Véase los arts. 198.11 y 199.2 RPE.

³⁶ Élisabeth VALLET, «Les commissions d'enquête du Parlement Européen», *Revue de Droit Public et de la Science Politique en France et a l'étranger*, núm. 5, 2002, pp. 1441-1458, p. 1449.

³⁷ En la actualidad, la Comisión Temporal de Investigación EMIS, que analiza el fraude en las emisiones de diesel de los vehículos, se compone de cuarenta y cinco miembros; y la Comisión Temporal de Investigación que estudia los llamados «Papeles de Panamá», se compone de 65 miembros.

cos distintos³⁸. O el que garantiza que el desarrollo de sus trabajos, como los del resto de miembros de la comisión, se encuentren protegidos por el secreto y la confidencialidad, a pesar de la llamativa inexistencia de un procedimiento específico dispuesto al efecto³⁹, lo que contrasta desfavorablemente con la detallada reglamentación observada en la mayoría de los Estados miembros⁴⁰.

III. LAS LIMITACIONES EN RELACIÓN CON EL OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN

La decisión de constituir una comisión temporal de investigación implica la determinación de su finalidad u objeto, el cual acota el mandato que recibe del PE —más allá del cual no podrá realizar sus trabajos— y el plazo límite existente para la entrega de su informe de conclusión⁴¹. En todo caso, el asunto —o la cuestión— que se ha de indagar, debidamente fundamentado, tal y como se definió en la solicitud correspondiente, no podrá ser motivo de enmiendas que corrijan o sustituyan la voluntad original de los proponentes. De ahí que este, una vez hecho público, deba ser aceptado o rechazado *in totum* en la decisión de acceder a la creación y constitución de la comisión⁴². No obstante, más allá de lo afirmado por la norma, lo cierto es que, en la práctica, tal y como se ha venido observando, tanto la Conferencia de Presidentes como el Pleno cuentan con la vía reservada de la presión política para modificar, de hecho, las intenciones originales de los solicitantes. Una presión que suele traducirse en la amenaza de no aprobar su iniciativa, si esta no reconduce

³⁸ CORBETT, JAKOBS, SHACKLETON, *op. cit.*, p. 147.

³⁹ Se ha previsto que el PE adopte las medidas administrativas y las normas de procedimiento necesarias para garantizar dicho secreto y confidencialidad, debiendo velar el presidente y la Mesa de cada comisión por su correcta observancia. Pero, hasta el presente, solo se contempla la aplicación del muy parcial e insuficiente Anexo VII al RPE, referido al manejo de «Documentos e información confidencial y sensible», adoptado por Decisión del PE de 15 de febrero de 1989 y modificado por Decisión de este, de 13 de noviembre de 2001. Véase los arts. 198.8 RPE y 4.2 del AII de 1995.

⁴⁰ Atendiendo al paradigmático modelo alemán, véase las secciones 15 y 16 de la «Untersuchungsausschussgesetz» (Committees of Inquiry Act, de 19 de junio de 2001). *German Federal Law Gazette* I, p. 1142.

⁴¹ Dichos extremos se publicarán en el *Diario Oficial de la Unión Europea* (art. 2.1 *in fine* del AII de 1995).

⁴² Art. 198.11 (3) RPE.

sus objetivos de acuerdo con las sugerencias formuladas por dichos órganos parlamentarios⁴³.

En cualquier caso, el propósito general que ha de animar la creación de una comisión de investigación ha de circunscribirse a «examinar las alegaciones de infracción o de mala administración en la aplicación del Derecho de la Unión, que resultaren 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» (art. 198.1 RPE). Se confirma, así, la superación del propósito restrictivo que animaba la expresión original «asuntos específicos», la cual se contenía en la versión del RPE de 1981, que pretendía reducir, en exceso, las posibilidades de actuación de las comisiones de referencia. Así, tal y como en su modificada versión de 1987 se vino a reconocer⁴⁴, los Tratados se han acabado haciendo eco de la voluntad de extender el radio de actuación de aquellas. En la práctica esto ha venido a significar que las comisiones de investigación, dado su carácter especializado, se encuentran capacitadas para analizar cualquier cuestión o asunto público, concreta y claramente definido, acaecido en el pasado o aún en curso de desarrollo, que se relacione directamente con la aplicación del derecho de la UE, en el marco de las competencias asumidas por el PE, en virtud de los Tratados.

En este sentido, hay que señalar que, conforme al Tratado de Lisboa, también los asuntos referidos a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ) podrán someterse al escrutinio de las comisiones parlamentarias de investigación, al haber desaparecido la restricción contenida en el art. 193 TCE, la cual traía causa de la entonces vigente estructura de pilares⁴⁵. El consiguiente abandono de esta ha producido, por tanto, una extensión muy significativa de las materias o asuntos que pueden ser objeto potencial de investigación parlamentaria a través de una comisión temporal de este nombre. Asimismo, más recientemente, se advierte una ampliación del derecho de investigación del PE en relación

⁴³ Christian SYRIER, *op. cit.*, p. 27.

⁴⁴ European Parliament (1986). Working Document Incorporating Proposed Amendments to the Rules of Procedure Concerning Committees of Inquiry [A2-100(86), 15.8.1986], p. 11.

⁴⁵ El art. 193 TCE restringía el ejercicio del derecho de investigación al llamado «Derecho de la Comunidad», excluyendo así a las materias referidas a los llamados segundo y tercer pilar. De ese modo, en las ocasiones en que el PE se mostró deseoso de indagar algún asunto relativo a dichas materias, se vio obligado a constituir, a esos efectos, en vez de comisiones de investigación, como hubiera sido su intención, meras comisiones parlamentarias especiales.

con el Mecanismo Único de Supervisión Bancaria. Así, se ha dispuesto que el Banco Central Europeo (BCE) se comprometa, en ese sentido, a prestar su «cooperación más sincera» con aquel, conforme a lo dispuesto en el TFUE⁴⁶.

En relación con esos asuntos, no solo se habilita para investigar aquellos que supongan una «infracción [...] en la aplicación del Derecho de la Unión», sino, también, los supuestos de «mala administración», que engloban prácticas como «las irregularidades» y «las omisiones administrativas», «los abusos de poder», «las negligencias», «los procedimientos ilícitos», «los agravios comparativos», «los tratos injustos y discriminatorios», «los casos de mal funcionamiento» o «incompetencia», «las demoras injustificadas», «la falta de información» o «la negativa a facilitarla», entre otros que no dan lugar a una lista cerrada⁴⁷. Dicha definición delimita significativamente el objeto de investigación potencial de las comisiones, ya que conlleva el entendimiento de que el referido derecho de investigación no podrá ser utilizado como un instrumento para examinar y evaluar políticas generales de la UE o indagar asuntos con la única intención de hacer propuestas normativas o insinuar políticas de futuro. Serán, más bien, las comisiones permanentes y las temporales, llamadas especiales, las que llevarán a cabo, en todo caso, esas tareas, ajenas a lo previsto en el art. 226 TFUE⁴⁸.

En todo caso, este precepto insiste, en su párrafo 1, en que la investigación que esas comisiones promuevan deberá llevarse a cabo «sin perjuicio de las competencias que los Tratados confieren a otras instituciones u órganos». Quiere con ello indicarse que las comisiones parlamentarias de investigación no la monopolizan, ya que comparten ese cometido, en el marco de esa compleja «Comunidad de Derecho» que es la UE, con otras instituciones, órganos y organismos, al así haberlo contemplado los Tratados⁴⁹. En este sentido, ha de prestarse una especial atención a la figura del Defensor del Pueblo Europeo, expresamente facultado por el art. 228 TFUE para «recibir las reclamaciones

⁴⁶ Art. 20 (9) del Reglamento (UE) 1024/2013, de 15 de octubre de 2013, que encomienda al BCE tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito (DO L 287/63 de 29 de octubre de) y el Acuerdo interinstitucional entre el parlamento Europeo y el Banco Central Europeo (DO L 320/1 de 30 de noviembre de 2013). Saluda favorablemente esta última novedad: Niklas GÖRLITZ, *op. cit.* p. 797.

⁴⁷ Establece un elenco ejemplificativo de supuestos de «mala administración» el modélico Informe Anual del Defensor del Pueblo Europeo de 1995 (22 de abril de 1996), pág. 8. Véase <http://ombudsman.europa.eu>. Este fue asumido por Resolución del Parlamento Europeo DO C 292, de 21 de septiembre de 1998, p. 168.

⁴⁸ Christian SYRIER, *op. cit.*, p. 30.

⁴⁹ Es el caso, por ejemplo, entre otros, del Tribunal de Cuentas, *ex art.* 285 TFUE.

[...] relativas a casos de mala administración en la acción de las instituciones, órganos u organismos de la Unión». Y lo cierto es que, a pesar de la existencia de indudables analogías con el ejercicio de su derecho de investigación, que culminará, también, con la formulación de «recomendaciones para remediarlos»⁵⁰, la función que desempeña este órgano permanente se orienta, más bien, a un fin distinto del que persiguen las comisiones parlamentarias temporales de referencia: la protección de los derechos de los ciudadanos europeos. De ahí que su labor consista en mediar entre estos y las instituciones y los órganos y organismos de la UE a fin de corregir los supuestos en que el inadecuado funcionamiento de estos redundaría en una lesión injustificada de los intereses subjetivos, jurídicamente protegidos, de aquellos.

Dicha función contrasta, por tanto, con la distinta naturaleza, esencialmente política, que muestran las actividades que desarrollan las comisiones de investigación del PE, las cuales pretenden efectuar un examen detallado emitiendo, al cabo, el juicio valorativo correspondiente, acerca de la oportunidad o conveniencia de ciertas actuaciones controvertidas, desarrolladas por las instituciones y órganos de la UE o —y este es otro elemento diferenciador muy a tener en cuenta— por las administraciones públicas de los Estados miembros y las personas habilitadas por el derecho de la UE para su aplicación⁵¹.

Asimismo, ha de constatarse que, aunque el ámbito material de actuación de las comisiones de investigación se ha extendido considerablemente tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, persiste la significativa restricción de prohibirles iniciar la investigación de asuntos de los que esté conociendo un órgano jurisdiccional, ya sea este estatal, ya de la UE, «hasta tanto concluya el procedimiento judicial» emprendido (art. 226 [1 *in fine*] TFUE)⁵². Por consiguiente, ello viene a significar, en principio, de acuerdo con la normativa vigente, que no se admite la posibilidad de promover simultáneamente investigaciones parlamentarias y judiciales sobre un mismo asunto.

No obstante, sí cabe considerar aceptable —a la vez que compatible con lo literalmente dispuesto en el referido art. 226 (1 *in fine*) TFUE— el hecho

⁵⁰ Art. 2 de la Decisión del PE, de 9 de marzo de 1994, sobre el Estatuto del Defensor del Pueblo y sobre las condiciones generales del ejercicio de sus funciones (DO L 113, de 4 de mayo de 1994, p. 15), modificada por las Decisiones de 14 de marzo de 2002 (DO L 92, de 9 de abril de 2002, p. 13) y de 18 de junio de 2008 (DO L 189, de 17 de julio de 2008, p. 25), que otorgan al Defensor del Pueblo Europeo mayores poderes de investigación. Véase, también, los arts. 24-30 del Estatuto y los arts. 47-53 y 75 del Reglamento de Procedimiento del TJUE.

⁵¹ Anne PETERS, «The European Ombudsman and the European Constitution», en *Common Market Law Review*, vol. 42, núm. 3, 2005, pp. 697-743.

⁵² Art. 2.3 (1) del AII de 1995.

de que una comisión se encuentre, con anterioridad, desarrollando sus trabajos acerca de cierto asunto y luego pase a conocer de algunos aspectos relacionados con este un tribunal de justicia, pueda continuar con aquellos ya iniciados. En tal supuesto, lo lógico será que el propio PE valore autónomamente si conviene suspender sus averiguaciones mientras perdura el procedimiento judicial, a fin de no interferir en su desarrollo⁵³. No en vano, lo único que prohíbe de forma expresa el Tratado es que se constituya una comisión para indagar hechos de los que previamente ya «esté conociendo un órgano jurisdiccional»⁵⁴. Así, por mucho que se llegue al extremo de indicar, tal y como dispone el art. 2.3 (2) AII, que la Comisión Europea «podrá notificar al Parlamento Europeo que un hecho sometido a una comisión temporal de investigación ha sido objeto de un procedimiento precontencioso comunitario»; a fin de que la comisión temporal de investigación adopte todas las medidas necesarias para permitir a la Comisión el pleno ejercicio de sus atribuciones con arreglo a los Tratados», eso no significa que deba cesar de realizar sus trabajos, sino, a lo sumo, que deberá abstenerse de investigar aquellas cuestiones que queden *sub judice*⁵⁵.

De todos modos, la estipulación expresada viene a evidenciar, de forma harto elocuente, que el derecho de la UE otorga preferencia, en tales supuestos, a la investigación judicial, iniciada o no, pero, en todo caso, previsible. A la par que la considera incompatible, insinuando la necesidad de preservar la separación de poderes y la independencia judicial, con la realización de cualquier investigación política paralela, para evitar que ésta pueda, de cualquier modo, influir en aquella. De esta manera, las posibilidades de actuación de las comisiones parlamentarias de investigación se ven formalmente restringidas, contrastando con lo que sucede en la mayoría de los Estados miembros de la UE, que suelen permitir a aquellas el desempeño de sus cometidos propios, con independencia de las actuaciones que, de forma simultánea, desarrollen los tribunales de justicia en relación con una misma materia⁵⁶.

Ello obedece a que en dichos Estados se es consciente de que todo relevante asunto público, de interés general, posee siempre dos dimensiones diferentes —la política y la jurídica—, complementarias y no mutuamente

⁵³ Así, Niklas GÖRLITZ, *op. cit.*, p. 819, en referencia a la comisión que investigó la «crisis de las vacas locas».

⁵⁴ No es eso lo que deduce de la lectura del art. 2.3 de la Decisión 95/1987, que prohíbe dicha simultaneidad sobrevenida. Naturalmente, ha de prevalecer lo dispuesto en el Tratado, en calidad de norma de rango superior.

⁵⁵ Christian SYRIER, *op. cit.*, pp. 33-34.

⁵⁶ Véase Wilhelm LEHMANN, *op. cit.*, p. 7 y ss.

excluyentes. Eso explica por qué ciertos hechos o actuaciones, de considerable trascendencia social, pueden requerir legítimamente que se proyecten simultáneamente sobre ellas tanto un escrutinio político como un examen jurisdiccional, correspondiéndole ese cometido revisor a la institución u órgano respectivo competente, que lógicamente empleará para apreciar y juzgar los hechos aquellos instrumentos fiscalizadores que les son propios⁵⁷.

Además, no siempre es fácil determinar cuándo los supuestos que pretenden someterse a una comisión de investigación y a un tribunal de justicia son idénticos, aunque aparezcan, en principio, referidos a un mismo asunto. Así se comprobó, por ejemplo, en relación con la investigación promovida por una comisión de este nombre acerca de la crisis, llamada de las «vacas locas», causada por la encefalopatía espongiforme bovina (BSE), que desarrolló sus trabajos entre 1996 y 1997. Esta pretendió determinar las responsabilidades políticas que se derivaban del origen de la crisis; algo bien distinto de lo que promovían los diversos procedimientos judiciales que, simultáneamente, se emprendieron ante el Tribunal de Justicia y ante el Tribunal General, los cuales solo aspiraban a la revisión de ciertos actos del Consejo y de la Comisión, referidos a la incorrecta gestión, supuestamente contraria al derecho de la Unión, que dichas instituciones habían realizado de las consecuencias de esa crisis⁵⁸.

IV. EL DEVALUADO ALCANCE DE UNAS COMPETENCIAS POTENCIALMENTE INCISIVAS

Asimismo, cabe apreciar que las competencias conferidas por el derecho de la UE a las comisiones de investigación poseen un reducido alcance. Especialmente cuando se comparan estas con las que se confieren a sus

⁵⁷ Esa distinta naturaleza y la coexistencia legítima de las actuaciones parlamentarias y judiciales se deduce de la lectura del art. 44.4 LFB. Como referencia ya clásica al respecto, véase Manuel ARAGÓN REYES, «El control parlamentario como control político», *Revista de Derecho Político*, núm. 23, 1986, pp. 9-39.

⁵⁸ Véase el Informe Final de la Comisión Temporal de Investigación acerca de la crisis causada por la BSE (encefalopatía espongiforme bovina) o «mal de las vacas locas», de 1996-1997, DO 1997 C85/61. Véase, al respecto, Johann SCHOO, «Artikel 226 TFEU», en Jürgen SCHWARZE; Ulrich BECKER; Armin HATJE; Johann SCHOO (eds.), *EU-Kommentar*, Berlin, Nomos, 3.ª ed., 2012, p. 445 y ss. También insiste en este punto Eva Maria POPTCHEVA, *Parliament's Committees of Inquiry and Special Committees. In-Depth Analysis*. EPRS/European Parliamentary Research Service, June 2016, p. 4, disponible en www.eprs.ep.parl.union.eu

homólogas en los Parlamentos de los Estados miembros —apreciablemente más extensas—⁵⁹. No obstante, siquiera formalmente, las dos atribuciones más sobresalientes que reciben aquellas son en apariencia similares a las asignadas a sus pares estatales. La diferencia radica en su más disminuida eficacia⁶⁰. Tales competencias se manifiestan en la facultad de convocar y solicitar la comparecencia de testigos y en el derecho a requerir y consultar documentos. La práctica agrega a aquellas la de carácter informal, en tanto que no contemplada expresamente en la normativa vigente, que les permite *de facto* recopilar pruebas a través de la realización de visitas o «inspecciones sobre el terreno», en cooperación con las autoridades de los Estados miembros⁶¹.

1. EL DERECHO A CONVOCAR TESTIGOS

El derecho a convocar testigos ha sido reconocido por el art. 3.2 AII. En dicho precepto se dispone que «la comisión temporal de investigación podrá dirigirse a una institución u órgano de la Unión Europea o a un Gobierno de un Estado miembro, invitándoles a que designen a uno de sus miembros para participar en sus trabajos». El problema radica en que a esta regla se le ha otorgado, polémicamente, un carácter no vinculante, ya que faculta a los testigos en cuestión para que puedan decidir discrecionalmente si desean asistir, o no, a una convocatoria de esa naturaleza. Todo lo contrario de lo que sucede en los Parlamentos nacionales, donde su comparecencia se considera obligatoria, pudiendo sancionarse el descuido del deber que esta comporta, administrativa o, incluso, penalmente⁶².

⁵⁹ Ileana BOCUZZI, «The National Parliaments in their Control over the Governments», en *Teoría del Derecho e dello Stato*, 2008, pp. 331-347; e Ignacio TORRES MURO, «Artículo 76: comisiones de investigación», en María Emilia CASAS BAA-MONDE; Miguel RODRÍGUEZ-PIÑERO; BRAVO-FERRER (dirs.), *Comentarios a la Constitución española en su XXX aniversario*, Madrid, Wolters Kluwer, 2008, pp. 1436-1442, p. 1439.

⁶⁰ En ello insiste el Informe Final de la Comisión de Investigación acerca de la crisis de EQUI (Sociedad Equitativa de Seguros de Vida). A6-0203/2007, de 23 de mayo de 2007, en el que se afirma que los poderes de las comisiones de investigación son «muy limitados, no encontrándose en consonancia con la estatura política, las necesidades y competencias del Parlamento Europeo», p. 357.

⁶¹ Aun así, con carácter general, el art. 201.5 RPE dispone: «Toda comisión, previa conformidad de la Mesa, podrá encomendar a uno o varios de sus miembros una misión de estudio o información».

⁶² La reacción va de desde sanción administrativa que se contempla en países como Austria o Alemania, hasta la pena de prisión que se establece en los Países Bajos o en

Con carácter general, en aras de garantizar la transparencia de los trabajos de las comisiones, se ha previsto que las audiencias y declaraciones de los testigos se celebren en público. No obstante, estas podrán desarrollarse extraordinariamente a puerta cerrada (*in camera*) si así lo solicita, bien una cuarta parte de los miembros de la comisión de investigación, bien las autoridades de la UE o las estatales que están siendo investigadas. De igual forma sucederá en los casos en que una comisión reciba información de carácter secreto. En todo caso, se ha previsto que los testigos puedan acogerse al derecho a declarar contando con asistencia letrada⁶³. Pero la información obtenida no podrá hacerse pública si contiene material de naturaleza confidencial⁶⁴.

En honor a la verdad, ha de constatarse que, desde un principio, los miembros de la Comisión Europea han venido acudiendo siempre a los llamamientos de las comisiones de investigación, dada la estrecha relación existente entre el PE y el Ejecutivo de la UE⁶⁵. Ciertamente, no podría ser de otro modo, ya que el art. 230 TFUE⁶⁶ —interpretado de consuno con el principio de cooperación leal (art. 4.3 TUE)— establece un mandato de comparecencia en ese sentido. Pero, lamentablemente, no se ha observado un compromiso semejante de colaboración por parte, ni de las demás instituciones, órganos y organismos de la UE, ni de los Gobiernos de los Estados miembros, lo que redundará en detrimento de la eficacia de los trabajos de las comisiones. No en vano, su negativa no tiene previstas consecuencias jurídicas de ningún tipo⁶⁷.

Consciente de este problema, el PE ha solicitado una «reconsideración del acuerdo interinstitucional de 19 de abril de 1995, con vistas a incluir en él un mecanismo sancionador a aplicar a aquellos Estados miembros o a las instituciones de la Unión que se nieguen a cooperar en los trabajos de in-

Francia. La única excepción, al no sancionar, se observa en Eslovenia. Así, véase Wilhelm LEHMANN, *op. cit.*, p. 26. En concreto, véanse las previsiones de sanción que se contemplan en el art. 21 de la Ley Reguladora las Comisiones de Investigación del Parlamento Federal alemán.

⁶³ Art. 2.2 (3) AII.

⁶⁴ De forma muy similar, véase UK HOUSE OF COMMONS, *Guide for Witnesses Giving Written or Oral Evidence to a House of Commons Select Committee*, February 2016, p. 12.

⁶⁵ Andrea OTT, «Die Kontrollfunktionen des Europäischen Parlaments gegenüber der Europäischen Kommission», en *Zeitschrift für Europarechtliche Studien*, 1999, pp. 231-248, p. 239.

⁶⁶ Antiguo art. 197 TCE.

⁶⁷ Christian SYRIER, *op. cit.*, p. 40 y ss.

vestigación»⁶⁸. Desafortunadamente, esta propuesta no ha sido acogida, aún, a pesar de la constante reclamación hecha de la misma desde el propio PE⁶⁹. A ello contribuye la constatación de que un acuerdo interinstitucional no puede producir efectos vinculantes más que a sus partes signatarias y no a terceros actores. De ahí que quepa, más bien, apelar al art. 226.3 TFUE, para establecer una regulación de nuevo cuño, dotada, esta sí, de incuestionable eficacia *erga omnes*⁷⁰. Así, en la actualidad, únicamente se ha dispuesto que las comisiones de investigación puedan dirigir su «solicitud motivada» a los Estados miembros afectados y a las instituciones u órganos de la UE concernidos para que designen a un funcionario o agente al que autoricen a comparecer ante la comisión temporal de investigación, «a no ser que se opongan a ello razones de secreto o de seguridad pública o nacional, derivadas de una legislación nacional o de la Unión»⁷¹. En todo caso, y a pesar de las limitaciones mencionadas, con este precepto se ha querido poner de manifiesto que sobre estos pesa un cualificado deber de cooperación con los trabajos de aquella. Deber que, conviene insistir, no reemplaza la inexistencia del elemento coercitivo; esto es, del hecho que no medie obligación jurídica alguna, con la consiguiente amenaza de sanción, que compela a aquellos de manera efectiva. Por si esto fuera poco, la posibilidad, contemplada en la susodicha norma, que faculta a tales funcionarios a invocar «razones de secreto o de seguridad pública o nacional», facilita su potencial negativa a desempeñar el cometido que se les requiere.

Además, ha de tenerse en cuenta que, dado que estos funcionarios o agentes «declararán en nombre de su Gobierno o de su Institución y siguiendo sus instrucciones»⁷², todo se hace depender de la voluntad de cooperación que demuestre el órgano del cual dependen. Así, en atención a la práctica seguida hasta el presente, puede afirmarse que esa voluntad se ha demostrado más constante e intensa en el caso de las instituciones de la UE, las cuales encuentran dificultades considerables para justificar su negativa a autorizar la comparecencia o declaración de sus funcionarios o agentes ante una comisión

⁶⁸ European Parliament legislative resolution of 16 April 2014 on a proposal for a regulation of the European Parliament on the detailed provisions governing the exercise of the European Parliament's right of inquiry and repealing Decision 95/167/EC, Euratom, ECSC of the European Parliament, the Council and the Commission (2009/2212[INL]).

⁶⁹ Ya lo recogía Michael SCHACKLETON, *op. cit.*, p. 120.

⁷⁰ Jörg MONAR, «Interinstitutional Agreements: The Phenomenon and Its Dynamics after Maastricht», en *Common Market Law Review*, 31, 1994, pp. 693-719, p. 716.

⁷¹ Art. 3.3. (1) AII.

⁷² Art. 3.3. AII.

parlamentaria de investigación⁷³. Todo lo contrario de lo que sucede habitualmente con los funcionarios de los Gobiernos de los Estados miembros, los cuales se han venido mostrando mucho más reacios en ese sentido. Así, con frecuencia, estos suelen invocar las amplias e indeterminadas excepciones reseñadas para eludir su compromiso de cooperación⁷⁴.

A esto se une la constatación de que las comisiones de investigación no tienen reconocida la competencia para instar a las instituciones y órganos de la UE ni, mucho menos, a los Estados miembros para que designen a un funcionario concreto, a tales efectos reclamado nominativamente, para que sea quien comparezca y testifique, al ser esta una potestad discrecional que dichas administraciones públicas se reservan⁷⁵. Ello contrasta negativamente con el poder que sí se le concede, a este respecto, no ya a las comisiones de los parlamentos de los Estados miembros, sino al mismísimo Defensor del Pueblo Europeo, el cual se encuentra autorizado para convocar expresamente a cualquier funcionario o agente, cuando menos, adscrito a una institución u órgano de la Unión, en el curso de las investigaciones que realiza⁷⁶.

Frente a la realidad adversa que viene representada por la negativa frecuente a colaborar con las comisiones parlamentarias de investigación, se ha llegado a considerar, más allá de lo genéricamente dispuesto en el art. 198.6 RPE⁷⁷, que, apelando al principio de cooperación leal (art. 4.3 TUE), en tales supuestos el PE podría instar a la Comisión a que iniciara un procedimiento

⁷³ Aun así, hay que tener presentes, a este respecto, los arts. 17 y 19 del Estatuto de los funcionarios de la UE, establecido mediante Reglamento (CEE, Euratom, CECA) núm. 259/68 del Consejo (DO L 56, de 4 de marzo de 1968, p.1) y el art. 11 del Régimen aplicable a los otros agentes de la UE, establecido mediante el mismo Reglamento indicado *supra*.

⁷⁴ Véase POPTCHEVA, *op. cit.*, p. 5.

⁷⁵ Ha de recordarse cómo la comisión ESB («vacas locas»), convocó expresamente al ministro de Agricultura británico, que se negó a comparecer ante esta y envió en su lugar a un «secretario permanente», lo que generó una tensión importante ya que el PE consideró que el sustituto no podía considerarse «miembro del Gobierno», en el sentido del art. 3.2 AII. Así lo recoge el informe final de la comisión, en el que se acusa al Gobierno británico y a la Comisión de haber recurrido a perniciosas «tácticas de bloqueo». DO 1997, C85/61.

⁷⁶ Véase art. 3 (2) de la Decisión del PE, de 9 de marzo de 1994, sobre el Estatuto del Defensor del Pueblo y sobre las condiciones generales del ejercicio de sus funciones. OJ L 113, de 4 de mayo de 1994, p. 15, con modificaciones en OJ L 92, de 9 de abril de 2002.

⁷⁷ «Si una comisión de investigación considera que no se ha respetado alguno de sus derechos, propondrá al Presidente del Parlamento que adopte las medidas oportunas.»

por infracción en contra del Estado miembro responsable (art. 258 TFUE). En relación con las omisiones de las instituciones y órganos de la UE, se ha valorado la posibilidad de que el propio PE se dirija, a esos efectos, al Tribunal de Justicia e invoque el art. 265 TFUE⁷⁸.

Frente a esta postura, proclive a la judicialización de las competencias de las comisiones de investigación, se alza aquella otra, no excluyente de la anterior, que, al insistir en la lentitud de los procedimientos judiciales, de duración, en todo caso, mayor que la empleada por los trabajos de una comisión de investigación, prefiere exhortar al PE a que utilice sus numerosos instrumentos de presión política para conseguir la materialización de sus propósitos. De ese modo, en atención a la práctica seguida hasta ahora, el frecuente uso hecho por parte de los presidentes de las comisiones, en ruedas de prensa, de la táctica *naming and shaming* («nombrar y avergonzar»), con referencias públicas recriminatorias a la actitud manifestada por aquellas instituciones y órganos de la UE o de los Estados miembros, reacios a cooperar con las mismas, se ha revelado, en ocasiones, especialmente útil, dada su negativa repercusión ante una cada vez más concienciada opinión pública. Y todo ello sin que, por supuesto, quepa descartar la posibilidad de llevar tales presiones políticas hasta el extremo, como demostró el PE al llegar a amenazar al Ejecutivo de la UE con una moción de censura, cuando este no se avino a seguir las recomendaciones formuladas por la comisión que había analizado su incompetente gestión de la llamada «crisis de las vacas locas»⁷⁹.

Asimismo, ha de indicarse que el art. 3.8 AII faculta a las comisiones, «siempre que así lo requiera el desempeño de sus funciones», para «pedir a cualquier otra persona que testifique ante ella». Se habilita así a toda comisión para que pueda solicitar a expertos o técnicos, u otros testigos cualificados, que den su opinión, en público o a puerta cerrada, acerca del asunto cuya investigación se halla en curso. Para facilitar su comparecencia, se les otorga el derecho a decidir si la declaración que efectúen o el testimonio que presten, a puerta cerrada, desean mantenerlo confidencial o hacerlo público, incorporándolo, en caso afirmativo, al informe final⁸⁰. Aun así, por muchas garantías que

⁷⁸ Paul CRAIG, Gráinne DE BURCA, *EU Law. Text, Cases and Materials*, Oxford University Press, 2011, pp. 514 y ss. También, POPTCHEVA, *op. cit.*, p. 6.

⁷⁹ Marc BLANQUET, «Le contrôle parlementaire européen sur la crise de la vache folle», en *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, núm. 420, 1998, pp. 457-470, p. 466.

⁸⁰ Keith VINCENT, «Mad Cows and Eurocrats: Community Responses to the BSE Crisis», en *European Law Journal*, 10 (5), 2004, pp. 499-517.

se les proporcionen a tales testigos⁸¹, estos pueden hacer caso omiso de tales llamamientos al no contraer obligación jurídica alguna de acudir a declarar. Y es que ha de insistirse en que, mientras no se apruebe la nueva reglamentación prevista en el art. 226 (3) TFUE, que incorpora sanciones al respecto, todo se dependerá de su buena voluntad de colaboración⁸². Por eso, debe considerarse exagerad —habida cuenta del exiguo alcance que presentan los poderes actuales de las comisiones de investigación del PE— la garantía adicional conforme a la cual todo testigo convocado podrá invocar los derechos de que disfrutaría si compareciera como tal ante los tribunales de justicia de su respectivo país de origen⁸³, y no, en todo caso, y sería lógico pensar, de acuerdo con un criterio más restrictivo, ante las comisiones de investigación de este⁸⁴.

2. EL DERECHO A CONSULTAR DOCUMENTOS

La competencia que se atribuye a las comisiones de investigación para que puedan requerir y consultar documentos (art. 198.7 RPE) posee, también, un alcance limitado, especialmente cuando comparamos su regulación con la existente en la mayoría de los Estados miembros. Aun así, se ha previsto que las autoridades de aquellos y las instituciones u órganos de la UE —además de cualesquiera personas físicas y jurídicas concernidas— faciliten a la comisión temporal de investigación, a petición fundada de esta, expresiva de su finalidad y plazo para su entrega, o por iniciativa propia, los documentos específicos, necesarios para el ejercicio de sus funciones. Así sucederá, «excepto en caso de que se lo impidan razones de secreto o de seguridad pública o nacional, derivadas de una legislación nacional o comunitaria»; a lo que cabe añadir la posibilidad de que los Estados miembros puedan establecer otras disposiciones que prohíban la divulgación de documentos⁸⁵.

Tales cortapisas —basadas en una interpretación extensiva del art. 296 TCE, actual art. 346 TFUE— se ven reforzadas por la significativa regla conforme a la cual se determina que las instituciones, órganos y organismos de

⁸¹ El Tribunal Europeo de Derechos Humanos señala que, conforme al art. 6 CEDH, a todo testigo compareciente ante una comisión parlamentaria de investigación le asiste el derecho a no declarar y el derecho a no declararse culpable de las acusaciones que se le formulan. Véase *Van Vondel v. The Netherlands*, núm. 39258/03, ECHR 2008-I.

⁸² Así se indica claramente en las conclusiones del informe final de la comisión EQUI (A6-0203/2007, p. 369).

⁸³ Art. 198.7 (3) RPE.

⁸⁴ A este respecto, se ha previsto, sorprendentemente, que la propia comisión deba informarle de sus derechos, conforme al ordenamiento estatal del Estado del que procede.

⁸⁵ Arts. 3.4 y 3.5 AII.

la UE no suministrarán a la comisión temporal de investigación que reclame documentos originarios de un Estado miembro sin haber informado previamente a este; al tiempo que, en todo caso, no trasladarán a aquella documento alguno sin haber obtenido previamente el consentimiento del Estado miembro interesado⁸⁶.

A esos efectos, debiera haber bastado la cautela según la cual la información obtenida por la comisión de investigación se destinará exclusivamente al desempeño de sus funciones, por lo que no podrá hacerse pública si contuviere elementos de carácter secreto o confidencial, o pusiere en tela de juicio a personas concretas, citándolas nominalmente⁸⁷. No obstante, para contrarrestar las negativas frecuentes a entregar los documentos solicitados a la comisión de investigación que se los reclama, las cuales se encuentran débil y genéricamente fundadas en las amplias cláusulas de excepción a las que se ha hecho referencia, se ha dispuesto —si no la posibilidad de sancionar efectiva, proporcionada y disuasoriamente al infractor, con arreglo al derecho de la UE o del Estado miembro pertinente— la cautela de que los documentos secretos o confidenciales se examinen mediante dispositivos técnicos que garanticen el acceso personal y exclusivo de los miembros encargados de dicho examen⁸⁸. Al tiempo, se ha ordenado a estos que no permitan a ninguna otra persona el acceso a la información «clasificada» o «confidencial», comprometiéndose a utilizarla únicamente para elaborar su informe para la comisión de investigación. Y, asimismo, se ha mantenido la exigencia de que deban mantenerlos secretos, con respecto a toda persona no autorizada y al público en general, incluso después de haber cesado en el ejercicio de sus funciones.

Además, en orden a promover la colaboración de las instituciones de la UE y de las administraciones de los Estados miembros, se ha previsto la aplicación de las muy garantistas normas internas del PE y demás acuerdos suscritos por este y otras instituciones de la UE aplicables a la protección de ese tipo de información. Normas que se orientan a preservar y no dañar la intimidad e integridad de las personas; a no lesionar los intereses comerciales, incluida la propiedad industrial e intelectual; y a no ocasionar perjuicios considerables a los intereses de la UE o de los Estados miembros⁸⁹. A lo que

⁸⁶ Art. 3.6 AII.

⁸⁷ Art. 4 AII.

⁸⁸ Art. 198.9 RPE.

⁸⁹ Véase Anexo VII al RPE, dedicado a los «documentos confidenciales e información sensible», que establece un procedimiento especial para el examen de las solicitudes de acceso a los documentos confidenciales, transmitidos al mismo (Decisión del PE de 15 de febrero de 1989; modificado por Decisión de 13 de noviembre de 2001). También ha de tenerse en cuenta el Acuerdo interinstitucional relativo al acceso del Parlamento Europeo a la in-

se suma la aplicación de la avanzada legislación de la UE sobre protección de datos de carácter personal⁹⁰.

A pesar de tan apreciables garantías, lo la normativa específica vigente efectúa una interpretación extensiva de las, ya de por sí, demasiado genéricas excepciones que facilitan que no se proporcione a la comisión de investigación la información solicitada, lo que casa mal con lo preceptuado tanto en el art. 15.3 TFUE como con el derecho consagrado en el art. 42 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea⁹¹. En vistas de lo expuesto, ha de afirmarse, una vez más, que la regulación de la competencia atribuida a las comisiones de investigación del PE para acceder a la información que consideren relevante no resulta coherente con el principio general de cooperación leal que expresa el art. 4.3 TUE. De ahí que deba exigirse su actualización y mejora para no seguir obstaculizando, de forma no razonable, como hasta ahora se viene observando, el adecuado desempeño de sus funciones.

V. LA IMPORTANCIA DEL INFORME FINAL

Según el art. 226 (2) TFUE, «la existencia de la comisión de investigación temporal terminará con la presentación de su informe» y, en cualquier caso, al término de la legislatura⁹². Dicho informe contiene los resultados de

formación sensible en el ámbito de la política de seguridad y defensa, de 20 de noviembre de 2002 (DO C 298 de 30 de noviembre de 2002, p. 4); el Acuerdo interinstitucional sobre la transmisión al PE y la gestión por este de la información clasificada en posesión del Consejo sobre asuntos distintos de los pertenecientes al ámbito de la política exterior y de seguridad común, de 12 de marzo de 2014 (DO C 95, de 1 de abril de 2014, p. 1); la reglamentación sobre tratamiento de la información confidencial por el PE, aprobada por Decisión de la Mesa de 15 de abril de 2013 (DO C 96 de 1 de abril de 2014, p. 1).

⁹⁰ Reglamento (UE) 2016/679, de 27 de abril de 2016 (DO L 119/1, de 4 de mayo de 2016) y Directiva (UE) 2016/680, de 27 de abril de 2016 (DO L 119/89, 4 de mayo de 2016).

⁹¹ Al respecto, véase el art. 4 del Reglamento (CE) núm. 1049/2001, del PE y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del PE, del Consejo y de la Comisión. OJ L 145/43 de 31 de mayo de 2001. Véase, entre otros, Luis Norberto GONZÁLEZ ALONSO, «Artículo 42: derecho de acceso a los documentos», en Araceli MANGAS MARTÍN (dir.), *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Bilbao, Fundación BBVA, 2008, pp. 678-698. También, José M.^a PORRAS RAMÍREZ, «Los límites a la transparencia. El menguado alcance del derecho de los ciudadanos a acceder a la información en poder de las instituciones europeas», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 33, 2014, pp. 283-303.

⁹² Art. 2.4 AII.

las averiguaciones realizadas, basadas previsiblemente en elementos que tengan valor probatorio, las cuales se verán acompañadas, en su caso, de las opiniones minoritarias que se haya tenido a bien, asimismo, formular⁹³. A tales efectos, existe un plazo límite para la presentación de ese informe que no debe superar los doce meses, lo que constituye un plazo razonable para permitir el desarrollo de las investigaciones. Aun así, se contempla que, a petición de la propia comisión, se introduzca una cierta flexibilidad y pueda así el PE, por mayoría simple, decidir, en dos ocasiones, tal y como habitualmente ha venido sucediendo, prorrogar ese plazo por un período por tres meses, en atención a la complejidad de los trabajos⁹⁴.

Una vez publicado el informe final⁹⁵, no se ha contemplado la posibilidad de que quepa presentar enmiendas al mismo en el Pleno del PE, un hecho que constituye una diferencia significativa en relación con lo que sucede con los informes de otras comisiones parlamentarias. Y es coherente que así sea porque no se deben desvirtuar las conclusiones alcanzadas, pero sí respetar la autonomía funcional de aquellas. Por ese mismo motivo, el PE garantizará que las deliberaciones que tuvieron lugar en el seno de la comisión y las informaciones de carácter secreto o confidencial a las que los miembros de esta tuvieron acceso no se hagan públicas⁹⁶.

Tras ello, previa solicitud de la comisión de investigación, el PE celebrará un debate sobre el informe en el período parcial de sesiones inmediatamente posterior a su presentación, que será seguido de una votación acerca de una moción de resolución, presentada por la comisión sobre la base de su propio informe. Viene así a contemplarse la posibilidad de que la comisión someta al PE un proyecto de recomendación que, de todos modos, el Pleno se reserva el derecho a remitirlo a las instituciones u órganos de la UE o de los Estados miembros concernidos⁹⁷, una previsión que hasta ahora siempre ha efectuado. No obstante, al no tener tales recomendaciones un carácter vinculante, sus destinatarios se limitarán a extraer las consecuencias que estimen oportunas⁹⁸. En cualquier caso, la publicidad del informe, del que pueden deducirse acusaciones concretas de mala conducta, ya por sí supone un medio, potencialmente muy eficaz, para incitar a la obtención de una reparación. Y así se pone especialmente de manifiesto cuando la destinataria de tales

⁹³ Arts. 198.10 RPE y 4.2 AII.

⁹⁴ Art. 198.4 RPE.

⁹⁵ Art. 198.10 RPE.

⁹⁶ Art. 4.1 AII.

⁹⁷ Art. 198.10 RPE.

⁹⁸ Art. 4.3 AII.

reprobaciones es la Comisión, en relación con la cual el PE dispone de numerosos instrumentos de control y exigencia de responsabilidad⁹⁹.

Sin embargo, las posibilidades de compeler políticamente al Consejo, al Consejo Europeo y a los Estados miembros para que rectifiquen, de manera efectiva, sus actos suelen limitarse a la erosión de su imagen pública. En todo caso, de una forma indirecta, el PE puede instar a los parlamentos nacionales con los que mantiene una relación de cooperación estrecha y necesaria a que efectúen un control efectivo, a escala estatal, de dichas actuaciones¹⁰⁰. Aun así, expresando el propósito sincero de otorgarle la mayor relevancia a las conclusiones alcanzadas por la comisión de investigación correspondiente, se ha previsto que el presidente del PE encargue a una o varias comisiones permanentes, competentes por razón de la materia, que supervisen y verifiquen si los destinatarios de aquellas adoptan las medidas adecuadas para garantizar que las recomendaciones formuladas son llevadas a la práctica¹⁰¹. Así, les encomendará que elaboren un informe al respecto, el cual se hará público, generando la considerable repercusión que se ha de esperar del mismo¹⁰².

Y es que, ciertamente, si se valora la experiencia acumulada, cabe afirmar el notable éxito alcanzado en la ejecución de las conclusiones de las comisiones de investigación hasta ahora habidas. Así, estas, con las recomendaciones que incorporan, se encuentran en el origen de nuevas medidas legislativas y en la corrección de *malas prácticas* en la aplicación del derecho de la UE. De ahí que, convenida su utilidad, deba apostarse por un empleo más frecuente, aunque mejorado, de tales instrumentos de control, el cual habrá de combinarse necesariamente con el del resto de medios con que se ha dotado, a ese fin, al PE. A la postre, el propósito no es otro que contribuir a que la Comunidad de Derecho que constituye la UE se desarrolle adecuadamente.

VI. ALGUNAS CONCLUSIONES «DE LEGE FERENDA»

En suma, podemos advertir la existencia de demasiados límites en la reglamentación europea acerca de las comisiones parlamentarias de inves-

⁹⁹ La comisión ESB («vacas locas») amenazó con una moción de censura a la Comisión, ex art. 201 TCE, lo que forzó a aquella a adoptar las medidas exigidas por aquella. COM (97) 509 final, de 20 de octubre de 1997. Véase, al respecto, GÖRLITZ, *op. cit.*, p. 801.

¹⁰⁰ Así, SYRIER, *op. cit.*, pp. 47-49.

¹⁰¹ Así, por ejemplo, tras la comisión TRANSIT se atribuyó dicho cometido a la comisión presupuestaria del Parlamento Europeo.

¹⁰² Art. 198.11 RPE.

tigación¹⁰³. Dado que el TFUE ha modificado el procedimiento para determinar las disposiciones que rigen el ejercicio del derecho de investigación, debería apelarse al PE para que ejerza —*ex* art. 226 TFUE— su propia iniciativa y promueva, con el concurso del Consejo y de la Comisión, con arreglo a un procedimiento legislativo especial, una nueva regulación a esos efectos. Esta, al adoptar la forma de un reglamento, sería considerada obligatoria en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro, conforme determina el art. 288 TFUE, lo que sustituiría a aquella que fue fruto de un mero acuerdo interinstitucional, vinculante solo para las partes signatarias de este¹⁰⁴.

En todo caso, teniendo en cuenta la experiencia de los trabajos desarrollados por las comisiones de investigación precedentes, urge la corrección de las deficiencias más relevantes observadas en la normativa vigente¹⁰⁵. Así, convendría allanar la constitución de las comisiones de investigación en el seno del PE. A tal fin, cuando una fracción minoritaria, aunque significativa de miembros del mismo, lo solicite razonadamente, debería determinarse la obligación del Pleno de asumir y ratificar dicha petición. Sin embargo, no cabe ocultar que dicha reforma es de muy difícil consecución, ya que requiere nada menos que la modificación expresa del propio art. 226 (1) TFUE, de acuerdo con el cual, en la actualidad, la creación de una comisión de investigación sigue siendo una potestad discrecional de (la mayoría) del PE.

Asimismo, deberían superarse las limitaciones que actualmente afectan a los poderes de investigación atribuidos a las comisiones parlamentarias temporales de ese nombre¹⁰⁶. En especial, debería considerarse obligatoria la comparecencia de testigos, debidamente convocados por la comisión

¹⁰³ Resumidas en el Informe de la Comisión acerca de la Crisis del Seguro de Vida Equitativo. A6-0203/2007.

¹⁰⁴ El mayor avance hasta ahora alcanzado se muestra en la Resolución legislativa del PE, de 16 de abril de 2014, sobre una propuesta de reglamento del PE relativa a las modalidades de ejercicio del derecho de investigación del PE, que aspira a derogar la Decisión 95/167 CE, Euratom, CECA, del PE, del Consejo y de la Comisión (2009/2212(INL)). Dicha resolución recoge el Informe de la Comisión de Asuntos Constitucionales A7-0352/2011, que tuvo como ponente al diputado británico David Martin.

¹⁰⁵ Véase, muy especialmente, los respectivos informes de la Comisión de Investigación relativa a la crisis de la BSE (encefalopatía espongiforme bovina) o «mal de las vacas locas», de 1996-1997; de la Comisión de investigación acerca del Sistema de Tránsito Comunitario, de 1996-1997; y de la Comisión de Investigación acerca de la crisis de la Sociedad del Seguro de Vida Equitativo, de 2006-2007.

¹⁰⁶ BLANQUET, *op. cit.*, p. 467.

correspondiente, ya fueran estos funcionarios de la UE o estatales, expertos o cualesquiera otros, cuyos testimonios se consideren necesarios para desarrollar las averiguaciones en relación con cualquier asunto investigado. Ello implica la introducción de un mecanismo sancionador, aplicable en los supuestos en que esos testigos rechacen injustificadamente comparecer para testificar o no respondan con veracidad a las preguntas que les planteen los miembros de una comisión, obstruyendo, deliberadamente, en uno y otro caso, los trabajos de esta.

Del mismo modo, deberían tasarse las excepciones, hoy demasiado indeterminadas y no siempre razonables, que afectan al deber de proporcionar la información necesaria a las comisiones de investigación. A ese fin habría de garantizarse la existencia de un vínculo o relación entre la información o el documento solicitado y los cometidos u objetivos que se ha propuesto alcanzar la comisión de investigación. Para ello debería establecerse un procedimiento de acceso la información declarada reservada o secreta, rodeado de las debidas garantías aseguradoras del mantenimiento de su confidencialidad.

En todo caso, y a pesar de las limitaciones denunciadas que explican la débil posición jurídica de las comisiones de investigación del PE, no debemos subestimar el impacto que no solo en la opinión pública, sino, incluso, en el propio derecho de la UE, han ocasionado sus trabajos y conclusiones¹⁰⁷. La experiencia acumulada es, ya, muy significativa, y revela el potencial, aun por explorar, de tan cualificados instrumentos de control y fiscalización. Por tanto, una vez que se alcance un consenso acerca de las modificaciones necesarias que deben introducirse —y a las que este trabajo pretende haber contribuido en alguna medida— se abrirá un tiempo para fraguar el imprescindible acuerdo político entre las instituciones afectadas. Este habrá de orientarse al establecimiento de una nueva regulación de las comisiones de investigación que refleje fielmente las necesidades actuales de un PE cada vez más consciente del papel determinante que ha de desempeñar en la gobernanza de la UE.

¹⁰⁷ Así, por ejemplo, el vigente art. 168 TFUE es una consecuencia directa de los destacados trabajos y conclusiones de la comisión de investigación que analizó la crisis de la BSE, también conocida como «crisis de las vacas locas».

