

EAPC - Món local: urbanisme, tributs, organització i altres àmbits específics



Les comissions d'investigació locals

28-06-2024

La comissió d'investigació parlamentària

En termes generals el concepte de “comissió d'investigació” respon al de la comissió d'investigació parlamentària (Cinvp), de llarga tradició i rang constitucional a l'article 76 de la Constitució espanyola (CE). El Reglament del Congrés dels Diputats les regula als articles 44, 51, 52 i 53, i el Reglament del Senat, als articles 59 i 60. També incideix en la matèria la Llei orgànica 5/1984, de 24 de maig, de compareixença davant les comissions d'investigació de les cambres. D'altra banda, els articles 66 i 67 del Reglament del Parlament de Catalunya (RPC) ordenen el règim de les comissions d'investigació i les compareixences davant d'aquestes. Els principals trets legals i doctrinals d'aquesta figura són els següents:

1. Les Cinvp són instruments de control sobre assumptes dels quals podrien derivar responsabilitats polítiques.
2. Les Cinvp neixen per a un objecte concret i es dissolen quan s'ha complert.
3. Cal distingir en seu parlamentària entre comissió d'estudi i Cinvp. La primera té per objecte informar sobre un treball legislatiu. La segona vol esbrinar i depurar eventuais responsabilitats polítiques.
4. La creació d'una Cinvp té lloc quan ho aprova un nombre determinat de membres d'acord amb el reglament de la cambra que sigui aplicable. Per exemple, el RPC així ho considera quan ho demani un terç dels diputats i tres grups polítics o ho acordin una cinquena part de la cambra i dos grups polítics.
5. El dictamen de la Cinvp té per objecte establir una determinada responsabilitat política, però de cap manera pot incidir en responsabilitats jurídiques, les quals corresponen íntegrament a l'Administració de Justícia (art. 76.1 CE).
6. Les sessions són públiques llevat que s'acordi el contrari (art. 51.1 RPC).
7. Les Cinvp poden requerir la compareixença de persones per declarar en relació amb aspectes que formen part de l'objecte d'aquesta. El requeriment adverteix que la compareixença per declarar és obligada, tal com estableix l'article 76.2 de la CE i els reglaments de les cambres. L'incompliment de l'obligació de compareixer pot comportar la comissió del delictes de desobediència (art. 502.1 del Codi penal). D'altra banda, la persona que hagi estat convocada a una Cinvp i falti a la veritat en el seu testimoni, pot ser castigada amb la pena de presó de 6 mesos a 1 any o una multa de 12 a 24 mesos (art. 502.3 CP).
8. L'obligació de compareixer i declarar és matisada pels drets següents:

- Dret a no declarar sobre punts que excedeixin o siguin aliens a l'assumpte que motiva la constitució de la Cinvp, els quals s'han de concretar al compareixent en la citació que li sigui remesa dins el termini i en la forma escaient. La compareixença no té la condició d'interrogatori judicial.
- Dret a no veure perjudicada la seva situació jurídica. De cap manera es pot obligar que declari en contra seva.
- Dret a no declarar sobre qüestions que conegui per raó de secret professional.

La comissió d'investigació local

La comissió d'investigació local (*Ciil*) és una figura no establerta expressament a la legislació de règim local, però sabem que la creació d'aquestes comissions no és gens excepcional els nostres dies. De fet, alguns reglaments orgànics han introduït la *Ciil* sobre la base de la potestat d'autoorganització municipal reconeguda a l'article 4.1.a de la LBRL, per la qual les entitats locals poden complementar la seva organització, mitjançant el reglament orgànic (ROM), sempre que es respectin els mínims comuns orgànics establerts a la legislació local, tant estatal com catalana.

D'altra banda, l'article 124.3 del ROF ha previst la figura de la comissió informativa especial, definint-la com aquella constituïda pel ple per a una finalitat concreta a determinar; les normes de funcionament les aprova el mateix òrgan plenari i s'extingeix quan ha dictaminat sobre l'assumpte que en va motivar la creació, a menys que el ple disposi una altra cosa. La legislació local permet la creació de comissions d'investigació sigui en aplicació del ROM o del 124.3 del ROF, i s'ajusta a aquestes normes en la resta d'aspectes normatius, com ara el caràcter personal o ponderat dels vots, la possibilitat de retribuir als membres l'assistència, la naturalesa d'acte de tràmit de les conclusions de la comissió, sens perjudici dels acords que puguin adoptar posteriorment els òrgans de govern en vista d'aquestes, etc.

Tanmateix, s'ha d'advertir de l'excés d'assimilar íntegrament el règim de les *Cinvp* a les comissions d'investigació locals. La qüestió és que, si bé el règim de la comissió de tipus parlamentari es pot traslladar en molts aspectes a l'àmbit local -com ara la finalitat de les comissions, la creació per l'òrgan plenari o el respecte als drets de les persones cridades a declarar-, cal destacar que les conseqüències penals establertes per l'article 502 del CP envers la no compareixença de les persones citades i pel fet de "faltar a la veritat" en el testimoni, són exclusives de l'esfera parlamentària i, per tant, no són aplicables a escala local per manca de suport legal. Per la mateixa raó, no es poden instrumentar com a infraccions administratives.

Contra l'afirmació que fèiem abans, en el sentit que l'article 124.3 del ROF permet la creació d'una *Ciil*, es va pronunciar la Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Castella-la Manxa de 17 de març de 2021 (rec. 239/2018), que va anul·lar la creació d'una comissió informativa especial d'investigació a la Diputació de Toledo, perquè entenia que hauria d'haver estat precedida d'una regulació específica al ROM que ordenés el règim de compareixences d'aquesta classe de comissions (FJ 6). Em permeto discrepar del criteri formalista que la sustenta. En primer lloc, perquè tractant-se d'una comissió creada per a una comesa especial, la regulació de les comissions informatives especials (ROF) és completa i autosuficient. En segon lloc, perquè tampoc mitjançant el ROM es podrien establir eines coercitives contra les persones citades a declarar que no compareguessin, per falta d'empara legal. Així el règim jurídic de la comissió establert en un ROM, des de la perspectiva de les obligacions a tercers, seria gairebé idèntic al que estableix el ROF per a les comissions informatives.

Publicitat

Les Ciil segueixen la legislació local quant a publicitat. En aquest sentit, l'article 227.2 del ROF indica que les sessions de les comissions informatives, generals o especials, tant se val, no són públiques. Malgrat això el ROM podria disposar el contrari, la qual cosa podria ser contraproduent en el sentit de dissuadir els particulars que, sense tenir cap obligació de comparèixer, estarien disposats a acudir per declarar. Respecte de les actes d'aquestes comissions, el dictamen 2/2018 de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP), afirma que regeix el principi general de transparència de l'acta a sol·licitud de particulars, en no haver-se establert restriccions legals per a l'accés a la informació de les actes; per la mateixa raó -falta de previsió legal-, no és obligat fer publicitat d'aquestes actes al web municipal.

Apunts per a una bona regulació de la comissió d'investigació local

El règim jurídic d'una Ciil, ja sigui mitjançant ROM, ja sigui per normativa aprovada en el moment de constituir-se, ha d'atendre dos principis bàsics:

1. Precisar clarament els règims de les citacions de compareixença, destacant el caràcter voluntari de l'assistència de les persones citades a declarar, de forma que la incompareixença d'aquestes persones no pot ser objecte de reprensió administrativa o penal per manca de suport legal. Al meu entendre només seria obligada l'assistència dels membres de la corporació citats per la comissió, o la de les persones que tinguin relació d'ocupació amb la corporació. Els primers, per l'obligació de respondre en els procediments de seguiment i control del govern; els segons, en virtut de la relació jeràrquica que el ple té sobre tota l'organització en matèria de control del govern.
2. Observar les garanties de les persones cridades a declarar, inspirant-se en les dels reglaments parlamentaris (p. ex., art. 67.1 RPC) i la seva pràctica:
 - La compareixença només es pot referir a un assumpte de competència local.
 - Advertiment que la compareixença és voluntària.
 - Ressenya de l'acord de la comissió que requereix la seva presència i el motiu pel qual és cridat a declarar.
 - Nom, cognom, adreça, dia i hora de la compareixença.
 - Notificació del requeriment amb una antelació mínima de 15 dies a la data prevista per comparèixer.
 - La persona requerida pot comparèixer acompanyada d'assistència.
 - Dret a no declarar sobre punts que excedeixin o siguin aliens a l'assumpte que motiva la comissió.
 - Dret a no veure perjudicada la seva situació jurídica.
 - Dret a no declarar sobre informacions que conegui emparades per secret professional.



Manuel Monfort Pastor

Secretari general de l'Ajuntament de Granollers