

LAS COMISIONES DE INVESTIGACION DE LAS CORTES GENERALES Y DE LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS (*)

ALFONSO AREVALO GUTIERREZ

SUMARIO: I. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS ENCUESTAS POLÍTICAS EN LOS ORDENAMIENTOS CONSTITUCIONAL Y AUTONÓMICO.—II. EL CONCEPTO DE LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN O DE ENCUESTA: 1. *Aproximación terminológica.* 2. *Delimitación conceptual.*—III. LAS ENCUESTAS POLÍTICAS COMO INSTRUMENTOS DE CONTROL EN SEDE PARLAMENTARIA: 1. *La función de control parlamentario: distorsión entre la teoría y la práctica.* 2. *La operatividad real de las Comisiones de encuesta como instrumentos de control parlamentario.*—IV. ¿QUIÉN INVESTIGA?: 1. *Organos «ad hoc».* 2. *Organos constituidos por decisión de la mayoría.* 3. *Organos de duración limitada.* 4. *Organos de composición proporcional.*—V. ¿QUÉ SE INVESTIGA?—VI. ¿CÓMO SE DESARROLLA LA ENCUESTA?: 1. *El funcionamiento de las Comisiones de encuesta; publicidad «versus» secreto de sus sesiones y trabajos.* 2. *Los poderes atribuidos a las Comisiones para el desarrollo de la encuesta:* 2.1. *La comparecencia ante las Comisiones de encuesta.* 2.2. *«The power to send for papers and records».* 3. *La formalización, eficacia jurídica y ulterior tramitación del resultado de los trabajos desarrollados.*

I. LA INSTITUCIONALIZACION DE LAS ENCUESTAS POLITICAS EN LOS ORDENAMIENTOS CONSTITUCIONAL Y AUTONOMICO

Las encuestas políticas, en su concepción originaria, aparecían configuradas como un poder connatural e implícito a las asambleas representativas y, consecuentemente, existente sin necesidad de previsión normativa, puesto que,

(*) Una primera versión de este trabajo fue presentada en el Parlamento Vasco —atendiendo la cordial invitación cursada por JUAN CARLOS DA SILVA OCHOA—, con ocasión del seminario desarrollado en octubre de 1993 sobre «Las Comisiones Parlamentarias». Lo que sigue, sobre la base del texto originario, sustancialmente revisado y ampliado, incorpora las significativas modificaciones normativas introducidas en el régimen de las Comisiones de investigación de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas de Galicia, Valencia y La Rioja, así como, especialmente, la relevante práctica parlamentaria registrada en la materia, habiéndose cerrado a 18 de noviembre de 1994.

en cuanto consecuencia natural del derecho de iniciativa parlamentaria y, por extensión, de las diversas atribuciones reconocidas en el ordenamiento constitucional a la institución, su reconocimiento no implicaba la atribución de poderes posteriores respecto de aquellos que ya venían conferidos al Parlamento *ope constitutionis* (1). Corolario lógico de este presupuesto ha sido la caracterización del poder de investigación no como una función autónoma del órgano representativo, sino como una facultad penetrada por una naturaleza instrumental o ancilar, en cuanto mecanismo especialmente apto para el desarrollo de las funciones típicas del Parlamento, esto es, como un procedimiento a su disposición con independencia de su ejercicio instrumentalmente ordenado al cumplimiento de la función legislativa o de control y orientación política.

Sin embargo, este planteamiento canónico — surgido con el loable afán de reforzar la incipiente institución parlamentaria, en un contexto en el que coexisten el tradicional principio de legitimidad monárquico y el embrionario fun-

(1) Véase, como expresión de este planteamiento, traduciendo el sentimiento general de la doctrina de la época, J. J. THONISSEN: *La Constitution belge annotée offrant sous chaque article l'état de la doctrine, de la jurisprudence et de la législation*, 1879, pág. 155: «Le droit d'enquête est une conséquence naturelle du droit d'initiative; comme les Chambres possèdent la faculté de proposer des lois nouvelles, elles doivent, par cela même, être mises en mesure de se procurer les renseignements nécessaires pour exercer utilement cette importante prérogative». En el mismo sentido, EUGÈNE PIERRE: *Traité de Droit politique, electoral et parlementaire*, Libraries Imprimeries Reunies, 5.ª edición, París, 1919, afirma que su fundamento jurídico es implícito, al desprenderse de los poderes generales atribuidos a los representantes de la Nación, pág. 678. Entre nosotros, NICOLÁS PÉREZ-SERRANO: *Tratado de Derecho Político*, Editorial Civitas, S.A., 2.ª edición, Madrid, 1984, entiende que «no se requiere texto constitucional previo para que se organicen, pues se estiman como corolario de la fiscalización parlamentaria», pág. 814.

Téngase presente que esta concepción, articulada sobre la doctrina de los poderes implícitos — conforme fue expuesta por el juez MARSHALL en el caso *McCulloch versus Maryland* en 1819—, es la que ha permitido el desarrollo de las encuestas en el sistema presidencialista de Estados Unidos hasta su reconocimiento legal mediante la *Legislative Reorganization Act* de 1946. Véase, al respecto, el clásico estudio de J. M. CROUZATIER: *Le rôle des Commissions d'enquête du Congrès des Etats-Unis*, *Revue du Droit Public et de la Science Politique (RDPS)*, 1975, número 4, págs. 997-1053.

Debe destacarse que la consideración de las encuestas parlamentarias como poder connatural e implícito a la esencia íntima del órgano representativo está ampliamente difundida en la doctrina italiana. Al respecto, véase, PIETRO VIRGA: «Le inchieste parlamentari», en *Annali del seminario giuridico dell'Università di Catania*, IV, Nápoles, 1949-1950, págs. 252 y sigs.; IDEM.: *Diritto Costituzionale*, Giuffrè, 9.ª edición, Milán, 1979, págs. 179-183; COSTANTINO MORTATI: *Dibattito sulle inchieste parlamentari*, con trabajos de MORTATI, CRISAFULLI, DELITALA, ESPOSITO, GIANNINI, VASSALLI y VIRGA: *Giurisprudenza Costituzionale (Giur. Cost.)*, Giuffrè, Milán, 1959, págs. 596 y sigs.; IDEM.: *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, Cedam, 9.ª edición, Padova, 1976, págs. 692-696; G. CUOMO: «Appunti sull'inchiesta politica delle Camere», en «*Studi in onore di E. Crosa*», vol. I, Milán, 1960, págs. 657 y sigs., y FULVIO FENUCCI: *I limiti dell'inchiesta parlamentare*, Giuffrè, 2.ª edición, Milán, 1989, págs. 9-16.

damento democrático del poder político—, resultaba ciertamente inadecuado para explicar, tanto la eventual incidencia de las actividades desarrolladas por el órgano funcional del Parlamento encargado de la encuesta respecto de los sujetos extraños a la relación política llamados a comparecer, como los propios poderes e instrumentos puestos a disposición del órgano *ad hoc* en sus relaciones con los otros poderes del Estado y, especialmente, respecto del Poder Judicial. Precisamente, estos efectos sustantivos de las encuestas políticas, que exceden del marco meramente procedimental e interno del órgano representativo, determinaron su quiebra, sustituyéndose su entendimiento como un *implied power* del Parlamento por una consagración y regulación normativa del instituto, el cual, paulatinamente, desde el ámbito de los tradicionalmente denominados *interna corporis acta*, fue adquiriendo en el Derecho comparado una consagración constitucional explícita.

En esta línea, desarrollada con el precedente de la Constitución de Weimar (2) en las denominadas Constituciones de posguerra (3), y fiel al es-

(2) Debe destacarse que en el constitucionalismo germánico la figura de las encuestas parlamentarias goza de una tradición que se remonta a la Constitución prusiana de 1850, cuyo artículo 82 reguló las *Enquête-Kommissionen*, siendo posteriormente disciplinadas por el artículo 34 de la Constitución de Weimar, cuya regulación —garante de la posición de las minorías parlamentarias—, es el modelo directo en el que se inspiró el legislador constituyente al elaborar la *Grundgesetz*.

(3) Véase, básicamente, la regulación de la figura efectuada por los artículos 44 y 45.a.3) de la Ley Fundamental de Bonn, que únicamente permite al *Bundestag* designar una *Untersuchungsausschuss*, no así al *Bundesrat*; el artículo 53 de la Constitución Federal austríaca, conforme al cual, como ocurre en el supuesto alemán, el *Nationalrat* puede establecer *Untersuchungsausschüsse*, si bien este reconocimiento no se extiende a la segunda Cámara del Parlamento, el *Bundesrat*; su institucionalización en el artículo 68.2 de la Constitución de Grecia de 1975; la disciplina de las *Commissioni d'inchiesta* que dispone el artículo 82 de la Constitución italiana de 1947; y el artículo 181 de la Constitución de Portugal de 1976, reformado en 1982 colmando las lagunas denotadas en la normativa precedente relativa a las *Comissões de inquérito*.

Recuérdese que en Francia las *Commissions d'enquête* no cuentan con un reconocimiento constitucional, estando reguladas, siguiendo el precedente de la Ley de 8-XII-1953, por la Ordenanza número 1.100, de 17-XI-1958, relativa al funcionamiento de las Asambleas parlamentarias —texto con valor de ley ordinaria—, en cuyo artículo 6 se definen sus modalidades de creación y de funcionamiento, reformada sustancialmente por la Ley número 807, de 19-VII-1977, y por la Ley de 20-VII-1991, que ha suprimido tanto la distinción entre *Commissions d'enquête* y *Commissions de contrôle*, eliminando la segunda figura, como la regla del secreto de sus trabajos y sesiones, estableciendo el principio general de publicidad, si bien la regla del secreto sigue aplicándose en sus deliberaciones. Por su parte, en Bélgica, partiendo del principio establecido en el artículo 40 de la Constitución de 1831, conforme al cual *chaque membre a le droit d'enquête*, la Ley de 3-V-1880 regula, de una manera general, los poderes de las Comisiones de encuesta.

Incluso en el Parlamento europeo, tras la celebración de los primeros comicios electorales por sufragio universal directo, con la aprobación del Reglamento de régimen interno de 26-III-1981,

quema del parlamentarismo racionalizado, el reconocimiento del que han sido objeto los órganos vocados a su desarrollo por el artículo 76 de nuestra *Carta Magna* comporta una radical transformación, rompiendo una inveterada tradición, donde el silencio constitucional sobre la institución ha sido una constante, pues desde los albores del liberalismo decimonónico, ninguna de las sucesivas Constituciones que presidieron el dilatado e inconcluso proceso de modernización de España dieron acogida a este instituto, cuya regulación se había abandonado a la praxis de las Cámaras. Incluso esta carencia constitucional se prolongó a nivel legislativo, no encontrando en nuestros anales normativa legal comprensiva de los efectos sustantivos intrínsecamente vinculados a la institución analizada.

se introdujo la figura de las Comisiones de encuesta en su artículo 95, estando actualmente regulada, conforme a las modificaciones efectuadas en el Reglamento por Decisiones de 25-VII-1984, 21-I-1987 y 26-VII-1989, por los artículos 109.3, 110.4 y 112.1 del texto vigente.

Para un análisis comparativo de conjunto respecto de la regulación de las encuestas políticas véanse FERNANDO SANTAOLALLA LÓPEZ: *El Parlamento y sus instrumentos de información (preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación)*, Edersa, Madrid, 1982, págs. 149-239; la obra colectiva *Le inchieste delle Assemblée Parlamentari*, dirigida por GIUSEPPE DE VERGOTTINI, Maggioli, Rimini, 1985, con trabajos de GIORGIO RECCHIA, GIUSEPPE TROCCOLI, CARLO CHIMENTI, GIAN FRANCO CIAURRO, FRANCESCO POSTERARO, CARLO PAPPAGALLO, RENATO MORETTI, DE VERGOTTINI, GIOVANNI LONG —todos ellos respecto del Parlamento italiano—; LUCIO PEROGARO, ROBERTA BIAGI GUERINI —en relación con los Consejos Regionales italianos—; PIERRE AVRIL —Francia—; BRIAN BERCUSSON —Parlamento Británico—; CARLO BOTTARI —Portugal—; WALTER LEISNER —Alemania—; PABLO LUCAS MURILLO DE LA CUEVA —España—; THEO ÖEHLINGER —Austria—; NINO OLIVETTI RASON —Estados Unidos—; ANTONIO REPOSO —Estados Socialistas—, y ROBERTO TONIATTI —Parlamento Europeo—; y los estudios de Derecho comparado contenidos en el volumen colectivo coordinado por JUAN CARLOS DA SILVA OCHOA: *Las Comisiones Parlamentarias*, Parlamento Vasco, Vitoria, 1994, con la siguiente referencia respecto de las Comisiones de investigación, WOLFGANG ZEH —*Bundestag*—, págs. 50-53; MALCOLM SHAW —Congreso norteamericano—, págs. 80-81; ALAIN DUPAS —Asamblea Nacional francesa—, págs. 114, 115, 120 y 121; ALESSANDRO PALANZA —Parlamento italiano—, págs. 130-131; y MICHAEL RUSH —Reino Unido—, págs. 176, y 194-201.

Asimismo, especial relevancia tienen diversos estudios monográficos. Véanse CROUZATIER: «Le rôle des Commissions d'enquête du Congrès des Etats-Unis», *op. cit.*; CUOMO: «Appunti sull'inchiesta politica delle Camere», *op. cit.*; JACQUES DESANDRE: «Les Commissions parlementaires d'enquête ou de controle en Droit français», *La Documentation Francaise*, París, 1976; IDEM.: «Les Commissions d'enquête ou de controle: secret ou publicité des travaux?», *Pouvoirs*, número 34, 1985, págs. 51 a 66; IDEM.: «La responsabilité des personnes entendues par les commissions parlementaires d'enquête», *RDSP*, 1986, número 3, págs. 731-740; ASCENSIÓN ELVIRA PERALES: «Comisiones de investigación en el *Bundestag*. Un estudio de jurisprudencia», *Revista Española de Derecho Constitucional (REDC)*, número 109, enero-abril 1987, págs. 263 a 282; FENUCCI: «I limiti dell'inchiesta parlamentare», *op. cit.*; ALESSANDRO PACE: *Il potere d'inchiesta delle assemblee legislative*, Giuffrè, Milán, 1973; y VIRGA: «Le inchieste parlamentari», *op. cit.*

El reconocimiento constitucional ha generado paulatinamente un notable interés por la figura de las Comisiones de investigación, centrándose la atención de la doctrina (4) en la caracterización de su naturaleza jurídica y función, y en la propia exégesis del artículo 76 de la Constitución, con especial referencia al deber de comparecencia establecido en su apartado segundo, habida cuenta la especial incidencia que en el ámbito de la esfera de los particulares supone la posibilidad con que cuentan estos órganos de trabajo de las Cortes Generales de compeler a cualquier persona para que comparezca y declare ante

(4) Véanse, al respecto, esencialmente los trabajos de SANTAOLALLA LÓPEZ: «El Parlamento...», *op. cit.*, págs. 241-263; IDEM.: *Derecho parlamentario español*, Editora Nacional, Madrid, 1984, págs. 393-406, así como, con posterioridad a la aprobación de la Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo, la 2ª edición de esta obra —que será la citada en lo sucesivo—, Espasa, Madrid, 1990, págs. 415-425; PABLO LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: «Le commissioni di inchiesta nell'ordinamento costituzionale spagnolo», en la obra colectiva *Le inchieste delle Assemblee parlamentari*, *op. cit.*, págs. 381-421, del cual se publicó una segunda versión —a la que se referirán las citas que se efectúen—, en la *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense (RFDUC)*, número 10, marzo 1986, págs. 143-173, con el título «Las Comisiones de Investigación de las Cortes», excelente versión que en ejemplar mecanografiado y con carácter previo a su publicación me facilitó amablemente el profesor LUCAS a efectos de la elaboración de la Tesis de Licenciatura del autor de este trabajo en la primavera de 1985; y ALFONSO ARÉVALO GUTIÉRREZ: «Reflexiones sobre las Comisiones de Investigación o Encuesta parlamentarias en el ordenamiento constitucional español», en *Revista de las Cortes Generales (RCG)*, núm. 11, segundo cuatrimestre 1987, págs. 159-192; IDEM.: «Comisiones de Investigación y de Encuesta», en la obra colectiva *Las Comisiones Parlamentarias*, *op. cit.*, págs. 361-433, estudio del cual es tributario el que el lector aborda en estos momentos.

Téngase en cuenta, asimismo, por su operatividad, el «Dictamen a requerimiento de la Comisión de investigación sobre incompatibilidades y tráfico de influencias acerca de sus competencias, procedimiento de actuación y medios legales a su alcance», elaborado por los Servicios Jurídicos del Congreso, *RCG*, número 14, segundo cuatrimestre 1988, págs. 97-180.

Puede verse también la aportación de EMILIO RECODER DE CASSO, comentario al artículo 76, en *Comentarios a la Constitución*, dirigidos por GARRIDO FALLA, Editorial Civitas, S. A., 2.ª edición, Madrid, 1985, págs. 1169-1181; el desigual comentario de FRANCISCO JAVIER AMORÓS DORDA: «Comisiones de investigación», en la obra colectiva *Comentarios a las Leyes Políticas*, dirigida por ALZAGA VILLAAMIL, tomo VI, Edersa, Madrid, 1989, págs. 559-593; y el confuso estudio de RICARDO MEDINA RUBIO: *La función constitucional de las Comisiones parlamentarias de investigación*, publicado por el Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Alicante y Editorial Civitas, S. A., Madrid, 1994.

Finalmente, consúltense las consideraciones de ALFONSO MORENO CARDOSO: «La investigación parlamentaria en España», en *Actualidad Administrativa*, núm. 7, semana 13, 19 de febrero de 1989, págs. 357-363, inspiradas en un injustificado recelo respecto de estos órganos funcionales, y las reflexiones de JAVIER OTAOLA: «Catarsis y parlamentarismo. Las Comisiones de investigación», en *Claves de la Razón Práctica*, número 29, enero-febrero 1993, págs. 73-76, de signo radicalmente contrario a las del autor precitado, destacando la proyección de futuro que una adecuada regulación de las Comisiones de investigación tiene para el equilibrio general de las instituciones.

las mismas, desarrollado, conforme a la reserva de ley establecida por la *norma normarum*, mediante la Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo, sobre comparencia ante las Comisiones de Investigación del Congreso y del Senado, o de ambas Cámaras (5); disposiciones normativas a las que ha de sumarse la regulación reglamentaria (6) y el Real Decreto-Ley 5/1994, de 29 de abril, por el que se regula la obligación de comunicación de determinados datos a requerimiento de las Comisiones Parlamentarias de Investigación (7).

Paralelamente, y siguiendo el modelo regional de encuesta en Italia (8), como era fácil columbrar, la acertada institucionalización de la actividad investigadora de órganos *ad hoc* de las Cortes Generales en el texto constitucional, ha encontrado fiel reflejo en los subsistemas normativos de las Comunidades Autónomas, en cuyo seno, si bien las respectivas normas institucionales básicas omiten, por lo general, incluso la propia referencia tanto al poder de investigación parlamentaria, como a su concreción orgánica mediante Comisiones de las respectivas Asambleas Legislativas directa y concretamente

(5) Cfr., *BOE* número 126, de 26-V-1994.

(6) Cfr., artículos 51, 52, 63.2 y 3, 64.2, 3 y 4, 85.1 y 99.1.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD), de 10-II-1982 (*BOE* número 55, de 5-III-82), debiendo considerarse la sustancial modificación operada por acuerdo del Pleno del Congreso de fecha 16-VI-1994, en cuya virtud se aprobó la reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados sobre la publicidad de las Comisiones de investigación, dándose nueva redacción a los artículos 52, apartados segundo y tercero, 63, párrafo segundo, 64, apartados segundo y tercero, introduciéndose en el mismo un nuevo apartado cuarto, 85, inciso final del apartado primero, y 99, párrafo segundo del apartado primero (*BOE* número 145, de 18-VI-94; corr. err., *BOE* número 149, de 23-VI-94), y artículos 50, 51.1, 52, 59, 60, 67, 75 y 190, segundo párrafo, del Reglamento del Senado (RS), Texto Refundido del Reglamento aprobado en la sesión de 26-V-1982, modificado en las sesiones de 11-XI-1992, 6-X-1993 (única reforma respecto de la redacción originaria que afecta a uno de los preceptos relevantes al objeto de este estudio, el artículo 51) y 11-I-1994, aprobado por la Mesa, oída la Junta de Portavoces, en su sesión de 3-V-1994 (*BOE* número 134, de 13-V-1994).

(7) Cfr., *BOE* número 103, de 30-IV-1994; convalidado por el Congreso de los Diputados en su sesión de 25-V-1994 (*Boletín Oficial del Congreso de los Diputados*, Serie E, número 64, de 25-V-1994).

(8) La figura de las encuestas parlamentarias en el ordenamiento regional italiano, así como la de las preguntas e interpelaciones, está prevista en todos los Estatutos ordinarios, no así en los Estatutos especiales, regulándose su régimen jurídico en los reglamentos de los respectivos Consejos Regionales.

Sobre el particular, consúltense TEMISTOCLE MARTINES: *Il Consiglio Regionale*, Giuffrè, Milán, 1981, págs. 147-156; GUIDO MEALE: *Principi di diritto regionale (ordinamento e organizzazione delle regioni a statuto ordinario)*, Cacucci, Bari, 1987, págs. 279-284; VITTORIO ANGIOLINI: *Gli organi di governo della Regione*, Giuffrè, Milán, 1983, págs. 54-55; y ROBERTA BIAGI GUERINI: «Considerazioni sulle Commissioni Regionali di inchiesta», en *Le inchieste delle Assemblee parlamentari*, *op. cit.*, págs. 287-309.

enderezadas a la realización de encuestas (9), los reglamentos parlamentarios de las diecisiete Comunidades Autónomas —en ejercicio del poder de auto-organización—, han reconocido y regulado *ex nihilo* expresamente y de forma prácticamente uniforme estos instrumentos de investigación, codificando formalmente el instituto de una manera análoga a como se había afirmado en relación a las Cortes Generales y, concretamente, con un nítido mimetismo respecto del Reglamento del Congreso de los Diputados (10).

(9) El reconocimiento estatutario de las Comisiones de investigación, si bien remitiendo implícitamente a los Reglamentos parlamentarios respectivos la regulación de sus facultades, se encuentra exclusivamente en siete Estatutos de Autonomía, concretamente, los de las Comunidades de Aragón —artículo 14.3—, Principado de Asturias —artículo 29.2—, Islas Baleares —artículo 24.3—, Cantabria —artículo 12.5—, Castilla-La Mancha —artículo 11.6—, Murcia —artículo 28.2— y Comunidad Valenciana —artículo 11.e—.

Lo cierto es que los efectos sustantivos de las encuestas políticas hubieran hecho aconsejable su regulación en los respectivos Estatutos de Autonomía, de forma paralela al reconocimiento constitucional operado respecto de las Cortes Generales. En este sentido, GREGORIO ARRANZ PUMAR, en su comentario al artículo 29, en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias*, dirigidos por BOCANEGRA SIERRA, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1987, pág. 301; MANUEL GERPE LANDÍN: *El Parlamento de Cataluña*, obra colectiva de GERPE, BOTELLA, MARCET y PITARCH, Ariel, Barcelona, 1981, pág. 223; IDEM.: *Comentaris Jurídics a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, de GERPE, MONREAL, SALAS, TORNOS MÁS y VIVER PI-SUNYER, Edicions 62, Barcelona, 1982, pág. 161.

Recuérdese que esta cuestión, pacífica de forma implícita en nuestra doctrina en orden a la admisión del instituto de las encuestas parlamentarias en las respectivas Asambleas Legislativas, no obstante la ausencia de un reconocimiento estatutario expreso, ha sido objeto de un amplio debate en la doctrina italiana respecto de las Regiones con Estatuto especial, donde, con el precedente doctrinal de CUOMO: *Op. cit.*, págs. 659 y sigs., se ha convertido en opinión mayoritaria desde la sentencia de la *Corte Costituzionale* número 29, de 28-IV-1966 —así como la ulterior sentencia número 19, de 17-II-1969—, la cual declara que la encuesta debe ser considerada un poder *connaturato ed implicito nelle varie funzioni spettanti ai Consigli, rappresentando un modo di estrinsecazione di dette funzioni*, de tal forma que las normas estatutarias y, en las Regiones con estatuto especial, los respectivos reglamentos parlamentarios vendrían no a atribuir a los respectivos Consejos el poder de encuesta, sino a precisar el objeto y los modos de su ejercicio; si bien no han faltado opiniones contrarias a la teoría del *potere implicito*, afirmando, habida cuenta la ausencia en el texto constitucional de una previsión análoga a la del artículo 82 para el supuesto de los Consejos Regionales, la imposibilidad de reconocer un poder de encuesta en el ámbito de los mismos, como la de PACE: «*Inchieste parlamentari e inchieste regionali*», posteriormente recogido en «*Il potere d'inchiesta delle assemblee legislative*», *op. cit.*, pág. 204; VEZIO CRISAFULLI: «*Dibattito...*», *op. cit.*, pág. 609, y G. SILVESTRI: «*Considerazioni sui poteri e i limiti delle commissioni parlamentari di inchiesta*», en «*Il Politico*», núm. 3, 1970, págs. 538-588.

(10) La regulación vigente de las Comisiones de Investigación en las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas se encuentra en los siguientes preceptos: artículos 52, 53, 64.2, 68.3 y 69.3 del Reglamento del Parlamento de Andalucía (RPA), de 23 y 24-IV-1991

De esta forma, y frente a la concepción de los poderes inherentes a las Cámaras, en el modelo de «parlamentarismo racionalizado» del sistema autonómico (11) se ha querido dotar explícitamente a las Asambleas Legislativas de

(*BOJA* número 36, de 17-V-91); artículos 62, 63, 64, 76.3, 77.5, 109.2 y 110.2 del Reglamento de las Cortes de Aragón (RCA), de 19-XI-1992 (*BOA* número 141, de 4-XII-92); artículos 70, 71, 83.2, 84.3, 86.4 y 123 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias (RJGPA), de 23 y 24-IV-1985 (*BOPAP* número 165, de 19-VII-85); artículos 50, 51, 63.2, 64.3, 65.2 y 98.2 del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares (RPIB), de 4-VI-1986 (*BOCAIB* número 23, de 22-VII-86); artículos 48, 49, 62.2, 63.3 y 96.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias (RPCan), de 17-IV-1991 (*BOCAN* número 70, de 24-V-91); artículos 48, 50, 60.3.º, 61 y 92.2 del Reglamento de la Asamblea Regional de Cantabria (RARC), de 3-IV-1984 (*BOC* número 8, de 16-V-84; corr. err., *BOC* número 79, de 25-VI-84); artículos 59, 60, 61, 73.2 y 82.3 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha (RCCM), de 7-II-1985 (*DOCM* número 20, de 21-V-85), respondiendo la redacción del artículo 73.2 a la modificación operada por acuerdo plenario de 21-XII-1989 (*BOCCM* número 119, de 22-XII-89); artículos 49, 50, 63.2, 68.2 y 69.3 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León (RCCL), de 24-II-1990 (*BOCL* número 45, de 5-III-90); artículos 48, 59.2, 60.1 y 3, 61.3 y 90.1 del Reglamento del Parlamento de Cataluña (RPCat), Texto Refundido de 20-X-1987 (*DOGC* número 918, de 23-XI-87), así como el artículo 26 de la Ley 3/1982, de 23 de marzo, sobre *normas reguladoras del Parlament, del Presidente y del Consell Executiu de la Generalitat* (*DOGC* número 216, de 21-III-1982); artículos 49, 50, 63.2, 68.3 y 69.3 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura (RAE), de 6 y 7-IX-1983 (*DOE* número 15, de 17-X-83); artículos 50, 52, 64, 69.2 y 70 del Reglamento del Parlamento de Galicia (RPG), de 14-VII-1983 (*DOG* número 4, de 7-I-84), respondiendo la redacción del artículo 50 a la modificación operada en sesión plenaria de 22-VII-1993 (*DOG* número 182, de 21-IX-93), y el texto de los artículos 52.2, 69.2 y 70 a la reforma del Reglamento del Parlamento de Galicia aprobada por el Pleno en su sesión de 4-X-1994 (*BOPG* número 131, de 7-X-94); artículos 49, 50, 60.2, 61.3 y 92.2 del Reglamento de la Asamblea de Madrid (RAM), de 18-I-1984 (*BOCM* número 83, de 6-IV-84); artículos 44 y 84 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia (RARM), de 24-IV-1988 (*BOM* número 196, de 26-VIII-88); artículos 58, 59, 74 y 109.2 del Reglamento del Parlamento de Navarra (RPN), de 12-VI-1985 (*BONA* número 77, de 26-VI-85) —téngase presente la Proposición de modificación del Reglamento del Parlamento de Navarra presentada por los cinco grupos parlamentarios que integran la Cámara (*BOPN* número 62, serie H, de 25-X-94), que mantiene *ad pedem literae* en sus artículos 60, 61, 76 y 111.2, respectivamente, la regulación contenida en la materia en el texto vigente—; artículos 44, 45, 53.1 y 3, y 98 del Reglamento del Parlamento Vasco (RPV), de 11-II-1983 (*BOPV* número 25, de 26-II-83); artículos 40, 41, 46.3, 47 y 49.1.b) y 2 del Reglamento de la Diputación General de La Rioja (RDGR), Texto Refundido de la Presidencia de 21-VII-1994 (*BODGLR* número 112, serie A, de 4-VIII-94), que incorpora al Reglamento de la Cámara, de 27-II-1987 (*BOR* número 33, de 21-III-87), las modificaciones aprobadas por el Pleno de la Diputación General de La Rioja en sesión celebrada el 30-VI-1994 (*BODGLR* número 109, serie A, de 27-VII-94); y artículos 49, 50, 59.3, 60, 61 y 92 del Reglamento de las Cortes Valencianas (RCV), de 30-VI-1994 (*DOGV* número 2.320, de 28-VII-94).

(11) Recuérdese que esta calificación, mayoritariamente difundida en la doctrina, ha sido acogida expresamente por el supremo intérprete de la Constitución. Cfr., Sentencia del Tribunal Constitucional número 16/1984, de 6 de febrero.

las Comunidades Autónomas del mecanismo que constituye en la teoría parlamentaria el medio más incisivo de inspección política de la actuación del poder ejecutivo.

Empero, pese a la relevancia de esta novedosa institucionalización y a su incidencia en la esfera de los ciudadanos de las distintas Comunidades Autónomas, lo cierto es que nuestra doctrina se ha ocupado sólo colateralmente y de forma sucinta de esta materia, ora al abordar el estudio genérico del control parlamentario de los Consejos de Gobierno o la estructura interna de las respectivas Asambleas Legislativas, ora incidentalmente, en los manuales y comentarios sistemáticos que sobre los distintos sistemas autonómicos han visto la luz (12). Y ello, no obstante el significativo volumen de actividad parlamentaria registrado en algunos supuestos —incrementado en progresión geométrica durante el último año— y la relevancia, desde la óptica jurídico-política, de algunos fenómenos acaecidos en su desarrollo. Sin duda, resulta oportuno intentar colmar esta laguna efectuando un análisis de las encuestas parlamentarias autonómicas, desde la óptica de la reflexión teórica atenta al discurrir de la práctica parlamentaria.

En este orden de ideas, la línea expositiva lógica a desarrollar ha de partir, necesariamente, de la propia articulación conceptual de las Comisiones de investigación o de encuesta, comenzando con una aproximación terminológica, hasta alcanzar una ulterior delimitación orgánica y procedimental de la institución analizada.

Desde estas premisas, hemos de introducirnos, todavía en el marco estructural o estático, en la concreción de la naturaleza jurídica y función de los órganos analizados, pues precisamente, ese significado y naturaleza constituyen el eje sobre el que debe girar el mecanismo operativo de la Comisión. Con este objeto nos detendremos sucintamente en el concepto de una de las funciones parlamentarias clásicas, la función de control, a efectos de comprobar cómo la aprehensión de la realidad es la única vía para penetrar en la *ratio essendi* de las Comisiones de investigación en nuestras Asambleas Legislativas.

Presupuesto este exordio, y ya en el ámbito funcional o dinámico, el hilo conductor responde a una articulación trimembre, que principia con la delimitación de «quién investiga», es decir, el órgano parlamentario *ad hoc* encargado de desarrollar la encuesta; continúa con la consideración de «qué es lo

(12) Cabe destacar, no obstante, la sugestiva aportación, centrada en el supuesto del Parlamento de Andalucía, de PLÁCIDO FERNÁNDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ: «La comparecencia de los ciudadanos ante las Comisiones de investigación de las Asambleas Legislativas», *RCG*, número 27, tercer cuatrimestre 1992, págs. 7-31; y ARÉVALO GUTIÉRREZ: «Comisiones de Investigación y de Encuesta», *op. cit.*

que se investiga», esto es, la concreción del objeto propio de las encuestas parlamentarias, delimitando la genérica referencia, uniformemente extendida en la normativa parlamentaria, de «cualquier asunto de interés público»; y, finalmente, desemboca en el «cómo se desarrolla la investigación», analizando tanto el funcionamiento de las Comisiones de encuesta, como los poderes atribuidos a las mismas para llenar cumplidamente la función que les confiere el ordenamiento —todo ello, con una atención constante al marco jurídico positivo dentro del cual ha de desarrollarse la vida de una Comisión de investigación en las Cortes Generales y en las Asambleas Legislativas de las diecisiete Comunidades Autónomas que, dentro del marco constitucional, coexisten en el Estado español—.

II. EL CONCEPTO DE LAS COMISIONES DE INVESTIGACION O DE ENCUESTA

1. *Aproximación terminológica*

Como primera aproximación, debe recordarse la diversa terminología al uso en el análisis comparativo de la institución considerada. Efectivamente, existe una dualidad en cuanto al léxico empleado para referirse a estas Comisiones, las cuales en los países de nuestro entorno cultural responden, en algunos ordenamientos, a la denominación de «Comisiones de encuesta» y, en otros, a la de «Comisiones de investigación», nombre éste último que ha sido el acogido tradicionalmente en España —desde el Reglamento de 1867 (artículo 67)—, y que actualmente se refleja en el artículo 76 de la Constitución.

Ciertamente, cabe constatar que, *prima facie*, esta dicotomía no tiene jurídicamente un carácter determinante, ya que bajo cualquiera de las dos denominaciones late una misma idea, y ello pese a las diferencias existentes en su articulación según los diversos ordenamientos. La equiparación semántica es tan ostensible que, incluso, en nuestro Derecho, el Reglamento provisional del Congreso de los Diputados de 1977 utilizaba de modo indistinto ambas denominaciones en su artículo 124, y tanto el artículo 11.6 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Castilla-La Mancha, como el artículo 45 del Reglamento del Parlamento Vasco, se refieren de forma unitaria a las Comisiones de investigación y/o de encuesta.

Empero, como quiera que esta aproximación terminológica no tiene un mero interés desde el punto de vista semántico, sino que en este *excursus* conceptual permite comenzar ya a precisar la operatividad real de estos órganos funcionales, debe destacarse la corrección de la denominación «Comisiones de

Encuesta»; opinión que es el resultado de la consideración en puridad de los vocablos «investigación» y «encuesta».

El término «investigar», que procede del latino *investigare*, significa tanto «hacer diligencias para descubrir una cosa», como «realizar actividades intelectuales y experimentales de modo sistemático, con el propósito de aumentar los conocimientos sobre una determinada materia» (13).

Por su parte, el vocablo «encuesta», que procede del latín *inquaesita* y es traducción del francés *enquête*, comporta la idea de una «averiguación o pesquisa». Realizar una encuesta implica el «acopio de datos obtenidos mediante consulta o interrogatorio, referentes a estados de opinión, costumbres, nivel económico o cualquier otro aspecto de la actividad humana» (14).

Desde estas premisas, como quiera que «las Cámaras no son academias que discuten por ansia de saber» (15), y dada la realidad de las Comisiones analizadas, tanto en nuestro ordenamiento constitucional como en los subsistemas normativos autonómicos, donde la praxis ha puesto de relieve que no es tan importante la obtención de resultados tendentes a descubrir ciertas irregularidades, como la peligrosa publicidad que suponen para la Administración, creemos que es más acertado el término «Comisiones de encuesta».

En efecto, la función que desarrollan estas Comisiones no radica en llevar a cabo determinadas diligencias para descubrir la realidad de un suceso, a efectos de que, ulteriormente, resuelva un órgano neutro y aséptico políticamente (16), sino en hacer ciertas averiguaciones sobre cualquier asunto de in-

(13) Cfr., REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: *Diccionario de la Lengua Española*, 21.ª edición, Madrid, 1992, pág. 837.

(14) Cfr., REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: *Op. cit.*, pág. 584.

(15) Cfr., PÉREZ-SERRANO: *Op. cit.*, pág. 796.

(16) Recuérdese la clásica definición, en sentido contrario, de VINCENZO MICELI, para quien «se trata de un instrumento de investigación, un medio para descubrir la verdad de las cosas, cualquiera que sea el campo a que se apliquen, a fin de permitir al Parlamento conformar sus acciones a la objetiva realidad de los hechos». Cfr., «Inchiesta parlamentare», en *Enciclopedia Giuridica Italiana*, vol. VIII-pt. I, Società Editrice Libreria, Milán, 1902, pág. 636. Idéntica orientación refleja, en nuestra doctrina, la obra de JOAQUÍN GARCÍA MORILLO: *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, págs. 148-149, su «objeto no es otro que el de averiguar lo que de censurable o ilegal haya tenido la actuación del órgano en cuestión, comprobando la efectiva existencia de irregularidades y, por lo mismo, controlando al sujeto pasivo de la investigación. Las Comisiones aparecen, así, como un recurso parlamentario para poder controlar actuaciones que, de otra forma, permanecerían ocultas».

A nivel jurídico-positivo, esta es la funcionalidad que se refleja en el Reglamento del Parlamento Europeo, cuyo art. 109.3 establece que: «El Parlamento [...] constituirá Comisiones de investigación para el examen de presuntas contravenciones de la legislación comunitaria o de supuestos de mala administración en ámbitos relativos a las competencias comunitarias».

terés público, acopiando los datos descubiertos tras realizar las pesquisas pertinentes, con el objetivo de elaborar un dictamen con las noticias obtenidas como resultado de esa encuesta, dictamen que, obviamente, debe reflejar —dada la propia esencia de la sede parlamentaria en que se desarrolla—, la opinión de la mayoría parlamentaria.

Su funcionalidad, consecuentemente, se concreta en el mero hecho de que la encuesta se desarrolle, es decir, que la propia Comisión exista desplegando su rol de «palanca crítica de la oposición» (17).

2. *Delimitación conceptual*

Presupuesta la anterior constatación, desde el punto de vista sustantivo o material, las Comisiones de Encuesta pueden conceptuarse como «órganos técnico-políticos de trabajo de las Cámaras, instrumento lógico de la actividad de fiscalización o de control parlamentario ejercida en el seno del órgano representativo sobre el poder ejecutivo, cuyo objetivo es recoger la información necesaria sobre cualquier asunto de interés público, a través de un instrumento colegiado de carácter temporal, integrado por una representación proporcional a la fuerza de los Grupos Parlamentarios en la Cámara, que implica unas facultades excepcionales para el desarrollo de su función, pudiendo, incluso, afectar a terceros extraños a las Cámaras, y cuyos resultados pueden servir, en su caso, para una posterior resolución del Parlamento o para poner en funcionamiento los procedimientos oportunos de exigencia de responsabilidad».

Paralelamente, desde la óptica adjetiva o procedimental, pueden describirse como «un procedimiento cualificado con el que cuentan las Cámaras, que incluso en algunos casos realizan sus funciones fuera de las instalaciones del Parlamento, y cuya competencia se resume en la elaboración de un informe o dictamen, fruto de los datos obtenidos, el cual carece de fuerza vinculante».

Y estas consideraciones tienen una significativa trascendencia en relación al funcionamiento de las Comisiones de encuesta, es decir, al «cómo se desarrolla la investigación», y ello, porque si bien es cierto, como veremos, que el control parlamentario está regulado positivamente, es decir, de modo jurídico, no lo es menos que esa regulación procedimental no transforma esa actividad de signo político en otra de carácter jurídico, por lo cual no puede olvidarse la flexibilidad que debe regir su desarrollo, dado que son un medio de control ne-

(17) Cfr., LUIS SÁNCHEZ AGESTA: *Sistema político de la Constitución española de 1978*, Edersa, 6.ª edición, Madrid, 1991, pág. 376.

tamente político, ubicado en la dúctil esfera parlamentaria, en sede política y no jurídica (18).

III. LAS ENCUESTAS POLITICAS COMO INSTRUMENTOS DE CONTROL EN SEDE PARLAMENTARIA

1. *La función de control parlamentario: distorsión entre la teoría y la práctica*

Nos hemos referido hasta aquí reiteradamente al control parlamentario e, incluso, articulado la propia delimitación conceptual de las Comisiones de encuesta como mecanismos cualificados de control-fiscalización. Antes de continuar, y sin pretender detenernos en el análisis del propio concepto de dicha función —lo cual excedería tanto el ámbito de esta exposición como los propios conocimientos de su autor (19)—, la correcta aprehensión intelectual del insti-

(18) Como ha destacado MARÍA ASUNCIÓN GARCÍA MARTÍNEZ: «... el control parlamentario es un control netamente político que consiste, primero en la fiscalización de la actuación del Ejecutivo, fiscalización cuyo parámetro no es sólo el de su adecuación a unos principios y valores constitucionales, fundamentos del sistema político, sino también, y creemos que de manera esencial dado que hablamos de control político, el de la oportunidad, conveniencia y acierto de la actividad gubernamental. Es evidente que la apreciación por parte del Parlamento de estas notas implica necesariamente una valoración estrictamente política, pero difícilmente puede tener el control parlamentario otro sentido cuando es un órgano político el que juzga con criterios políticos acciones igualmente políticas del Gobierno». Cfr., «La actividad legislativa del Parlamento como mecanismo de control político», *RCG*, núm. 14, segundo cuatrimestre 1988, pág. 64.

Opinión contraria y que ha obtenido una importante acogida, articulada en aras de la construcción de un concepto jurídico del control parlamentario, poseedor de unos elementos estructurales comunes al control que pueden ejercer otros órganos no propiamente políticos, es la defendida por SANTAOLALLA LÓPEZ, tanto en su obra *El Parlamento...*, *op. cit.*, como, posteriormente, en «La función de control y la ciencia del Derecho Constitucional», *RCG*, número 12, Tercer cuatrimestre 1987, págs. 219-241. En este último trabajo, por cierto, afirma SANTAOLALLA, pág. 238, haciendo una crítica de las consideraciones expuestas por el autor de este estudio en «Reflexiones...», *op. cit.*, que «el mismo mantiene una curiosa coincidencia con las consideraciones de ARAGÓN», coincidencia que no hace sino sorprenderme agradablemente, máxime si se considera que el excelente trabajo del profesor de la Universidad Autónoma —véase *infra* nota 19— vio la luz en la primavera de 1986, y mi modesta aportación, no obstante su fecha de publicación, recoge *ad pedem literae* algunos de los puntos más significativos de la Tesis de Licenciatura —dirigida por el profesor doctor don MANUEL MARÍA FRAILE CLIVILLÉS—, que defendí en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, con fecha 7-X-1985.

(19) El control parlamentario ha constituido, en los últimos años, un auténtico lugar común de reflexión en nuestra doctrina, debiendo destacarse los excelentes trabajos de MANUEL ARAGÓN REYES: «El control parlamentario como control político», *Revista de Derecho Político (RDP)*, nú-

tuto considerado requiere delimitar con precisión, atendiendo a su operatividad real, qué debe entenderse por control y cuál es, *hic et nunc*, su funcionalidad.

Comenzando por la segunda cuestión —y admitiendo el postulado de que «en el fondo no hay gobierno democrático, si ese gobierno no tiene un censor que lo controle» (20)—, como punto de partida debe afirmarse que es indu-

mero 23, primavera 1986, págs. 9-39; IDEM.: «La interpretación de la Constitución y el carácter objetivado del control jurisdiccional», *REDC*, número 17, mayo-agosto 1986, págs. 85-136; FRANCISCO RUBIO LLORENTE: «El control parlamentario», *Revista Parlamentaria de Habla Hispánica, Cortes Generales*, número 1, Madrid, 1985, págs. 83-103; IDEM.: «Prólogo» a la obra de GIL-ROBLES GIL-DELGADO: *Control y Autonomías*, Editorial Civitas, S. A., Madrid, 1986, págs. 25-30; IDEM.: «Relaciones del Gobierno y la Administración con las Cortes», en el colectivo *Gobierno y Administración en la Constitución*, vol. I, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988, págs. 145-164; GARCÍA MARTÍNEZ: «La actividad...», *op. cit.*, págs. 59-94; y JAVIER JIMÉNEZ CAMPO: «Sobre el control parlamentario en Comisión», en el colectivo *Política y Sociedad*, Homenaje al profesor MURILLO FERROL, vol. I, CIS-CEC, Madrid, 1987, págs. 477-492. Sigue siendo fructífera la consulta de un trabajo pionero en la materia, cuya referencia resulta inexcusable: SÁNCHEZ AGESTA: «Gobierno y responsabilidad», *Revista de Estudios Políticos (REP)*, número 113-114, septiembre-diciembre 1960, págs. 35-63; y del propio autor, «Sistema...», *op. cit.*, págs. 365-379.

Asimismo, desde una perspectiva estrictamente dogmática, revisten especial interés las aportaciones de JOSÉ RAMÓN MONTERO GIBERT y JOAQUÍN GARCÍA MORILLO: *El control parlamentario*, Editorial Tecnos, S.A., Madrid, 1984; MONTERO GIBERT: «Las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales: notas sobre el control parlamentario y la responsabilidad política en la Constitución española», en el colectivo *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, Barcelona, 1985, págs. 203-230; GARCÍA MORILLO: «Control parlamentario», en *Diccionario del sistema político español*, dirigido por GONZÁLEZ ENCINAR, Akal, Madrid, 1984, págs. 146-156; IDEM.: «El control parlamentario...», *op. cit.*; IDEM.: «Aproximación a un concepto del control parlamentario», *RFDUC*, núm. 10, 1986, págs. 31-70; IDEM.: «Algunos aspectos del control parlamentario», en la obra colectiva *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Editorial Tecnos, S. A., Madrid, 1990, págs. 247-252; IDEM.: «El control parlamentario del Gobierno», en LÓPEZ GUERRA, ESPÍN, GARCÍA MORILLO, PÉREZ TREMP y SATRÚSTEGUI: *Derecho Constitucional*, vol. II, Tirant lo Blanch, Valencia, 1992, págs. 119 y sigs.; y JOSÉ MARÍA GIL-ROBLES GIL-DELGADO y FERNANDO MARÍN RIAÑO: «Naturaleza jurídica del control sobre el Gobierno y la Administración», en el colectivo *Gobierno y Administración en la Constitución*, *op. cit.*, págs. 731-746. Para el supuesto de los entes autonómicos, véase GIL-ROBLES GIL-DELGADO: «Control y Autonomías», *op. cit.*, págs. 177-275; y ELISEO AJA FERNÁNDEZ: «El control parlamentario del Gobierno en las Comunidades Autónomas», en *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, *op. cit.*, págs. 300-310.

(20) Cfr., ORLANDO TOVAR: «Las funciones de investigación y control de la Cámara de Diputados», en el colectivo *Derecho Parlamentario iberoamericano*, Editorial Porrúa, México, 1987, pág. 110.

No pueden olvidarse las atinadas consideraciones de KARL LOEWENSTEIN sobre el control del poder político como *telos* de toda Constitución en sentido ontológico, y la importancia de los controles intraórganos del Parlamento frente al gobierno. Cfr., *Teoría de la Constitución*, 2.ª edición, Ariel, Barcelona, 1982, págs. 149-154 y 255-267.

dable que la función de control —entendida correctamente como control político (21)—, es una de las más acordes con la posición que actualmente ocupan los modernos Parlamentos de la sociedad posindustrial en el intento de coadyuvar a la ruptura del *hiatus* entre representantes y representados —muy nítido, por cierto, en el ámbito de determinadas Comunidades Autónomas—. Puede añadirse, a mayor abundamiento, que quizá sea la vía lógica de potenciación de la posición central que las normas de organización confieren a la institución representativa, no obstante las modulaciones que en su originario sentido, y en el propio concepto de la representación política, han de efectuarse en el marco del modelo contemporáneo del Estado de Partidos (22).

Esta potencialidad expansiva de la función de control se intuye, si cabe, aún con mayor nitidez en los Parlamentos autonómicos, donde, una vez superada la fase inicial de desarrollo estatutario, su función como órganos de representación y de negociación y control de la gestión de los respectivos órganos ejecutivos pasará a ocupar, sin lugar a dudas, el primer plano, sin que quepa ignorar el significativo papel como mecanismo de control que, en puridad de conceptos, cabe predicar de la actividad legislativa del Parlamento (23).

La apuntada tendencia es, *de facto*, perceptible en nuestros días, especialmente en las denominadas Comunidades Autónomas de régimen general, como la Comunidad de Madrid, ante el práctico agotamiento de la regulación normativa de las competencias actualmente atribuidas, donde circunstancias coyunturales que hoy pueden considerarse endémicas —como el ritmo del proceso de transferencias del Estado a la Comunidad Autónoma y el propio techo competencial establecido para las Comunidades Autónomas constituidas conforme a la vía del artículo 143 de la Constitución—, han determinado que, en la práctica, haya existido una abrumadora supremacía de la función de control

(21) Cfr., sobre ello, *in totum*, el sólido trabajo de ARAGÓN REYES: «El control...», *op. cit.*, y la preclara intuición de RUBIO LLORENTE: «El control...», *op. cit.*

(22) Véase, por todos, el trabajo —propio de la finura intelectual del autor—, de MANUEL GARCÍA PELAYO: *El Estado de Partidos*, especialmente págs. 91-116, Alianza Editorial, Madrid, 1986; así como el «levemente provocador» planteamiento de RUBIO LLORENTE: «El Parlamento y la representación política», en I Jornadas de Derecho Parlamentario, publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, págs. 321-346.

(23) Como ha destacado GARCÍA MARTÍNEZ: «Si hoy las leyes que hace el Parlamento no tienen en sí el sentido de control que antaño se pretendía, dadas las modificaciones estructurales de los Parlamentos y sus reglas de funcionamiento, ello no supone la pérdida del sentido de control de la función legislativa sino su corrimiento al ámbito del procedimiento de hacer las leyes, que es el que tiene que modificarse para potenciar aquellos aspectos del mismo susceptibles del control político»; Cfr., «La actividad...», *op. cit.*, pág. 94. A idéntica conclusión llega ALBERTO ARCE JANÁRIZ: «El procedimiento legislativo en el Principado de Asturias», *REDC*, núm. 38, mayo-agosto 1993, págs. 218-222.

del ejecutivo, alentada por la descomunal aberración que supone el régimen retributivo de los miembros de la Cámara regional, articulado mediante el sistema de dietas por asistencia a las sesiones (24) —el cual ha dado lugar a figuras esperpénticas, como las reuniones de la Junta de Portavoces de las respectivas Comisiones—.

En todo caso, con carácter general, resulta evidente que la revitalización del control parlamentario es *condictio sine qua non* para acercar el Parlamento a la sociedad y abordar, respecto de instituciones de nuevo cuño, la superación de la manida «crisis del Parlamento», ese fantasma epistemológico que reside en los rincones del castillo dogmático de nuestro sistema representativo, cuya leyenda se construyó sobre los esquemas del liberalismo decimonónico y sigue orientando nuestros titubeantes pasos, incluso, de forma paradójica, al analizar instituciones prácticamente noveles.

Pero si la potencialidad expansiva de la función de control se presenta como una realidad cuya constatación requiere el simple ejercicio de no cerrar los ojos, no lo es menos que puede afirmarse sin ambages entre quienes, por una u otra razón, estamos vinculados al acontecer cotidiano de la actividad parlamentaria, que es un secreto a voces que hoy el Parlamento no controla al Gobierno, entendiendo el control en el sentido tradicional del término.

En efecto, en el esquema del parlamentarismo racionalizado, pensar que los tradicionales mecanismos de control-fiscalización tienen virtualidad *per se* para modificar la orientación política del Gobierno, o que como consecuencia de la mera actuación de los instrumentos de exigencia de responsabilidad se puede determinar su remoción, es un mero eufemismo, ajeno a la realidad de que el Gobierno es expresión de la mayoría con la que jurídica, política y socialmente está imbricado, y que, presupuesta la «disciplina de grupo», únicamente el fenómeno de las «migraciones parlamentarias» o «transfugismo», o una eventual crisis extraparlamentaria en el seno del partido cuyo grupo parlamentario sustenta al ejecutivo o, eventualmente, una ruptura en la coalición gubernamental o en el círculo de influencia de lo que se ha convenido en denominar «pacto de gobernabilidad», pueden determinar semejante evento, y a la propia realidad reciente basta remitirse para fundamentar este aserto.

Llegados a este punto, sin embargo, surge una duda inmediata: ¿Cómo pueden combinarse los dos postulados que preceden; por un lado, el control parlamentario es una de las funciones más acordes con la posición que actual-

(24) Por acuerdo de la Mesa de la Asamblea de Madrid de fecha 14-XI-1994, se ha procedido a la modificación del acuerdo sobre cuantía y modalidades de las percepciones de los Diputados, con efectos de 1-I-1995, primando la asistencia a las sesiones plenarias de la Cámara (BOAM núm. 197, de 24-XI-1994).

mente ocupan los modernos Parlamentos y, por otro, el control parlamentario es, en la práctica, una realidad que se difumina hasta el grado de hacer imperceptibles sus perfiles configuradores?

Pues bien, la solución es, sin embargo, en términos empíricos, sencilla, sin necesidad de acudir a ningún ejercicio de prestidigitación dogmática. Y radica en el hecho de que el primero de los considerandos parte de la consideración estricta de la operatividad real de la función analizada, mientras que el segundo se formula desde el entendimiento de la realidad con los esquemas conceptuales de la teoría clásica del control, tributaria de la tradición liberal decimonónica.

Consecuencia de lo anterior es la necesidad de proceder a la casación, de forma definitiva y sin temor al vacío, del concepto clásico liberal del Parlamento, o dicho en otros términos, a la reformulación dogmática de la teoría de la representación política y del mandato parlamentario, y a partir de ahí, de la estructura y funcionamiento del propio órgano constitucional, operando con nuevos moldes conceptuales que respondan a una realidad con la que la teoría clásica, ciertamente, sólo puede ofrecer hoy una analogía formal evanescente.

En este marco, y como mero apunte, debe abandonarse toda pretensión de configurar el control parlamentario como un control directo de las asambleas representativas, entendidas éstas como colegio, y por ende, dotado de la posibilidad de producir efectos innovativos inmediatos —lo cual por otra parte no es inherente a su esencia (25)—, reelaborándolo en el sentido que hoy el discurrir de la práctica parlamentaria impone.

En este sentido, en primer lugar, debe entenderse el control político desarrollado en sede parlamentaria —única cuya composición está predeterminada de forma democrática, y de ahí el carácter indefectible e indeleble de su función inspectora—, como un control indirecto, esto es, difuso y a medio plazo, cuyo sujeto agente, además, no es —salvo formalmente— el Parlamento en su momento unitario, sino los Grupos que no han apoyado con sus votos la investidura del presidente del Ejecutivo correspondiente, y cuyo destinatario, finalmente, es la opinión pública (26).

(25) Véase, al respecto, ARAGÓN REYES: «El control...», *op. cit.*, especialmente, págs. 17-18, y 24-25.

Sobre el carácter de la censura parlamentaria como instrumento institucionalmente sancionador, cuestionando su configuración como sanción constitucional, véase la tesis de LUIGI VENTURA: *Le sanzioni costituzionali*, Giuffrè, Milán, 1991, págs. 89-110, así como la bibliografía allí citada.

(26) Sabido es que uno de los temas clave de las ciencias sociales —sobre el que no podemos detenernos— es el de la opinión pública, que ha hecho correr ríos de tinta desde que, en 1750, ROUSSEAU utilizara por primera vez la expresión cuando se presentó al premio de la Aca-

En efecto, partiendo del presupuesto de que el control parlamentario implica una cierta codeterminación por parte de las asambleas representativas en la política general, hoy su verdadero sentido consiste en concebirlo como una acción sobre el gobierno cuya virtualidad fáctica, sin embargo, no depende tanto de un factor interno al Parlamento, cual es preparar y, en su caso, exigir la responsabilidad del Gobierno mediante su remoción —la cual deviene prácticamente imposible, especialmente en los sistemas que han seguido el esquema de la censura «constructiva»—, sino de un factor *ad extra*, esto es, de la capacidad de incidencia sobre la opinión pública o, dicho con otras palabras, de su potencial de modificación de las actitudes del cuerpo electoral. Se trata, consecuentemente, de forzar al ejecutivo a explicar y defender públicamente su orientación política, y a rendir cuentas de la misma, y de ahí que el principio de publicidad adquiera una posición verdaderamente capital (27).

No precisa mayor detalle comprender que la mayoría que ha coadyuvado a la investidura tiene un escaso y relativo interés en fiscalizar al ejecutivo por ella sustentado y, menos aún, poner fin a su actividad. En este orden de ideas, fácil es comprobar que sus escaños están atentos a la fiscalización y seguimiento de la labor del ejecutivo que desarrolla la oposición, no tanto en función de la eventual aceptación de sus sugerencias o de la evitación de concretos actos de «mala-administración» o desviaciones de poder que puedan ser puntualmente denunciados, sino para enervar la posibilidad de que dicha labor de palanca crítica desarrollada por la oposición desemboque en mociones de censura, forzando al ejecutivo a un debate político de carácter general que permita al electorado contrastar los programas políticos en liza, o en un desgaste cotidiano de la actuación sectorial de concretas áreas gubernamentales, provocando un desplazamiento en el criterio de la opinión pública, guiada en medida creciente —ante la desideologización de la relación política y el relevante in-flujo que ejercen los medios de comunicación social— por la «legitimidad de

demia de Dijon con su «Discurso sobre las ciencias y las artes», sucediéndose a partir de entonces una interminable relación de concepciones, conforme ha sistematizado HABERMAS —*Historia y crítica de la opinión pública*, Gustavo Gili, Barcelona, 1981—, por lo que no me cabe duda que la expresión opinión pública es en nuestra coyuntura histórica, conforme a la terminología acuñada por GARCÍA PELAYO, uno de esos «vocablos cargados de prestigio», en cuanto, siguiendo a FREYER, sirve no sólo para la consideración, conocimiento y disposición teóricas, sino también a la vida, al deseo y a la acción política. Cfr. *Las transformaciones del Estado Contemporáneo*, Alianza Editorial, 2.ª edición, Madrid, 1985, pág. 46.

(27) Véase, respecto del principio de publicidad y su trascendencia, en nuestra doctrina, las notables aportaciones de PEDRO DE VEGA GARCÍA: «El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional», *REP*, número 43, 1985, págs. 45-65, y «Las sesiones plenarias de las Cámaras», en el colectivo *Comentarios a las leyes políticas*, tomo VI, *op. cit.*, págs. 757-780, así como la extensa bibliografía citada en los mismos.

la eficacia», esto es, por un principio de legitimidad constituido por la *performance*, la funcionalidad o la eficacia en la gestión (28).

Se combinan desde esta perspectiva los dos papeles que en el marco de las sociedades contemporáneas han de escenificarse en el Parlamento. De una parte, a la mayoría, en virtud del respaldo democrático que le confieren los comicios electorales, le corresponde la decisión, de la cual no puede ser privada, ya que ello supondría alterar la propia voluntad popular expresada en las urnas. Paralelamente, la minoría es *hic et nunc* el actor a quien en puridad compete interpretar el rol del control parlamentario o, para redefinir los términos, del control sobre la actividad del ejecutivo que se desarrolla en sede parlamentaria.

Y es que no puede ignorarse que ha pasado ya la hora, propia del Parlamento del Estado burgués de Derecho, en la que el órgano representativo se configuraba como un foro donde tenía lugar la discusión pública de las opiniones políticas, es decir, donde mayorías y minorías o, lo que es lo mismo, los partidos del Gobierno y de la oposición, buscaban el acuerdo acertado discutiendo argumentos y contraargumentos, con el objetivo de llegar a una decisión obtenida como resultado de la recíproca capacidad dialéctica esgrimida en el debate (29). Antes al contrario, fijadas las posiciones políticas de antemano —generalmente como consecuencia de decisiones adoptadas fuera de las Cámaras por las respectivas cúpulas de los partidos políticos—, el debate no tiene hoy por objeto el convencimiento racional de los miembros del Parlamento, sino transmitir a la opinión pública los respectivos programas electorales (30).

Coherente con esta realidad, la funcionalidad del control parlamentario, en definitiva, no es otra que transmitir al electorado los respectivos programas, constituyéndose el programa gubernamental en el parámetro político en torno al cual la oposición articula la fiscalización, cotejándolo tanto en relación con el propio grado de cumplimiento en la praxis de las «promesas electorales», como —en relación dialéctica— con el programa de las fuerzas políticas concurrentes. Ello, sin embargo, no comporta minusvalorar su significado, pues el

(28) Véase GARCÍA PELAYO: «Las transformaciones...», *op. cit.*, pág. 38.

(29) Véase, respecto de la configuración del Parlamento en el Estado Liberal y su evolución, las acertadas consideraciones, en este extremo, de CARL SCHMITT: *Teoría de la Constitución*, Alianza Editorial, Madrid, 1982.

(30) En este orden de ideas, recientemente ha afirmado RUBIO LLORENTE: «No tenemos que olvidar que en el Estado de partidos, la discusión parlamentaria no sirve para el convencimiento recíproco, pues cada grupo va a ella con un criterio ya fijado (frecuentemente mediante votación interna) e inmodificable. Su única utilidad, y no es pequeña, es la de ofrecer a la opinión pública las razones que fundamentan la postura de cada grupo, de manera que la opinión pueda juzgarlas». Cfr. «Las Comisiones Parlamentarias», en el colectivo *Las Comisiones Parlamentarias*, *op. cit.*, pág. 223.

control parlamentario no necesita, para ser eficaz, llegar al voto de censura, sino que le basta con ser un apercibimiento de la sanción de otro control infinitamente más enérgico, el que ejercerá la voluntad popular por medio de las urnas, no seleccionando otra vez a los mismos para volver a gobernar (31). En otras palabras, las de Aragón Reyes, «el Parlamento es el *locus* de donde parte el control, pero la sociedad es el *locus* al que se dirige, puesto que es allí donde pueden operar sus efectos» (32).

Estas consideraciones precisan y delimitan la verdadera esencia en nuestro ordenamiento del control parlamentario —inherente a todos los Parlamentos democráticos—, cuya operatividad radica en la propia naturaleza de la institución, es decir, en su carácter de órgano de representación del pueblo, en el que tienen cabida y presencia todas las opiniones y posiciones políticas, obviamente, en la medida en que tienen arraigo en el tejido social.

El Parlamento, foro de debate por antonomasia, actúa así como un *nexo* mediador imprescindible entre el titular de la soberanía y el órgano gubernamental. Es más, si no se quiere desnaturalizar la institución, haciendo desaparecer —en aras de la centralidad de la mayoría parlamentaria-gubernamental (33)—, la distinción orgánica entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo, hasta el punto de convertir a las asambleas representativas en cualificadas expendedoras de aplausos y ratificaciones de la actividad del ejecutivo, este es el papel que deben reclamar para sí, máxime si se considera el riesgo que se corre de que sea asumido por otras instituciones, carentes total o parcialmente de legitimidad democrática.

2. *La operatividad real de las Comisiones de encuesta como instrumentos de control parlamentario*

Pues bien, presupuesto lo anterior, como expuse en otra ocasión, puede afirmarse que «las encuestas parlamentarias son claramente un medio de control en sede política, es decir, ajustado a la esencia de la institución parlamentaria, que no es precisamente la de juzgar, sino la de articular el juego democrático a través de los representantes del pueblo, actuando como contrapeso del partido mayoritario. Es, en definitiva, un instrumento de fiscalización indirecta

(31) Cfr., GEORGES BURDEAU: *Traité de Science Politique*, tomo VII, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1957, págs. 322-323.

(32) Cfr., «El control...», *op. cit.*, pág. 27.

(33) Véase respecto de esta categoría el interesante trabajo de ISIDRE MOLAS e ISMAEL E. PITCH: *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de Gobierno*, Editorial Tecnos, S. A., Madrid, 1987.

de carácter político» (34). El hecho lógico de que funcionen, subsidiariamente,

(34) Cfr., «Reflexiones...», *op. cit.*, pág. 166.

Partidarios en nuestra doctrina de la caracterización de las Comisiones de investigación como instrumentos de control parlamentario —si bien, partiendo de configuraciones diversas de la función de control, no siempre coincidentes con la mantenida en este trabajo—, entre otros, ARAGÓN REYES: «El control...», *op. cit.*, pág. 33; JORGE DE ESTEBAN ALONSO: *El Estado de la Constitución*, Libertarias/Prodhufi, S. A., Madrid, 1992, págs. 62 y 67; FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO: *El Sistema Constitucional español*, Dykinson, S. L., 1992, englobándolas en los mecanismos de control-inspección, concluye que «en cualquier caso, a nuestro juicio, resulta determinante su papel como órganos de verificación o inspección», pág. 656; GARCÍA MORILLO, quien ha reiterado esta opinión en los diversos trabajos publicados sobre el control parlamentario, por todos, recientemente, en el colectivo *Derecho Constitucional*, vol. II, *op. cit.*, págs. 124-125; JIMÉNEZ CAMPO: *Op. cit.*, págs. 480, 487 y 488; de forma *sui generis* MEDINA RUBIO: *Op. cit.*, quien tras un confuso análisis de la naturaleza de las Comisiones de Investigación —págs. 61 a 81—, llega a la conclusión de que la misma «viene determinada por cuatro elementos, a saber: polivalencia, garantía constitucional, naturaleza del objeto a investigar y control difuso del poder político, considerado en sentido amplio» (pág. 80), concretando este último elemento en los siguientes términos: «Es voluntad del soberano acrecentar los procedimientos formales de control de los poderes constituidos incorporando a la Constitución lo que debe considerarse como un procedimiento “informal” de control del poder político en general actuado por el propio Parlamento pero basado en la participación de la opinión pública»; OTAOLA: *Op. cit.*, pág. 73; GREGORIO PECES BARBA: *La Constitución española de 1978*, Fernando Torres editor, Valencia, 1981, págs. 73-74; JAVIER PÉREZ ROYO: *Curso de Derecho Constitucional*, Marcial Pons editor, Madrid, 1994, págs. 462, 512-513; JUAN ALFONSO SANTAMARÍA PASTOR: «Las Ponencias como instrumento del trabajo parlamentario», en *Las Comisiones Parlamentarias*, *op. cit.*, págs. 537-538; JORDI SOLÉ TURA y MIGUEL ANGEL APARICIO PÉREZ: *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Editorial Tecnos, S. A., Madrid, 1984, pág. 167, donde definen la figura como «órgano de control del ejecutivo»; ANTONIO TORRES DEL MORAL: *Estado de Derecho y Democracia de Partidos*, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1991, caracterizándolas «entre las instituciones de control parlamentario del Gobierno, o, mejor de la Oposición sobre la Mayoría, puesto que comúnmente será aquélla quien inste su creación, dado que el Gobierno no necesita de ellas para investigar cualquier asunto nacional», reconociendo no obstante su potencialidad como mecanismos de información (págs. 489-490); IDEM.: *Principios de Derecho Constitucional español*, II, 3.^a edición, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1992, págs. 199-200, donde reproduce las consideraciones de la obra citada anteriormente, si bien precisando que «nada obsta jurídicamente a que se creen comisiones no encaminadas en principio a desgastar al Gobierno, sino, por ejemplo, a proporcionar al Pleno información con vistas a su trabajo legislativo. Estas son propiamente *Comisiones de estudio*, cuya distinción con las de investigación no se apoya en preceptos jurídicos sino sólo en la práctica parlamentaria»; y LUIS VILLACORTA MANCEBO: *Hacia el equilibrio de poderes. Comisiones Legislativas y robustecimiento de las Cortes*, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Valladolid, 1989, págs. 211-213, quien efectúa una crítica expresa de la posición doctrinal que concibe las Comisiones de investigación como instrumento para obtener información, afirmando que «asumirla supondría tanto como atribuir a la obtención de información la calidad de fin en sí mismo». Con relación a los Parlamentos autonómicos, véase, MARÍA DOLORES GONZÁLEZ AYALA: *El Estatuto: norma institucional básica de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, Universidad de Extremadura, Cáceres, 1988, pág. 253;

como medios a través de los cuales el Parlamento obtiene información no desnaturaliza su esencia (35).

A mayor abundamiento, puede afirmarse que el poder de investigación parlamentaria, por el carácter colegiado y eventual de su desarrollo, constituye el sistema más incisivo a través del cual las asambleas legislativas y, en su seno, la oposición (36), puede fiscalizar la actividad del órgano titular del poder ejecutivo, y el único que —con referencia a la responsabilidad política que tanto preocupa a la doctrina anclada en la concepción tradicional del control—, ha tenido cierta eficacia, obviamente, no cabe engañarse, por vía indirecta, es decir, poniendo en juego otros mecanismos extraparlamentarios de conminación, especialmente la presión de la opinión pública por intermedio de los medios de comunicación social.

Y es que las encuestas parlamentarias no pueden concebirse como instrumentos ajenos a los cambios estructurales de la democracia representativa, demostrando una simple observación de la realidad la tendencia a no recurrir a la

DEMETRIO LOREPENA ROTA: *Aproximación al Régimen Foral de Navarra*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1984, pág. 164; RAMÓN MAÍZ y XOSÉ A. PORTERO: *As institucións políticas no Estatuto de Autonomía para Galicia*, Parlamento de Galicia, La Coruña, 1988, pág. 157; MANUEL MARTÍNEZ SOSPEDRA: *Derecho Autonómico Valenciano*, Generalitat Valenciana, Valencia, 1985, pág. 211; EDUARDO VÍRGALA FORURIA: «Las Comisiones y ponencias (con especial referencia al Reglamento del Parlamento Vasco)», en el colectivo *Parlamento y Derecho*, coordinado por FIGUEROA LARAUDOGOITIA y DA SILVA OCHOA, Parlamento Vasco, Vitoria, 1991, págs. 193-204, del cual se ha publicado una segunda versión en los Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, número 3, Valencia, 1993, págs. 84-92, con el título «Las Comisiones parlamentarias en las Asambleas Legislativas autonómicas» —versión esta última a la que referiremos las citas—; y, de forma matizada, FRANCISCO VISIEDO MAZÓN, comentario al artículo 11.e), en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, dirigidos por MARTÍN MATEO, Instituto de Administración Local, Madrid, 1985, pág. 116.

En relación con el modelo alemán, idéntico criterio mantiene el cuidado trabajo de ELVIRA PERALES: «Comisiones de investigación en el *Bundestag*. Un estudio de jurisprudencia», *op. cit.*

(35) Como afirma PHILIPPE ARDANT: *Institutions Politiques & Droit Constitutionnel*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 4.ª edición, París, 1992, pág. 571: «En définitive, il faut bien comprendre que la création d'une commission d'enquête ne correspond pas à un souci gratuit de s'informer, de savoir. C'est un acte politique destiné à gêner l'adversaire en exploitant un fait, une situation, un dossier, auxquels s'intéresse l'opinion publique».

(36) Como dice, en relación a las encuestas regionales en Italia, MEALE, partiendo de su definición como «organi a formazione eventuale...alle quali è demandato, in forma e con effetti penetranti, el controllo sull'azione della Giunta regionale e sugli uffici da essa dipendenti», «non è forse azzardato pensare che siffatta attività di riscontro sia da assumere non tanto como espressione propria dell'assemblea vista nel suo momento unitario di organo d'indirizzo politico-amministrativo, bensí, di piú, come uno strumento riconosciuto alla minoranza —la quale, di norma, ha anche il potere di richiesta— per partecipare e per inserirsi, in certo modo, nel governo della cosa pubblica affidato alla maggioranza», *op. cit.*, pág. 279.

creación de Comisiones de investigación, toda vez que la mayoría se siente solidaria de la acción de Gobierno y, sistemáticamente, empece la posibilidad de su constitución, salvo que cuente con la opinión favorable del titular del departamento responsable en la materia sobre la que se solicita verse su objeto, o se decida personalizar una actuación, sajando un miembro del cuerpo de la mayoría para que la infección no se extienda.

Se ha señalado, con referencia a la naturaleza de preguntas, interpelaciones y Comisiones de investigación, que «si se parte de un dato empírico, resulta que la definición de estos procedimientos como instrumentos de control del Gobierno es insuficiente (aún guardando una dosis, tal vez mayoritaria de verdad). Pues no son raras las ocasiones en que estos mismos mecanismos se ponen en marcha por miembros de la mayoría para dar ocasión a una ofensiva del Gobierno y su partido sobre la oposición, para dar la imagen ante la opinión pública de la iniciativa y buena disposición del Gobierno sobre ciertos temas, para ganar tiempo hasta la adopción de una decisión, para buscar un lucimiento propio del parlamentario en aspectos no comprometidos para su Gobierno, etc» (37).

Sin embargo, esta objeción —basada en un rosario de presuntas motivaciones difícilmente amoldables al supuesto de las Comisiones de investigación—, comporta, en su caso, cuestionar la concepción propuesta con referencia únicamente a su momento originario (crucial, pero no único en la configuración), lo que tiene una importancia relativa, toda vez que se olvida que el control se realiza en el *iter inquaesita*, es decir, combinando publicidad y poderes de actuación, de tal forma que aunque la Comisión se constituya a propuesta del ejecutivo y las propias conclusiones reflejen el criterio de la mayoría que lo respalda, el desarrollo de la encuesta permitirá a través de un debate público y contradictorio evidenciar ante el cuerpo electoral las diversas alternativas mantenidas por los representantes elegidos periódicamente.

Por ello, la tesis defendida por un sector de la doctrina —recogiendo la orientación mayoritaria en la literatura italiana—, afirmando el carácter polivalente de las Comisiones de investigación y su consecuente naturaleza como instrumentos cualificados de información parlamentaria (38), lo que conduce a

(37) Cfr., SANTAOLALLA LÓPEZ: «La función...», *op. cit.*, pág. 240.

(38) Esta es la tesis, partiendo de la definición de la información parlamentaria como «la actividad de examen, de comprobación, que despliega el Parlamento para informarse», defendida entre nosotros por SANTAOLALLA LÓPEZ: «El Parlamento...», *op. cit.*, págs. 19 y sigs.; IDEM: «Derecho...», *op. cit.*, págs. 415-419; IDEM: «La función...», *op. cit.*, págs. 238-241. Las conclusiones del precitado autor han encontrado una notable difusión, recogiénolas un importante sector de la doctrina. Cfr., ENRIQUE ALVAREZ CONDE: *Curso de Derecho Constitucional*, vol. II, Editorial Tecnos, S. A., Madrid, 1993, quien, si bien incluye su estudio bajo la rúbrica genérica de «otras

sistematizar una pluralidad tipológica de encuestas, en la que el control constituye únicamente uno de sus posibles contenidos, no resulta de recibo, en cuanto parte de un error de planteamiento. Este error de planteamiento —que ha encontrado incluso plasmación en la praxis parlamentaria (39)—, es el resultado de haber enmarcado entre las funciones a desarrollar por una Comisión de encuesta, a modo de cajón de sastre, otras actividades que no les son propias y que, en puridad de conceptos, deberían corresponder a otros órganos de distinta naturaleza y función, tipo Comisiones especiales o no permanentes de estudio o de seguimiento (40), modalidad que cuenta en nuestras Asambleas Le-

modalidades de control-fiscalización», afirma su carácter informador (pág. 166); AMORÓS DORDA: *Op. cit.*, págs. 574-578; ARCE JANÁRIZ: «Creación, composición y Organos directivos de las Comisiones Parlamentarias», en la obra colectiva *Las Comisiones Parlamentarias, op. cit.*, págs. 258, 259 y 261; y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: *Op. cit.*, págs. 144-149. Con relación a los Parlamentos autonómicos, véase ARCE JANÁRIZ: *Parlamento y Administración Pública en el Principado de Asturias*, editado por la Academia Asturiana de Jurisprudencia, Oviedo, 1994, págs. 38-39; ARRANZ PUMAR: *Op. cit.*, págs. 300-301; MANUEL BONACHELA MESA: «El régimen parlamentario en la Comunidad Autónoma de Andalucía», en RUIZ ROBLEDO, RUIZ-RICO RUIZ y BONACHELA MESA: *El Estatuto de Andalucía*, vol. II, Ariel, Barcelona, págs. 214-215; IDEM.: *El Estatuto de Andalucía*, dirigido por PORRAS NADALES y RUIZ-RICO, Ariel, Barcelona, 1990, págs. 168-169; ALBERTO FIGUEROA LARAUDOGOITIA: «El Parlamento Vasco: integración, funciones, organización y funcionamiento», en *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, tomo II, Instituto Vasco de Estudios de Administración Pública, Oñati, 1983, págs. 577, 578, 594 y 595; y ANXO TEIXEIRO PIÑEIRO: *O Parlamento de Galicia*, Ir Indo, Vigo, 1988, págs. 153 y 159.

(39) Cabe citar, efectivamente, diversos supuestos de Comisiones de Investigación creadas en nuestras Asambleas Legislativas que, en realidad, deberían haber constituido supuestos típicos de Comisiones de seguimiento o de estudio. Así, verbigracia, en el Senado, durante su I Legislatura la Comisión Especial de Investigación de los trabajadores emigrados, constituida con fecha 7-V-1980, o la Comisión Especial de Investigación sobre la situación del paro agrícola, especialmente en el campo andaluz, creada por acuerdo plenario de 10-VI-1981, o en su II Legislatura la Comisión Especial de Investigación sobre Incendios Forestales, constituida por el Pleno en su sesión de 22-X-1986; las Comisiones creadas en 1984 y 1992, respectivamente, por la Diputación Regional de La Rioja «para el estudio de las causas, evolución y alternativas globales y sectoriales del paro en La Rioja», y «de las drogodependencias»; en las Cortes Valencianas, la creada por el Pleno en su sesión de 11-XI-1987, con la denominación de «Comisión de investigación y estudio de los riesgos naturales en la Comunidad Valenciana»; la constituida en 1988 en el Parlamento Balear «sobre la problemática de las Toxicomanías»; o, finalmente, la «Comisión de investigación sobre la Comarca de Almadén», creada por el Pleno de las Cortes de Castilla-La Mancha por acuerdo unánime de fecha 11-V-1989.

(40) En el sentido expuesto en el texto, para las Cortes Generales TORRES DEL MORAL: «Principios...», *op. cit.*, pág. 199, y MEDINA RUBIO: *Op. cit.*, pág. 37; y para el Parlamento Vasco VÍRGALA FORURIA: *Op. cit.*, pág. 85.

Vid., con referencia al modelo del *Bundestag*, la distinción de las Comisiones de investigación respecto de figuras afines con las que guardan ciertas conexiones expuesta por ELVIRA PERALES: *Op. cit.*, págs. 272-274.

gislativas no sólo con previsiones normativas que expresamente la reconocen y regulan o implícitamente hacen viable su constitución (41), sino también con experiencias de notable interés (42).

(41) En efecto, en algunos reglamentos se contienen previsiones expresas en este sentido, y así los artículos 50 y 59.1 del RS se refieren a la posibilidad de que el Senado, con idénticos requisitos que en el caso de las Comisiones de Investigación, establezca Comisiones Especiales para realizar «estudios sobre cualquier asunto de interés público»; por su parte, en las Cortes de Aragón —artículo 65—, en el Parlamento Canario —artículo 50—, en el Parlamento de Cataluña —artículo 49—, y en las Cortes Valencianas —artículo 51—, como consecuencia de las reformas introducidas en sus respectivas modificaciones respecto de los originarios reglamentos, se ha incorporado expresamente una detallada regulación de esta figura.

En los restantes ordenamientos parlamentarios la constitución de este tipo de Comisiones no permanentes es perfectamente viable al amparo de la modalidad residual que consagran todos los reglamentos autonómicos, sobre la base del modelo de los artículos 51 y 53 del RCD, que permiten la creación de Comisiones no Permanentes distintas de las de investigación —eventualmente «con carácter mixto o conjunto respecto de otras ya existentes»—. Cfr., artículos 52 y 54 del RPA; artículos 70 y 72 del RJGPA; artículos 50 y 52 del RPIB; artículos 48 y 49 del RARC; artículo 59 del RCCM; artículos 49 y 51 del RCCL; artículos 49 y 51 del RAE; artículos 50 y 51 del RPG; artículos 49 y 51 del RAM; artículo 44.1 y 3 del RARM; artículos 58 y 60 del RPN; artículo 44 del RPV; y artículo 40 del RDGR.

(42) Téngase en cuenta al respecto la importante experiencia del Parlamento de Cataluña —al que se debe la introducción expresa de la figura, en la reforma de su Reglamento aprobada el 15-X-1987—, donde se ha consolidado plenamente, diferenciando nítidamente aquellos supuestos que son objeto de una Comisión de investigación y los que corresponden a una Comisión de estudio. Cabe citar, correspondiente a la II Legislatura, la «*Comissió d'Estudi sobre les Bosses de Pobresa*» —primera de las creadas por el Pleno del Parlamento en su sesión de 17-II-1988 (resolución 157/II)—, y de su III Legislatura, las Comisiones de Estudio «*sobre la Igualtat d'Oportunitats Home-Dona*», «*del PENTA*», «*sobre les Bosses de Pobresa*», «*sobre la Problemàtica de la SIDA*», y especialmente la «*Comissió d'Estudi sobre el Pla Hidrològic de les Conques Internes de Catalunya*», la cual, conforme a la previsión establecida en el apartado 2 del art. 49 del RPCat, que permite la incorporación de especialistas en la materia objeto del estudio hasta un número igual al de diputados miembros de la Comisión, incorporó cinco especialistas no parlamentarios.

De la misma forma, incluso en aquellos supuestos donde la figura no está regulada expresamente, han tenido lugar importantes experiencias parlamentarias en este sentido. Verbigracia, durante la III Legislatura del Parlamento Vasco, la «Comisión Especial sobre Drogodependencias», constituida el 9-IV-1987, y la «Comisión Especial para el seguimiento de las relaciones entre España y las Instituciones de las Comunidades Europeas en cuanto afecte a la Comunidad Autónoma Vasca», constituida el 23-VI-1988; la «Comisión no permanente sobre realojamiento y erradicación del chabolismo y la infravivienda en la Comunidad de Madrid», constituida en su Asamblea Legislativa en virtud del acuerdo de la Mesa de la Cámara de fecha 19-XI-1991 (la funcionalidad de dicha Comisión determinó que el Pleno, con ocasión del debate del dictamen elaborado por la misma, y recogiendo la última propuesta de resolución contenida en sus conclusiones, acordara «la continuidad de esta Comisión, para el seguimiento de las resoluciones anteriormente expuestas»); la «Comisión no permanente para el estudio de la repercusión socioeconómica y sanitaria del narcotráfico en Galicia», cuyo dictamen, aprobado por unanimidad en el

Desde estas premisas, puede concluirse que la operatividad real en nuestros días de una encuesta parlamentaria, en cuanto palanca crítica de la oposición, radica en el mero hecho de que la investigación se desarrolle (43) o, por decirlo gráficamente, en que se abra el telón en el escenario del teatro parlamentario para que un único espectador, el cuerpo electoral, pueda observar la puesta en escena durante el *iter* procedimental de los diversos roles de los actores políticos que integran el reparto de la Comisión.

Y ello siendo conscientes, como también expusimos en su día (44), de la realidad de que esta conclusión se formula a efectos propedéuticos, no resultando acertado tipificar o catalogar una institución en una categoría excluyente, pues el Derecho del Parlamento es un ordenamiento interno muy flexible (45), donde caben muy mal las clasificaciones rígidas, ya que todas las actividades que en el órgano representativo se desarrollan tienen un carácter instrumental —o, si se prefiere, un significado polivalente en cuanto procedimientos pluriteológicos (46)—, cual es servir de marco idóneo al foro de

Pleno (*Diario de Sesiones del Parlamento de Galicia*, núm. 123, julio 1992), tras analizar el problema del narcotráfico en Galicia (consumo, tráfico y el sentir de la población), expone toda una serie de conclusiones relativas a las actuaciones a realizar en este campo sobre la oferta (medidas legislativas, fiscales y encaminadas al rechazo social de los narcotraficantes) y sobre la demanda (en los ámbitos de prevención asistencial, de reinserción laboral y presupuestaria); y la Comisión no permanente constituida en el Congreso de los Diputados por acuerdo de la Mesa de la Cámara, en su reunión de 28-II-1994, oída la Junta de Portavoces, para el seguimiento de las actuaciones de los Organismos e Instituciones Públicas en relación con la intervención del Banco Español de Crédito (BANESTO) por el Banco de España, así como el conocimiento de la situación de aquella entidad financiera, respetando el secreto bancario.

(43) En este sentido, certeramente, respecto del modelo del alemán, afirma WOLFGANG ZEH: «Informe sobre la organización, las funciones y el procedimiento de las comisiones en el *Bundestag*», en *Las Comisiones Parlamentarias*, *op. cit.*, pág. 52: «El efecto fundamental del proceso de investigación está en el proceso mismo, no en sus consecuencias.» Y añade: «El efecto más importante de las comisiones de investigación para la mayoría gubernamental reside en su simple existencia y su inevitabilidad, aseguradas por la Constitución. La amenaza de que una minoría del Parlamento pueda conseguir en cualquier momento la creación de una comisión de investigación, exige del Gobierno y de la mayoría parlamentaria, que le apoya, precaución y atención, así como un autocontrol permanente respecto a sus propias actividades y a las del Ejecutivo».

(44) Cfr., «Reflexiones...», *op. cit.*, pág. 171.

(45) Véase al respecto y, en general, sobre el significado y fuentes del ordenamiento parlamentario, el lúcido trabajo de MANUEL MARÍA FRAILE CLIVILLÉS: «El Parlamento y el Derecho», *RCG*, número 20, segundo cuatrimestre 1990, págs. 50-90. Una consideración de la ductilidad del Derecho Parlamentario desde la praxis, en DIEGO LÓPEZ GARRIDO: «La flexibilidad de las normas parlamentarias: la experiencia del Congreso de los Diputados», *RFUDC*, núm. 10, págs. 23-29.

(46) Véase MOLAS y PITARCH: *Op. cit.*, págs. 219-220. Recoge esta consideración SAIZ ARNAIZ: *La forma de Gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca (Las relaciones Gobierno-Parlamento)*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1988, págs. 59-60.

debate político que constituye la esencia de la institución, como tan acertadamente se ha mantenido en Gran Bretaña desde Bagehot.

Ciertamente, el contacto con la praxis permite afirmar, recogiendo la certera observación de Rubio Llorente, que «no hay en rigor procedimientos parlamentarios de control porque el control es, simplemente, una perspectiva desde la que puede analizarse toda la actuación parlamentaria o una función que todo auténtico Parlamento desempeña mediante el ejercicio de toda su actividad. Los procedimientos parlamentarios son siempre multifuncionales y el análisis de la función de control no puede reducirse, en consecuencia, a procedimientos determinados, sino que ha de tomar como objeto la totalidad de la actuación parlamentaria» (47).

Estas consideraciones, un control orgánico e incisivo en sede parlamentaria cuyo sujeto básico es la oposición, impregnan —o para ser más exactos, deberían impregnar— el régimen jurídico de la institución analizada, penetrando en su más íntima esencia, hasta el punto de hacer patente, como veremos seguidamente, la necesaria modificación de determinados aspectos de su regulación jurídico-positiva, cuyas líneas maestras —consecuencia en no pequeña medida de haber primado la perspectiva de su condición de órganos de trabajo de las Cámaras, relegando el criterio de su funcionalidad—, perfilan unos órganos eventuales de investigación que, *de facto*, y al margen de su relevancia política, tienen en las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, y a diferencia de lo que ocurre con el modelo de las Cortes Generales, la misma capacidad inspectiva que cualquier otro órgano funcional de las respectivas Cámaras.

En efecto, anticipando sintéticamente lo que posteriormente se analizará, puede afirmarse que las Comisiones de encuesta en los Parlamentos autonómicos, lastradas en su origen por la imposición del inexpugnable tamiz de la necesidad de contar con el respaldo de la mayoría para su propia constitución, cercenadas en su desarrollo como consecuencia de la vigencia de la regla del secreto funcional enderezado a preservar los arcanos del poder, y huera de las precisas facultades para recabar y obtener la comparecencia de los respectivos ciudadanos que sean requeridos y de la documentación y colaboración precisa de las distintas Administraciones Públicas que integran la estructura pluralista y policéntrica de nuestro Estado, se encuentran en la actualidad en una recalitrante situación de pendiente consolidación, ajenas a la funcionalidad para cuyo cumplimiento cabe predicar su propia existencia.

(47) Cfr., «El control...», *op. cit.*, pág. 100. En términos análogos, ARAGÓN REYES afirma que la función de control penetra la total actividad de la Cámara, siendo imposible deslindar procedimentalmente una específica función parlamentaria de control; cfr., «El control...», *op. cit.*, págs. 25-27.

IV. ¿QUIEN INVESTIGA?

Superada así la visión conceptual de las Comisiones de encuesta, nuestro interés, como anticipábamos, ha de centrarse en el pantanoso terreno del análisis dinámico de los órganos vocados a su desarrollo, en el que todo un cortejo de disfuncionalidades se dieron cita en la elaboración del RCD y de ahí, por ese mimetismo que ha impregnado el proceso de elaboración y reforma de los reglamentos de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, se trasplantó a las Cortes regionales, compeliendo al intérprete a efectuar un notable esfuerzo intelectual, en ocasiones auténticos ejercicios de acrobacia heurística, para pretender dotar de funcionalidad a estos órganos una vez constituidos.

Comenzando por la cuestión de ¿Quién investiga?, es decir, el órgano parlamentario Comisiones de investigación o encuesta a quien se encomienda su ejecución, han de delimitarse sus notas configuradoras, presupuesta su noción básica como órganos funcionales o de trabajo del Pleno, en el sentido expuesto nítidamente en nuestra doctrina por Fraile Clivillés (48).

Procediendo a una descripción sumaria de las características de las Comisiones de encuesta, sobre la base de los ordenamientos considerados, podríamos sintetizarlas como: 1.º órganos *ad hoc*; 2.º órganos constituidos por decisión de la mayoría; 3.º órganos de duración limitada, y 4.º órganos de composición proporcional.

1. Organos «ad hoc»

Por lo que se refiere al carácter de éstos órganos parlamentarios, constituye un principio general en nuestro ordenamiento su institucionalización como órganos *ad hoc*, es decir, Comisiones parlamentarias no permanentes o especiales (49), que se crean específicamente para una investigación concreta y de-

(48) Véase sobre esta categoría parlamentaria dos aportaciones básicas del autor citado, pioneras en la materia: *La Comisión Permanente de las Cortes*, Editora Nacional, Madrid, 1974, e *Introducción al Derecho Constitucional español*, Espasa Calpe, Madrid, 1975, págs. 571 y sigs.

Para un análisis de conjunto y actualizado respecto del *genus* Comisión, véanse las diversas aportaciones recogidas en la obra colectiva coordinada por DA SILVA OCHOA: *Las Comisiones Parlamentarias*, *op. cit.*, considerando el «Repertorio bibliográfico sobre comisiones parlamentarias» elaborado por ANGEL LUIS ALONSO DE ANTONIO, págs. 543-605.

(49) Así aparecen configuradas tanto en el artículo 76 de la Constitución, como en el artículo 51 del RCD —«Comisiones no Permanentes»— y en el RS, que las regula bajo la rúbrica genérica de Sección: «Comisiones de Investigación o Especiales», artículos 59 y 60. En el mismo sentido se orientan expresamente las Cámaras autonómicas: cfr., artículo 52 del RPA; artículo 62.1 del RCA; artículo 70 del RJGPA; artículo 50 del RPIB; artículo 48 del RPCan; artículo 48

terminada, de tal forma que no corresponde el desarrollo de esta función a la Cámara considerada en su momento unitario (50) y tampoco, en principio, a través de un apoderamiento de facultades, a las diversas Comisiones Permanentes constituidas en la misma, cuya competencia objetiva o material está determinada con carácter general.

No obstante, debe tenerse en cuenta que el artículo 67 del RS dispone que «las Comisiones podrán realizar encuestas o estudios en cuestiones de su competencia, siempre que no esté ya constituida una Comisión de Investigación o Especial, encargando a varios de sus miembros que realicen una información...»; y el artículo 11.e) del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, entre las funciones de las Cortes a efectos de ejercer el control parlamentario sobre la Administración situada bajo la autoridad de la Generalidad, contempla la posibilidad de crear comisiones de investigación o atribuir esta facultad a las Comisiones permanentes.

Considerando las previsiones citadas, cabe afirmar que, presupuesta la regla general de su configuración como órganos de formación eventual, no existe obstáculo formal que imposibilite la atribución de los poderes de investigación a una Comisión permanente —como ocurre en el modelo anglosajón (51) e incluso, *ope constitutionis*, en el *Bundestag* respecto de las investigaciones en materia de defensa (52)—, invistiéndola durante la ejecución de

del RARC; artículo 59 del RCCM; artículo 49 del RCCL; artículo 49 del RAE; artículo 50 del RPG; artículo 49 del RAM; artículo 44.1 del RARM; artículo 58 del RPN; artículo 44 del RPV; artículo 40.1 del RDGR; y artículo 49.1 del RCV; tipificándolas todos ellos —salvo los RARM, RPN y RPV, que las denominan «Comisiones Especiales», y el RDGR que utiliza la doble referencia de «Comisiones no Permanentes o Especiales», como «Comisiones no Permanentes». El RPCat constituye la única excepción, si bien, su regulación al margen de las Comisiones permanentes legislativas (artículos 41 y 42) y no legislativas (artículos 43 a 46), y de las permanentes durante la Legislatura (artículo 47), no deja duda alguna sobre su carácter eventual, extensible al de la interesante figura de las Comisiones de estudio prevista expresamente en el artículo 49.

(50) Como ha destacado respecto del supuesto de las Cortes Generales JIMÉNEZ CAMPO: *Op. cit.*, pág. 487: «La Constitución —y, con ella, los reglamentos— configuran la investigación parlamentaria como una tarea que las Cámaras, conjunta o separadamente, no pueden desarrollar sino por Comisión, opción institucional ésta que no es, ciertamente, caprichosa, sino que expresa un correcto principio de escisión entre instrucción y decisión que, en cierta medida, contribuye a ponderar, o a limitar, el importante potencial de intervención confiado así al Parlamento por la Constitución. La solución apuntada es la misma presente en otros ordenamientos, como en el italiano, de acuerdo con la Sentencia de la Corte Constitucional número 231 de 1975».

(51) Véase al respecto MALCOLM SHAW: «Las Comisiones en el Congreso norteamericano», en *Las Comisiones Parlamentarias*, *op. cit.*, pág. 71.

(52) Cfr., artículo 45.a de la *Grundgesetz*, en relación con su artículo 44, en cuya virtud sería competente en la materia la Comisión de Defensa del *Bundestag*, correspondiendo la iniciativa para que la misma se constituya en Comisión de Investigación a una cuarta parte de sus miembros, con la peculiaridad de poder funcionar sin publicidad durante el desarrollo de la encuesta.

la encuesta de los poderes inherentes a las mismas (53), y de hecho así se ha producido en la práctica (54).

Finalmente, debe recordarse que, conforme a lo dispuesto en el artículo 76.1 de la Constitución, en las Cortes Generales estas Comisiones pueden constituirse entre ambas Cámaras conjuntamente, si bien esta posibilidad de órganos interparlamentarios (exceptuando el experimento escasamente ilustrativo que supuso durante la I Legislatura la denominada «Comisión de investigación sobre los hechos derivados del proceso tóxico debido al consumo de aceite adulterado y objeto de comercialización clandestina», la denominada «Comisión de la colza») (55) no ha sido empleada —a diferencia del modelo italiano, donde a partir de 1967 se ha consolidado el recurso a las Comisiones

(53) En este sentido, para el supuesto de las Cortes Generales, SANTAOLALLA LÓPEZ: «Derecho...», *op. cit.*, págs. 418 —en nota a pie núm. 18— y 420, en la primera de las cuales afirma: «Las investigaciones se encomiendan (arts. 76 CE y 52 RC) a Comisiones constituidas al efecto. Pero no parece repugnar al espíritu de estos preceptos que los Plenos puedan apoderar a Comisiones permanentes para realizar estas mismas investigaciones, ya que ningún perjuicio se deriva de ello para autoridades y particulares, mientras que razones de economía organizativa aconsejarían evitar la proliferación de Comisiones cuando existan otras en condiciones de desarrollarlas».

Criterio contrario mantenía, sobre la base de lo dispuesto en los artículos 75 y 76 de la Constitución, RECODER DE CASSO: *Op. cit.*, pág. 1177, afirmando: «Tal como el artículo está redactado, se da a entender que las Comisiones de investigación son una especie orgánica singular dentro del género Comisión y que, por tanto, no pueden coincidir con las Comisiones Legislativas Permanentes de que habla el artículo anterior, es decir, no se podría atribuir a una de éstas la misión propia de una de aquéllas». En la misma línea, aunque de forma matizada, ARCE JANÁRIZ: «Creación...», *op. cit.*, pág. 264, afirma la reserva de la investigación parlamentaria en favor de las Comisiones creadas por el procedimiento específico establecido al efecto, cuando «la Cámara creadora quiere actuar con el poder exorbitante, fijado en el propio artículo 76.3 de la Constitución, de obligar a cualquier persona a comparecer ante ellas, so pena de sanción».

(54) A título de ejemplo, por resolución del Pleno de la Asamblea de Madrid de fecha 17-II-1992, se acordó, a propuesta de la Mesa de la Cámara, habilitar a la Comisión no Permanente de Legislatura de «Vigilancia de las Contrataciones» como Comisión de investigación, al objeto de que elaborara en el plazo de un mes (posteriormente ampliado) el correspondiente dictamen en relación con el proceso de adjudicación de contratos de obras a la empresa mercantil «Construcciones Atocha, S. A.». Asimismo, como nos narran JUAN CANO BUESO y JOSÉ MARÍA MORALES ARROYO, durante la I Legislatura del Parlamento de Andalucía se encargó la investigación de las «presuntas irregularidades cometidas por Compañía Sevillana de Electricidad, S. A.» a la Comisión de Economía, Industria y Energía, no creándose ninguna Comisión de investigación al efecto. Cfr., *El Parlamento de Andalucía. Análisis de la Primera Legislatura (1982-1986)*, PÉREZ ROYO y PORRAS NADALES (editores), Editorial Tecnos, S. A., Madrid, 1987, pág. 130.

(55) La referida Comisión fue creada en septiembre de 1981 a instancias del Gobierno de la Unión del Centro Democrático, de acuerdo con lo dispuesto en los Reglamentos provisionales vigentes en aquel momento, los cuales precisaban el acuerdo de las Mesas de ambas Cámaras. Véase *Memoria de la I Legislatura (1979-1982)*, Secretaría General del Senado, Madrid, 1984, págs. 160-163.

de encuesta bicamerales (56)—, ni gozan de una regulación reglamentaria específica —al margen de lo establecido por la Ley Orgánica 5/1984 y por el artículo 59.2 del RS—, toda vez que no se ha cumplimentado la previsión establecida por el apartado 2 del artículo 72 de la Constitución, estando pendiente la aprobación del Reglamento de las Cortes Generales, que es la sede adecuada para disciplinarlas.

2. *Organos constituidos por decisión de la mayoría*

La cuestión de la creación de las Comisiones de investigación, considerando que su verdadera funcionalidad se concreta en el mero hecho de que la encuesta se desarrolle, constituye el *punctum saliens* del instituto analizado y, en el sentido que ha reiterado con práctica unanimidad la doctrina, requiere una reformulación *a radice* de la situación vigente tanto en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado, como en los correspondientes a los Parlamentos Autonómicos.

En efecto, a tenor de la normativa vigente (57), es preciso discernir nítidamente dos estadios en el proceso de constitución de una encuesta parlamentaria, articulados sobre un esquema que enerva la posibilidad de su creación sin contar con el respaldo de los escaños que apoyan al Gobierno. En una fase inicial, nos encontramos con la propuesta de creación, reservándose la decisión al respecto a un ulterior acuerdo que corresponde al Pleno de la Cámara.

Ad usum scholarium, respecto de la propuesta de creación puede establecerse, dentro del amplio elenco de sujetos legitimados al efecto, la distinción en virtud de que la iniciativa proceda del seno de la propia Cámara o del órgano ejecutivo.

En relación con la iniciativa externa, uniformemente, se reconoce legitimación para la propuesta al Gobierno de la Nación (58) o a los correspondientes

(56) Cfr., DE VERGOTTINI: «Las encuestas parlamentarias en la Constitución italiana», *Revista de Política Comparada*, núm. 10, Primavera-Verano 1984, pág. 226. Véase, al respecto, CARLO CHIMENTI: «Le Commissioni d'inchiesta come organi bicamerale», en *Le inchieste delle Assemblee parlamentari*, *op. cit.*, págs. 103-114.

(57) La regulación relativa a la creación de este tipo de Comisiones se contiene en los siguientes preceptos: artículo 52.1 del RCD; artículo 59.1 del RS; artículo 53.1 del RPA; artículo 63.1 del RCA; artículo 71.1 del RJGPA; artículo 51.1 del RPIB; artículo 49.1 del RPCan; artículo 50.1 del RARC; artículo 60.1 del RCCM; artículo 50.1, 2 y 3 del RCCL; artículo 48.1 del RPCat; artículo 50.1 del RAE; artículo 52.1 del RPG; artículo 50.1 del RAM; artículo 44.1 del RARM; artículo 59.1 del RPN; artículo 45.1 del RPV; artículo 40.2 del RDGR; y artículo 50.1 del RCV.

(58) Este reconocimiento de la propuesta de iniciativa en favor del Gobierno ha sido cuestionado por un sector de la doctrina. Cfr., VILLACORTA MANCEBO: *Op. cit.*, pág. 213.

Consejos de Gobierno o Ejecutivos autonómicos (59), excluyéndose en esta materia cualquier otro tipo de iniciativa y, por supuesto, la iniciativa popular (60).

En cuanto a la iniciativa parlamentaria, no obstante su coincidencia general, la regulación ofrece peculiaridades dignas de mención. Así, en primer lugar, con excepción del supuesto del Senado y de las Cortes de Castilla y León, se legitima en todos los reglamentos expresamente a la propia Mesa de la Cámara para adoptar la propuesta de constitución. De otra parte, los grupos parlamentarios cuentan también con esta facultad —salvo en los casos del Senado y de la Asamblea Regional de Murcia—, siendo regla general la excesivamente rígida exigencia de que concurra la voluntad de dos formaciones —así ocurre en el Congreso de los Diputados, Parlamento Andaluz, Cortes de Aragón, Parlamento Canario, Asamblea Regional de Cantabria, Cortes de Castilla y León, Parlamento de Cataluña, Asamblea de Extremadura, Parlamento de Galicia, Parlamento Navarro y Diputación General de La Rioja—, si bien en cinco supuestos se rebaja el requisito a un solo grupo —Principado de Asturias, Islas Baleares, Castilla-La Mancha, Comunidad de Madrid y, tras la reforma del Reglamento de las Cortes, Comunidad Valenciana—, elevándose únicamente en el País Vasco, donde se precisa la concurrencia de tres grupos parlamentarios. En tercer lugar, se legitima a los propios miembros de la Cámara, en ningún caso considerados *uti singuli*, requiriéndose el concurso de las voluntades de sus miembros en diversas proporciones, que oscilan entre los 25 senadores que no pertenezcan a un mismo grupo parlamentario en la Cámara Alta del Estado español —lo que equivale a exigir el acuerdo de dos grupos parlamentarios—, o una cuarta parte de sus componentes en Murcia, hasta la décima parte exigida en Andalucía, Extremadura y Comunidad Valenciana, si bien prima el criterio establecido en el RCD, que fija la proporción *ad hoc* en un quinto de los miembros de la Cámara, acogido en la normativa parlamentaria de las restantes trece Asambleas autonómicas —Aragón, Principado de Asturias, Islas Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Galicia, Comunidad de Madrid, Navarra, País Vasco y La Rioja—. Junto a ello, el RARM reconoce la facultad de propuesta al efecto a la Comisión de Peticiones y Defensa del Ciudadano, en los supuestos relativos al procedimiento de peticiones y defensa del ciudadano regulado en su Título IX.

(59) Téngase en cuenta que el artículo 44.1 del RARM establece el confuso condicionamiento de que «se trate de una cuestión planteada por el mismo».

(60) Sobre el significado actual de la iniciativa popular y su proyección en el contexto del procedimiento legislativo, donde la Constitución y la Ley Orgánica que lo desarrolla la engarzan, véase, por todos, GARCÍA MARTÍNEZ: «La iniciativa legislativa popular y su vigencia en el Estado contemporáneo», *RFDUC*, núm. 74, págs. 211-245.

Debe destacarse que, de forma acertada, los reglamentos de las Cortes de Castilla-La Mancha —artículo 60.2, primer párrafo— y del Parlamento Vasco —artículo 45.2—, especifican la exigencia de presentación de la propuesta por escrito ante la Mesa de la Cámara, exponiendo concreta y detalladamente los hechos que hubieran de ser objeto de investigación o encuesta, así como justificando su necesidad, requisito —la *Bestimmtheitsgebot* aludida por la doctrina alemana— que en todo caso debería ser exigido al calificar las propuestas de creación de una Comisión de investigación, no admitiendo a trámite el órgano rector aquellas que no delimiten su objeto o los fundamentos en que se basa la solicitud (61). En los dos casos citados, además, se concreta su tramitación ulterior, estableciendo el RCCM —artículo 60.2, segundo párrafo— que se debatirá por el procedimiento establecido como regla general de ordenación de turnos de palabra en los debates, y el RPV —artículo 45.2, *in fine*— que la cuestión será incluida en el Orden del Día del Pleno a efectos de su debate por el procedimiento previsto para las Propositiones no de Ley.

De lo anterior se desprende, en cuanto a su forma, que la normativa vigente prevé la presentación de la propuesta como una iniciativa con ese objeto específico, si bien, aunque los reglamentos parlamentarios guarden silencio al respecto (62), no parece existir inconveniente, y de hecho así se ha producido en la práctica con frecuencia, para que la solicitud de constitución de una Comisión de investigación aparezca englobada en el seno de una iniciativa más amplia, es decir, mediante la presentación de una Proposición no de Ley (63) o de una Moción.

(61) Así, el artículo 109.3, *in fine*, del Reglamento del Parlamento Europeo, precisa que «la solicitud definirá el objeto de la investigación e incluirá una fundamentación detallada para que el presidente pueda, sin consultar al Parlamento, resolver si cumple los requisitos».

(62) En idéntico sentido ARCE JANÁRIZ: «Creación...», *op. cit.*, pág. 259.

(63) Debe destacarse el supuesto del Parlamento Vasco, sede que ha sido reacia a la constitución de Comisiones de este género —tendencia sólo quebrada por el supuesto de la «Comisión especial de investigación al objeto de que examine las responsabilidades políticas surgidas de las irregularidades acontecidas en la provisión de la Oferta Pública de Empleo del Servicio Vasco de Salud-Osakidetza para el ejercicio 1990», constituida con fecha 30-III-1994—, donde las propuestas de creación presentadas han adoptado la forma de Propositiones no de Ley. A título indicativo, la presentada en 1982 por los Grupos parlamentarios Mixto, *Euskadiko Ezkerra* y *Eusko Alkartasuna*, de creación de una Comisión especial de investigación sobre presuntas irregularidades en la selección y promoción de miembros de la *Ertzaintza*, y la Proposición no de Ley presentada en 1990 de creación de una Comisión de investigación sobre la aplicación de los Decretos 214/1985, de 2-VII, y 345/1985, de 5-XI, formulada por los Grupos parlamentarios *Eusko Alkartasuna*, *Euskadiko Ezkerra* y Mixto, cuyo rechazo dio origen a una pregunta con respuesta oral ante el Pleno, presentada por el diputado del Grupo parlamentario *Euskadiko Ezkerra*, don Xabier Gurrutxaga Aizpeolea, sobre el criterio del vicepresidente del Gobierno Vasco en relación con la creación de Comisiones de investigación.

En cuanto al segundo estadio, es decir, el acuerdo de creación, en nuestro ordenamiento se ha impuesto su constitución por decisión del Pleno de la Cámara y, por ende, no concretándose en ningún caso el *quorum* al efecto, conforme a la regla de la mayoría de los miembros presentes o mayoría simple. No obstante, debe destacarse el supuesto especial de las Cortes de Castilla y León —artículo 50.2 y 3 RCCL—, donde, calificada y admitida a trámite por la Mesa la solicitud, rige una presunción *iuris tantum* del acuerdo de constitución, precisándose para que la misma no opere la oposición expresa de un Grupo Parlamentario, en el plazo preclusivo de quince días a partir de su publicación en el *Boletín Oficial de las Cortes*. Si la misma no se produce, rige una suerte de acuerdo por asentimiento a la dación de cuentas por la Presidencia al Pleno, sustanciándose, en caso contrario, ante dicho órgano, donde se requiere la oposición de la mayoría absoluta de los miembros de las Cortes para que la Comisión no se constituya (64). Un avance, excesivamente tímido, en la flexibilización del inexpugnable tamiz de la necesidad de contar con el respaldo de la mayoría para su propia constitución, ha tenido lugar en la Diputación General de La Rioja con la reforma de su Reglamento, disponiendo el primer inciso del párrafo segundo del artículo 40.2 que «La aprobación de las Comisiones de investigación se producirá siempre que no se oponga la mayoría simple de la Cámara»; y si bien es cierto que por esta vía se potencia el papel de las minorías, al no requerirse que la iniciativa sea apoyada expresamente, no menos certeza existe en la constatación de que sigue permaneciendo en manos de la mayoría la posibilidad de impedir la constitución de encuestas en la Cámara.

Por lo que respecta a la forma del acuerdo de constitución, con las peculiaridades expuestas respecto del supuesto de las Cortes de Castilla y León, la figura lógica es la de una resolución del Pleno de la Cámara, adoptada bien a raíz de la consideración específica de la propuesta de creación de una Comisión de investigación (65), o como consecuencia del debate y ulterior votación de una

(64) Esta inversión de la regla de las mayorías para la constitución de Comisiones de investigación ha sido cuestionada por ARCE JANÁRIZ: «Creación...», *op. cit.*, pág. 266, considerando que «parece ir más allá de la directriz que puede extraerse de la doctrina del Tribunal Constitucional acerca del interés público, para la que, según se vio, es suficiente la mayoría simple, en la medida en que ésta es la regla de decisión propia del sistema democrático»; criterio que resultaría asumible si la inversión de la regla se hubiera operado respecto de la aprobación de las conclusiones de la investigación, es decir, en el momento de la decisión, pero que no puede suscribirse referido a la creación de un órgano de trabajo —esto es, en la fase de instrucción— que ha de desarrollar una encuesta cuyo fruto será un documento de trabajo no vinculante para el Pleno, en cuyo seno la mayoría adopta la resolución pertinente. Opinión favorable a la meritada disposición del RCCL, asimismo, en OTAOLA: *Op. cit.*, pág. 75.

(65) Esta vía de canalización de las solicitudes de constitución de Comisiones de investigación ha sido la observada de forma generalizada, especialmente y en el marco de un clima de opi-

nión pública favorable a la creación de estos órganos —probablemente exacerbado y ajeno a la euforia—, en las experiencias parlamentarias más recientes. Así, la «Comisión de investigación sobre la gestión de los fondos presupuestarios asignados a la Dirección General de la Guardia Civil, mientras fue director general don Luis Roldán», constituida por acuerdo del Pleno del Congreso de los Diputados de 18-II-1994; la Comisión creada por el Pleno del Parlamento de Navarra en su sesión de fecha 5-V-1994, para que «investigue las adjudicaciones efectuadas a la empresa «Huarte, S. A.», y a su filial «Hispanoalemana, S. A.», durante los mandatos del señor Urralburu como presidente del Gobierno de Navarra», denominada «Comisión Urralburu»; las Comisiones Especiales de Investigación «sobre las contrataciones, desarrollo y ejecución de las obras de la red de acequias «La Serna» y «La Rueda» de Igea, las balsas de Villarta-Quintana y Villarejo, y todas las obras adjudicadas a la empresa TRAGSA durante los años 1990, 1991 y 1992», «sobre la ejecución de las partidas presupuestarias de los años 1990, 1991 y 1992 destinadas a promoción de productos riojanos», y «para que estudie y analice el expediente de compra del edificio Portales 46, por parte de la Consejería de Hacienda y Economía», constituidas por el Pleno de la Diputación General de La Rioja, respectivamente, con fecha 24-II, 7-III y 23-VI-1994; la «Comisión no permanente de investigación para tratar las irregularidades detectadas en la subvención concedida a la empresa Cosistel, S. A. L., y las posibles implicaciones y las responsabilidades que puedan tener relación con la citada subvención», creada por acuerdo de las Cortes Valencianas de 25-V-1994, y constituida el 14-VI-1994; la «Comisión de investigación sobre la sociedad New-techno, S. A.», constituida en las Cortes de Castilla-La Mancha por acuerdo plenario de 23-VI-1994; la Comisión de investigación creada por el Pleno de la Asamblea de Madrid en sus sesiones ordinarias de 6 y 13-X-1994, «sobre el asunto de interés público que afecta a la Comunidad de Madrid relativo a las eventuales actuaciones referentes al otorgamiento de subvenciones por parte de la Dirección General de Empleo de la Comunidad de Madrid a determinadas empresas con las que supuestamente estaba relacionado el director general de Empleo, y de las asistencias técnicas cuyo coste fue sufragado en forma de subvención acordada en favor de terceros por la Comunidad de Madrid, con cargo al programa 041, en el período comprendido entre el 8-XI-1989 y la actualidad» (conocida como «Comisión Ibercoop»), cuyo objeto ha sido, posteriormente, ampliado a propuesta de la Comisión en la sesión plenaria de fecha 4-XI-94, extendiéndose «al análisis de las subvenciones concedidas por el IMADE, así como los recibidos con cargo al programa 015, de la Consejería de Presidencia, en el período ya establecido, habida cuenta de la necesidad de aclarar la legalidad de la concesión de subvenciones con cargo a los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid y a cualquier contrato formalizado entre la Comunidad de Madrid, Organismos Autónomos, Empresas y Entes Públicos dependientes de la Comunidad de Madrid, con las siguientes empresas: Ibercoop, S. A.; Coprodema, S. C. L.; Hades, S. A.; Hades 87, S. A.; Hades Informática, S. A.; Centro Odeontológico, S. A.; Laboratorio Móvil de Calibración, S. A.; Manufacturas Dentales, S. A. L.; Compañía Internacional Dental, S.A.; Centro de Planificación Familiar Salud y Mujer, S. A. L.; Centro de Experimentación Didáctica A. Bartolome Uña, S. C.; Centro de Cooperación y Desarrollo Empresarial, S. C.; y Sanidad Dental, S. A.»; las tres Comisiones de investigación creadas por acuerdo de las Cortes de Aragón de fecha 20-X-1994, para «dictaminar sobre las responsabilidades políticas del Diputado y presidente de la Diputación General de Aragón, don José Marco Berges» —«Comisión Marco»—, para «analizar y clarificar algunos aspectos fundamentales de la Gestión de don Emilio Eiroa García durante el período de su presidencia en la Diputación General de Aragón» —«Comisión Eiroa»—, y para «analizar, delimitar y dictaminar las responsabilidades políticas del diputado don Santiago Lanzuela Marina durante el período que desempeñó la responsabilidad del Departamento de Economía y Hacienda de la Diputación General de Aragón» —«Comisión Lanzuela».

Proposición no de Ley (66) o de una Moción (67) en cuyo texto se incorpore la misma, habiéndose incluso adoptado acuerdos al respecto en el marco de debates sobre la orientación política general del Ejecutivo (68).

En este orden de ideas, debe afirmarse la viabilidad —otra cosa es su conveniencia u oportunidad—, de la creación de una Comisión de este género *ope*

Cabe citar, asimismo, diversas propuestas de creación rechazadas por los respectivos plenos; así, en la Diputación General de La Rioja —sesión de 16-VI-1994-, «para que estudie y analice todas las compras y ventas de inmuebles y sus respectivos expedientes de rehabilitación o adaptación, realizadas por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja durante los años 1990, 1991, 1992, 1993 y 1994», y en el Parlamento de Navarra —sesión de 15-IX-1994—, «para que se investigue la gestión entre 1987 y 1991 de los señores Gabriel Urralburu y Antonio Aragón, al objeto de verificar si de la misma se derivó un enriquecimiento de sus respectivos patrimonios personales y familiares, así como la existencia del pago de comisiones por la realización de obras o servicios públicos».

(66) Así, por ejemplo, las Comisiones de investigación «sobre la financiación de los partidos políticos» (conocida como «Comisión Flick»), y «sobre Incompatibilidades y Tráfico de Influencias» fueron creadas por el Pleno del Congreso de los Diputados, vía Proposición no de Ley, en sus sesiones, respectivamente, de 14-XI-1984 y 15-III-1988.

(67) Como antecedentes de encuestas creadas vía Moción, pueden citarse la «Comisión no permanente de investigación relativa a la adjudicación de obras por parte del Gobierno autónomo», derivada de la aprobación de la Moción 1040/1984, creada en el Parlamento Balear durante la I Legislatura; la «Comisión Especial de investigación para el tráfico de influencias en las Instituciones autonómicas», constituida por acuerdo del Pleno de la Asamblea Regional de Murcia de fecha 5-V-1988; la «Comisión de investigación sobre personal contratado para la guardería del coto de caza de Aller», acordada por la Junta General del Principado de Asturias en su sesión de 3-XI-1988; en el Congreso de los Diputados la «Comisión de investigación para esclarecer las irregularidades que se produjeron durante el proceso electoral del 29-X-1989»; tanto, durante la II Legislatura, la Comisión de investigación «sobre las repercusiones en el medio ambiente y ecosistemas del Macizo de Peñalara de llevarse a efecto las obras proyectadas por la empresa Prodemon» (conocida como «Comisión del Macizo de Peñalara»), como la Comisión de investigación «para analizar las posibles situaciones irregulares y especulativas en terreno de procedencia pública en el Actur Tres Cantos» (denominada «Comisión Actur»), y en su III Legislatura, la Comisión de investigación sobre «la actuación de empleados o autoridades de la Comunidad de Madrid en relación con la compra de terrenos por parte de Renfe o su filial Equidesa para financiar determinada infraestructura ferroviaria en San Sebastián de los Reyes y Alcobendas» (conocida como «Comisión Renfe»), fueron creadas en la Asamblea de Madrid, como consecuencia de la consideración de sendas mociones, por acuerdos plenarios, respectivamente, de fecha 15-XII-1988, 2-III-1989 y 12-XII-1991; y la «Comisión especial de investigación relativa al Centro Regional de Hemodonación», creada por acuerdo del Pleno de la Asamblea Regional de Murcia de fecha 29-IX-1994, y constituida con fecha 6-X-1994.

(68) A título de ejemplo, en el Congreso de los Diputados, el Pleno en su reunión de 20-IV-1994, con motivo del debate de política general sobre el Estado de la Nación, aprobó la constitución de una «Comisión de investigación sobre la situación, evolución y gestión del patrimonio de Don Mariano Rubio Jiménez, así como el posible uso de información privilegiada y tráfico de influencias en operaciones privadas durante el período en que ejerció cargos públicos de responsabilidad en el Banco de España».

legis (69), toda vez que mediante el trámite de toma en consideración se solventarían las eventuales objeciones en cuanto a los sujetos legitimados para la propuesta de constitución, y la decisión final sobre el texto normativo corresponde al Pleno de la Cámara, lo que conduce a desestimar la canalización de la tramitación de la iniciativa legislativa que contenga propuesta de constitución de una encuesta parlamentaria mediante el procedimiento de delegación legislativa plena en Comisión —el cual, dicho sea incidentalmente, carece manifiestamente de sentido en los Parlamentos autonómicos (70)—. De la misma

(69) En el mismo sentido, para el supuesto de las Cortes Generales, AMORÓS DORDA: *Op. cit.*, pág. 590, en cuya opinión, no obstante, el tenor del artículo 76 de la Constitución «podría excluir la iniciativa legislativa gubernamental en esta materia (la norma especial del artículo 76 primaria sobre la general del artículo 87)», criterio que no puede compartirse, toda vez que del precepto constitucional exclusivamente cabría deducir que la decisión corresponde al Pleno de la Cámara, que es quien aprueba la norma jurídica, y de otra parte, no puede olvidarse que en el esquema vigente, conforme se detalla en el texto, goza generalmente de la legitimación para formular ante el órgano rector de la Cámara correspondiente la solicitud o propuesta de creación de una Comisión de este género; LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: *Op. cit.*, págs. 155-156; MEDINA RUBIO: *Op. cit.*, pág. 50; y SANTAOLALLA LÓPEZ: «El Parlamento...», *op. cit.*, págs. 249-250; ÍDEM.: «Derecho...», *op. cit.*, págs. 419-420; en referencia a la Junta General del Principado de Asturias, opinión coincidente es la de ARRANZ PUMAR: *Op. cit.*, pág. 302; asimismo, respecto del Parlamento Vasco, véase VÍRGALA FORURIA: *Op. cit.*, pág. 85.

Opinión contraria mantienen JIMÉNEZ CAMPO: *Op. cit.*, pág. 491: «Frente a lo que veo que se viene afirmando un tanto apresuradamente, no es posible la creación legislativa de comisiones de investigación o, por mejor decir, carece de sentido, hablando en términos jurídicos, disponer mediante ley una obligación sobre una de las Cámaras —o sobre ambas— para que se ejerza por éstas la competencia que les reconoce el artículo 76.1 de la Constitución; dudo, por lo demás, que la hipótesis pueda considerarse de alguna utilidad. Por último, ha de advertirse que esta limitada entrada de la ley en el ámbito de la organización interna parlamentaria no deberá realizarse sino en el respeto a lo que dispongan ya los reglamentos, porque no parece posible que una norma legal sobrevenida determine la ineficacia, total o parcial, de una previsión reglamentaria»; VILLACORTA MANCEBO: *Op. cit.*, pág. 206, quien cuestiona su oportunidad; y ARCE JANÁRIZ: «Creación...», *op. cit.*, pág. 259.

Recuérdese que esta vía ha adquirido en la praxis italiana una notable difusión, aunque formalmente el art. 82 de la Constitución no exige una ley formal para su creación, habiéndose justificado el recurso a la misma por la eventual superación de los límites señalados en el texto constitucional para la utilización de las competencias de la autoridad judicial y por la exigencia de garantizar a los terceros investigados. Incluso a nivel regional la *Corte Costituzionale*, en su Sentencia número 29, de 28-IV-1966, admitió que la ley regional es un acto idóneo para acordar una encuesta. Véase, por todos, DE VERGOTTINI: «Las encuestas...», *op. cit.*, págs. 226-227.

(70) Idéntica orientación crítica al respecto mantienen ARAGÓN REYES: «La actividad legislativa de las Comunidades Autónomas», en la obra colectiva *Las Cortes Generales*, vol. I, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1987, pág. 592; ÍDEM.: «La función legislativa de los Parlamentos y sus problemas actuales», en *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, *op. cit.*, págs. 138-139; ARCE JANÁRIZ: «El procedimiento...», *op. cit.*, pág. 201, y ANTONIO EMBID IRUJO: *Los Parlamentos Territoriales*, Editorial Tecnos, S. A., Madrid, 1987, que define su instauración en las Comunidades Autónomas como «reflejo mimético de la copia producida al RCD».

forma, lo anterior compele a excluir *a limine* la viabilidad de constitución de un órgano de este género a través de una disposición del Gobierno con rango de Ley, habida cuenta que, en ningún caso, sería admisible la hipótesis de disponer por vía Decreto-Ley o Decreto Legislativo dicha obligación sobre el Parlamento.

No obstante, en este inédito supuesto, cuyo sentido radicaría en dar relevancia externa a los poderes de la Comisión, debería concretarse la duración de sus trabajos (71), resultando lógico postular su vinculación, en todo caso, a la Legislatura que adopte la decisión. En este orden de ideas, es preciso plantearse la posibilidad de que la norma legal que instaure la Comisión reconozca a la misma facultades de actuación no contempladas en la normativa reglamentaria, es decir, la posible ampliación de sus poderes inspectivos, por ejemplo —respecto de las investigaciones que puedan desarrollarse en las Cortes Generales—, dotando al órgano vocado a llevar a cabo la encuesta de las mismas facultades que corresponden a la autoridad judicial, como ocurre en otros países de nuestro entorno cultural. En los términos expuestos, cabe propugnar la ampliación por esta vía de los poderes de las Comisiones de investigación (72), en la línea que figuraba en el artículo 67 del Borrador originario del texto de la Constitución elaborado por la Ponencia constituida al efecto (73) —mención que desapareció en el Anteproyecto—, y que se reflejó posteriormente en la Proposición de Ley presentada en el Congreso por el Grupo Parlamentario Socialista durante la I Legislatura —tomada en consideración por el Pleno en su sesión de 20-IX-1979, y que atravesó el *iter* procedimental en las dos Cámaras, si bien ulteriormente caducaría—, cuyo artículo 1 disponía que las Comisiones de investigación «desarrollarán su actividad

Respecto del meritado procedimiento, véase el estudio de AGUSTÍN RUIZ ROBLEDO: «La delegación legislativa en las Comisiones», en *Las Comisiones Parlamentarias*, op. cit., págs. 457-492, quien mantiene una posición ecléctica en relación con su virtualidad operativa.

(71) Véase SANTAOLALLA LÓPEZ: «Derecho...», op. cit., pág. 420: «El único inconveniente que tiene la forma legal es que si no se fija un plazo para el funcionamiento de la Comisión, ésta dura tanto como la propia Ley, pudiendo afectar a Cámaras ulteriores a aquellas que la aprobaron, con el riesgo de un posible desfase entre el mandato legal y la realidad parlamentaria.»

Recuérdese que, como nos narra DE VERGOTTINI: «Las encuestas...», op. cit., pág. 226: «Un dato característico de la experiencia italiana viene dado por la tendencia a una considerable prolongación de la actividad de las comisiones que terminan afectando a varias legislaturas mediante el recurso a su prórroga. Así, existen ejemplos de encuestas que han durado ocho años (Encuesta sobre las condiciones de los trabajadores, acordada en 1951), cuatro años (Encuesta sobre los límites a la competencia en el campo económico, acordada en 1961), trece años (Encuesta sobre la mafia en Sicilia, acordada en 1962).»

(72) En el mismo sentido, LUCAS MORILLO DE LA CUEVA: *Op. cit.*, pág. 155.

(73) Cfr., «Documentación Administrativa», núm. 180, Madrid, 1978, pág. 71.

con los mismos poderes y las mismas limitaciones que la autoridad judicial» (74).

A la vista de este panorama, resultaría ocioso reiterar aquí las críticas que con práctica unanimidad ha formulado la doctrina respecto de esta regla de creación (75), la cual fue también polémica en el proceso de elaboración de la

(74) En el sentido indicado en el texto, VILLACORTA MANCEBO: *Op. cit.*, afirma que «el constituyente ha rehuido una convergencia entre las facultades instructorias de Comisión y de órganos judiciales —por mucho que tal posibilidad no haya quedado formalmente excluida» (pág. 219), y haciendo alusión a la proposición del Grupo Parlamentario Socialista, añade que «en cualquier caso, aunque se haya omitido por la vigente Ley tal referencia, dada la fuerza normativa de la Constitución, no hay inconveniente en admitir que las Comisiones españolas de Investigación disponen entre otras de las facultades de instrucción que el ordenamiento contempla en favor de los órganos del poder judicial» (pág. 220), conclusión esta última que no puede compartirse en tanto una norma expresa confiera dichas facultades. Más sólida resulta la tesis de LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: *Op. cit.*, pág. 164, quien, partiendo de la afirmación de que «las Comisiones de investigación carecen, pues, de los poderes de instrucción que contempla la Ley de Enjuiciamiento Criminal», entiende que «el hecho de que no se les hayan atribuido estos poderes a las Comisiones de Investigación no quiere decir que no puedan en modo alguno llegar a valerse de ellos». Fundamenta su criterio en el art. 109 de la Constitución, que permite que las Cámaras y sus Comisiones puedan recabar el auxilio de las autoridades gubernativas y judiciales, lo que las facultaría para solicitar tal ayuda en orden a la obtención de datos que no pueden conseguir por sí mismas, en el bien entendido sentido de que «no se trataría entonces del ejercicio de funciones propias, sino de una forma indirecta de obtener información que además ha de concebirse de una manera que no menoscabe la independencia del Poder Judicial».

(75) Cfr., respecto del supuesto de las Cortes Generales, entre otros, ALVAREZ CONDE: *Op. cit.*, pág. 167; AMORÓS DORDA: *Op. cit.*, págs. 591-592; ARAGÓN REYES: «El control...», *op. cit.*, pág. 34; ARCE JANÁRIZ: «Creación...», *cit.*, pág. 261; DE ESTEBAN ALONSO: *Op. cit.*, quien se pronuncia, en el marco de un ensayo periodístico, en términos agrios, págs. 62 —partiendo de la concepción del control como cometido de la oposición, afirma que «es una insultante parodia»—, 67 —«semejante hipertrofia del Gobierno en perjuicio del Parlamento no es sino una traición más al régimen parlamentario que crea la Constitución»—, 99, 267 y 268, 422 y 423, y 428 —«se ha adoptado en nuestro Parlamento, en esta materia, el mismo lema que preside la celebración de las corridas de toros; únicamente se celebran si no llueve y con permiso de la autoridad. Porque cuando llueve la consigna gubernamental es la de esperar a que escampe y si no escampa queda siempre el recurso de no conceder el permiso de la autoridad»—; FERNÁNDEZ SEGADO: *Op. cit.*, pág. 656, afirma que «puede convertirse en un instrumento de la mayoría parlamentaria apto tan sólo para postergar o circunvalar la investigación real de un asunto de interés público»; IDEM.: «Crónica Parlamentaria: las novedades del Derecho Parlamentario español en 1989», en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, número 2, 1990, Asamblea Regional-Universidad de Murcia, pág. 245; GARCÍA MORILLO: «El control...» (1985), *op. cit.*, págs. 176-178, afirma que no es «aventurado asegurar que la eficacia de las Comisiones de investigación depende, en no poca medida, de que su constitución pueda ser decidida por una fracción minoritaria de la Cámara»; JIMÉNEZ CAMPO: *Op. cit.*, pág. 487, quien afirma que su configuración como instrumentos de la mayoría «viene a degradar su operatividad real como medio de fiscalización de la gestión gubernamental»; JUAN FERNANDO LÓPEZ AGUILAR: *La Oposición parlamentaria y el Orden Cons-*

Constitución italiana (76), cuyo influjo sobre nuestro sistema de encuestas no puede desconocerse.

Lo verdaderamente significativo, siendo coherentes con cuanto se ha expuesto, es reformular dicho criterio, estableciendo, con base en alguna de las fórmulas al uso en el Derecho comparado (77) o bien con una modalidad propia, la viabilidad de su constitución a petición de la oposición, toda vez que «en un sistema parlamentario sólo la minoría tiene un interés real en el des-

titudinal, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988, págs. 284, donde afirma que «apenas con este dato sería posible extraer una interpretación bastante aproximativa de cuál pueda ser la *efectiva operatividad de las mismas*», y 286; LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: *Op. cit.*, págs. 154-155 y 172; MEDINA RUBIO: *Op. cit.*, págs. 47-48; OTAOLA: *Op. cit.*, pág. 76; PÉREZ ROYO: *Op. cit.*, pág. 512; RUBIO LLORENTE: «El control...», *op. cit.*, pág. 102; IDEM.: «Relaciones...», *op. cit.*, pág. 160; TORRES DEL MORAL: «Estado...», *op. cit.*, pág. 490, cuestiona la regla señalando que «con ella esta institución de control del Gobierno es controlada por el Gobierno, desnaturalizándose por completo»; IDEM.: «Principios...», *op. cit.*, págs. 199-200; y VILLACORTA MANCEBO: *Op. cit.*, págs. 213-214. Respecto de las asambleas autonómicas, véase en relación al Parlamento de Cataluña, JOAN SUBIRATS HUMET: «Impulso y control de la acción política y de Gobierno», en el colectivo *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, vol. III, Instituto de Estudios Autonómicos, Barcelona, 1990, págs. 285-286, y para el Parlamento Vasco, VÍRGALA FORURIA: *Op. cit.*, págs. 85-86.

(76) Véase MORTATI: «*Dibattito...*», *op. cit.*, y DE VERGOTTINI: «Las encuestas...», *op. cit.*, págs. 224-225.

(77) Destaca en este aspecto, como ha propugnado la doctrina mayoritaria, el modelo de la Ley Fundamental de Bonn, cuyo artículo 44, recogiendo una sugerencia de MAX WEBER en su obra *Parlamento y Gobierno en la Alemania de nueva ordenación*, ya hecha propia por la Constitución de *Weimar*, establece un modelo de protección de las minorías, al disponer que «El Parlamento federal tiene el derecho, y a petición de una cuarta parte de sus miembros, la obligación, de nombrar comisiones investigadoras...». Al respecto, comenta ZEH: *Op. cit.*, pág. 51: «Este derecho minoritario deja bien claro, ya a nivel constitucional, que la Comisión de investigación no es ningún tribunal sino un instrumento en la lucha político-parlamentaria entre la oposición y la mayoría gubernamental. Por esta razón, es la oposición la que consigue la mayor parte de las comisiones investigadoras en contra de la mayoría, incluso cuando la mayoría, en la votación del *Bundestag* formalmente exigida, generalmente aprueba su constitución —que de todos modos ya no puede evitar— para demostrar así que ni ella ni el Gobierno apoyado por ella tienen nada que esconder ni temer».

En Portugal, el artículo 181.4 de la Constitución, tras la reforma, establece con la finalidad de evitar el eventual obstruccionismo de la mayoría que las Comisiones de encuesta son obligatoriamente constituidas siempre que lo solicite un quinto de los diputados en efectividad de sus funciones, con el límite de una por diputado y por sesión legislativa.

En Grecia, el artículo 68.2 de la Constitución de 1975 estableció que se crearán a propuesta de un quinto del número total de miembros y por una mayoría que equivalga a los dos quintos del total de diputados.

En el Parlamento Europeo, siguiendo el modelo alemán, el vigente artículo 109.3 de su Reglamento, dispone que «el Parlamento, previa solicitud de una cuarta parte de sus miembros efectivos, constituirá comisiones de investigación...».

arrollo de las encuestas, mientras que la mayoría tiene el interés opuesto de cubrir cada una de las actividades del Gobierno» (78), permitiendo así que la institución pueda desplegar su verdadera funcionalidad al articularla sobre la fórmula de «encuestas de la minoría», en aras del principio —inherente a las relaciones dialécticas Gobierno-Parlamento— de que la mayoría gobierna y la oposición controla (79).

En otro caso, perpetuar la institucionalización en el *ordo parlamenti* de encuestas cuya creación y, por ende, funcionamiento, dependen del impulso de la mayoría, determina el riesgo de que un instrumento de control político se convierta en un *strumenti di governo della maggioranza* (80), difuminando la virtualidad de las mismas como instrumentos de control hasta hacer imperceptibles sus rasgos definidores. Es más, de privar a las minorías de la facultad de plantear debates o de abrir una encuesta sobre cuestiones de interés público, cercenando el rol que les corresponde en los Parlamentos de las sociedades contemporáneas, no sólo el control parlamentario, sino la democracia misma —cuya esencia radica no tanto en que el pueblo sea el titular del poder político, sino en que pueda ejercerlo efectivamente, es decir, «no en que tenga la nuda soberanía, sino el ejercicio de la soberanía»—, se verían afectados.

(78) Cfr., GIUSEPPE HUGO RESCIGNO: *Corso di Diritto Pubblico*, Zanichelli, 2.ª edición, Bologna, 1989, pág. 394.

(79) Ciertamente, como quiera que es la mayoría parlamentaria la que debe adoptar este acuerdo de privar a la propia mayoría de la facultad de constituir encuestas parlamentarias, y considerando que su objeto será la investigación de actuaciones del gobierno sustentado por esa mayoría, la reforma no parece sencilla.

Recuérdese, en este sentido, que el art. 57 del texto de reforma del RCD, elaborado por la Ponencia constituida en el seno de la Comisión de Reglamento del Congreso, mantenía la fórmula actual de creación —cfr., *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso, III Legislatura, Serie B, n.º 159-1, de 17-VII-1989—; y que la reforma operada por acuerdo del Pleno del Congreso de fecha 16-VI-1994 se ha limitado al ámbito de la publicidad de las sesiones y trabajos, permaneciendo incólume la potestad de la mayoría. Téngase en cuenta, por otra parte, la Proposición no de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Popular del Congreso ante el Pleno de la Cámara, en la que incluía un inciso final en el sentido de que el nuevo Reglamento debía contemplar la posibilidad de crear Comisiones de investigación sin la necesidad de contar con el apoyo de la mayoría de la Cámara. Cfr., *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso, IV Legislatura, Serie D, número 3, de 15-XII-1989, págs. 8-9.

Asimismo, las reformas reglamentarias operadas en el Senado, el Parlamento de Galicia, la Diputación Regional de La Rioja —con la matización reseñada en el texto— y las Cortes Valencianas, no han incidido sobre la cuestión.

(80) Véase, por todos, PACE: «*Il potere...*», *op. cit.*, págs. 104-142; IDEM: «*Il potere d'inchiesta tra maggioranza e minoranza*», en el colectivo «*Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà*», Giuffrè, Milán, págs. 272-273.

3. *Organos de duración limitada*

La duración de las Comisiones de investigación, en la línea del carácter de órganos eventuales anteriormente analizado, es limitada, estando vinculada a la ejecución de la propia encuesta, concluida la cual se extinguen y, en todo caso, al finalizar la Legislatura que las constituyó (81). No resulta, consecuentemente, aplicable la prescripción general que sobre el plazo para la tramitación de los trabajos en Comisión sientan los distintos *interna corporis*, como expresamente dispone el artículo 70 del RJGPA.

No obstante, en este aspecto se denota una significativa laguna, referente a la ausencia de previsión expresa del plazo previsto para el desarrollo de los trabajos. Resulta inequívoco que las peculiaridades de cada investigación repugnan el establecimiento de un plazo preclusivo de forma general (82), si bien cuestión distinta es la conveniencia de establecer puntualmente en el propio acuerdo de constitución el momento de finalización de los trabajos (83) y, salvo prórroga expresa, de su discusión en el Pleno de la Cámara correspondiente. No se trata con ello de establecer un elemento disfuncional de rigidez en el *iter* procedimental, sino de evitar tanto el filibusterismo parlamentario como el hecho de que el recurso a la creación de una Comisión de encuesta sirva para remitir *sine die* la investigación, con la finalidad de circunvalar un problema para enfriar el clima generado en la opinión pública respecto de su objeto, cuestión que, como es sabido, se ha producido en la praxis con excesiva frecuencia, pudiendo afirmarse que no es en absoluto extraña la demora de los

Opinión contraria es la de ANDREA MANZELLA: *Il Parlamento*, Il Mulino, Bolonia, 1977, que afirma que esta calificación «significa rifarsi ad una concezione di maggioranza uniforme per tutto l'arco del procedimento parlamentare, cioè ad una concezione che non esiste nella realtà», pág. 136.

(81) Cfr., artículos: 51 del RCD; 50 del RS; 52 del RPA; 62.1 del RCA; 70 del RJGPA; 50 del RPIB; 48 del RPCan; 48 del RARC; 59 del RCCM; 49 del RCCL; 49 del RAE; 50, segundo párrafo, del RPG; 49 del RAM; 44.3 del RARM; 58 del RPN; 44 del RPV; 40.1 del RDGR; y 49.1 del RCV.

(82) Téngase presente que en Francia la Ley núm. 807, de 19-VII-1977, por la que se modifica la Ordenanza número 1.100, de 17-XI-1958, estableció un período de duración tasado, concretamente seis meses, ampliando así los cuatro previstos en la normativa precedente.

(83) En este sentido, el artículo 63.1 del RCA y, tras la modificación de 30-VI-94, el artículo 50.1 del RCV. Previsión análoga contenía el artículo 57.1, *in fine*, del texto de reforma del RCD, que no ha sido finalmente incorporado a la modificación aprobada el 16-VI-1994.

Opinión contraria, la cual no puede compartirse por las razones expuestas en el texto, es la de FERNÁNDEZ SEGADO: «Crónica...», *op. cit.*, pág. 245, que en relación a la citada propuesta de reforma, la califica como «previsión que a la par que introduce un nuevo factor de rigidez, casa mal, a nuestro modo de ver, con aquella otra que dispone (artículo 56.1) que estas Comisiones se extinguen a la finalización del trabajo encomendado».

trabajos de las Comisiones de encuesta, agotándose la Legislatura sin que se haya elaborado el pertinente dictamen (84) o, incluso, que una vez concluidos los preceptivos trabajos las conclusiones de la Comisión duerman en el limbo de la relación de asuntos pendientes de inclusión en una próxima sesión plenaria, sin que alcancen la luz pública (85).

De otra parte, debe destacarse la previsión contenida en el RARM —artículo 44.3—, el cual, junto a las cláusulas generales de extinción de la Comisión por agotamiento de su objeto o de la Legislatura, prevé su disolución, requiriendo al efecto acuerdo del Pleno de la Cámara, reforzando el *quorum* previsto para su constitución, al exigir la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea, «en cuyo caso la resolución que se adopte podrá contener previsiones suficientes sobre el archivo, aplazamiento o alternativa tramitación de los trabajos interrumpidos en virtud de dicho acuerdo». Nada al respecto establecen los restantes reglamentos, por lo que ha de entenderse —salvo en relación a las Cortes de Castilla y León—, que un acuerdo del Pleno por mayoría simple en sentido contrario tendría virtualidad para determinar la conclusión de los trabajos de la Comisión. Es más, en aquellos supuestos —en la mente de todos— en los que por diversas circunstancias la voluntad política de los distintos grupos parlamentarios coincide en el cierre de los trabajos de una encuesta, ésta debería ser la vía a seguir, dando a conocer al electorado, por un acto de sentido contrario, que se renuncia o desiste a ejercer el control parla-

(84) Como ejemplos de esta lacerante actitud, vid. la «Comisión de seguimiento, investigación y control de presuntas irregularidades ocurridas en el Parque Nacional de Doñana, sus afluentes y entornos», creada durante la I Legislatura del Parlamento Andaluz, por acuerdo plenario de 22-III-1983, que «languideció con el término de la Legislatura sin elaborar su dictamen asfixiada por problemas jurídicos de compleja y dificultosa solución» (Cfr., CANO BUESO y MORALES ARROYO: *Op. cit.*, pág. 130). Asimismo, puede citarse el supuesto de la denominada «Comisión Actur», constituida durante la II Legislatura de la Asamblea de Madrid, la cual, hipotecada políticamente *ab origine*, expiró con el final de la Legislatura dos años después de su creación sin resultado alguno.

(85) Así ocurrió, por ejemplo, en la Asamblea de Madrid con las conclusiones elaboradas por las Comisiones de investigación «sobre adjudicación de diversas campañas publicitarias realizadas por el Consejo de Gobierno a la empresa Vitruvio 30, S. A.» (denominada «Comisión Vitruvio 30») y «sobre adjudicaciones efectuadas por el Consejo de Gobierno de diferentes contratos de asistencia, relativos a la gerencia de los centros de día de San Blas y Móstoles, contempladas en el Plan Regional contra la Droga, a la empresa Grupo Exter, S. A.», (conocida como «Comisión Exter»), creadas ambas en sesión plenaria de 4-VII-1989, por unanimidad, mediante resolución 129/1989, cuyos respectivos dictámenes, elaborados después de más de un año y medio de trabajos marcados por el continuo recurso a la solicitud de informes en los que se pretendía encontrar una solución jurídica que enmendara la negligencia de la mayoría al constituir las, languidieron con la conclusión de la II Legislatura.

mentario sobre el asunto de interés público que constituyó el objeto de su apertura (86).

No puede olvidarse que las minorías, intérpretes del rol del control sobre la actividad del ejecutivo que se desarrolla en sede parlamentaria, han de asumir de forma paralela al órgano controlado su responsabilidad, esto es, el eventual coste político derivado, en su caso, de la promoción *ad nauseam* de encuestas, sometiéndose al criterio de la opinión pública cuando en el desarrollo de su táctica parlamentaria insten de forma infundada o indiscriminadamente la constitución de Comisiones de investigación (87).

4. *Organos de composición proporcional*

En la normativa vigente esta es una de las cuestiones que, por lo general (88), carece de una regulación específica, resultando aplicables supletoriamente a la *especiae* las disposiciones comunes sobre composición del *genus* Comisión que contienen los respectivos reglamentos, conforme se establece expresamente en los artículos 59.1 del RS —por remisión a sus artículos 51 y 52—, 60.3 del RCCM y 45.3 del RPV.

Presupuesto lo anterior, la regla general desde el punto de vista organizativo, en la línea que se deduce inequívocamente tanto del texto constitucional como de los respectivos reglamentos parlamentarios (89), es la distribución

(86) En este sentido, debe destacarse el supuesto de la «Comisión especial de investigación para el tráfico de influencias en las Instituciones autonómicas» constituida en la Asamblea Regional de Murcia, por acuerdo del Pleno de fecha 5-V-1988, la cual no pudo llevar a término su cometido, toda vez que quedó disuelta el día 19-IX-1988, por faltar entre los Grupos Parlamentarios en ella representados el oportuno acuerdo acerca del método de trabajo a seguir en lo sucesivo, dándose cuenta al Pleno de la Asamblea de dicho acuerdo en su sesión de 27-X-1988.

(87) Un ejemplo atípico en este sentido lo constituye la «Comisión Especial de Investigación relativa al Centro regional de Hemodonación» constituida en la Asamblea Regional de Murcia, resultado de cuyo trabajo ha sido reprobado la actitud, por difusión de valoraciones infundadas, del presidente del Partido Popular en la Región —que ni tan siquiera es miembro de la Asamblea Regional—, conforme se recoge en la conclusión sexta de las aprobadas por el Pleno, del siguiente tenor: «Lamentamos la utilización que de este asunto se ha hecho desde la presidencia del Partido Popular, que debería asumir las responsabilidades propias de un régimen democrático, sacando públicamente, de forma precipitada y poco seria, una información falsa no contrastada que ha sembrado inquietud y zozobra en la población, por tratarse de un asunto vital para la salud, como es la calidad de la sangre afectada por nuestros centros hospitalarios». Cfr., *Boletín Oficial de la Asamblea Regional de Murcia*, núm. 191, de 3-XI-94.

(88) Excepción la constituyen el artículo 63.2 del RCA, el artículo 50.4 del RCCL y el artículo 50, segundo párrafo, del RPG. Véase *infra*.

(89) Cfr., artículos 40.1 del RCD; 51.1 y 2 del RS, cuya redacción responde a la modificación operada en sesión plenaria de 6-X-1993 (*BOE* núm. 247, de 15-X-93); 41.1 del RPA; 47.1

proporcional de puestos en las Comisiones entre los distintos grupos, es decir, con arreglo a su importancia numérica en cada Cámara. No obstante, en la práctica, el principio de proporcionalidad, cuya concreta aplicación no aparece precisada en los reglamentos y —como ha declarado el Tribunal Constitucional— es susceptible de interpretaciones diversas y dispares (90), puede sufrir excepciones en la medida en que no es fácil asegurar la representación de grupos de escasa entidad numérica. Con este objeto, la mayoría de los *interna corporis* —once supuestos concretamente (91)— corrigen la proporcionalidad admitiendo en las Comisiones un representante como mínimo de todos y cada uno de los grupos concurrentes. Sin embargo, en defecto de previsión expresa —como ocurre en el Congreso de los Diputados, Parlamento de Canarias, Asamblea Regional de Cantabria, Cortes de Castilla-La Mancha, Parlamento de Cataluña, Asamblea de Madrid y Parlamento Navarro—, se plantea el problema del Grupo Mixto, especialmente si esta formación está integrada por uno o dos diputados únicamente, supuesto en el que, conforme ha declarado el supremo intérprete de la Constitución respecto de las Comisiones perma-

del RCA; 54.1 del RJGPA; 39.1 del RPIB; 38 del RPCan; 38.1 del RARC; 45.1 del RCCM; 39.1 del RCCL; 36.1 del RPCat; 38.2 del RAE; 40.1 del RPG; 40.1 del RAM; 45.1 del RARM; 44.1 del RPN; 31.1 del RPV; 23.1.h) y 30.2 del RDGR; y 38.1 del RCV.

(90) En este sentido, véase la STC 4/1992, de 13-I, recaída en el recurso de amparo 1724/1991, promovido por el Grupo Parlamentario Popular de la Asamblea de Madrid, contra acuerdos de la Mesa y del Pleno de la Cámara relativos a distribución del número de senadores que corresponde a cada Grupo Parlamentario y a su distribución, donde el intérprete supremo declara que la ausencia de una regulación expresa de la fórmula de reparto proporcional comporta la atribución al órgano competente —en este supuesto la Mesa—, de la facultad de fijar en cada caso el criterio a seguir, no estando limitada tal potestad para articular dicha proporcionalidad, siempre que, una vez elegida la regla, sea aplicada a todos los Grupos parlamentarios por igual, circunstancia que satisface lo exigido en el art. 23.2 de la Constitución en materia de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad y con los requisitos que señalan las leyes (FJ. 3.º). Véase, asimismo, la STC 76/1989, de 27-IV, recaída en el recurso de amparo 1092/1987, interpuesto contra resolución de la Mesa y del Pleno de la Asamblea de Extremadura sobre designación de los senadores de las Comunidades Autónomas, y la STC 36/1990, de 1-III, por la que se desestima el recurso de amparo 1603/1987, contra Acuerdos de la Mesa y de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra por los que se distribuyeron los miembros de las Comisiones en proporción a la importancia de los Grupos Parlamentarios.

Con referencia a los problemas que plantea, a falta de normativa expresa, la aplicación de la regla de la proporcionalidad en la composición de las Comisiones, VÍRGALA FORURIA: *Op. cit.*, pág. 74, afirma con sutileza que «debería establecerse expresamente en el Reglamento parlamentario el concreto sistema electoral a aplicar, para evitar problemas políticos que pueden solucionarse por medios jurídicos».

(91) Así ocurre en los siguientes casos: artículos 51 del RS; 41.1 del RPA; 47.1 del RCA; 54.2 del RJGPA; 39.1 del RPIB; 39.1 del RCCL; 38.2 del RAE; 40.1 del RPG; 31.1.a) del RPV; 30.2 del RDGR; y 38.1 del RCV.

entes, cabe reconsiderar la viabilidad de la integración de sus miembros en todas las Comisiones (92).

En todo caso, considerando la propia *ratio essendi* de las encuestas parlamentarias y sus nítidas peculiaridades funcionales respecto de los restantes órganos tipo Comisión, resulta preciso en orden a su composición conciliar el principio de proporcionalidad con la necesidad de satisfacer la efectiva representación de todos los grupos parlamentarios.

Respetando el precitado criterio, una fórmula alternativa —que está adquiriendo en los últimos años un notable arraigo (93)—, es la composición de las

(92) Véase, al respecto, la STC 214/1990, de 20-XII, dictada en el recurso de amparo 827/1988, interpuesto contra acuerdos de la Junta de Portavoces y de la Mesa de la Asamblea de Madrid por el entonces diputado regional don José Luis Ortiz Estévez (adscrito al Grupo Parlamentario Popular hasta el 15-I-1988, fecha en la que manifestó su deseo de integrarse en el Grupo Mixto, que no contaba con miembro alguno), en la que el Tribunal declara: «Procede ahora determinar, en primer lugar, si la participación del recurrente en todas las Comisiones permanentes de la Cámara constituye un derecho que, incorporado por el Reglamento al *status* de los diputados e incluíble en el derecho fundamental del art. 23.2 de la CE, ha sido menoscabado por la decisión de la Mesa de otorgar al Grupo Mixto, al que el recurrente pertenece, solamente un puesto en tres de aquellas Comisiones. De acuerdo con el Reglamento de la Asamblea de Madrid (art. 7.2), los diputados tienen derecho a integrarse, al menos, en una Comisión, pero no a formar parte de todas las de carácter permanente. No obstante, la circunstancia singular en que el solicitante de amparo se halla como único miembro de un Grupo Parlamentario, hace que el derecho de integración aludido se identifique con el del Grupo al que está adscrito. Mas este último derecho consiste, a tenor del art. 40.1 del Reglamento de la Asamblea, que da cumplimiento a lo establecido en el art. 13.5 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, en obtener tantos puestos en las Comisiones como resulte proporcionalmente de la importancia numérica del Grupo en la Cámara, no en disponer de puestos en todas las Comisiones permanentes».

(93) En este sentido, debe recordarse que en el Parlamento de Cataluña se abrió esta línea por la Comisión de investigación constituida durante su I Legislatura «sobre el asalto y el secuestro al Banco Central de Barcelona», creada por Resolución 19-I, de 26-V-1981, posteriormente reiterada en diversas ocasiones, entre otras, las Comisiones de investigación «sobre los recientes incendios forestales en Cataluña», creada por Resolución 62/I, de 28-VII-1982, «sobre las causas y los efectos de las inundaciones producidas en Cataluña», creada por Resolución plenaria 70/I, de 22-XI-1982, «sobre el conjunto de actuaciones del Consejo Ejecutivo en relación con la empresa Ránia, S. A.», creada por Resolución 129/I, de 22-XII-1983, y «sobre un posible déficit en los servicios transferidos de la Seguridad Social», creada por acuerdo del Pleno 140/I, de 22-II-1984 —si bien el criterio cambiaría en la II Legislatura, retornándose a la articulación proporcional que rigió en la primera encuesta constituida en nuestras Cámaras autonómicas, «sobre la Central Nuclear de Ascó», creada el 30-VII-1980, por Resolución del Pleno del Parlamento de Cataluña 1c/I—. Posteriormente, durante la II Legislatura en el Congreso de los Diputados, y a diferencia del supuesto del Senado —donde estos órganos han observado hasta la fecha idéntica composición que las demás Comisiones—, a dicha composición reducida respondió la conocida como «Comisión Flick» —integrada por seis miembros, uno por grupo parlamentario—, esquema reiterado, después de la dilatada noche de las encuestas vivida en la Cámara, en la investigación creada por

Comisiones de investigación articulada sobre la base de un número igual de miembros por grupo, actuando en la adopción de decisiones con voto ponderado, es decir, proporcional a la representación de los grupos parlamentarios en

acuerdo de fecha 18-XII-1992, la «Comisión de investigación de todos los extremos referidos a la compra de terrenos por parte de Renfe o su filial Equidesa, para financiar determinadas infraestructuras ferroviarias en San Sebastián de los Reyes y Alcobendas», presidida por el presidente de la Comisión de Industria, Obras Públicas y Servicios y formada por un diputado por cada grupo, actuando con voto ponderado, así como en las investigaciones de los denominados «Caso Roldán» y «Caso Rubio», integradas por catorce diputados, dos en representación de cada Grupo Parlamentario, actuando con voto ponderado.

Estos modelos se han dejado sentir en diversas Cámaras autonómicas, las cuales han acudido en los últimos años de forma uniforme a un esquema semejante; así, verbigracia, en las Cortes de Aragón, donde la reforma del Reglamento en 1992 ha venido a consagrar en su texto dicha articulación, la integración de la Comisión de investigación por un diputado de cada uno de los cuatro grupos entonces existentes, actuando con voto ponderado, se reflejó en la encuesta creada por acuerdo de la Mesa y de la Junta de Portavoces de 20-III-1984, posteriormente ratificado por el Pleno en sesión de 28-III, «sobre la actuación del ex-consejero de la Diputación General y diputado de las Cortes de Aragón, don Francisco Segal Iñigo, en relación al Plan Piloto de la Tercera Edad y las subvenciones concedidas por la Diputación General de Aragón en el área administrativa encomendada al citado diputado durante la época en que ejerció funciones ejecutivas en el órgano de gobierno aragonés», y a idéntico criterio reglamentario han respondido las creadas por acuerdo plenario de 20-X-1994, «Comisión Marco», «Comisión Eiroa» y «Comisión Lanzuela», integrada cada una de ellas por cinco diputados, uno por cada uno de los Grupos Parlamentarios constituidos en la Cámara; ídem, en el Parlamento de Navarra, donde la primera Comisión de investigación de las dos creadas, con fecha 14-V-1985, «sobre si en el desarrollo presupuestario de las Cuentas del Parlamento correspondientes al ejercicio de 1984, se han guardado las formas legales en vigor y aquellas otras formas de generalizada aceptación y que sin contradecir las legales, deben ser tenidas en cuenta; todo ello con exhaustivo examen de la documentación pertinente que permita establecer si el gasto ha sido realizado con fidelidad a los principios de economía, eficacia y eficiencia» (denominada «Comisión de las Cuentas del Parlamento»), estuvo integrada por un miembro de cada Grupo parlamentario y otro más en representación de los no adscritos, actuando con voto ponderado; ídem, en la Junta General del Principado de Asturias, donde dos de las tres Comisiones de investigación que se han creado durante la II Legislatura, han estado compuestas por un diputado por cada uno de los cuatro grupos parlamentarios: las Comisiones «sobre la adjudicación de plazas de vigilantes de aguas interiores de la Administración del Principado de Asturias», creada por resolución del Pleno 29/2, de 3-V-1988, y «sobre personal contratado para la guardería del coto de caza de Allers», creada por acuerdo de 3-XI-1988; ídem, en la Asamblea Regional de Murcia, donde la encuesta constituida, por acuerdo del Pleno de 5-V-1988, quedó integrada por cuatro diputados, uno por cada Grupo Parlamentario, rigiendo el criterio de adopción de decisiones por el sistema de voto ponderado; ídem, en la Asamblea de Madrid, durante la II Legislatura, la «Comisión del Macizo de Peñalara», la «Comisión Actur Tres Cantos», la «Comisión Vitruvio 30» y la «Comisión Grupo Exter» —la primera formada por ocho miembros, concretamente los integrantes de la Mesa y los portavoces de los grupos parlamentarios en la Comisión permanente de Medio Ambiente, en la cual se planteó la cuestión que ulteriormente generó su creación, la segunda integrada por un representante de cada

el Pleno, «lo que conjuga el respeto a la proporcionalidad con una composición reducida, que permite mayor agilidad en el desarrollo de los trabajos de investigación» (94), sin que ello suponga, antes al contrario, una merma en su capacidad operativa.

uno de los cinco grupos y las dos restantes por dos diputados de cada formación—, y durante la presente tanto la «Comisión Renfe», compuesta por dos diputados de cada uno de los tres Grupos más el presidente de la Comisión permanente de Política Territorial, a efectos de dirigir y coordinar sus trabajos, como la «Comisión Ibercoop», integrada por tres miembros de cada uno de los Grupos; ídem, en el Parlamento Vasco, donde la denominada «Comisión del Servicio Vasco de Salud» se integró por siete miembros, uno por Grupo Parlamentario.

Una solución innovadora ha sido la establecida en el Parlamento de Andalucía con ocasión de las encuestas aprobadas en la sesión plenaria de 16 y 17-IX-1992, concretamente, la «Comisión de investigación para determinar las supuestas responsabilidades políticas y administrativas, si las hubiere, derivadas de las actuaciones en el llamado Caso Ollero», y la «Comisión de investigación sobre la financiación de los partidos políticos y coaliciones con representación en el Parlamento de Andalucía», las cuales, conforme al acuerdo adoptado por la Mesa del Parlamento fijando el número de sus miembros, quedaron integradas por nueve diputados, tres correspondientes al Grupo Parlamentario Socialista y dos a cada uno de los restantes Grupos Parlamentarios —Popular de Andalucía, Izquierda Unida-Convocatoria por Andalucía y Andalucista—, actuando con voto ponderado; debe destacarse que ulteriormente, como consecuencia de la constitución posterior a la creación de la Comisión del Grupo Parlamentario Mixto, por Resolución de la Presidencia de fecha 20-IV-1993, se amplió el número de miembros de la Comisión sobre la financiación de los partidos políticos y coaliciones, a efectos de incorporar un miembro de dicho grupo.

Por su parte, la Mesa de la Diputación General de La Rioja, de acuerdo con la Junta de Portavoces, en su reunión de 7-III-1994, acordó fijar la composición de las Comisiones especiales que se creen, concretando en cinco el número de diputados, dos en representación del Grupo Parlamentario Socialista, dos del Popular, y uno del Partido Riojano; composición observada por las distintas Comisiones constituidas desde entonces.

Como excepciones a esta tendencia a la reducción paritaria del número de miembros cabe citar la «Comisión Cosistel» en las Cortes Valencianas —integrada por diecisiete diputados, con la siguiente distribución por Grupos: nueve Socialista, cinco Popular, uno Nacionalista Unió Valenciana, uno Esquerra Unida y uno Mixto—, y la Comisión sobre el Centro regional de Hemodonación en la Asamblea Regional de Murcia, integrada por siete diputados —cuatro del Grupo Socialista, dos del Grupo Popular y uno del Grupo Izquierda Unida.

(94) Cfr., LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: *Op. cit.*, pág. 158. En esta línea, respecto del modelo italiano, PAOLO BARILE: *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Cedam, 4.ª edición, Padua, 1982, pág. 258, señala: «Un'altra ragione del disfunzionamento dell'istituto in Italia è l'elefantiaica composizione delle commissioni, che per rispettare la proporzionalità devono essere necessariamente assai numerose.»

Debe destacarse que a este criterio respondía la reforma del RCD, en el artículo 57.2 del texto propuesto, que no se ha recogido expresamente en la reforma aprobada con fecha 16-VI-1994, aunque resulta implícita en el tenor del vigente artículo 57.3, al establecer el voto ponderado.

En sentido contrario, partiendo de la crítica a la composición proporcional de las Comisiones de investigación, que hace extensible al sistema de integración reducida con voto ponderado, VILLACORTA MANCEBO: *Op. cit.*, pág. 214.

Precisamente, en aquellos reglamentos que han abordado expresamente la regulación de la composición de las Comisiones de investigación, se ha recogido esta articulación reducida, apartándose de la norma común de composición proporcional, y así el artículo 63.2 del RCA dispone que «estarán formadas por un diputado de cada Grupo Parlamentario y adoptarán sus acuerdos mediante voto ponderado», e implícitamente, el RPG, en su artículo 50, párrafo segundo, dispone que «sus acuerdos, resoluciones o propuestas se adoptarán mediante el voto ponderado, incluida la elección de la correspondiente Mesa, excepto cuando la representación de cada Grupo parlamentario en la Comisión guarde la proporcionalidad existente en el Pleno», de donde se colige que la regla general es la integración paritaria de la Comisión actuando sus miembros con voto ponderado. Por su parte, el RCD ha introducido también de forma implícita esta articulación en la reforma de 16-VI-1994, como se deduce del tenor del vigente artículo 52.3, en virtud de cuyo inciso final: «En todo caso, las decisiones de las Comisiones de Investigación se adoptarán en función del criterio del voto ponderado.» Finalmente, dejando abierta la posibilidad de integración proporcional o paritaria, en orden a garantizar la participación de las minorías, el artículo 50.4 del RCCL establece que la Mesa determinará la composición, oída la Junta de Portavoces, debiendo contar todos los grupos con un representante como mínimo.

Obviamente, en el supuesto de la composición reducida —y sin perjuicio de las excepciones por imperativo reglamentario constituidas por el RCD, el RCA y el RPG—, cuanto se ha expuesto no enerva la posibilidad de que la mayoría, considerando que el dictamen de la Comisión es un documento de trabajo, es decir, una mera propuesta al Pleno de la Cámara que carece de efectos vinculantes, pueda decidir autolimitarse (lo cual podría resultar la vía adecuada para que las encuestas parlamentarias adquieran virtualidad operativa), de tal forma que se adopte una composición paritaria no incluyéndose en el acuerdo de constitución, respecto del sistema que ha de regir la toma de decisiones en su seno, la concreción de la procedencia de aplicar el criterio del voto ponderado. Ello comportaría la aplicación del principio básico de igualdad jurídica

Ténganse presentes las consideraciones —referidas a las Ponencias—, propias de la agudeza en la comprensión de la realidad que preside la obra del autor, de SANTAMARÍA PASTOR: *Op. cit.*, pág. 538: «... no parece necesaria una argumentación abundante para acreditar que las *Comisiones de investigación* sólo son operativas mediante la constitución de ponencias especializadas que llevan a cabo la práctica totalidad de labor indagatoria: ningún sistema judicial de la época contemporánea confía las funciones de instrucción criminal a un colegio de cerca de cuarenta miembros (los tribunales populares propios de etapas revolucionarias nunca han tenido, en verdad, finalidad investigadora, sino de penalización de plano), sencillamente porque es el mejor procedimiento de no investigar nada.»

de los miembros de la Comisión, rigiendo la norma «un miembro de la Comisión, un voto» (95), lo cual coadyuvaría a potenciar el mecanismo objeto de análisis, permitiendo conjugar el desarrollo del control parlamentario en el seno de la institución representativa —que se vería reforzado mediante la publicación del documento de trabajo elaborado en forma de dictamen—, con el inexcusable respeto al criterio de la mayoría de los miembros del órgano en la adopción de las decisiones de la Cámara, que sería el que se plasmaría en el texto de las conclusiones definitivamente aprobadas por el Pleno, sobre la base de las propuestas formuladas por la Comisión.

Sobre esta base, la designación en concreto de los miembros que integrarán la Comisión corresponde a los respectivos grupos parlamentarios, resultando conveniente, en su caso, precisar en el acuerdo de creación la situación relativa al Grupo Mixto en dos aspectos que han generado polémica en la praxis. En primer lugar, por lo que respecta a la propia designación del diputado que formará parte de la Comisión, pues puede ocurrir que integrado dicho grupo por diputados de diversas orientaciones políticas, no exista acuerdo en su seno (96); y en segundo lugar, en relación al sistema de adopción de acuerdos en la Comisión, especialmente en el supuesto de que se opte por una composición paritaria con voto ponderado (97) —máxime en aquellos supuestos en los que se sigue manteniendo la vacua regla del secreto de sus sesiones y trabajos—.

(95) Así sucedió, si bien no por voluntad *ab origine* de potenciar la funcionalidad del órgano de trabajo, sino por una inexplicable omisión del grupo mayoritario que supieron hacer operativa hábilmente las minorías, con las denominadas «Comisión Vitrubio 30» y «Comisión Exter», constituidas en la Asamblea de Madrid durante la II Legislatura.

(96) Un expeditivo método al respecto establece el Reglamento del Parlamento Europeo, cuyo artículo 110.4 dispone que: «Si un grupo político no presentare candidaturas para una Comisión de investigación, conforme al apartado 1, dentro del plazo fijado por la Mesa, ésta someterá al Parlamento solamente las candidaturas recibidas dentro del plazo.»

(97) Al respecto, una solución práctica se estableció en el Parlamento de Navarra con ocasión de la denominada «Comisión de las cuentas del Parlamento», al determinar el acuerdo de creación que al miembro designado en representación de los no adscritos se le atribuían los votos de los parlamentarios en dicha situación, «salvo que a la Comisión le conste de modo fehaciente otra cosa», solución que resultaría asumible si no fuera porque el artículo 74 del RPN establece, en todo caso, el secreto de las sesiones y trabajos de las Comisiones de investigación, por lo que, con independencia de lo que ulteriormente se dirá respecto del secreto funcional, en términos reglamentarios *strictu sensu* tiene difícil encaje el sentido discrepante de diputados que no pertenecen a la Comisión respecto de las decisiones adoptadas por otro en el seno de la misma. Recientemente, en la denominada «Comisión Urralburu», conforme a la Norma Tercera de las aprobadas por la Mesa sobre constitución, organización y funcionamiento de la Comisión (*Boletín Oficial del Parlamento de Navarra* núm. 29, de 9-V-94), se determinó que «el portavoz del Grupo Mixto contará con tantos votos como miembros del Grupo le hayan otorgado la representación, que deberá acreditar por escrito».

Por otra parte, hemos de referirnos al procedimiento de elección de los miembros de la Mesa de la Comisión, que *mutatis mutandis* se ajusta a la regla general establecida respecto del órgano rector de la Cámara en los reglamentos parlamentarios, en cuya virtud procede la votación secreta por papeletas —aunque el recurso en la práctica a este mecanismo es ciertamente atípico—. Sin embargo, debe tenerse en cuenta en el supuesto de que se opte por la modalidad paritaria de composición, que dicha prescripción no puede aplicarse cuando rijan el criterio del voto ponderado, pues, lógicamente, la naturaleza del secreto imposibilita conocer cuál es el sentido de la declaración de voluntad de cada diputado. Desconociéndose dicho sentido, resulta imposible conciliar la ponderación de la proporcionalidad con las declaraciones de voluntad que han de manifestarse de forma reservada por imperativo reglamentario —y así, de forma expresa, el inciso final del apartado primero del artículo 85 del RCD determina: «En ningún caso podrá ser secreta la votación en los procedimientos legislativos o en aquellos casos en los que los acuerdos hayan de adoptarse en función del criterio del voto ponderado» (98)—. Lo anterior, empero, no es óbice para que el acuerdo de creación pueda establecer un criterio específico respecto de la designación del órgano rector de la Comisión, como ha acontecido en diversos supuestos (99).

(98) Como modelo de lo que no se ha de hacer, cabe citar la última de las Comisiones de investigación constituidas en la Asamblea de Madrid, sobre el caso «Ibercoop», donde, no obstante su composición paritaria y regir el criterio del voto ponderado para la adopción de acuerdos, se procedió en su sesión constitutiva a la elección de la Mesa de la Comisión mediante votación secreta por papeletas. Afortunadamente, la concurrencia de un acuerdo político entre los miembros de la Comisión comportó que en las sucesivas elecciones a presidente, vicepresidente y secretario resultarán elegidos sus titulares por unanimidad, solventándose así la irresoluble cuestión jurídica que podría haberse planteado.

(99) Así, entre otros, en el supuesto de la «Comisión para la investigación del Tráfico de Influencias en las Instituciones Autonómicas», creada en la Asamblea Regional de Murcia por acuerdo plenario de 5-V-1988, en su sesión constitutiva se acordó que la Presidencia fuera ejercida por el sistema de rotación entre sus miembros. En el caso de la «Comisión de las Cuentas del Parlamento» creada en el Parlamento de Navarra, el acuerdo de creación, de fecha 14-V-1988, dispuso que sería presidida por el miembro de mayor edad, siendo el más joven el que actuara de secretario. Por su parte, en la denominada «Comisión Renfe», el punto 5.2 de la Resolución del Pleno de la Asamblea de Madrid de creación de la misma concretó que sería presidida por el presidente de la Comisión de Política Territorial, órgano individual de dirección y coordinación de los trabajos, a semejanza de la Comisión constituida sobre similares extremos en el Congreso de los Diputados por acuerdo de 18-XII-1992, cuyo apartado II estableció que «será presidida por el presidente de la Comisión de Industria, Obras Públicas y Servicios». Recuérdese, asimismo, que durante la I Legislatura del Parlamento de Cataluña, y a raíz del acuerdo de la Mesa, oída la Junta de Portavoces, de fecha 29-XI-1982, se aplicó un criterio de atribución rotativa de las presidencias de las Comisiones de investigación que sucesivamente se fueron constituyendo entre los

Por último, es preciso afirmar que, no obstante su disfuncionalidad, en aquellos supuestos en los que —al menos formalmente— permanece incólume la regla del secreto de las sesiones y trabajos de las Comisiones de investigación, debe matizarse el mecanismo ordinario de sustitución de los miembros de estos órganos funcionales. En efecto, si bien no resulta cuestionable la capacidad que tienen los grupos para sustituir a uno o varios de sus miembros adscritos a una Comisión, por el contrario resulta abiertamente discutible que en el marco de las encuestas puedan admitirse sustituciones con carácter meramente eventual, es decir, aquellas que tienen lugar cuando algún miembro de la Comisión no asiste a la sesión incorporándose a su desarrollo otro representante del mismo grupo parlamentario (100).

V. ¿QUE SE INVESTIGA?

Seguidamente, una vez delimitados los rasgos orgánicos de las Comisiones de encuesta, debemos ocuparnos del análisis teleológico del instituto considerado, esto es, de cuál es el objeto propio de estos órganos parlamentarios y los límites dentro de los cuales pueden operar; dicho en otros términos, la concreción del presupuesto habilitante y de la competencia material de las Comisiones de investigación (101).

En este sentido, el objeto de las Comisiones de encuesta en las Asambleas representativas consideradas se concreta (102), recogiendo la genérica cláusula

grupos parlamentarios. En el supuesto de las dos Comisiones de investigación creadas en el Parlamento de Andalucía por resolución del Pleno de 16 y 17-IX-1992, el acuerdo de la Mesa fijando el número de miembros de fecha 1-X-1992, dispuso que «la Comisión, en su sesión constitutiva, elegirá un presidente [...], actuando el letrado como secretario de la Comisión», criterio recogido en el Parlamento de Navarra en el supuesto de la conocida como «Comisión Urralburu», conforme a la Norma Quinta de la Mesa sobre su constitución, organización y funcionamiento. La denominada «Comisión Mariano Rubio» en su sesión constitutiva adoptó el acuerdo unánime de elección de una Mesa integrada por un presidente y dos secretarios.

(100) En este sentido, de forma expresa, el RCCL, en su artículo 39.2 *in fine*, establece: «En todo caso, en las Comisiones de investigación los Grupos Parlamentarios no podrán proceder más que a la sustitución definitiva de sus miembros.»

(101) Para un análisis del objeto de las encuestas parlamentarias en los Consejos Regionales italianos, véase MARTINES: *Op. cit.*, págs. 150-154.

(102) La concreción del objeto de las Comisiones de investigación está regulada en los siguientes artículos: 52.1 del RCD; 59.1 del RS; 53.1 del RPA; 63.1 del RCA; 71.1 del RJGPA; 51.1 del RPIB; 49.1 del RPCan; 50.1 del RARC; 60.1 del RCCM; 50.1 del RCCL; 48.1 del RPCat; 50.1 del RAE; 52.1 del RPG; 50.1 del RAM; 59.1 del RPN; 45.1 del RPV; 40.2, primer párrafo, del RDGR; y 50.1 del RCV. La única excepción la representa la Asamblea Regional de Murcia, cuyo Reglamento no especifica el objeto de la investigación.

establecida, sobre la base del modelo italiano, en el artículo 76.1 de la Constitución, en torno al concepto de «cualquier asunto de interés público». Incluso en algún supuesto, como ocurre en la Asamblea Regional de Cantabria, la indeterminación propia de dicha fórmula resulta acentuada, permitiéndose su constitución «sobre cualquier asunto o materia».

Empero, es evidente que la cláusula constitucional y reglamentaria goza de un notable grado de ambigüedad (103), planteando problemas interpretativos de capital importancia, de la misma forma que se han generado en la doctrina foránea. En este sentido, resulta conveniente acotar el concepto, procediendo por vía de exclusión, esto es, desechando aquellos ámbitos materiales que no deben comprenderse entre los eventuales objetos de una encuesta parlamentaria. En primer lugar, cuestión a la que anteriormente nos hemos referido, por su propia naturaleza y función, es preciso delimitar aquellas cuestiones que no constituyen en puridad materia de una Comisión de encuesta sino de una Comisión de seguimiento o de estudio, circunscribiendo el poder de investigación, en todo caso, a asuntos de interés público que tengan un carácter concreto y determinado. De otra parte, debe lógicamente entenderse que dicha indeterminada prescripción, como se colige de la referencia al calificativo «público», no ampara indagaciones sobre cuestiones estrictamente privadas concernientes a la esfera personal de los individuos (104), toda vez que la protección de los Derechos Fundamentales constitucionalmente consagrada es oponible como excepción a las encuestas parlamentarias, con independencia de que ciertamente sea difícil hoy en día trazar los límites entre el ámbito de los sujetos y asuntos públicos y el de las personas y acontecimientos privados. Piénsese, especialmente, en el desarrollo de una encuesta referida a actuaciones personales de un miembro de la Cámara, del Ejecutivo o de la Administración Pública

(103) En este sentido, la doctrina ha reiterado lo que de genérico e indeterminado hay en el presupuesto habilitante articulado sobre el concepto de «cualquier asunto de interés público». Cfr., AMORÓS DORDA: *Op. cit.*, pág. 585; ARCE JANÁRIZ: «Creación...», *op. cit.*, págs. 259-263, en las que desarrolla un sugerente análisis, a partir de la doctrina del Tribunal Constitucional, en orden a dotar de contenido útil a la noción de interés público; para el supuesto de Andalucía, JOSÉ MARÍA COLLADO GONZÁLEZ, comentario al artículo 27, en «Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía», dirigidos por MUÑOZ MACHADO, Instituto de Estudios de Administración Local, 1987; para Cataluña GERPE LANDIN: «El Parlamento...», *op. cit.*, pág. 223; IDEM.: «Comentaris...», *op. cit.*, págs. 161-162; para Galicia MAÍZ y PORTERO: *Op. cit.*, pág. 159, afirman que «*o obxecto é practicamente ilimitado*»; y MORENO CARDOSO: *Op. cit.*, págs. 349-350.

(104) En idéntico sentido, para el supuesto italiano, RESCIGNO: *Op. cit.*, pág. 394. Respecto del ordenamiento portugués, véase las atinadas consideraciones de JOSE JOAQUIM GOMES CANOTILHO: *Direito Constitucional*, 4.ª edición, Livraria Almedina, Coimbra, 1986, pág. 573.

cuya gestión «privada» pueda incidir sobre el prestigio de la institución en la que desarrolla su actividad «pública» (105).

Con las anteriores matizaciones, la correcta delimitación del objeto de las encuestas parlamentarias compele a ocuparse por separado del supuesto de las Comisiones de investigación que puedan constituirse en las Cortes Generales, y el de aquellas que se desarrollen en las Cámaras autonómicas.

Por lo que respecta a las encuestas del Congreso de los Diputados y del Senado, en principio, debe afirmarse la concurrencia de un poder de investigación genérico con base en su propia función constitucional de órganos de representación de todos los ciudadanos del Estado español y, por ende, representantes de la soberanía nacional. Obviamente, siguiendo la denominada «*Korollar-Theorie*» que propugna la doctrina alemana, dicho poder correspondería al Parlamento siempre que sobre el asunto en cuestión ostente competencia, de tal forma que deben entenderse excluidas aquellas cuestiones que están atribuidas en el bloque de la constitucionalidad a la competencia exclusiva de otro órgano constitucional, de donde se deduce que el ámbito de las Co-

(105) A modo de referencia, pueden citarse concretas investigaciones donde se ha planteado esta concurrencia de intereses, como la «Comisión no permanente de investigación sobre posibles vinculaciones de las actividades privadas y públicas del honorable señor consejero de Turismo, don Jaime Cladera Cladera», creada en el Parlamento de las Islas Baleares en 1988; o en las Cortes de Aragón, la «Comisión de investigación sobre la actuación del ex-consejero de la Diputación General y diputado de las Cortes de Aragón, don Francisco Segal Iñigo, en relación al Plan Piloto de la Tercera Edad y las subvenciones concedidas por la Diputación General de Aragón en el área administrativa encomendada al citado diputado durante la época en que ejerció funciones ejecutivas en el órgano de gobierno aragonés», la «Comisión especial de investigación sobre la percepción de indemnizaciones, gastos de desplazamiento y dietas de los señores diputados de las Cortes de Aragón durante la pasada legislatura autonómica», conocida como «Comisión Roca Millán», creada por el Pleno de las Cortes de Aragón en su sesión de 5-II-1988, y las tres Comisiones de investigación creadas con fecha 20-X-1994, respecto de las actuaciones de don José Marco Berges, don Emilio Eiroa García y don Santiago Lanzuela Marina; o la «Comisión de investigación sobre la realización de trabajos de carácter privado por funcionarios de la Junta de Castilla y León en la Sección de Ganadería de Valladolid y sobre el comercio ilegal de productos hormonales prohibidos y la expedición de guías de origen y sanidad de forma fraudulenta en León, así como la posible existencia de otros hechos similares en otras provincias de la Comunidad», constituida el 19-V-1989; o la Comisión sobre la gestión de los fondos presupuestarios asignados a la Dirección General de la Guardia Civil, mientras fue director general don Luis Roldán y la denominada «Comisión Rubio», constituidas por acuerdos del Pleno del Congreso de los Diputados de fechas 18-II y 20-IV-1994, respectivamente; o la conocida como «Comisión Urralburu» en el Parlamento de Navarra, creada por acuerdo plenario de 5-V-1994; o la denominada «Comisión Ibercoop», constituida en la Asamblea de Madrid por resoluciones del Pleno de 6 y 13-X-1994, centrada en las «eventuales actuaciones referentes al otorgamiento de subvenciones por parte de la Dirección General de Empleo de la Comunidad de Madrid a diversas empresas con las que supuestamente estaba relacionado el director general de Empleo».

misiones de encuesta queda circunscrito al círculo de las competencias del Congreso de los Diputados y del Senado (106). Es más, la profundización en el principio de autonomía política de los entes respecto de los cuales predica dicha capacidad la Constitución, conduce a excluir del objeto de las investigaciones a desarrollar por las Cortes Generales aquellos asuntos de interés público que incidan en el ámbito propio del poder ejecutivo o de la Administración de una Comunidad Autónoma, siempre que la misma tenga atribuida competencia exclusiva sobre la cuestión, y sin perjuicio de que los hechos susceptibles de investigación puedan afectar a los intereses de más de uno de los referidos entes políticos primarios (107).

Respecto de las encuestas constituidas en las Comunidades Autónomas el problema, sin embargo, se plantea en otros términos. En efecto, la delimitación reglamentaria en la mayoría de los supuestos hace referencia exclusivamente al criterio de los asuntos de interés público, no al de los de dicho carácter que incidan en competencias conferidas a las Comunidades Autónomas para la «gestión de sus respectivos intereses», concepto sobre el que en el marco constitucional encuentran su base orgánica y procedimental los poderes públicos de los entes autonómicos. Este criterio denota lo extenso e indefinido de la configuración del presupuesto habilitante efectuada por los *interna corporis* y, por tanto, la posibilidad de una interpretación extensiva. Sin embargo, frente a lo que pudiera deducirse en una primera aproximación «según el sentido propio de sus palabras», una correcta operación hermenéutica tomando como base la función que corresponde a las encuestas autonómicas, la propia posición de sus Asambleas Legislativas en el entramado institucional pergeñado por la Constitución y la eficacia normativa de los reglamentos parlamentarios, no deja lugar a dudas sobre la necesidad —como ha hecho la *Corte Costituzionale* italiana res-

(106) En esta línea, COLLADO GONZÁLEZ: *Op. cit.*, pág. 223; SANTAOLALLA LÓPEZ: «Derecho...», *op. cit.*, pág. 419, donde afirma que «las investigaciones deben estar relacionadas con alguna de las funciones constitucionales de las Cortes», postulando que «no es posible disponer encuestas parlamentarias sobre la validez de las elecciones, pues ésta es una competencia atribuida con carácter exclusivo a los Tribunales en el artículo 70.2 de la Constitución» (pág. 418), y VILLACORTA MANCEBO: *Op. cit.*, pág. 217, «las atribuciones de las Comisiones de investigación en el ejercicio del Derecho de Investigación que le es propio al Parlamento, abarcan materialmente todas las funciones parlamentarias».

(107) En esta línea, respecto del supuesto del *Bundestag*, destaca ELVIRA PERALES: *Op. cit.*, pág. 270, como uno de los límites a la actuación de las Comisiones de investigación «que el objeto de la investigación sea competencia de la Federación, esto es, un interés que afecta al conjunto de la Federación o a un conjunto de *Länder*, pues, en otro caso, sería competencia del Parlamento del *Land* correspondiente. La presente limitación responde al principio de distribución de competencias entre la Federación y los Estados miembros y tiene el alcance de un principio constitucional».

pecto de las encuestas regionales (108)—, de observar un criterio restrictivo, conforme al cual ha de constreñirse el objeto propio de las Comisiones de investigación que puedan constituirse en las Cámaras Territoriales al ámbito específico de las competencias atribuidas estatutariamente a cada una de las Comunidades Autónomas (109).

Así ocurre, a nivel jurídico positivo, en algunos ordenamientos —RPIB, RAM, RDGR, RCV, en relación a las Cortes de Castilla-La Mancha el artículo 11 de su Estatuto de Autonomía, y respecto del Parlamento de Cataluña, el artículo 26 de la Ley 23/1982, de 23 de marzo—, los cuales delimitan la cláusula genérica, precisando la vinculación del asunto de interés público al ámbito competencial de la respectiva Comunidad Autónoma.

Evidentemente, cuanto se ha expuesto no excluye la eventualidad de su-

(108) Véase la Sentencia de la *Corte Costituzionale* número 19, de 17-II-1969, conforme a la cual el poder regional de encuesta estaría excluido todas aquellas veces que los intereses y la acción regional puedan ser amalgamados con el interés y la acción estatal; de modo que las encuestas sólo pueden desarrollarse en materias de competencia regional, lo que comporta que las Comisiones de investigación no pueden obtener o asumir poderes más allá de aquellos que son de dicha competencia. Coherente con este razonamiento, consideró ilegítima la creación de Comisiones regionales de encuesta para indagar sobre situaciones propias de entes externos a su estructura y sobre el ejercicio de funciones estatales. Al respecto, GIZZI: *Op. cit.*, pág. 163.

(109) A la misma conclusión llegan, entre otros, ARCE JANÁRIZ: «Creación...», *op. cit.*, págs. 266-267; COLLADO GONZÁLEZ: *Op. cit.*, quien afirma, con referencia al reglamento originario del Parlamento de Andalucía, que «el inciso sobre cualquier asunto de interés público, debe matizarse para una correcta comprensión del alcance de los poderes de inspección del Parlamento andaluz. En efecto, aun cuando otra conclusión pudiera desprenderse de la literalidad del artículo 150.1, resulta evidente que los sectores o materias sobre los que puede versar el trabajo de las Comisiones de investigación no pueden extenderse indiscriminadamente a “cualquier asunto de interés público”, sino que, por el contrario, sus facultades están circunscritas a las áreas de actuación sobre las que las instituciones autonómicas ostenten responsabilidades concretas de acuerdo con la Constitución y el Estatuto de Autonomía. A diferencia de las Cortes Generales, que sí disponen de un poder genérico de inspección por razón de su función constitucional de garantes de la soberanía nacional, toda la actividad del Parlamento de Andalucía, del que las Comisiones de investigación forman parte, está constreñida al ámbito de las competencias autonómicas»; GERPE LANDIN: «El Parlamento...», *op. cit.*, pág. 223: «El Reglamento del Parlamento configura las Comisiones de investigación con un criterio amplio “cualquier asunto de interés público”. Este criterio, en la práctica, consideramos deberá ser estrictamente limitado, ya que, a la tradicional problemática de este tipo de Comisiones, se une el tema del deslinde o delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (que afectarán necesariamente a órganos, personas y materias)»; IDEM.: «Comentaris...», *op. cit.*, págs. 161-162; y SUBIRATS HUMET: *Op. cit.*, precisa que «entendemos que se trata de cualquier asunto de interés público que, con su gestión encomendada o no a la Generalidad o a sus órganos administrativos, esté comprendida dentro del marco competencial que le es propio. De hecho, los temas abordados por las Comisiones de investigación hasta hoy creadas así lo demuestran».

puestos en los que, dentro del ámbito de las competencias que respectivamente corresponden a las Cortes Generales y a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, concurren circunstancias que determinen la pertinencia, en su respectiva esfera, de constituir encuestas parlamentarias cuyo objeto tenga como base las mismas actuaciones, como ocurriera en relación con la compra de terrenos por parte de Renfe o de su filial Equidesa, para financiar determinadas infraestructuras ferroviarias en los municipios de San Sebastián de los Reyes y Alcobendas, hechos que desembocaron en la creación y funcionamiento paralelo de una Comisión de investigación en el Congreso de los Diputados y otra en la Asamblea de Madrid, con independencia de que las mismas facultades inspectivas de ésta determinaran que su voluntarioso desarrollo y conclusiones estuvieran marcados por el discurrir de la primera.

VI. ¿COMO SE DESARROLLA LA ENCUESTA?

Finalmente, nos corresponde ocuparnos del *modus operandi* de las Comisiones de encuesta, analizando el procedimiento de investigación parlamentaria por lo que respecta al funcionamiento de dichas Comisiones, a los poderes atribuidos a las mismas para su desarrollo, y a la formalización y ulterior tramitación del resultado de los trabajos desarrollados, cuestiones de especial relevancia, toda vez que la operatividad de las encuestas parlamentarias depende de su virtualidad fáctica.

1. *El funcionamiento de las Comisiones de encuesta; publicidad «versus» secreto de sus sesiones y trabajos*

Desde el punto de vista organizativo, puede afirmarse que la regla general comporta un funcionamiento análogo al de los restantes órganos funcionales tipo Comisión. Recuérdesse que en este ámbito los reglamentos parlamentarios guardan por lo general silencio, limitándose a señalar, en la línea establecida por el RCD, que elaborarán —con carácter preceptivo— un plan de trabajo y podrán nombrar —con carácter potestativo— Ponencias en su seno (110), y

(110) En este sentido, con redacción prácticamente *ad pedem literae* tomada del originario artículo 52.2 del RCD —actualmente el primer inciso del mismo—, véanse artículos 53.2 del RPA; 63.3 del RCA —que remite la aprobación del plan de trabajo a su sesión constitutiva, omitiendo la referencia expresa a la posibilidad de constitución de ponencias—; 71.2 del RJGPA; 51.2 del RPIB; 49.2 del RPCan; 50.2 del RARC; 60.4 del RCCM —que concreta que el plan de trabajo ha de fijar sus actuaciones y plazos—; 50.5 del RCCL; 48.2 del RPCat; 50.2 del RAE; 52.2 del RPG;

que —asimismo con carácter facultativo— la Presidencia de la Cámara, oída la Comisión, podrá dictar las oportunas normas de procedimiento (111), normas que tienen carácter complementario respecto de lo dispuesto con carácter general en los respectivos reglamentos, si bien resultarán precisas en el supuesto de que el plan de trabajo elaborado incluya actuaciones que no tengan previsto reglamentariamente un cauce procedimental específico para su ejecución (112).

50.2 del RAM; 59.3 del RPN; 45.4 del RPV; 41.1 del RDGR; y 50.2 del RCV. Por su parte, el artículo 60.1 del RS concreta que en el plan de trabajo se fijarán sus actuaciones y plazos, debiendo periódicamente informar a la Mesa de la Cámara sobre el cumplimiento del mismo, si bien no contempla expresamente —lo que parece superfluo— la posibilidad de constitución de Ponencias en su seno.

Véase la correcta delimitación del plan de trabajo de la Comisión efectuada en el «Dictamen a requerimiento de la Comisión de investigación sobre incompatibilidades y tráfico de influencias...», *op. cit.*, págs. 131-132. Puede añadirse que a nivel autonómico la práctica demuestra que la aprobación del plan de trabajo se realiza por la propia Comisión que lo elabora.

En relación con la constitución de Ponencias, ténganse en cuenta las consideraciones de SANTAMARÍA PASTOR: *Op. cit.*, pág. 538. Por nuestra parte, pensamos que el modelo de composición reducida, al margen de otras ventajas, comportaría la supresión de la figura de la Ponencia en el seno de las Comisiones de investigación, o si se prefiere, creando Ponencias reducidas con representación de todos los grupos parlamentarios que formalmente se denominaran Comisiones de investigación, la labor de investigación de las mismas se elevaría a la consideración del Pleno, agilizándolo y haciendo operativo el *iter inquaesita*.

(111) La previsión del RCD —artículo 52.3—, que no tiene paralelo en el RS, concuerda con lo establecido expresamente en los siguientes reglamentos de los Parlamentos Territoriales: artículo 53.3 del RPA; artículo 63.5 del RCA; artículo 51.3 del RPIB —que añade «de acuerdo con los principios generales establecidos en este Reglamento, para ordenar los debates»—; artículo 49.3 del RPCan; artículo 50.3 del RARC; artículo 50.3 del RAE; artículo 50.3 del RAM; artículo 52.3 del RPG; artículo 41.2 del RDGR —que tras su reforma concreta la audiencia a la Comisión en su Presidente—; y artículo 50.3 del RCV —el cual precisa «de acuerdo con la legislación vigente»—. Por su parte, trasladan esta atribución a la Mesa de la Cámara los Reglamentos de las Cortes de Castilla y León —artículo 50.4, requiriendo audiencia previa a la Junta de Portavoces—, y del Parlamento de Navarra —artículo 59.2, donde se precisa, con carácter previo, acuerdo vinculante de la Junta de Portavoces, y la emanación de dichas normas, que se extienden a la constitución, organización y funcionamiento de la Comisión creada, asume conforme a su tenor literal carácter necesario: «La Mesa dictará...»—. Nada establecen, por el contrario, los restantes cinco reglamentos autonómicos, por lo que resultan aplicables con carácter supletorio las normas generales establecidas para el procedimiento de las Comisiones.

(112) Véase «Dictamen a requerimiento...», *op. cit.*, págs. 132-133.

En este sentido, a título de ejemplo, pueden citarse las normas de procedimiento aprobadas por la Mesa de la Cámara en su sesión de 11-III-1991, para la tramitación del dictamen de la «Comisión de investigación sobre seguridad minera», creada en la Junta General del Principado de Asturias por Resolución 103/2, de 29-I-1990, y las normas de procedimiento dictadas con fecha 5-II-1991 por la Presidencia de la Asamblea Regional de Cantabria, para regular las comparecencias ante la «Comisión de investigación sobre la Consejería de Economía, Hacienda y Presupuesto», creada por el Pleno en sesión extraordinaria de 15-VI-1990, que básicamente reproducen

La autonomía funcional de las Comisiones de investigación, no es óbice, lógicamente, para que tenga lugar la necesaria coordinación con los órganos rectores de la Cámara, y en este sentido es en el que la colaboración se plasma tanto en la necesaria remisión del plan de trabajo elaborado por la Comisión a la Mesa a efectos de su conocimiento, como en el cauce procedimental a través del cual las Comisiones pueden ejercitar una de sus principales facultades, cual es requerir la presencia de cualquier persona para ser oída por conducto de la Presidencia de la Cámara (113). En este orden, de forma correcta, el RPV, en su artículo 45.9 se refiere a la posibilidad de que por razón de sus específicos cometidos las Comisiones de investigación o de encuesta deban constituirse o enviar algunos de sus miembros fuera de la sede del Parlamento, requiriendo que la Comisión proceda a informar al presidente de la Cámara sobre la conveniencia de tomar dicho acuerdo, con carácter previo a su propia adopción.

Junto a las precitadas reglas específicas que regulan la *speciae* de las encuestas parlamentarias, en defecto de previsiones expresas sobre el procedimiento de actuación de la Comisión son aplicables a las mismas las normas generales, comunes a toda clase de Comisiones, que establecen los respectivos reglamentos. En este sentido, no está de más recordar, básicamente, que la convocatoria corresponde a su presidente, de acuerdo con el de la Asamblea, por iniciativa propia o a petición de los sujetos legitimados al efecto; que existe la posibilidad de que el presidente de la Cámara convoque y presida la Comi-

lo establecido en la Ley Orgánica 5/1984; así como, recientemente, tanto las Normas dictadas en el Parlamento de Navarra para la conocida como «Comisión Urralburu» (*BOPN* número 29, de 9-V-94), como las Normas aprobadas por la Mesa en su sesión de 18-X-1994 sobre Composición, Organización y Funcionamiento de la Comisión de investigación creada por acuerdos del Pleno de la Asamblea de Madrid de fechas 6 y 13 de octubre de 1994 —«Comisión Ibercoop»— (*BOAM* número 189, de 20-X-1989).

(113) Cuestionan la conveniencia de canalizar el correspondiente comparendo a través del presidente de la Cámara, en lugar de operar una desconcentración funcional en favor del presidente de la Comisión, SANTAOLALLA LÓPEZ: «Derecho...», *op. cit.*, pág. 422; VILLACORTA MANCIBO: *Op. cit.*, pág. 216; y VÍRGALA FORURIA: *Op. cit.*, pág. 89.

A este respecto, discrepando para el supuesto de las Cortes Generales de la opinión del primero de los autores citados, en la primera edición de su obra *Derecho...*, pág. 405, afirmábamos en «Reflexiones...», *op. cit.*, págs. 180-181, comentando el artículo 2 de la Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo, el acierto de la mención relativa a que la iniciativa deberá ir firmada por el presidente de la Cámara respectiva o por el presidente del Congreso en las Comisiones mixtas que pudieran crearse, siendo aplicables a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas los argumentos allí esgrimidos. Juicio positivo al respecto, en relación a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, expresa, asimismo, FERNÁNDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ: *Op. cit.*, pág. 24, afirmando que «desde el punto de vista jurídico-constitucional, la Presidencia de la Cámara ejecuta correctamente sus funciones, de acuerdo con la regulación que de las mismas se encuentra en el Estatuto de Autonomía y en el correspondiente Reglamento de la Cámara».

sión, aunque sin tener voto en ella; que concurre la facultad de la Mesa del órgano representativo de acordar que sobre una cuestión que sea competencia de la Comisión emita informe previamente otra u otras Comisiones; y que la Comisión estará asesorada por los Letrados adscritos a la misma, asesoramiento técnico-jurídico que comprende la redacción de los correspondientes informes y dictámenes, recogiendo los acuerdos adoptados.

Sin embargo, en este ámbito funcional, sin lugar a dudas, la cuestión que reviste mayor interés es la relativa al régimen de interdicción de la publicidad previsto como norma en la mayoría de los *interna corporis* de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas —concretamente en la actualidad en once supuestos—, estableciendo, en todo caso, el secreto de las sesiones y trabajos de las Comisiones de investigación, a semejanza del originario artículo 64.3 del RCD (114), el cual, de la misma forma que el RPG y el RDGR, y en coherencia con las demandas de transparencia y publicidad exigidas por la opinión pública, ha sido objeto de reforma.

Frente a este criterio, el RS estableció en su redacción originaria la regla contraria, es decir, la establecida con carácter general en su artículo 75.1, en cuya virtud a las sesiones de las Comisiones podrán asistir los representantes acreditados de los medios de comunicación social —lo que es lo mismo en nuestros días que declarar la publicidad de las sesiones (115)—, sin perjuicio de que, conforme dispone el apartado 3 del artículo precitado, pueda acordarse el secreto de la sesión por mayoría absoluta de sus miembros. En esta línea, publicidad a través del acceso de los medios de comunicación social con carácter

(114) En este sentido, los siguientes preceptos: artículo 69.3 del RPA; artículo 76.3 del RCA; artículo 64.3 del RPIB; artículo 63.3 del RPCan; artículo 69.3 del RCCL; el RPCat, aunque no se refiere a la cuestión de forma directa, observa la misma regla, toda vez que al amparo de su artículo 59.2 serán secretas las sesiones de las Comisiones cuando elaboren dictámenes que hayan de elevarse al Pleno, lo que preceptúa para los procedentes de las Comisiones de investigación el artículo 48.3; artículo 61.3 del RAM; artículo 84.5 del RARM; artículo 74 del RPN; y artículo 53.3 del RPV, cuyo artículo 45.7 concreta que será secreto hasta que el Pleno apruebe el Dictamen, salvo que se acuerde el carácter reservado de su contenido y de las mismas.

En esta misma línea, aunque dejando una puerta abierta a la posibilidad de que se celebren con publicidad, se orienta el RCCM, cuyo artículo 82.3 establece el carácter secreto, si bien la Mesa, oída la Junta de Portavoces, podrá acordar que sean públicas.

(115) Con lúcida nitidez, BENIGNO PENDAS GARCÍA: «Procedimiento legislativo y calidad de las leyes», *REDC*, número 28, enero-abril 1990, pág. 96, afirma que «la publicidad es la regla general de las sesiones de Comisión, aunque nuestros Reglamentos (art. 64 RC y art. 75 RS) hacen en este punto un perfecto ejercicio de hipocresía, al establecer rotundamente que dichas sesiones no serán públicas..., aunque, de ordinario, podrán asistir los representantes acreditados de los medios de comunicación social. En una palabra, los Reglamentos vigentes pretenden hacernos creer que la publicidad, en el Parlamento de la sociedad posindustrial, depende de la festiva y accidental asistencia de un grupo de colegiales o de curiosos a la tribuna de la Sala de Plenos».

general, salvo que por mayoría absoluta la Comisión acuerde que se celebren a puerta cerrada, se orienta la normativa de la Asamblea de Extremadura —artículo 69.1 y 2 del RAE, precisando el apartado 2 que la iniciativa ha de partir de la Mesa, de la Junta de Extremadura, de dos Grupos Parlamentarios o de una quinta parte de sus miembros—, del Parlamento de Galicia —artículo 70.1 y 2 del RPG, que atribuye la iniciativa de propuesta a la Mesa, la *Xunta*, dos Grupos Parlamentarios o una quinta parte de los diputados (116)—, de la Diputación General de La Rioja —artículo 47 del RDGR (117)—, y de las Cortes Valencianas —artículo 60.1 y 2 del RCV, especificando el último que la propuesta corresponde a la Mesa, el *Consell*, un Grupo Parlamentario o la quinta parte de los diputados—, y análoga es la de la Asamblea Regional de Cantabria, donde el artículo 61 de su Reglamento establece la posibilidad de asistencia de los medios de comunicación social, salvo cuando tengan carácter secreto, si bien no especifica los requisitos para la adopción del acuerdo al respecto.

Por su parte, un paso más en aras de la transparencia de la actividad parlamentaria de encuesta se da en la Junta General del Principado de Asturias, donde el secreto impera únicamente «si así se acuerda por el Pleno al constituir las» —artículo 84.3 del RJGPA—.

Presupuesto lo anterior, aunque no es éste el momento de efectuar un análisis sobre la naturaleza y el significado del secreto de las sesiones y trabajos de las investigaciones parlamentarias (118), ha de constatarse que, en teoría, la

(116) Téngase presente que esta regla general, determinada por la reforma de 4-X-1994 —en la que se suprimió la referencia al carácter secreto, en todo caso, que realizaba el originario artículo 70.3 del RPG—, está oportunamente precisada en el texto vigente, concretamente en el apartado 4 del meritado precepto reglamentario, del siguiente tenor: «*As sesións das comisións de investigación axustaranse ó previsto no apartado 1 deste artigo, coas seguintes excepcións: a) Serán secretas as reunións das ponencias que se creen no seo da Comisión. b) Serán igualmente secretas as comparecencias que vérsen sobre materias que fosen declaradas reservadas ou secretas conforme a lexislación vixente e as que traten sobre asuntos que coincidan con actuacións xudiciais que fosen declaradas secretas. c) Tamén serán secretos os datos, informes ou documentos facilitados a estas comisións para o cumprimento dos seus fins cando o dispoña unha lei ou cando motivadamente o acorde a propia Comisión.*».

(117) Considérese, no obstante la introducción de este criterio general por la reforma aprobada en sesión plenaria de 3-VI-1994, que las Comisiones de investigación que han celebrado sesiones después de su entrada en vigor han seguido funcionando a puerta cerrada, sin acceso a los medios de comunicación social.

(118) Al respecto, especial interés reviste el estudio de JACQUES DESANDRE: «*Les commissions d'enquête ou de contrôle: secret ou publicité des travaux?*», *op. cit.*, págs. 51-66; y la reciente aportación de LORENZO MANNELLI: «Segreto funzionale e Commissioni parlamentari di inchiesta», *Giur. Cost.*, noviembre-diciembre 1992, fasc. 6, págs. 4536-4558. Igualmente, pueden consultarse LUCIO FALZONE: «La pubblicità dei lavori delle commissioni parlamentari»,

exégesis de la normativa vigente y su espíritu conducen a afirmar que son dos las notas caracterizadoras que se derivan de la regla del secreto allí donde está establecida. En primer lugar, el secreto que rige la vida de las Comisiones de investigación viene determinado al objeto de cumplir una doble finalidad, cual es, por una parte, asegurar la más amplia capacidad inquisitiva de la Comisión para que ésta pueda llenar cumplidamente sus fines y, de otro lado, la garantía y tutela máxima de los sujetos sometidos a la encuesta parlamentaria. En segundo lugar, se trata de un «secreto funcional» (119), esto es, limitado en el tiempo, porque está destinado a ceder con la conclusión de la encuesta, rigiendo sólo durante el desarrollo de las sesiones y trabajos de la Comisión.

Analizado así el régimen vigente, y sin poder detenernos en un análisis comparativo sobre las diversas soluciones ofrecidas en ordenamientos foráneos al respecto, aunque sí hemos de apuntar que se denota una opción genérica por la publicidad de las audiencias que celebren estos órganos parlamentarios —incluso en ordenamientos tradicionalmente reacios a la publicidad en este ámbito, como el de la V República francesa, donde la Ley de 20-VII-1991 ha suprimido la regla del secreto, estableciendo el carácter público de las sesiones y trabajos de las Comisiones de encuesta (120)—, lo auténticamente relevante, partiendo de la constatación de que dicha prescripción normativa donde pervive constituye un auténtico desatino (121), es destacar que el secreto funcional de las Comisiones de encuesta ni sirve a las notas caracterizadoras para las que en teoría se ha establecido, ni en la práctica resulta observado.

En efecto, la regla del secreto es abiertamente disfuncional, toda vez que,

págs. 439-456, y BERNARDINO PAGANUZZI: «Il segreto nelle commissioni d'inchiesta», págs. 377 a 392, ambos en el colectivo *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, Camera dei Deputati, Roma, 1987.

Con carácter general, entre nosotros, el cuidado estudio de JOSÉ ANTONIO ALONSO DE ANTONIO: «El deber de secreto de los parlamentarios», *RFDUC*, núm. 76, págs. 3-26.

(119) Terminología acuñada por la *Corte Costituzionale* italiana en la motivación de su sentencia número 231, de 22-X-1975. Cfr., *Giur. Cost.*, págs. 2197 y sigs.

(120) El régimen de publicidad de las sesiones de las Comisiones de investigación, además de en el citado supuesto francés y en el modelo norteamericano, rige en el *Bundestag* —sin perjuicio del eventual carácter secreto de los trabajos de la Comisión de Defensa constituida en Comisión de investigación conforme a lo dispuesto en el artículo 45.a) de la *Grundgesetz*.

(121) La crítica al «secreto funcional» de las Comisiones de investigación es prácticamente unánime en nuestra doctrina. Véase, para las Cortes Generales, por todos, JOSÉ ANTONIO ALONSO DE ANTONIO: *Op. cit.*, págs. 15 y 25; ARÉVALO GUTIÉRREZ: «Reflexiones...», *op. cit.*, pág. 172; LÓPEZ AGUILAR: *Op. cit.*, págs. 286-287; LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: *Op. cit.*, págs. 158-160; SANTAOLALLA LÓPEZ: «Derecho...», *op. cit.*, pág. 422; y VILLACORTA MANCERO: *Op. cit.*, págs. 216-217. Para el Parlamento Vasco, VÍRGALA FORURIA: *Op. cit.*, pág. 79.

no siendo los Parlamentos órganos judiciales a quienes corresponda resolver en Derecho una cuestión emitiendo un veredicto objetivo, lo que justificaría una suerte de secreto de sumario, sino órganos de representación política que efectúan valoraciones igualmente políticas y, por ende, partidistas, presupuesta la decisión final sobre el objeto investigado como consecuencia de la incuestionable primacía de la mayoría, el único sentido desde el punto de vista de la oportunidad que puede tener la propia encuesta es que durante el curso del procedimiento de investigación, «con luz y taquígrafos», se produzca un debate público y contradictorio, donde, de una parte, las personas llamadas a comparecer depongan ante la opinión pública y, de otra, la mayoría que sustenta al ejecutivo explique sus argumentos ante el electorado, teniendo en frente a los representantes de la minoría, quienes pueden y deben discutir cada uno de estos argumentos.

De otra parte, el establecimiento del secreto funcional es un vana ilusión de la que el único sujeto perjudicado es, precisamente, el cuerpo electoral a quien se dirige el control. En efecto, fácilmente comprobable es que el secreto es virtualmente vulnerado en cada una de las ocasiones en que se impone y, especialmente, en el desarrollo de las encuestas parlamentarias, pudiendo afirmarse la «radical incapacidad de las disposiciones reguladoras del secreto de dar traducción eficaz a sus contenidos normativos» (122). Pero es que, además, la in-

(122) Cfr., DE VEGA GARCÍA: «El principio...», *op. cit.*, pág. 62. En la misma línea, DESANDRE: «Les Commissions d'enquête...», *op. cit.*, pág. 58, destaca que el secreto es criticable por todo un conjunto de razones, entre las que incluye que «*Le secret n'est pas toujours bien gardé et les sanctions sont inopérantes parce que inappliquées*»; y JOSÉ ANTONIO ALONSO DE ANTONIO: *Op. cit.*, págs. 21-22, afirma la «inutilidad de la regulación del deber de secreto».

Un ejemplo reciente de esta radical incapacidad de las disposiciones reguladoras del secreto de dar traducción eficaz a sus contenidos normativos, es el constituido en la Asamblea de Madrid por la conocida como «Comisión Ibercoop», la cual, no obstante la interdicción de la publicidad de las sesiones de las Comisiones de investigación establecida en el artículo 61.3 del RA, observó ya en el momento del acuerdo plenario de su propia constitución, y por unanimidad, la significativa peculiaridad de que se adoptase «excepcionalmente» el carácter público de las sesiones que tuvieran por objeto la celebración de comparecencias, acuerdo que desarrollaron las Normas sobre Composición, Organización y Funcionamiento de la Comisión dictadas por la Mesa de la Cámara, cuya Norma décima, tras concretar las excepciones a la publicidad de dichas sesiones —en la línea de la regulación vigente en el RCD y en el RPG—, en su número 3 prescribe taxativamente el secreto de determinadas sesiones en los siguientes términos: «En todo caso, y en aplicación de lo dispuesto en el apartado 1 de este artículo, serán secretas las sesiones de la Comisión de investigación preparatorias del Plan de Trabajo o del Dictamen de Conclusiones y de deliberación interna, así como las de su Mesa. A estas sesiones sólo podrán asistir los miembros de la Comisión a los que se refiere la Norma segunda y los funcionarios de la Asamblea, en ejercicio de su cargo, que correspondan». Pues bien, presupuesta lapidariamente la regla del secreto de las sesiones, en la práctica tanto las sesiones de la Comisión en las que se han celebrado comparecencias

terdicción de la publicidad tiene como principal consecuencia que la opinión pública reciba tamizada y filtrada aquella información que se le quiere transmitir desde las diversas posiciones políticas, lo cual podría ser perfectamente legítimo si no fuera porque esa información comprende en su seno la declaración de los comparecientes que son llamados a declarar o informar ante la Comisión, a quienes se les resta la lógica garantía de que se pueda conocer públicamente su deposición y no la interpretación que sobre la misma, en aras de intereses políticos diversos y contrapuestos, puedan hacer los distintos miembros de la Comisión.

Todo ello conduce a propugnar —si se quiere revitalizar la atezada institución analizada—, como reforma necesaria e ineludible y en la línea de las modificaciones operadas por el Parlamento de Galicia y, especialmente, por el Congreso de los Diputados —de la que nos ocuparemos seguidamente—, la reforma de los reglamentos parlamentarios en el sentido de imponer, como principio general, la publicidad de las sesiones de las Comisiones de investigación. Empero, y desde la consideración de la práctica parlamentaria, en este sentido considero que es preciso discriminar entre las distintas actividades desarrolladas durante el curso de la encuesta. En efecto, en el *iter inquaesita* se desarrollan actividades de diverso género, cuyo régimen a efectos de la dialéctica publicidad *versus* secreto es preciso diferenciar. De una parte, aquellas sesiones del órgano investigador en las que tiene lugar la deposición de los comparecientes convocados en tiempo y forma a la misma, respecto de las cuales, como regla básica ha de establecerse la publicidad, obviamente sin perjuicio de que la misma encuentre su lógico límite en aquellas cuestiones que, a semejanza de lo que ocurre respecto del acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos conforme al artículo 105.b) de la Constitución, afecten a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas. Por otra parte, es cierto, y así se ha reiterado por la doctrina y se comprueba fácilmente en la práctica, que el secreto de las sesiones de los órganos funcionales agiliza los trabajos parlamentarios, y en este sentido resultaría deseable un modelo mixto en el que, asegurada en los términos expuestos la publicidad de las sesiones de las Comisiones de investigación en las que se celebraran comparecencias, la reserva abarcara aquellas otras reuniones de tra-

cias como aquellas de carácter preparatorio y de deliberación interna e, incluso —por una incuria inexcusable—, las reuniones de su Mesa, han permitido el acceso a los medios de comunicación social, siendo objeto de grabación. Asimismo, en la Asamblea Regional de Murcia, y en la investigación sobre el Centro regional de Hemodonación, pese a lo dispuesto en el artículo 84.5 del RARM, las sesiones de la Comisión en las que se sustanciaron comparecencias quedaron por acuerdo de la Comisión, respecto del régimen de su publicidad o secreto, al criterio del compareciente.

bajo de las Comisiones —incluidas, por supuesto, las que puedan desarrollar las Ponencias que se constituyan eventualmente en su seno—, en las que no tuvieran lugar deposiciones (123), permitiendo así que el órgano parlamentario, no obstante la publicidad final de sus actividades y conclusiones, «trabaje en mangas de camisa» y no de cara a la galería, lo que redundará positivamente en el resultado de sus labores. En otras palabras, se trata, por una parte, de preservar la publicidad de aquello que por interesar al cuerpo electoral ha de ser público —las explicaciones de los comparecientes, las consideraciones de los miembros de la Comisión, y el resultado de las labores inspectivas—, y, por otra, de garantizar que el acceso de los medios de comunicación social a las sesiones no lastre los trabajos de la Comisión, para que la misma pueda llenar cumplidamente la función para la que se constituye. Desde estas premisas, debería preservarse el secreto en los ámbitos estrictamente funcionales, concretamente, cuando los distintos grupos parlamentarios discuten y debaten sus respectivas propuestas en orden a la concreción del plan de trabajo de la Comisión (al margen, obviamente, de que una vez fijado resulte pertinente dar publicidad al mismo mediante el oportuno comunicado), y, especialmente, las deliberaciones en orden a la elaboración de las conclusiones finales a elevar al Pleno, es decir, el momento de la razón en el que tiene lugar la negociación y transacción política, siempre que el dictamen aprobado y los eventuales votos particulares sean objeto ulterior de publicación en los respectivos *Boletines* o *Diarios Oficiales* —lo que no ocurre actualmente en todos los supuestos analizados, publicándose únicamente las conclusiones aprobadas definitivamente por el Pleno—, y la sesión plenaria en la que se produjera la consideración del mismo, donde han de concretarse las respectivas posiciones políticas, que son las que interesan a la opinión pública, tuviera dicho carácter —lo que tampoco, como veremos, acaece en todo caso—.

En este sentido, debe destacarse la profunda y, en términos generales, acertada modificación en la materia operada respecto del RCD por acuerdo plenario de 16-VI-1994 —conforme a las resoluciones aprobadas por el propio órgano con ocasión del debate sobre el estado de la Nación—, en cuya virtud, el Congreso de los Diputados ha venido *prima facie* a sumarse a las Cámaras que hacen de la publicidad regla general, salvo en los casos en que la mayoría absoluta del órgano acuerde lo contrario —artículo 64.1 y 2—, si bien ese criterio genérico se combina correctamente —en su espíritu— con el establecimiento

(123) Recuérdese que este modelo mixto, publicidad como regla general de las sesiones en que tengan lugar comparencias y secreto de los restantes trabajos, rige, por ejemplo, el desarrollo de las encuestas parlamentarias en el *Bundestag*, en la Asamblea Nacional francesa y en los *select committees* del Parlamento británico.

de las garantías funcionales precisas para que el órgano pueda llevar a cabo el desarrollo correcto de sus funciones; y así el meritado artículo, en su apartado 4, introduce un criterio innovador —recogido ya en la reforma operada en el RPG de 4-X-1994— en nuestro ordenamiento: «Las sesiones de las Comisiones de Investigación preparatorias de su plan de trabajo o de las decisiones del Pleno, o de deliberación interna, o las reuniones de las Ponencias que se creen en su seno, no serán públicas. Serán también secretos los datos, informes o documentos facilitados a estas Comisiones para el cumplimiento de sus funciones, cuando lo disponga una Ley o cuando así lo acuerde la propia Comisión. Por el contrario, se ajustarán a lo previsto en el apartado primero de este artículo las sesiones que tengan por objeto la celebración de comparecencias informativas ante las Comisiones de Investigación, salvo que concurra alguno de los supuestos siguientes: a) Cuando la comparecencia verse sobre materias que hayan sido declaradas reservadas o secretas conforme a la legislación vigente; b) Cuando a juicio de la Comisión los asuntos a tratar coincidan con actuaciones judiciales que hayan sido declaradas secretas». La corrección general de esta regulación, empero, no está exenta en su concreción normativa de algún extremo ciertamente desafortunado, concretamente por lo que se refiere a la interdicción de la publicidad de las sesiones en cuyo Orden del Día figure una comparecencia que verse sobre materia declarada secreta por un órgano judicial. Al margen de la disfuncionalidad ínsita a dicha prescripción, que compele a la Comisión de Investigación y al propio órgano rector de la Cámara a investigar si cualquiera de los órganos integrados en la extensa estructura del Poder Judicial del Estado español está realizando actuaciones al respecto, en dicha prescripción late el tradicional recelo respecto de la eventual intromisión de la labor de las Comisiones de Investigación en las actuaciones judiciales, desconociendo la distinta *ratio essendi* de su ámbito respectivo —foro jurisdiccional y sede política— y de sus conclusiones —resoluciones jurídicas objetivas, fundadas en Derecho, y resoluciones políticas, expresión de las diversas opiniones partidistas representadas en la Cámara—; de esta forma e, implícitamente, la reforma del RCD —y una vez más como reflejo mimético de la misma la del RPG—, ha venido a cuestionar la posibilidad de concurrencia de investigaciones judiciales y de encuestas políticas sobre unos mismos hechos, dejando abierta la puerta para que una torticera práctica parlamentaria conduzca a acudir a un órgano jurisdiccional instando la apertura de un procedimiento judicial, lo que comportaría la catarsis de la investigación parlamentaria, privando a la opinión pública del conocimiento directo del contenido de la intervención del compareciente, ignorando, de una parte, que lo relevante en este aspecto es la posición jurídica del particular cuando se produce esta dualidad —y respecto del compareciente la obligación de informar debe

entenderse necesariamente en los términos fijados en la Constitución, no pudiendo suponer una restricción de los Derechos Fundamentales reconocidos en la misma (124)—, y, de otra, que el objeto de la investigación parlamentaria no es llegar a un veredicto fundado en Derecho, sino obtener una valoración estrictamente política, desde el punto de vista de la oportunidad, conveniencia y acierto de la actividad investigada, cuyos únicos efectos son igualmente políticos (125).

2. *Los poderes atribuidos a las Comisiones para el desarrollo de la encuesta*

Las peculiaridades ínsitas a las encuestas parlamentarias han determinado la generalización de la atribución de poderes funcionales específicos en orden a dotar a las Comisiones encargadas de su desarrollo de todos los medios necesarios para llenar cumplidamente sus funciones, los cuales se concretan, conforme al clásico anglicismo, en el denominado *the power to send for persons, papers and records*.

2.1. *La comparecencia ante las Comisiones de encuesta*

No es este el momento de efectuar un recorrido por la normativa comparada, remitiéndonos, asimismo, al análisis detallado realizado en otro lugar (126) respecto de la inexcusable obligación —en cuanto vincula a cualquier persona sin excepción, de nacionalidad española o, incluso, extranjera residente en España— de comparecer para informar ante las Comisiones de investigación de las Cortes Generales, consagrada en el texto constitucional y

(124) Así, como señalamos en «Reflexiones...», *op. cit.*, pág. 184, debe entenderse conforme al texto constitucional que nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias —artículo 16.2—, teniendo en todo caso el compareciente la posibilidad de no declarar contra sí mismo, de no confesarse culpable, y de utilizar todos los medios de prueba pertinentes para su defensa, todo ello bajo la cobertura del derecho a la presunción de inocencia (artículo 24.2).

(125) En este sentido, PÉREZ ROYO: *Op. cit.*, afirma: «En el Estado constitucional [...] no hay más Verdad con mayúscula que la que definen los jueces y tribunales en un proceso contradictorio con todas las garantías constitucionales. La “verdad” de la investigación parlamentaria es una “verdad política” que tiene que surtir unos efectos asimismo políticos. No por ello deja de tener una gran relevancia o, mejor dicho, precisamente por ello el alcance de la misma puede ser de carácter mucho más general que el que pueda tener cualquier otra».

(126) Véase, al respecto, nuestro trabajo «Reflexiones...», *op. cit.*, págs. 172-192.

desarrollada por la Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo, la cual concreta la situación de los particulares ante las mismas (artículos 1, 3 y 5), los requisitos del comparendo (artículo 2) y —cumplimentando la norma de organización contenida en el apartado segundo del artículo 76 del texto constitucional (127)—, las consecuencias del incumplimiento voluntario del deber de comparecencia (artículo 4).

El objeto de nuestro interés ha de centrarse en la realidad de dicha facultad, definida como «un aspecto connatural (y esencial) en el derecho de encuesta» (128), en las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, toda vez que no puede olvidarse que lo que en puridad cualifica funcionalmente a las Comisiones de investigación frente a los restantes órganos parlamentarios de trabajo es, precisamente, el poder referente a la consecución de la comparecencia y la declaración de las personas que entienda precisas la Comisión.

No obstante, como quiera que la correcta comprensión de esta cuestión exige, como punto de partida, discernir nítidamente la facultad atribuida por los distintos reglamentos a las Comisiones en cuanto órganos funcionales o de trabajo de recabar la presencia ante ellas de autoridades, funcionarios y/o particulares a efectos de informar y/o asesorar a la Comisión, y la consecución de la comparecencia solicitada, esto es, el carácter obligatorio para su destinatario de atender la citación, entendiendo dicho carácter *strictu sensu*, como deber u obligación normativa cuya inobservancia desencadena, en su caso, la imposición de una sanción, hemos de efectuar con este único objeto una somera referencia a la regulación del funcionamiento de estos órganos en las Cortes Generales, donde existe una regulación expresa de los dos ámbitos delimitados.

En efecto, el artículo 44 del RCD establece entre las normas generales aplicables, salvo precepto en contrario, a las Comisiones, que podrán recabar, por conducto del presidente de la Cámara: «2.º La presencia ante ellas de los miembros del Gobierno y de las Administraciones Públicas. 3.º La presencia de autoridades y funcionarios públicos competentes por razón de la materia objeto del debate, a fin de informar a la Comisión. 4.º La comparecencia de otras personas competentes en la materia, a efectos de informar y asesorar a la Comisión». El RS, por su parte, en el artículo 67 establece que «las Comisiones... podrán recabar, a través del presidente del Senado, la información y ayuda que

(127) Véase PECES BARBA: *Op. cit.*, pág. 73, donde calificaba acertadamente la prescripción constitucional como una norma de organización, «en cuanto mandaba mandar a la ley el establecimiento de sanciones por el incumplimiento de esa obligación».

(128) Cfr., G. RECCHIA: *L'informazione delle assemblee rappresentative. Le inchieste*, Nápoles, 1979, pág. 237.

necesiten del Gobierno y de sus Departamentos y de cualesquiera autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas, así como la documentación necesaria cuando lo solicite un tercio de los miembros de la Comisión», añadiendo el apartado segundo que: «Asimismo, podrán solicitar la presencia de otras personas para ser informadas sobre cuestiones de su competencia» (129).

Esta facultad genérica aparece complementada, para el supuesto específico de las Comisiones de investigación, en el artículo 52.2 del propio RCD, norma que prevalece en virtud del principio de especialidad, el cual, en la redacción introducida por la reforma de 16-VI-1994, dispone que «las Comisiones de Investigación [...] podrán [...] requerir la presencia, por conducto de la Presidencia del Congreso, de cualquier persona para ser oída. Tales comparecencias se ajustarán a lo dispuesto en la Ley prevista en el artículo 76.2 de la Constitución, y responderán, en todo caso, a los siguientes requisitos: a) La notificación del requerimiento para comparecer y de los extremos sobre los que se deba informar habrá de hacerse con quince días de antelación, salvo cuando, por concurrir circunstancias de urgente necesidad, se haga con un plazo menor, que en ningún caso será inferior a tres días; b) En la notificación, el ciudadano requerido será advertido de sus derechos y obligaciones y podrá comparecer acompañado de la persona que designe para asistirlo». De la misma forma, el artículo 60.2 del RS dispone que: «Las Comisiones de investigación podrán requerir la presencia de cualquier persona para declarar ante las mismas con los efectos previstos en la Ley que desarrolle lo dispuesto en el artículo 76.2 de la Constitución».

Los precitados preceptos regulan, consecuentemente, el ámbito interno de las solicitudes de comparecencia, es decir, la facultad de las Comisiones en general y de las Comisiones de investigación en particular de requerir la comparecencia, normativa que encuentra su fundamento en el texto constitucional, pero que no prejuzga el ámbito externo, es decir, la consecución de la misma, como se deduce de lo dispuesto en el artículo 52.2 del RCD —«tales comparecencias se ajustarán a lo dispuesto en la Ley prevista en el artículo 76.2 de la

(129) Sobre el desatendido tema de las comparecencias desarrolladas en las Cortes en general, partiendo de una noción del control parlamentario dispar de la mantenida en este estudio, véase el trabajo de GIL-ROBLES GIL-DELGADO: «Las comparecencias ante las Comisiones de las Cortes: ¿Control o información?», en *Actualidad y perspectivas del Derecho Público a fines del Siglo XX*, Homenaje al profesor GARRIDO FALLA, vol. III, Editorial Complutense, Madrid, 1992, págs. 1949-1968. Especial interés revisten al respecto las consideraciones de JUAN JOSÉ LAVILLA RUBIRA sobre «El derecho a obtener información verbal. Las comparecencias a efectos informativos», en «Congreso de los Diputados y demás Poderes Públicos», dentro del colectivo *Estudios sobre la Constitución española*, Homenaje al profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, vol. III, Editorial Civitas, S.A., Madrid, 1991, págs. 2032-2037.

Constitución»— y en el artículo 60.2 del RS, que remite de forma expresa los efectos del requerimiento a una ley formal. En este sentido, la Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo, ha venido a cumplimentar la reserva de ley establecida en la *lex superior* (130), disciplinando de manera expresa la consecución de las comparecencias, al tipificar penalmente la incomparecencia injustificada como delito de «desobediencia grave» (artículo 4.1 de la meritada Ley Orgánica, en relación al artículo 237 del Código Penal, según el cual, los que sin estar comprendidos en el artículo 231 —que cometen atentado—, resistieren a la autoridad o a sus agentes, o los desobedecieren gravemente en el ejercicio de las funciones de su cargo, serán castigados con las penas de arresto mayor y multa de 100.000 a 500.000 pesetas). Consecuentemente, se ha cualificado a este tipo de órganos funcionales, al conferirles la posibilidad de requerir la presencia de cualquier persona con carácter obligatorio, garantizando el ordenamiento el cumplimiento de la norma mediante la exigencia de responsabilidad criminal en el eventual supuesto de inobservancia voluntaria de la citación para comparecer, al contrario de lo que ocurre respecto de las demás Comisiones permanentes y no permanentes que se constituyan en el Congreso de los Diputados y en el Senado, las cuales están dotadas únicamente de la posibilidad de solicitar la comparecencia de los particulares a efectos de informar y asesorar a la Comisión (artículos 44.4 del RCD y 67, segundo párrafo, del RS). Y para el eventual supuesto de una incomparecencia, cabría exclusivamente la oportuna comunicación a través del presidente de la Cámara a la autoridad o funcionario superior, por si procediera exigirles responsabilidad (131).

A diferencia de la situación descrita respecto de las Cortes Generales, en el

(130) Discrepa de la regulación de la comparecencia mediante Ley Orgánica MORENO CARDOSO: *Op. cit.*, pág. 361 —en tesis contraria a la seguida de forma unánime en la doctrina y con el siguiente argumento, cuya reproducción exonera de ulteriores comentarios—: «El art. 76 no prevé este tipo de Ley, tan sólo, en su número 2, señala que será obligatorio comparecer a requerimiento de las Cámaras y que la “ley” regulará las sanciones que puedan imponerse —la Constitución cuando ha querido que se produzca Ley Orgánica lo ha dicho, y porque se emplee el carácter imperativo para la obligación de comparecer no parece, por esto único, justificar la presencia de aquella ley— por incumplimiento de esta obligación. Por su parte, el art. 81 fija cuando corresponde la Ley Orgánica».

(131) Al respecto, AMORÓS DORDA: *Op. cit.*, pág. 586, hace referencia a la posibilidad de considerar la incomparecencia incurso en el tipo penal configurado por el artículo 155 del Código Penal, criterio que resulta ciertamente difícil de compartir —especialmente, como se verá, si se piensa que la pena por incomparecencia ante el especialísimo supuesto de las Comisiones de investigación es de arresto mayor, y con arreglo al criterio cuestionado la sanción por incumplimiento ante las restantes Comisiones se elevaría a la pena de prisión menor—, debiendo reconocerse, en todo caso, como ha destacado LAVILLA RUBIRA: *Op. cit.*, pág. 2037, que se trata de una hipótesis «de difícilísima actualización».

ámbito de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas no existe una regulación expresa de los dos ámbitos delimitados.

En efecto, los distintos reglamentos parlamentarios se ocupan de disciplinar, de forma análoga a como se efectúa en el RCD, el aspecto interno de las solicitudes de comparecencia, tanto por lo que respecta a las Comisiones con carácter general (132), como, específicamente, en relación a las Comisiones de investigación (133).

Sin embargo, frente a la normativa expresa contenida en los reglamentos respecto del aspecto interno, no existe en el ordenamiento jurídico vigente una regulación específica que discipline el aspecto externo, al margen de la genérica prescripción contenida en doce supuestos, relativa, en caso de incomparecencia injustificada de un funcionario o autoridad requerido para comparecer, a la comunicación por el presidente de la Cámara a la autoridad o funcionario superior correspondiente, «por si procediera exigirles alguna responsabilidad» (134).

(132) Así, prescripciones similares a las de los diversos apartados del artículo 44 del RCD, frecuentemente transcribiendo su tenor literal, contienen los artículos que a continuación se relacionan: 45.1.2.º y 3.º del RPA; 55.1.b) y c) del RCA; 64.1.b) y c) y 2 del RJGPA; 43.2.º, 3.º y 4.º del RPIB; 42.2.º, 3.º y 4.º del RPCan; 42.2.º, 3.º y 4.º del RARC; 52.1.b) y c) del RCCM; 43.1.2.º y 3.º del RCCL; 40.1.2.º y 3.º del RPCat; 42.1.2.º y 3.º del RAE; 44.1.2.º y 3.º del RPG; 44.2.º, 3.º y 4.º del RAM; 54.1.b) y c) del RPN; 37.2 y 3 del RPV; 35.1 b), c) y d) del RDGR; y 42.1.2.º y 3.º del RCV. No contiene previsión expresa al respecto el RARM.

(133) La facultad de las Comisiones de investigación de requerir la presencia, por conducto de la Presidencia, de cualquier persona para ser oída, comunicándole los extremos sobre los que deba informar con una antelación mínima, que en ningún caso será inferior a tres días, a semejanza de lo dispuesto en el artículo 52.2 del RCD, aparece en los artículos siguientes de nuestras Cámaras autonómicas: 53.2 del RPA; 63.4 del RCA; 71.2 del RJGPA —el cual gráficamente se refiere a la posibilidad de «solicitar la presencia, por si tiene a bien comparecer»; 51.2 del RPIB —que no concreta ni la comunicación ni el plazo—; 49.2 del RPCan; 50.2 del RARC; 60.4 del RCCM; 50.5 del RCCL; 48.2 del RPCat —que alude a la comparecencia «para prestar declaración», si bien nada dice respecto del comparendo—; 50.2 del RAE; 52.2 del RPG —que amplía el plazo a cinco días y, conforme al texto de la reforma de 4-X-1994, añade: «Los comparecientes serán advertidos de sus derechos así como de la posibilidad de acudir asistidos de letrado»—; 50.2 del RAM; 59.3 del RPN; 45.4 del RPV —el cual, si bien no alude al comparendo y sus circunstancias, concreta que la comparecencia se solicita «para prestar declaración», y añade que «los requeridos a tal efecto estarán obligados a comparecer ante la Comisión»—; 41.1 del RDGR —donde el plazo se traduce en la difusa prescripción de efectuarse «con antelación»—; y 50.2 del RCV. Única excepción la constituye el RARM.

(134) Cfr., artículos 45.2 del RPA; 55.2 del RCA; 64.1.c), párrafo segundo, del RJGPA; 42.2, segundo párrafo, del RARC; 52.2 del RCCM; 43.2 del RCCL; 40.2 del RPCat; 42.2 del RAE; 44.2 del RPG; 54.2 del RPN; 35.2 del RDGR —que se limita a señalar que «la responsabilidad por incomparecencia injustificada de las personas indicadas en el número anterior será exigida conforme a lo dispuesto en la normativa vigente»—; y 42.2 del RCV.

No existe, consecuentemente, una regulación específica en el sistema normativo vigente aplicable a las comparecencias solicitadas por las Comisiones de investigación constituidas en las Comunidades Autónomas que concrete el aspecto externo de la solicitud de comparecencia, esto es, la consecución de las mismas, de tal manera que se denota un significativo «vacío legal», en cuanto se disciplina de manera expresa la prótasis o supuesto de hecho, sin concretarse la apódosis o consecuencia jurídica.

Desde estas premisas, cabría plantearse, sin embargo, la posibilidad de acudir a la legislación punitiva general del Estado, intentando subsumir la negativa expresa o tácita a comparecer en alguno de los tipos establecidos en el Código Penal y, concretamente, en el artículo 160 bis, introducido por la Ley Orgánica 2/1981, de 4 de mayo, conforme al cual «las mismas penas establecidas en los artículos anteriores de esta sección para los que atentaren contra las Cortes Generales o el Consejo de Ministros de la Nación, serán aplicables a quienes de igual modo lo hicieren contra las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, los Consejos de Gobierno de las mismas o sus miembros», tomando como referencia el artículo 155 de dicho cuerpo legal, que dispone: «Los que ataquen o entorpezcan, en cualquier forma, la labor de las Cortes, serán castigados con la pena de prisión menor» (135).

Sin embargo, al margen de lo desproporcionado de la pena, especialmente si se considera que la medida punitiva aplicable a la desobediencia al requerimiento de las Comisiones de investigación de las Cortes Generales es la de arresto mayor —lo que conduce a pensar que dicho tipo penal no engloba el supuesto considerado—, y de los problemas que podrían plantearse respecto de la eventual interpretación extensiva —o analogía *in malam partem*— que dicha tipificación comportaría, no puede desconocerse que el deber de comparecencia en el supuesto de los Parlamentos autonómicos no aparece establecido ni en el texto constitucional, ni en las respectivas normas institucionales básicas de las Comunidades Autónomas, ni en ninguna otra ley formal, fijándose únicamente en los reglamentos de sus Asambleas, los cuales, en realidad, coherentes con su posición en el ordenamiento jurídico, lo que disciplinan es la facultad de las Comisiones de «requerir» la comparecencia —única excepción la constituye el RPV, cuyo artículo 45.4 establece que «los requeridos a tal efecto estarán obligados a comparecer ante la Comisión»—.

En este mismo orden de ideas, otra posibilidad a considerar, defendida re-

(135) En este sentido se pronuncia VIRGALA FORURIA: *Op. cit.*, pág. 88, quien afirma que en tanto se canalice la solución definitiva a través de una Ley Orgánica, «en el ínterin, la única solución sería la comunicación al Ministerio Fiscal de tales conductas por si procediera la acusación en virtud del art. 160 bis del Código Penal en conexión con el art. 155».

cientemente, es la de la tipificación de la incomparecencia como delito de desobediencia. Así, Fernández-Viagas Bartolomé ha afirmado, discrepando del criterio generalmente mantenido por la doctrina, que «resulta totalmente incorrecto considerar atípica, penalmente hablando, la incomparecencia ante una posible Comisión de investigación creada en la Asamblea Legislativa de una Comunidad Autónoma en base al hecho de que la Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo, se refiera exclusivamente a las Cortes Generales. Como hemos dicho, esta ley venía exigida específicamente por el número 2 de la Constitución española y, en tanto no se hubiese dictado, entendemos que no era posible incardinar la conducta del ciudadano desobediente en ninguno de los tipos del Código Penal. El problema es, por tanto, distinto cuando se trata de un Parlamento Autonómico. La posible tipificación, como desobediencia, de la conducta del ciudadano que se niega a comparecer ante una Comisión de investigación dependerá, a nuestro juicio, de que se den los distintos requisitos exigidos por la doctrina y jurisprudencia para configurar dicho tipo delictivo» (136). A partir de esta consideración, sobre la base de un preciso análisis del delito de desobediencia, concluye el «entendimiento de que el requerimiento de comparecencia se encuentra protegido, en nuestro ordenamiento jurídico, por la posibilidad de imponer sanciones penales en caso de incumplimiento» (137). No es ajeno este autor a la naturaleza jurídica de los reglamentos parlamentarios, si bien considerando la objeción que supone el hecho de que la presunta obligación jurídica de comparecer aparezca recogida exclusivamente en normas de dicho carácter, afirma que «algunos autores se limitan a señalar la imposibilidad de que, en esta materia, las normas de los reglamentos llegaran a alcanzar a sujetos extraños a la Cámara, sobre todo si se trata de imponer obligaciones y sanciones, invocando para ello el artículo 25.1 CE, en cuanto exige para ello ley formal. Sin embargo, creemos que esto nace de una confusión conceptual, pues los Reglamentos de las Cámaras no imponen jamás sanciones ni describen figuras delictivas, se limitan a establecer, en todo caso, un deber de comparecencia, cuyo incumplimiento, caso de producirse, podría ser tipificado en alguno de los preceptos del CP, o en la ley penal especial. Y, como es notorio, el artículo 25.1 CE lo que dice es que [...]. Siendo así que las previsiones de nuestros Reglamentos jamás determinan tal carácter, limitándose a imponer un deber cuyo incumplimiento, como hemos dicho, podría luego ser calificado como delito o falta si encajase en las previsiones del CP» (138). Presupuesto lo anterior, formula la siguiente «conclusión desde la crítica»: «No obstante lo anterior, y

(136) Cfr., *op. cit.*, págs. 15-16.

(137) *Ibidem.*, pág. 27.

(138) *Ibidem.*, págs. 28-29.

reconociendo la coherencia de su planteamiento, entendemos que dicha línea puede estar partiendo de un error fundamental de base. Es cierto que la esencia del delito de desobediencia se encuentra en la idea de deber, pero sería absurdo buscar la constatación escrita, en precepto jurídico, del mismo. Por que la obligación, por parte del ciudadano, de atender al requerimiento de la autoridad surge de la legitimidad de las funciones de la misma. Si la autoridad se encuentra en su ejercicio legítimo, el ciudadano requerido debe obedecerla. No importa que, por su naturaleza jurídica, el deber de comparecencia que figura en el Reglamento de la Cámara no tenga como destinatarios a los ciudadanos. Los preceptos de Reglamento fundamentan, por su conexión con el Estatuto de Autonomía, el ejercicio legítimo de las funciones de la Comisión de investigación y con ello basta, pues es evidente que el bien jurídico protegido, en este caso, por la norma penal es la propia preservación (y respeto) del concepto de autoridad, en un Estado de Derecho. Y la obligatoriedad del acatamiento deriva de hecho del requerimiento por autoridad legítima. El error de la doctrina mayoritaria puede haber estado en el hecho de escindir el “deber” de la legitimidad de las funciones de la autoridad, buscando una consignación expresa de la obligatoriedad de comparecencia en un instrumento, el Reglamento, que, es cierto, no puede dirigirse, en principio, a terceros, extraños a la Cámara» (139).

Sin embargo, esta tesis, no obstante su loable y nada velada pretensión de potenciar la funcionalidad de las encuestas en nuestras Asambleas Legislativas, no puede compartirse de *lege data*, toda vez que la ductilidad ínsita al Derecho parlamentario sobre la que se formula desaparece radicalmente cuando entra en juego como última *ratio legis* la normativa penal, regida por el principio, conforme a la clásica formulación latina acuñada por Feuerbach, de *nulum crimen, nulla poena sine lege*. Con independencia de lo anterior, y no obstante lo sugestivo de *lege ferenda* de la aportación referida, en su valoración debe afirmarse que resulta difícilmente comprensible como se conjuga la afirmación, con referencia a las encuestas de las Cortes Generales y la Ley Orgánica 5/1984, de que «en tanto no se hubiese dictado, entendemos que no era posible incardinar la conducta del ciudadano desobediente en alguno de los tipos del Código Penal», con la defensa de que «resulta totalmente incorrecto considerar atípica, penalmente hablando, la incomparecencia ante una posible Comisión de investigación creada en la Asamblea Legislativa de una Comunidad Autónoma», cuando en el primer supuesto el deber de comparecencia está consagrado en la *norma normarum*, y en el segundo su fundamento jurídico es una norma que tiene reservada a su regulación únicamente la organización y el procedimiento interno del órgano que la dicta. Esta objeción en abso-

(139) *Ibidem.*, pág. 31.

luto supone desconocer la legitimidad de las funciones de la autoridad, sino reconocer, por una parte, que el ámbito institucional de la competencia de dicha autoridad se refiere básicamente al trabajo y a la vida del órgano representativo y, consecuentemente, puede operar —como ocurre, por ejemplo, con las facultades de policía atribuidas al presidente de la Cámara— dentro del marco tasado que le atribuye la legalidad vigente (140), sin que sea admisible consagrar una suerte de *delicta iuris naturalis*, y de otro lado, admitir que en un Estado de Derecho las distintas fuentes normativas ocupan la posición que les corresponde en virtud del sistema establecido por el bloque de la constitucionalidad (141), por lo que no puede compartirse el argumento de que: «No importa que, por su naturaleza jurídica, el deber de comparecencia que figura en el Reglamento de la Cámara no tenga como destinatarios a los ciudadanos.» No puede olvidarse que el carácter inherente a los reglamentos parlamentarios y su ámbito material, definido tradicionalmente sobre la base del concepto de los *interna corporis*, determina que sus prescripciones no puedan en ningún caso alcanzar a sujetos extraños a la relación política, máxime si se trata, como ocurre en el supuesto de la consecución de las comparecencias, de imponer obligaciones en sentido jurídico, esto es, dotadas de una consecuencia jurídica en el supuesto de su incumplimiento, en cuanto el principio de legalidad consagrado en los artículos 9.3 y 25.1 de la Constitución, requiere que dicha regulación sea objeto de una ley formal. A mayor abundamiento, no puede ignorarse que, conforme al artículo 2, párrafo primero, del Código Penal «en el caso de que un Tribunal tenga conocimiento de algún hecho que estime digno de represión y que no se halle penado por la Ley, se abstendrá de todo procedimiento sobre él y expondrá al Gobierno las razones que le asistan para creer que debiera ser objeto de sanción penal».

En este marco, y a efectos de concluir sobre la ausencia de una obligación jurídicamente protegida y sancionada de comparecer ante las encuestas auto-

(140) Como ha destacado IGNACIO TORRES MUÑOZ: *Los órganos de Gobierno de las Cámaras*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, págs. 79-80, respecto del ámbito de las competencias del presidente: «Puede llegarse a una distinción que coloque, por un lado, las competencias externas y, por otro, las que se refieren al trabajo y la vida de las Cámaras. Las primeras son aquellas que este órgano ejerce fuera de la Asamblea que preside. En España se reducen a las que tiene atribuidas el presidente del Congreso en el proceso de nombramiento del presidente del Gobierno (artículos 64 y 99 CE). Las segundas se ejercen dentro de las Asambleas y son las conectadas con el Derecho parlamentario en sentido estricto». Véase, asimismo, la caracterización del presidente como «portavoz» y «máxima autoridad» de la Cámara y el análisis de sus competencias en dichos ámbitos que efectúa el autor citado en págs. 80-81, 92-99 y 122-125.

(141) Sobre el particular, por todos, véase RUBIO LLORENTE: «El bloque de la constitucionalidad», *REDC*, número 27, septiembre-diciembre 1989, págs. 9-37, posteriormente publicado en la obra colectiva *Estudios sobre la Constitución española*, op. cit., vol. I, págs. 3-27.

nómicas, resulta sumamente ilustrativo recordar el proceso de nomogénesis de la Ley Orgánica 5/1984, habida cuenta que, por vía de enmienda (142), en el *iter* legislativo en el Senado se planteó, expresamente y de forma general, la cuestión de la obligatoriedad de comparecer ante las Comisiones de investigación constituidas en los órganos representativos de las entidades autonómicas, si bien, se rechazó su consagración normativa, al no votarse favorablemente las enmiendas presentadas en Comisión ni, posteriormente, los votos particulares mantenidos para su debate en el Pleno (143). Asimismo, debe tenerse en cuenta que posteriormente el Grupo Parlamentario Popular presentó en el Senado una Proposición de Ley Orgánica de comparecencia ante las Comisiones de investigación de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas del Estado español, cuyo texto, idéntico al de la vigente Ley Orgánica 5/1984, no superó el trámite de toma en consideración (144).

(142) En este sentido, deben recordarse las enmiendas números: siete, de los senadores don Víctor Torres y Perenya, Josep Rahola y Josep Pi-Suñer i Cuberta, del Grupo Parlamentario Mixto; ocho, del senador del mismo Grupo, don Antón Cañellas i Balcells; nueve, del senador don Peré Portabella y Rafols, del Grupo Mixto, y diez, de don Peré Pi-Sunyer i Bayó, del Grupo Parlamentario de Cataluña al Senado. Las cuatro enmiendas tenían por objeto, con un texto idéntico, la adición de un nuevo artículo al proyecto, del siguiente tenor literal: «Las previsiones y supuestos contemplados en la presente Ley, referentes a la obligatoriedad de comparecencia ante las Comisiones Parlamentarias de Investigación, consecuencias jurídico-penales por incomparecencia voluntaria, forma y procedimiento de requerir; serán asimismo de aplicación en cuanto se refiere a la comparecencia ante las Comisiones de investigación de las Comunidades Autónomas en el área de las competencias definidas por el respectivo Estatuto de Autonomía». Asimismo, su justificación, idéntica en los cuatro supuestos, radicaba en los siguientes argumentos: «El texto del Proyecto se refiere única y exclusivamente a las Comisiones de investigación creadas en el seno de las Cortes, con lo cual preteridas las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, no viéndose complementada la obligación, explícita o implícitamente contemplada en la normativa autonómica, de comparecer ante las Comisiones de investigación, con la correlativa sanción en el caso de incumplimiento de esta obligación, con lo cual esta obligación resulta prácticamente relegada a una simple recomendación o declaración de deseos. Por eso la inclusión de este punto en los supuestos normativos contemplados en el Proyecto resultaría altamente funcional para los Parlamentos de las Comunidades Autónomas».

(143) El rechazo de las enmiendas se produjo en votación conjunta por 53 votos a favor y 112 votos en contra. Cfr., *Diario de Sesiones del Senado*, núm. 60, de 10-IV-1984, págs. 3132-3140.

(144) El texto de la Proposición de Ley está publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, II Legislatura, serie II, número 237-a, de 2-III-1985. Por su parte, la sesión de 27-III-1985 en que se tramitó la toma en consideración de esta iniciativa legislativa está publicada en el *Diario de Sesiones del Senado*, II Legislatura, número 113, debiendo destacarse que en el curso del debate se destacaron dos objeciones básicas para su voto favorable, de una parte, la ausencia en el texto constitucional de una referencia que pudiera fundamentar la aprobación de dicha regulación, a diferencia de lo dispuesto en el art. 76.2 de la Constitución para el supuesto de las Comisiones de investigación de las Cortes Generales, y —lo que no deja de ser ciertamente

Resulta, por consiguiente, obligado reconocer que las Comisiones de investigación constituidas en dichas Cámaras únicamente tienen capacidad para recabar la comparecencia, es decir, invitar a la persona requerida para que informe a la Comisión, sin que concurra un correlativo deber jurídico de atender el correspondiente comparendo por parte de su destinatario (145), lo cual no

paradójico— que la identidad del contenido de la iniciativa propuesta con el de la vigente Ley Orgánica 5/1984 comportaba el carácter antiautonomista de su normativa, por incidir en materias típicas de la autoorganización de las distintas Comunidades Autónomas. Véanse, al respecto, las acertadas consideraciones de EMBID IRUJO: *Op. cit.*, págs. 247-248.

(145) Así lo entienden ARCE JANÁRIZ: «Creación...», *op. cit.*, pág. 268; IDEM.: «Parlamento...», *op. cit.*, pág. 38; ARRANZ PUMAR: *Op. cit.*, pág. 302, para quien «la ausencia en el Estatuto de un precepto similar al previsto en el artículo 76.2 de la Constitución española, hace dudoso la existencia de un auténtico deber de comparecencia de los particulares ante la Junta General»; COLLADO GONZÁLEZ: *Op. cit.*, afirma que «al no haberse reflejado en el Estatuto la obligatoriedad de comparecencia a requerimiento del Parlamento, en términos semejantes a los previstos en el artículo 76.2 de la Constitución respecto de las Cortes Generales, ello comporta una seria limitación práctica a los poderes de las Comisiones de investigación de la Asamblea autonómica, que carecen de mecanismos efectivos para asegurar la colaboración de las personas llamadas a informar o a cooperar en las encuestas promovidas por aquéllas. La Comunidad Autónoma, haciendo uso de sus competencias normativas de autoorganización, puede imponer la obligación de comparecer al requerimiento parlamentario de los órganos, autoridades o funcionarios de ella dependientes (tal y como efectivamente se ha establecido en el artículo 43 del Reglamento del Parlamento y en el artículo 52 de la Ley de 21 de julio de 1983, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma), pero carece de poderes para exigirla cuando el requerimiento se dirija a autoridades o funcionarios de la Administración del Estado ubicados en su territorio o ciudadanos particulares. En estos dos últimos casos, únicamente pueden producirse comparecencias voluntarias, ya que la Comunidad Autónoma carece de competencias para regular una materia cuya ordenación, por afectar al ejercicio de un derecho fundamental, está reservada a la Ley Orgánica»; EMBID IRUJO: *Op. cit.*, págs. 246-249; GIL-ROBLES GIL-DELGADO: «Control y autonomías», *op. cit.*, pág. 209, quien afirma que «a falta de una ley estatal específica, la incomparecencia ante las Comisiones de investigación autonómicas no puede ser sancionada»; y VÍRGALA FORURIA: *Op. cit.*, pág. 88. Asimismo, esta conclusión fue defendida a nivel práctico en el dictamen evacuado por los Servicios Jurídicos del Parlamento de Andalucía con ocasión de la conocida como «Comisión del caso Ollero», afirmando, que «la obligatoriedad de la comparecencia de particulares ante las instituciones públicas afecta de manera directa al ámbito de la libertad personal y de la compulsión que sobre ella puedan ejercer los órganos y autoridades. De ahí que haya sido precisamente una Ley Orgánica, rango necesario para afectar la esfera de los derechos fundamentales y libertades públicas (artículo 81.1 CE) la que haya venido a regular la comparecencia de los ciudadanos ante las Comisiones de investigación (Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo), dando cumplimiento al mandato constitucional del artículo 76.2 antes mencionado. Tanto del tenor literal de la ley que limita expresamente su alcance de aplicación a las Cortes Generales, Congreso y Senado, como de la necesaria interpretación restrictiva que impone todo régimen sancionatorio, impide incluir en su ámbito las condiciones análogas cuando éstas se produzcan en el marco de las Comisiones de investigación del Parlamento de Andalucía», citado por FERNÁNDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ: *Op. cit.*, pág. 9.

puede considerarse en absoluto una laguna normativa sino una omisión conscientemente operada por el legislador orgánico. Por decirlo gráficamente, recogiendo los términos del RJGPA, las Comisiones de encuesta autonómicas cuentan *hic et nunc* con la posibilidad de «solicitar la presencia, por si tiene a bien comparecer, de cualquier persona para ser oída» (146).

Desde estas premisas, es preciso insistir en que la obligatoriedad de la comparecencia ante las Comisiones de investigación de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas debería ser ineludible objeto de consideración normativa, disciplinando los requisitos del comparendo, los derechos reconocidos a la persona requerida para informar y las consecuencias del incumplimiento voluntario, pues las encuestas o investigaciones parlamentarias constituyen el supuesto arquetípico de relación del Parlamento con autoridades distintas del Poder Ejecutivo y, específicamente, con particulares.

Resulta evidente que la regulación vigente supone, dicho lisa y llanamente, privar de funcionalidad a las encuestas autonómicas, convirtiendo en papel mojado las prescripciones reglamentarias que establecen el deber de comparecencia ante el órgano representativo de los ciudadanos de los respectivos entes autonómicos. De hecho, son diversas las Comisiones de encuesta constituidas en los Parlamentos autonómicos que han visto lastrada su investigación e, incluso, se han visto avocadas a no continuar sus trabajos presupuesta la negativa de algún compareciente a declarar ante la Comisión (147). Es por ello ineludible afrontar su modificación. En este sentido, se han efectuado propuestas de distinto género, básicamente articuladas en torno a la regulación vía ley autonómica de las consecuencias pertinentes —obviamente de carácter administrativo— para hacer efectiva la obligación de comparecer ante sus propias Comisiones (148), y la remisión a una Ley Orgánica de las Cortes Generales que

(146) Sobre su escasa operatividad en Italia, ANGLIOLINI: *Op. cit.*, págs. 54-55, quien concluye: «Il potere regionale d'inchiesta viene insomma ricondotto, anche funzionalmente, in un'area prossima a quella del potere delle Commissioni permanenti.»

(147) Así ocurrió, por ejemplo, con la primera Comisión de este género constituida por acuerdo plenario de fecha 22-VI-1982 en la Asamblea Regional de Cantabria, sobre el «plan de viabilidad del diario *Alerta*» —de composición proporcional—, cuyos trabajos no continuaron ante la negativa del director de dicho diario a comparecer ante la Comisión. De forma análoga, cabe reiterar las sucesivas incomparecencias ante la denominada «Comisión Renfe» constituida en la Asamblea de Madrid, las cuales lastraron el desarrollo y resultados de la investigación.

(148) Recuérdese que esta posibilidad fue defendida durante el debate parlamentario que tuvo lugar en el Senado con ocasión de la consideración del dictamen elaborado por la Comisión de Constitución sobre el Proyecto de Ley Orgánica que ulteriormente se convertiría en la Ley Orgánica 5/1984, postulándola expresamente la senadora Ruiz-Tagle Morales, presidente de la Comisión (Cfr., *Diario de Sesiones del Senado*, número 60, págs. 3137 y 3139).

regule el deber de comparecer para informar ante las mismas, extendiendo el régimen sancionatorio penal previsto en relación al supuesto del Congreso de los Diputados y del Senado (149), tesis esta última que resulta, sin lugar a dudas, la que mejor encaja en nuestro sistema constitucional —y, analógicamente, cuenta con el precedente de la Ley Orgánica 2/1981, de 4 de mayo, por el que se introdujo en el Código Penal el artículo 160 bis, extendiéndose las penas relativas a los supuestos de atentado contra las Cortes Generales a quienes realizaren las mismas conductas contra las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

Precisamente, y teniendo presente que por su propia naturaleza la comparecencia es un acto finalista (150), con ocasión de esta necesaria regulación, podría operarse una modificación de la vigente Ley Orgánica 5/1984, a efectos de incluir en la misma y de forma conjunta para el supuesto de las encuestas autonómicas, una serie de cuestiones que actualmente carecen de regulación expresa —dado que las Comisiones de investigación y los propios órganos representativos carecen de potestades jurisdiccionales, de forma que el enjuiciamiento de los eventuales actos punibles que puedan cometerse ante ellas está

En contra, EMBID IRUJO: *Op. cit.*, págs. 247-248, afirma que «el sistema de sanciones administrativas plantea probablemente problemas mayores que el de las sanciones penales, pues habría que comenzar por razonar acerca de la autoridad sancionadora que, por esencia del cargo, no parece que pudiera ser el presidente del Parlamento, quien limita sus funciones al gobierno interior de la Cámara. Por otra parte, tampoco podría imponer esta sanción ninguna autoridad del Ejecutivo regional, pues eso sí que estaría impedido por los poderes de autonomía del Parlamento y por la misma esencia del régimen de gobierno parlamentario en las Comunidades Autónomas».

(149) Así, ARRANZ PUMAR: *Op. cit.*, pág. 302, opinaba que: «En cualquier caso sería deseable, para que los Parlamentos autonómicos pudieran gozar de tan importante prerrogativa, el que la ley que desarrolle el artículo 76.2 de la Constitución española contenga alguna previsión aplicable a las Comunidades Autónomas»; COLLADO GONZÁLEZ: *Op. cit.*, afirma que «la Comunidad Autónoma carece de competencias para regular una materia cuya ordenación, por afectar al ejercicio de un derecho fundamental, está reservada a la Ley Orgánica»; EMBID IRUJO: *Op. cit.*, págs. 246-249; GIL-ROBLES GIL-DELGADO: «Control y autonomías», *op. cit.*, pág. 209, considera que «es este, por tanto, un campo en el que parece obvio que las Comunidades Autónomas habrían de ejercitar su facultad de iniciativa legislativa, sino quieren que sus preceptos reglamentarios puedan quedar en algún momento en letra muerta. Les ampara una tradición parlamentaria que se remonta al Reglamento de 1838 y la misma necesidad de que los acuerdos de las Cámaras sean respetados»; VIRGALA FORURIA: *Op. cit.*, pág. 88; y VISIEDO MAZÓN: *Op. cit.*, págs. 116-117.

En contra, MARTÍN BASSOLS COMA: «Organización institucional y régimen jurídico de las Comunidades Autónomas», en el colectivo, *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, vol. I, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984, pág. 193, partiendo de la distinción entre soberanía y autonomía, considera que no puede acudir a esta vía para extender el régimen sancionatorio penal a las incomparecencias producidas ante las Comisiones de investigación de las Comunidades Autónomas.

(150) Véase nuestro trabajo «Reflexiones...», *op. cit.*, pág. 184.

reservado a la autoridad judicial—, especialmente la negativa a colaborar en sus trabajos mediante el recalcitrante recurso de no enviar la documentación recabada o la «amnesia» padecida usualmente por los comparecientes, y el falso testimonio en que pudiera incurrirse durante la deposición.

No obstante, es preciso aquilatar dicha regulación, pues concurren aspectos que requieren un cuidado específico, como el planteado en cuanto al ámbito de los sujetos sobre los que ha de pesar el deber de comparecencia ante las Comisiones de investigación autonómicas, en cuanto si bien, en principio, parece lógico cifrar sus destinatarios en torno al concepto de las autoridades y funcionarios de las respectivas Comunidades Autónomas y de los ciudadanos o residentes en las mismas, cabría plantearse la cuestión de que una Comisión citara a comparecer a autoridades de la Administración del Estado en las que concurriera la condición de ciudadano o residente en el ente autonómico —piénsese, verbigracia, en el supuesto de los Delegados del Gobierno o de los Gobernadores Civiles—, por lo que resulta preciso concretar las oportunas excepciones a la norma general. Paralelamente, en otros supuestos, como pueden ser los generados por fraudes financieros o inmobiliarios que afecten al territorio de diversas Comunidades Autónomas o en el que intervengan personas jurídicas o intermediarios que no residan en la Comunidad Autónoma afectada, habrían de articularse las medidas oportunas para que las Comisiones de investigación autonómicas pudieran desarrollar correctamente su función de control político.

2.2. *The power to send for papers and records*

En este ámbito de los poderes de las Comisiones de investigación no puede olvidarse la consideración del denominado *the power to send for papers and records*, cuestión en la que se denota una significativa laguna normativa tanto en relación a las Cortes Generales —paliada de forma parcial mediante el atípico Real Decreto-Ley 5/1994, de 29 de abril, por el que se regula la obligación de comunicación de determinados datos a requerimiento de las Comisiones Parlamentarias de Investigación—, como por lo que respecta a los Parlamentos autonómicos. En efecto, si bien, como hemos visto, la situación en cuanto a la consecución de las comparecencias es bien distinta en dichos supuestos, por lo que se refiere a la solicitud de información y documentación (151) puede afirmarse que existe una deficiente regulación en todo caso.

(151) La naturaleza jurídica del derecho a la documentación parlamentaria ha sido una cuestión, especialmente a raíz de los discutidos pronunciamientos del Tribunal Constitucional al

En cuanto a las Cortes Generales, la Ley Orgánica 5/1984 se ha ocupado exclusivamente de regular los poderes de las Comisiones de investigación relativos a la comparecencia de personas, rigiendo las prescripciones reglamentarias comunes en cuanto a los poderes que el Parlamento tiene en orden a obtener documentación y similares, dentro del marco general del artículo 109 de la Constitución. En este sentido, los artículos 7.2 y 44.1 del RCD establecen que las Comisiones, por conducto de su presidente, podrán recabar la información y la documentación que precisen del Gobierno y de las Administraciones Públicas, debiendo éstas en plazo no superior a treinta días facilitar esa documentación o exponer las razones fundadas en derecho que lo impidan. Análoga es la previsión contenida en el artículo 67, primer párrafo, *in fine*, del RS (152).

Por su parte, la normativa establecida en los reglamentos de los Parlamentos autonómicos es prácticamente *ad pedem literae* similar a la del RCD, no existiendo referencias específicas al supuesto de las Comisiones de investigación. No obstante, debe destacarse que la normativa común aplicable a las Comisiones, en este orden, concreta en algunos supuestos la solicitud de documentación a la Administración del Estado y a las entidades locales existentes en el territorio de la Comunidad Autónoma en materias de su interés respec-

respecto, que ha ocupado fructíferamente a la doctrina durante los últimos años. Así, GINÉS JORQUERA MÍNGUEZ: «El derecho de los diputados regionales a obtener de las autoridades públicas la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones», Jornadas de los Parlamentos Autonómicos, Cortes Valencianas, 1985, págs. 167-174; el extraordinario trabajo de LAVILLA RUBIRA: *Op. cit.*, págs. 2003-2056; EDUARDO MANCISIDOR ARTARAZ: «El derecho de los parlamentarios a recabar información», *Revista Vasca de Administración Pública*, número 24, 1989; XAVIER PADRÓS i CASTILLÓN: «El dret a la informació dels Diputats en l'ordinament parlamentari espanyol», en *Revista Jurídica de Catalunya*, 1990/1, págs. 99-127; SAIZ ARNÁIZ: «Sobre la efectividad del derecho de los parlamentarios vascos a recabar información del Gobierno autónomo», *La Ley*, tomo 1988-1, págs. 365-374; y DA SILVA OCHOA: «El derecho de los parlamentarios a la documentación», *RCG*, número 19, primer cuatrimestre 1990, págs. 7-41.

(152) GARCÍA MORILLO: «El control...» (1985), *op. cit.*, pág. 181, destaca que esta regulación se refiere únicamente a documentación de la Administración, calificando las previsiones reglamentarias como «escasamente eficaces en orden a asegurar la rapidez, veracidad y, sobre todo, totalidad de la entrega de la documentación»; crítica que, desde la consideración de la práctica parlamentaria, ha de suscribirse plenamente, rectificando así de forma expresa el criterio que mantuvimos en «Reflexiones...», *op. cit.*, pág. 189.

Respecto del supuesto de un eventual incumplimiento de la obligación de remitir la información recabada, véase, «Nota sobre el incumplimiento por las Administraciones Públicas del deber de facilitar documentación al Congreso de los Diputados conforme al artículo 7.º del Reglamento de la Cámara», elaborada por los Servicios Jurídicos del Congreso, *RCG*, número 5, segundo cuatrimestre 1985, págs. 231-240; LAVILLA RUBIRA: *Op. cit.*, págs. 2029-2032, y FERNANDO SÁINZ MORENO: «Secreto e información en el Derecho Público», en el colectivo *Estudios sobre la Constitución española*, cit., vol. III, págs. 2951-2976.

tivo, así como, al igual que respecto de la solicitud de comparecencia y para el caso de incumplimiento, la comunicación del presidente de la Cámara a la autoridad o funcionario superior correspondiente (153).

Resulta evidente que la propia virtualidad fáctica de las Comisiones de investigación depende de la posibilidad de contar con toda la documentación precisa para llenar cumplidamente sus funciones —documentación que, obviamente, deberá suministrarse y estar a disposición de los miembros de la Comisión antes de la celebración de las comparecencias, si se quiere que estas resulten operativas—, debiendo haberse previsto expresamente la obligación del Ejecutivo y de la Administración correspondiente de remitir con celeridad cualesquiera documentos que le fueran solicitados, evidentemente, con el límite de aquellos que por su carácter estuvieran sometidos al régimen establecido por la Ley de Secretos Oficiales (154). De otra parte, es necesario plantearse normativamente el requerimiento, y las eventuales consecuencias en caso de incumplimiento, de información y documentación a las restantes Administraciones Públicas, a entidades y personas al margen de la Administración, y a los órganos integrados en el Poder Judicial —cuestión esta última que ha planteado un amplio debate teórico y doctrina jurisprudencial en Italia (155)—, estableciendo un deber jurídico efectivo de facilitar la información que precisen las Comisiones de investigación sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias, siempre que la solicitud esté justificada por razón de la investigación y resulte necesaria para la ejecución de la encuesta. No puede olvidarse que diversas Comisiones de investigación constituidas en los Parlamentos autonómicos se han visto avocadas a no continuar sus trabajos presupuesta la negativa a facilitar la información y documentación solicitada (156).

(153) Cfr., artículos 45.1.1.º y 3 del RPA; 55.1.a) y 3 del RCA; 64.1.a) del RJGPA; 43.1.º del RPIB; 42.1.1.º del RPCan; 42.1.º del RARC; 52.1.a) del RCCM; 43.1.1.º del RCCL; 40.1.1.º del RPCat; 42.1.1.º del RAE; 44.1.1.º y 2 del RPG; 44.1.º del RAM; 54.1.a) y 2 del RPN; 37.1 del RPV; 35.1.a) del RDGR; y 42.1.1.º, 2 y 3 del RCV. No contiene previsión expresa al respecto el RARM.

(154) Cfr., Ley 9/1968, de 5 de abril, modificada por la Ley 48/1978, de 7 de octubre. Opinión coincidente con la mantenida en el texto es la de VIRGALA FORURIA: *Op. cit.*, pág. 80.

(155) Véase el análisis del estado de la cuestión en la doctrina italiana, con una extensa y detallada consideración de la jurisprudencia al respecto, efectuado por MANNELLI: *Op. cit.*

(156) Como ejemplo, puede citarse lo sucedido en la Asamblea Regional de Cantabria con la «Comisión especial de investigación y seguimiento de la situación de la Caja Rural Provincial», creada con composición proporcional por acuerdo del Pleno de 20-I-1984, cuyos trabajos no continuaron por la negativa del director de la Caja Rural a facilitar a la Comisión la documentación que le había sido requerida, alegando que se había interpuesto un recurso ante el Juzgado, por lo que el asunto estaba «*sub iudice*».

Y en este sentido, la Ley Orgánica que ha de promulgarse si se quiere revitalizar el instituto de las encuestas parlamentarias en las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, debería contemplar expresamente esta obligación de los distintos sujetos precitados y, especialmente, de las Administraciones Públicas que conforman la estructura pluralista y policéntrica del Estado español de cumplimentar las solicitudes de información y documentación que evacuaran, de forma motivada y en el ámbito de las competencias de la Comunidad, las Comisiones de investigación constituidas, concretando el plazo y las consecuencias del incumplimiento (157).

La situación, por lo que respecta a las Cortes Generales, se ha visto atenuada, sólo parcialmente y a través de una vía formal abiertamente cuestionable, mediante el Real Decreto-Ley por el que se regula la obligación de comunicación de determinados datos a requerimiento de las Comisiones Parlamentarias de Investigación, cuyo objetivo, en virtud de su exposición de motivos es, de una parte, «que los datos o documentos que obren en poder de la Administración Tributaria para el cumplimiento de los fines que ésta deba cumplir de acuerdo con el ordenamiento, puedan ser trasladados al ámbito parlamentario cuando una Comisión de investigación lo requiera respecto a personas que desempeñen o hubieren desempeñado, por elección o nombramiento, cargos públicos en todas las Administraciones Públicas, siempre que el objeto de la investigación tenga relación con su función», y, por otro lado, «incrementar el grado de colaboración de las entidades financieras con las Comisiones de investigación, de manera que éstas puedan también acceder a los datos que las entidades financieras, tanto del sector bancario o asegurador como bursátil, puedan poseer y sean necesarios para el cumplimiento de las funciones de las Comisiones de investigación, en los mismos supuestos personales que los establecidos para la Agencia Tributaria». Sobre esta base, en su parte dispositiva, el artículo único del meritado Real Decreto-Ley concreta la obligación de la Administración Tributaria y de las referidas entidades com-

(157) En este sentido, GARCÍA MORILLO: «El control...» (1985), *op. cit.*, pág. 181, y VIRGALA FORURIA: *Op. cit.*, pág. 89. Recuerda este último autor las concluyentes palabras de SOLÉ TURA sobre el requerimiento de papeles y documentos: «La capacidad misma de control que podamos tener, por ejemplo, en las Comisiones, y no digamos ya en las Comisiones de Encuesta, dependen fundamentalmente de la buena voluntad del Gobierno o de la Administración, o de los "enchufes" que cada partido tenga en la propia Administración; es decir, de la capacidad de obtener información, que siempre será parcial, evidentemente, pero nunca tenemos una información global de manera autónoma. Y esto es algo que repercute tremendamente en nuestra capacidad de control». Cfr., «Democracia y eficacia en las Cortes españolas de la transición», en VV. AA.: *Parlamento y Democracia (Problemas y perspectivas en los años ochenta)*, Fundación Pablo Iglesias, Madrid, 1982, págs. 101-105.

persiva de la remisión a las Comisiones de investigación de las Cortes Generales de la documentación que pueda serles recabada, siempre que concurren las condiciones siguientes: «a) Que se refieran a personas que desempeñen o hubieran desempeñado, por elección o nombramiento, su actividad como altos cargos o equivalentes en todas las Administraciones Públicas, sus organismos autónomos, entidades de Derecho Público y presidentes y directores ejecutivos o equivalentes de los organismos y empresas de ellas dependientes y de las sociedades mercantiles en que sea mayoritaria la participación directa o indirecta de las Administraciones Públicas o de las restantes entidades de Derecho Público o estén vinculadas a las mismas por constituir con ellas una unidad de decisión; b) Que el objeto de la investigación tenga relación con el desempeño de aquellos cargos; c) Que dichas Comisiones entendieran que sin tales datos, informes, antecedentes o documentos no sería posible cumplir la función para la que fueron creadas».

La normativa del Real Decreto-Ley 5/1994, determinada por circunstancias coyunturales ciertamente dignas de ser olvidadas, merece un juicio positivo en lo que es, es decir, en la regulación que introduce de forma expresa en nuestro ordenamiento jurídico. Empero, de una parte, no resulta de recibo su articulación formal y, de otra, es ciertamente cuestionable en lo que debería ser.

En efecto, la concreción normativa a través de la vía de un Real Decreto-Ley (158), implica disciplinar por una norma del Gobierno —que dicta en

(158) Respecto de la configuración de la figura de los Decretos-Leyes en nuestro sistema constitucional, de entre la extensa bibliografía al respecto, especial relevancia tienen las aportaciones de IGNACIO ASTARLOA HUARTE-MENDICOA: «Comentario al artículo 86», en la obra colectiva *Comentarios a las Leyes Políticas*, tomo VII, cit., págs. 139-207; FRANCISCO BALAGUER CALLEJÓN: *Fuentes del Derecho*, II, Editorial Tecnos, S. A., Madrid, 1992, págs. 74-85; JAVIER BARCELONA LLOP, en «Principio de legalidad y organización administrativa (Gobierno, Administración, Ley y Reserva de Ley en el artículo 103.2 de la Constitución)», en el colectivo *Estudios sobre la Constitución española, op. cit.*, vol. III, concretamente págs. 2433-2452, donde analiza la STC 60/1986, de 20 de mayo; MARC CARRILLO: «El Decreto-ley: ¿excepcionalidad o habitualidad?», *RCG*, número 11, segundo cuatrimestre 1987, págs. 47-80; PEDRO CRUZ VILLALÓN: «Tres sentencias sobre el Decreto-Ley (STC 29/1982, 6 y 111/1983)», en el colectivo *El Gobierno en la Constitución española y en los Estatutos de Autonomía*, Diputación de Barcelona, Barcelona, 1985, págs. 145 y sigs.; IGNACIO DE OTTO Y PARDO: *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Editorial Ariel, S. A., Barcelona, 1987, págs. 195-213; AGUSTÍN S. DE VEGA GARCÍA: *¿En qué casos puede el Gobierno dictar Decretos-leyes?*, Editorial Tecnos, S. A., Madrid, 1990; JIMÉNEZ CAMPO: «Las Diputaciones permanentes y el control sobre el Decreto-Ley», *RDP*, número 15, 1982, págs. 35 y sigs.; JOSÉ LUIS PEÑARANDA RAMOS, en la obra colectiva dirigida por SANTAMARÍA PASTOR Y PAREJO ALFONSO: *Derecho Administrativo. La Jurisprudencia del Tribunal Supremo*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1989, págs. 40-43; JAVIER SALAS HERNÁNDEZ: *Los Decretos-Leyes en la Constitución española de 1978*, Editorial Civitas, S. A., Madrid, 1979; IDEM.: «Los Decretos-Leyes en la teoría y en la práctica constitu-

virtud de un poder propio atribuido *ope constitutionis*, no por habilitación o delegación del Poder Legislativo— una cuestión que, por razones institucionales, debería ser objeto propiamente de una ley de producción parlamentaria, por cuanto se trata de regular los poderes de un órgano funcional del Congreso de los Diputados y/o del Senado —órganos constitucionales—, el cual aparece además regulado expresamente en el artículo 76 de la *lex superior* —por lo que puede caracterizarse como órgano de relevancia constitucional (159)—. De esta forma, con el reiterado Decreto-Ley —y una vez más— se han vulnerado abiertamente los límites materiales establecidos en el ordenamiento constitucional —pese a lo cual ha sido convalidado por el Congreso de los Diputados—, pues, en primer lugar, no concurre al respecto una situación de extraordinaria y urgente necesidad que justifique su irrupción en el ordenamiento jurídico so pena de que se produzca un grave daño al interés general o público que impida acudir al cauce ordinario del procedimiento legislativo de urgencia, y ello con independencia de lo ya difuso del presupuesto de hecho habilitante —conforme a la progresivamente generosa jurisprudencia del intérprete supremo de la Constitución al respecto—, por mucho que quiera extenderse dicho concepto entendiéndolo «como necesidad relativa respecto de situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que, por razones difíciles de prever, requieren una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes» (160). Presupuesto lo anterior, *ad abundantiam*, la norma del Gobierno tampoco ha respetado la reserva de ley establecida por el artículo 86.2 de la Constitución respecto del «ordenamiento de las instituciones básicas del Estado», ámbito en el cual de forma taxativa se prohíbe la entrada del Decreto-Ley y que ha de entenderse en el sentido de que «la prohibición constitucional haría referencia en este supuesto a elementos estructurales esenciales o generales de la organización y funcionamiento de las instituciones estatales básicas, pero no, en cambio, a cualesquiera otros aspectos accidentales o singulares de las mismas» (161) —salvo que la benevolente ju-

cional», en la obra colectiva *Estudios sobre la Constitución española*, *op. cit.*, págs. 267-326; SANTAMARÍA PASTOR: *Fundamentos de Derecho Administrativo*, I, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988, págs. 627-644; y PABLO SANTOLAYA MACHETTI: *El régimen constitucional de los Decretos-Leyes*, Editorial Tecnos, S. A., Madrid, 1988.

(159) En este sentido, JAVIER GARCÍA ROCA: *El conflicto entre órganos constitucionales*, Editorial Tecnos, S. A., Madrid, 1987, pág. 82, define la categoría como «órganos previstos en la Norma suprema, dotados de funciones propias en el bloque de la constitucionalidad y que no pueden ser suprimidos sin afrontar el procedimiento para la reforma constitucional».

(160) Cfr., STC 6/1983, de 4 de febrero, FJ. 5.º

(161) Cfr., STC 60/1986, de 20 de mayo.

risprudencia constitucional quiera extenderse hasta comprender en la misma el Decreto-Ley analizado en tanto, pese a regular un elemento esencial del funcionamiento de las Comisiones de investigación, únicamente se ocupa de la «comunicación de determinados datos» a su requerimiento, y por ende, nos hallamos ante la disciplina de un aspecto singular de la misma—. No resulta de recibo, consecuentemente, la motivación efectuada en la Exposición de motivos del Real Decreto-Ley 5/1994, de 29 de abril, en cuya virtud la extraordinaria y urgente necesidad se fundamenta en «dar cumplimiento urgente e inaplazable a un mandato parlamentario derivado de una Proposición no de Ley aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados el 26 de los corrientes y trata así de atender a la situación social existente y de favorecer de manera inmediata el mejor funcionamiento de las instituciones y, en particular, de las de carácter parlamentario como las Comisiones de investigación». Dicha motivación de la discrecionalidad en el entendimiento de la circunstancia extraordinaria y urgente es, además, falsa. Debe recordarse al respecto, que el problema de la no remisión de documentación no surge de forma espontánea, sino que en la fecha en que se dicta se trataba de un problema completamente previsible, el cual perfectamente debería haber sido solucionado mediante la presentación del oportuno Proyecto de Ley ante las Cortes Generales a efectos de su tramitación urgente; y precisamente esto es lo que el Parlamento instaba del Gobierno conforme al «mandato parlamentario» aprobado por el Pleno del Congreso a que alude como cobertura su Exposición de motivos. Así se deduce, expresamente, por el mero ejercicio de detenerse, primero, a leer la Proposición no de Ley presentada en el Congreso de los Diputados por el Grupo Parlamentario Socialista (162); segundo, a considerar el debate registrado en la sesión plenaria del Congreso de los Diputados de fecha 26-IV-1994, donde se sustanció la Proposición no de Ley (163); y tercero, a analizar la resolución aprobada por el Congreso en la sesión de referencia, en cuya virtud: «El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a presentar ante la Cámara, en el plazo de treinta días, las reformas legales necesarias que permitan el acceso a cuantas informaciones resulten pertinentes para el buen funcionamiento de las Comisiones de investiga-

(162) El texto de la Proposición no de Ley presentada —calificada y admitida a trámite por la Mesa de la Cámara en su reunión de 3-V-1994— es el siguiente: «El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a presentar ante la Cámara, en el plazo de treinta días las reformas legales necesarias que permitan el acceso a cuantas informaciones resulten pertinentes para el buen funcionamiento de las Comisiones de investigación del Congreso de los Diputados y del Senado, con el único límite de las garantías y el respeto de los derechos constitucionales de las personas». Cfr. *Boletín Oficial del Congreso de los Diputados*, Serie D, número 93, de 3-V-1994, págs. 13-14.

(163) Cfr., *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, V Legislatura, número 66, págs. 3305-3315.

ción del Congreso de los Diputados y del Senado, con los únicos límites previstos en la Constitución española» (164), de donde se colige que se instaba al Gobierno para que presentara la oportuna iniciativa legislativa comprensiva de dichas medidas legales, vía Proyecto de Ley, no que procediera a reformar *per se* el ordenamiento jurídico, introduciendo *pro suo domo* las reformas legales que ha estimado oportunas.

Desde otra perspectiva, el contenido del Real Decreto-Ley comporta en relación con las Comisiones de investigación una pacata reforma, habiéndose perdido una oportunidad nítida para disciplinar de forma general la regulación del *power to send for papers and records*, extendiéndolo a cualesquiera datos, informes o documentos que precisen las Comisiones de investigación constituidas en el Congreso de los Diputados y/o en el Senado, dando la impresión de constituir un parche de emergencia —ajeno a la eubolia— a través del cual el Ejecutivo ha querido hacer expresión de fe de su buena voluntad respecto del desarrollo de las investigaciones parlamentarias. Al margen de lo anterior, el requisito establecido en la letra c) no deja de causar cierto sonrojo, pues, resulta evidente que si una Comisión de investigación de las Cortes Generales recaba una información —por acuerdo de sus miembros y a través del presidente del Congreso de los Diputados o del presidente del Senado—, es obvio que la considera precisa para cumplir la función para la que fueron creadas; mucho más correcto habría sido precisar que la solicitud estuviera pertinentemente motivada, especificando su nexa con el objeto de la investigación.

Pero hay más, la reforma supone, dicho sin ambages, una minusvaloración de los órganos representativos de las Comunidades Autónomas, pues su regulación, articulada sobre la vía del establecimiento de una obligación a la Agencia Tributaria y a las entidades financieras, debería haber extendido su ámbito a las solicitudes —con las cautelas precisas al efecto— evacuadas por las eventuales Comisiones de investigación constituidas en los Parlamentos autonómicos, los cuales, nuevamente y de forma consciente, han sido ignorados, si bien si existe una obligación a la inversa —que no se cuestiona, antes al contrario—, es decir, de remisión de los datos concernientes a personas que desempeñen o hubieran desempeñado su actividad en todas las Administraciones Públicas y, por supuesto, en las de las Comunidades Autónomas.

(164) Cfr., *Boletín Oficial del Congreso de los Diputados*, Serie D, número 93, de 3-V-1994, pág. 14.

3. *La formalización, eficacia jurídica y ulterior tramitación del resultado de los trabajos desarrollados*

Ubicados ya en la fase final del desarrollo de la encuesta, por lo que se refiere al producto de los trabajos de la investigación, sus conclusiones han de plasmarse en un documento que adopta la forma de dictamen —excepción hecha de los artículos 60.4 y 190, segundo párrafo del RS, y 45.5 del RPV, que utilizan la categoría de «informe», generalmente reservada para el documento en el que se reflejan los trabajos de las Ponencias—, que será elevado a la Mesa de la Cámara —con la peculiaridad en el Senado de que la Comisión puede acordar la incorporación al informe de la reproducción taquigráfica de las declaraciones de testigos, conforme al artículo 190, segundo párrafo del RS—, para su ulterior consideración en sesión plenaria (165).

Al respecto, debe destacarse que los reglamentos omiten toda referencia al procedimiento de elaboración del dictamen, lo que ha planteado en la práctica problemas de orden político a los que se ha pretendido revestir de juridicidad, especialmente cuando concurren propuestas de contenido radicalmente dispar, no existiendo un acuerdo entre los miembros de la Comisión sobre las bases, criterios o principios generales del mismo, por lo que sería deseable que se incorporara una referencia en los *interna corporis*, a modo de prescripción supletoria o dispositiva, articulando el procedimiento sobre la base del *iter legis*, con las oportunas modulaciones (166).

(165) Así se refleja en los siguientes artículos: 52.4 del RCD; 60.4 del RS —el cual, no obstante, no establece el carácter imperativo respecto de su debate en el Pleno fijado en los restantes Reglamentos, sino potestativo: «el informe podrá ser debatido en el Pleno»—; 53.4 del RPA; 64.1 del RCA —que especifica el debate del dictamen junto con los votos particulares que presenten los grupos parlamentarios—; 71.3 del RJGPA; 51.4 del RPIB; 49.4 del RPCan; 50.4 del RARC; 61.1 del RCCM; 50.6 del RCCL; 48.3 del RPCat; 50.4 del RAE; 52.4 del RPG; 50.4 del RAM; 44.2 del RARM; 59.4 del RPN; 45.5 del RPV; 41.3 del RDGR; y 51.4 del RCV.

(166) En este sentido, puede constituir un punto de referencia el procedimiento establecido en la Asamblea de Madrid respecto de la denominada «Comisión Ibercoop», a cuyo efecto la Norma 13.1 de las Normas sobre Composición, Organización y Funcionamiento de la Comisión aprobadas por la Mesa de la Cámara en su sesión de fecha 18-X-1994, dispone: «Concluidas las sesiones y trabajos previos de la Comisión de investigación, ésta designará un ponente entre sus miembros, que redactará un informe para su debate y votación en la Comisión de investigación, en el que se harán constar la relación de sesiones y trabajos de la Comisión de investigación y los resultados de las mismas en forma de conclusiones sistematizadas. Los Grupos Parlamentarios podrán presentar enmiendas al Informe en el plazo que fije la Mesa de la Comisión de investigación. Las enmiendas serán debatidas y votadas en la Comisión de investigación. El Dictamen resultante, una vez incorporadas las enmiendas aprobadas, se elevará al Pleno para su debate y votación. Al Dictamen se acompañarán, como votos particulares, las enmiendas que, habiendo sido debatidas y votadas en la Comisión de investigación y no incorporadas al Dictamen, se manifieste

Formalizado el resultado de la investigación, deben precisarse sumariamente algunos extremos referidos tanto a la relevancia jurídica del dictamen como a su tramitación ulterior, cuestión ésta que excede ya de la actuación de la Comisión en sí misma y de los efectos de aquél, pero a la que desde la perspectiva más amplia del análisis de las encuestas que preside este estudio conviene hacer referencia.

Por lo que se refiere a la eficacia del dictamen, deben separarse sus eventuales efectos respecto de los sujetos ajenos a la institución parlamentaria y su eficacia *ad intra*, en la propia Cámara. Constituye una cuestión pacífica considerando nuestro sistema jurídico-positivo que el dictamen carece de efectos vinculantes *ad extra*, o lo que es lo mismo, en ningún caso puede, por una parte, respecto de los restantes poderes públicos y, especialmente, en relación al Poder Judicial, considerarse vinculante, como tampoco lo son las conclusiones aprobadas por el Pleno, conforme establecen inequívocamente la *lex superior* y los distintos reglamentos parlamentarios (167), y ha declarado el Tribunal Constitucional (168), en orden a garantizar la separación de las funciones atribuidas a los distintos poderes del Estado. Los resultados de la encuesta «no tienen aplicación directa» (169), conforme a la propia esencia de la sede parlamentaria en que se generan, y se traducen en juicios de orden político y, eventualmente, en las recomendaciones y/o directivas que las Comisiones puedan formular al Poder Ejecutivo, pero no en juicios jurídicos, o por lo menos en criterios fundados en Derecho a los que el ordenamiento reconozca

expresamente por el Grupo Parlamentario autor de las mismas su pretensión de defenderlas ante el Pleno. Las enmiendas y votos particulares presentados y las votaciones celebradas en la Comisión de investigación y en el Pleno se referirán, en todo caso, a las conclusiones incluidas en el Dictamen».

(167) Así lo establecen el RCD —artículo 52.4— y el RS —artículo 60.3—, precisando que las conclusiones elaboradas por las Comisiones de investigación no serán vinculantes para los Tribunales ni afectarán a las resoluciones judiciales. Esta prescripción —aunque, no contando las Comunidades Autónomas con un Poder Judicial propio y dado su establecimiento en la normativa del ordenamiento interno del Parlamento, resulta superflua—, ha encontrado fiel reflejo en la mayoría de los Parlamentos autonómicos, reiterándose en doce supuestos prácticamente *ad pedem literae* lo dispuesto en el RCD —artículo 53.4 del RPA; artículo 64.1 del RCA; artículo 51.4 del RPIB; artículo 49.4 del RPCan; artículo 50.5 del RARC; artículo 61.1 del RCCM; artículo 50.6 del RCCL; artículo 50.4 del RAE; artículo 50.4 del RAM; artículo 59.4 del RPN; artículo 45.5 del RPV; y artículo 41.3 del RDGR.

(168) Cfr., Auto del Tribunal Constitucional 664/1984, de 7 de noviembre, en cuyo Fundamento Jurídico Primero, conforme a la prescripción constitucional, declara: «Sin que las conclusiones, a que puedan llegar las Comisiones en la investigación de cualquier asunto de interés público, puedan ser vinculantes para los Tribunales, ni afectar a las resoluciones judiciales.»

(169) Cfr., RAMÓN TAMAMES: *Introducción a la Constitución Española*, Alianza Editorial, Madrid, 1980, pág. 120.

la eficacia de cosa juzgada o, siquiera, la de resolución *incidenter tantum*, razón por la cual el dictamen y, en su caso, las ulteriores conclusiones —articuladas formalmente como resoluciones de la Cámara— ven constreñida su eficacia al ámbito en el que surgen y para el cual se producen (170). De otro lado, respecto de los particulares no puede incidir en su esfera jurídica, o dicho con otras palabras, su contenido no puede constituir, modificar o extinguir situación jurídica subjetiva alguna. Sin embargo, el dictamen tiene eficacia jurídica *ad intra*, es decir, en el seno de la institución parlamentaria, por cuanto si bien su naturaleza, en cuanto acto de instrucción, es la de un documento cualificado de trabajo cuyo contenido no vincula la decisión de la Cámara en Pleno (171), los Reglamentos —salvo en el supuesto del Senado— establecen con carácter preceptivo su discusión posterior en el Pleno de la Cámara —el momento de la resolución—, prescripción que, como vimos, no se ha observado en todo caso.

Por otra parte, en cuanto a su tramitación ulterior, tres prescripciones se han generalizado, conforme al modelo del Congreso de los Diputados, relativas a la dirección de los debates en la sesión plenaria; el régimen de publicidad de los mismos, y la publicación de las conclusiones aprobadas por el órgano con capacidad para decidir en sede parlamentaria.

La primera de ellas comporta un apoderamiento expreso a la Presidencia de la Cámara a efectos de ordenar el debate de las conclusiones, conceder la palabra y fijar los tiempos de las intervenciones —artículo 71.3 del RJGPA; artículo 48.3 del RPCat, y artículo 45.5 del RPV (172)—, si bien en la mayoría

(170) En este orden de ideas, JOSÉ LUIS VILLAR PALASÍ y EMILIO SUÑÉ LLINÁS, refiriéndose a las limitaciones de la actividad de las Comisiones de Encuesta en cuanto al control del Poder Judicial, afirman: «Ello es lógico, en cuanto que el Poder Judicial, por ser independiente, está vinculado sólo a la ley, y no es, como la Administración Pública un poder vicarial.» Y añaden con carácter general: «La efectividad jurídica de las conclusiones a las que se llegue después de la investigación no puede ser decidida por las Cortes. Estas sólo tienen a su disposición medios indirectos para darles efectividad, como son la posibilidad de dar cuenta al Gobierno de los resultados [...] para que éste, si lo estima conveniente, adopte las medidas procedentes; o, en el caso de que se aprecien indicios de delito, comunicarlo a la autoridad judicial». Cfr., «El Estado de Derecho y la Constitución», en la obra colectiva *Comentarios a las Leyes Políticas*, tomo I, *op. cit.*, pág. 308.

(171) En este sentido, RECODER DE CASSO: *Op. cit.*, pág. 1176, destaca: «La conclusión de la investigación parlamentaria no puede ser conminatoria, sino que se sustanciará en un informe de la Comisión a la Cámara, correspondiendo a ésta la evaluación de las medidas de orden político y/o legislativo que deban tomarse o sugerirse mediante mociones o mediante Proposiciones de ley.»

(172) Téngase presente que ha desaparecido, con la reforma del Reglamento de 30-VI-1994, la mención expresa al respecto que contenía el originario artículo 41.4 del RDGR.

de las Asambleas se establece al respecto el requisito previo de que sea oída la Junta de Portavoces —artículo 52.4 del RCD; artículo 53.4 del RPA; artículo 51.4 del RPIB; artículo 49.4 del RPCan; artículo 50.4 del RARC; artículo 50.6 del RCCL; artículo 50.4 del RAE; artículo 50.4 del RAM; y artículo 51.4 del RCV—, e incluso en el supuesto del Parlamento de Galicia se precisa la audiencia tanto de la Junta de Portavoces como de la Mesa de la Cámara —artículo 52.4 del RPG—. Excepción la constituye el RS, que establece una ordenación propia y excesivamente rígida del debate, concretándola su artículo 60.4 sobre la base de dos turnos a favor y dos en contra, y la ulterior intervención de los portavoces de los grupos que lo soliciten, sin que ninguna de estas intervenciones pueda exceder de quince minutos.

La segunda prescripción se refiere al régimen de publicidad de las sesiones plenarias en las que se debatan propuestas, dictámenes, informes o conclusiones formuladas por las Comisiones de investigación. En este ámbito, en algunos Parlamentos autonómicos —seis en la actualidad (173)— se reproduce el mismo desatino que rige el desarrollo de la propia encuesta —nuevamente sobre el modelo originario del artículo 63.2 del RCD—, estableciéndose la interdicción de la publicidad de las sesiones del órgano representativo en este supuesto, como si la celebración a puerta cerrada fuera instrumento para permitir una discusión sosegada de donde saliera una decisión objetiva y neutral, fruto del convencimiento racional de los miembros de la Cámara. Recuérdese que la incoherencia y disfuncionalidad de dicha prescripción determinó incluso, pese a lo establecido en el Reglamento, que se levantara el secreto de la sesión plenaria en alguna ocasión, como ocurrió con la sesión celebrada en el Congreso de los Diputados con fecha 28-II-1985, durante el debate de las conclusiones elaboradas por la denominada «Comisión Flick». Sin embargo, la regla general en este supuesto está constituida por el principio de publicidad, salvo que se apruebe la solicitud de sesión secreta por mayoría absoluta, conforme establece el artículo 72 del RS —a petición razonada del Gobierno o de cincuenta senadores—, y recogen —ampliando la legitimación respecto de la propuesta, salvo las peculiaridades destacadas en cada supuesto, a la Mesa de la Cámara, el Gobierno regional, dos Grupos Parlamentarios y una quinta parte

(173) La regla del secreto cuando se debatan propuestas, dictámenes, informes o conclusiones formuladas por las Comisiones de investigación, aparece establecida en los siguientes artículos: 76.3 del RCA; 82.3 del RCCM; 68.2 del RCCL, y 74 del RPN. Idéntica prescripción contenía el artículo 69.2.º del RPG hasta su reforma de 4-X-1994. El secreto también impera en el RPIB, si bien su artículo 63.2 permite como excepción que el Pleno sea público por acuerdo de la Mesa, aceptado por la Junta de Portavoces. En la misma línea el RPCan impone la interdicción de la publicidad, salvo que, por razón de interés público, la Mesa y la Junta de Portavoces acuerden por unanimidad la publicidad de las sesiones (artículo 62.2.º).

de sus miembros— el artículo 68.3 del RPA —que requiere respecto de los miembros de la Cámara una décima parte—, el artículo 60.3 del RARC, el artículo 60.1.3 del RPCat, el artículo 68.3 del RAE —que eleva el *quorum* para la solicitud a la décima parte de los miembros de la Cámara—, el artículo 53.1.c) del RPV —que precisa para la iniciativa tres Grupos o un tercio de sus miembros—, el artículo 46.3.2 del RDGR, y el artículo 59.3 del RCV —que rebaja respecto de los Grupos el requerimiento a uno, ampliando sin embargo a la décima parte de sus miembros la exigencia para la iniciativa—. Esta regla general, solventando la disfuncionalidad originariamente establecida, se ha acogido de forma expresa en la reforma del RCD de 16-VI-1994 —artículo 63.2—, en cuya virtud la iniciativa puede proceder de la Mesa, del Gobierno, de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara— y en la modificación de 4-X-1994 del RPG —artículo 69.3, con idénticos sujetos legitimados para efectuar la propuesta—. Por su parte, en esta misma dirección, pero elevando a dos tercios de sus miembros el *quorum* preciso para declarar la sesión a puerta cerrada, el RARM en su artículo 84.2. Finalmente, deben destacarse el RJGPA, que dispone que serán secretas «si así se acuerda en cada caso por la Mesa» —artículo 83.2—, y el RAM, que en su artículo 60.2 dispone el secreto de la sesión cuando las conclusiones formuladas por las Comisiones de investigación «afecten al Estatuto de los Diputados», rigiendo en otro caso la prescripción general de publicidad salvo acuerdo en contrario por mayoría absoluta, establecida en el artículo 60.3 —con la única peculiaridad respecto de la propuesta de rebajar el requisito en el caso de los Grupos Parlamentarios a una formación—.

Finalmente, una vez sometido el dictamen al Pleno de la Cámara, constituye un principio general la publicación de las conclusiones aprobadas en el *Boletín Oficial* del correspondiente órgano representativo y su comunicación al Ejecutivo respectivo, sin perjuicio de que la Mesa de la Cámara, si lo considera oportuno, decida dar traslado de las mismas al Ministerio Fiscal, para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas (174). En este sentido, de

(174) Cfr., artículos: 52.5 del RCD; 53.5 del RPA; 64.2 del RCA; 71.4 del RJGPA; 51.5 del RPIB; 49.5 del RPCan; 50.5 del RARC; 61.1 del RCCM —que dispone su comunicación también «a quien proceda», no concretando si el órgano rector de la Cámara es el competente para acordar su remisión al Ministerio Fiscal—; 50.7 del RCCL; 48.4 del RPCat —que omite la referencia a su publicación—; 50.5 del RAE; 52.5 del RPG; 50.5 del RAM; 44.2 del RARM —que impone la comunicación tanto al Consejo de Gobierno como a la Administración afectada, sin determinar quien decide su traslado al Ministerio Fiscal—; 59.5 del RPN; 41.3 del RDGR —que no se refiere a su publicación—; y 47.5 del RCV. Un sistema peculiar se establece en el RPV, cuyo artículo 45.6 dispone que si en el curso de sus trabajos las Comisiones de investigación o de encuesta apreciaren indicios de delito, lo comunicarán a la autoridad judicial, estando prevista —artículo

forma prácticamente uniforme, se establece la publicación, junto a las conclusiones aprobadas por la mayoría, de los votos particulares rechazados, a petición del grupo proponente (175).

Y permítaseme concluir con una metáfora literaria. Como en la conocida novela de Gabriel García Márquez, *Crónica de una muerte anunciada*, la virtualidad de las Comisiones de investigación o de encuesta no radica en su desenlace, que de todos es conocido desde el primer instante, sino en la embriagadora narración de los hechos y en la ulterior reflexión y valoración personal que cada uno de nosotros y la opinión pública en su conjunto puede efectuar. Reconocer y regular normativamente esa realidad constituye la vía lógica y necesaria si se quiere consolidar una institución esencial en el ordenamiento parlamentario. En otro caso, el atezado panorama de las encuestas parlamentarias seguirá presidiendo su desarrollo en nuestras Cámaras representativas.

lo 45.8—, la comunicación al Gobierno Vasco una vez concluida la investigación o encuesta, si bien no se efectúa referencia a la publicación. Por su parte, el RS en su artículo 60, apartado 3, abre la posibilidad de declarar en su totalidad o parcialmente, «en caso necesario», el carácter reservado de las conclusiones de estas Comisiones, sistema que al margen de desconocer la verdadera esencia de la institución parlamentaria —casando mal con las artificiosas propuestas de potenciar la Cámara Alta por la vía de convertirla en el foro de desarrollo de las encuestas que tengan lugar en las Cortes Generales—, plantea problemas interpretativos, toda vez que no se establece el órgano legitimado para adoptar la decisión ni el *quorum* preciso al efecto, que debería ser la propia Comisión por mayoría absoluta de sus miembros, en cuanto del tenor literal del precepto comentado se deduce que, frente al supuesto del Congreso de los Diputados, las conclusiones de los trabajos de estas Comisiones son publicadas antes de su discusión por el Pleno, y las sesiones tanto de la Comisión como del Pleno responden a la regla general de publicidad, salvo acuerdo en contrario por mayoría absoluta. Por su parte, el apartado 5 del precepto de referencia prevé la comunicación en su caso al Ministerio Fiscal de las conclusiones aprobadas por el Pleno, sin especificar el órgano competente, ni la comunicación al Gobierno de la Nación.

(175) Con excepción de los supuestos del Senado, el Parlamento catalán, la Asamblea Regional de Murcia, el Parlamento del País Vasco y la Diputación General de La Rioja, la publicación a petición del Grupo proponente de los votos particulares rechazados se regula de forma uniforme en los restantes Parlamentos, así: artículo 52.6 del RCD; artículo 53.6 del RPA; artículo 64.3 del RCA; artículo 71.5 del RJGPA; artículo 51.6 del RPIB; artículo 49.6 del RPCan; artículo 50.6 del RARC; artículo 61.2 del RCCM; artículo 50.8 del RCCL; artículo 50.6 del RAE; artículo 52.6 del RPG; artículo 50.6 del RAM; artículo 59.6 del RPN; y artículo 47.6 del RCV.

NOTAS