

¿El reconocimiento del derecho de la minoría a crear Comisiones de investigación resultaría suficiente para un ejercicio eficaz del control parlamentario?

Rosario García Mahamut
Catedrática de Derecho Constitucional
Universidad Jaume I

SUMARIO: I. CONSIDERACIONES GENERALES.— II. CUESTIONES JURÍDICAS RELEVANTES EN MATERIA DE CONTROL PARLAMENTARIO Y COMISIONES DE INVESTIGACIÓN.— III. CUATRO PROPUESTAS DE REFORMA NECESARIAS PARA GARANTIZAR A LA MINORÍA PARLAMENTARIA UN EJERCICIO EFICAZ DE CONTROL PARLAMENTARIO A TRAVÉS DE LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN.— IV. OTRAS PROPUESTAS BÁSICAS Y ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES.

1. CONSIDERACIONES GENERALES

La Constitución de 1978, como de todos es sabido, dio un paso histórico al reconocer en su artículo 76 la posibilidad de que el Congreso y el Senado y, en su caso, ambas Cámaras conjuntamente, pudieran acordar la creación de Comisiones de investigación para cualquier asunto de interés público¹. Sin

¹ La relación de estudios realizados en torno a las Comisiones de Investigación es muy prolija e inabarcable en un análisis como el que nos ocupa y, sin perjuicio de la existencia de interesantes artículos al respecto, recomendamos la consulta de las siguientes monografías: R. GARCÍA MAHAMUT: *Las Comisiones parlamentarias de investigación en el Derecho Constitucional español*, McGraw-Hill, Madrid, 1996; I. TORRES MUÑOZ: *Las Comisiones parlamentarias de investigación*, CEPC, Madrid, 1998; M. TORRES BONET: *Las Comisiones de investigación, instrumentos de control parlamentario del Gobierno*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1999; A. GUDE FERNÁNDEZ: *Las Comisiones parlamentarias de investigación*, Servicio de Publicacio-

embargo, la elevación a rango constitucional de las Comisiones de investigación parlamentarias no se hizo acompañar de un reconocimiento constitucional a la minoría parlamentaria del derecho a la creación de este tipo de Comisiones parlamentarias, tal y como ha sucedido en otros ordenamientos como, por ejemplo, el alemán² o el portugués³.

Si nuestra Carta Magna no reconoció este derecho a la minoría parlamentaria, el Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD), en su artículo 52, establece, por un lado, que los sujetos legitimados para proponer la creación de Comisiones de investigación, en el seno del Congreso de los Diputados, son: el Gobierno, la Mesa, dos Grupos Parlamentarios o la quinta parte de los miembros de la Cámara. Por otro lado, señala este mismo artículo que corresponde al Pleno del Congreso acordar la creación de Comisiones de investigación para cualquier asunto de interés público. En este sentido, y a pesar de que nada se establece en torno a la mayoría precisa para constituir este tipo de Comisiones, entendemos que la regla a aplicar es la establecida en el apartado 2 del artículo 79 CE, lo que implica que el acuerdo de creación de las Comisiones de investigación debe ser aprobado por la mayoría de los miembros presentes.

En consecuencia, el RCD, al igual que el Reglamento del Senado, no configura un derecho de la minoría a la creación de este tipo de Comisiones, y a pesar de la reforma sufrida por el artículo 52 RCD, el 16 de junio de 1994, éste es un aspecto que no se ha visto modificado.

En efecto, nuestros constituyentes, siguiendo el ejemplo italiano, se trajeron de esta posibilidad y, al igual que en Italia, la falta de un reconocimiento expreso de un derecho de la minoría parlamentaria a crear Comisiones de investigación ha generado un descarnado debate político y doctrinal que pone en tela de juicio la eficacia de las Comisiones de investigación parlamentarias en un sistema parlamentario de Gobierno. A estos efectos, podemos

nes de la Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 2000 y M. F. MASSO GARROTE: *Poderes y límites de la investigación parlamentaria en el Derecho constitucional español*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2002.

² Recordemos que, previamente a la Ley Fundamental de Bonn, la Constitución de Weimar en su art. 34 reconocía al *Reichstag* la obligación de crear este tipo de Comisiones cuando lo solicitara una quinta parte de los Diputados. Véase, al respecto, las propuestas realizadas por Max Weber sobre el Derecho parlamentario de encuesta y cuya influencia fue decisiva en la redacción de este artículo. Entre otras cosas, Weber evidenciaba que «el derecho ha de crearse absolutamente como Derecho minoritario (digamos, por ejemplo, a petición de 100 diputados) y, por supuesto, con el derecho de la minoría a representación, interrogación e informe accesorio, aunque sólo fuera para oponerse en el futuro a toda posible 'política mayoritaria' parlamentaria y sus peligros conocidos...» (M. WEBER: «Parlamento y Gobierno en el nuevo ordenamiento alemán», *Escritos Políticos*, vol. I, México, 1982, p. 113). Por su parte, la Ley Fundamental, siguiendo la senda iniciada por la Constitución de Weimar, en su art. 44.1 constitucionaliza el derecho y el deber del *Bundestag* de nombrar una Comisión de investigación, que deberá reunir las pruebas necesarias, a petición de una cuarta parte de sus miembros.

³ Tras la reforma constitucional de 1982, la Constitución Portuguesa de 1976 mandata, en su art. 181.4, la creación obligatoria de Comisiones de *inquérito*, cuando éstas sean solicitadas por un quinto de los Diputados de la Asamblea en el ejercicio de sus funciones, con el máximo de una por Diputado y período de sesiones. Sobre los límites, objeto y tipos de Comisiones de investigación en este ordenamiento puede consultarse, entre otros, J. MIRANDA: «Sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito», *Direito e Justiça*, XIV, 1/2000, p. 33 y ss. Véase, asimismo, C. LÓPEZ DO REGO: «Inquéritos parlamentares e processo penal», *Revista do Ministério Público*, n. 56, 1993, p. 193 y ss.

recordar la ya clásica acuñación de PACE al referirse a las encuestas parlamentarias como «strumento di governo de la maggioranza»⁴.

No cabe duda de que la opción de elevar a rango constitucional un derecho de la minoría a crear Comisiones de investigación se encuentra en íntima conexión con la función que el constituyente consideró que debían desarrollar este tipo de Comisiones parlamentarias y, por ende, entronca directamente con la naturaleza de las mismas. Así, mientras en el ordenamiento alemán las *Untersuchungsausschüsse* se configuran como un claro instrumento de control parlamentario —precisamente, el hecho de que la minoría aspire a conseguir el poder permite suponer que ésta, como subraya STEIN, «tratará cuidadosamente de descubrir cualquier falta en aquéllos a los cuales quiere desplazar. Ésta es la razón por la que la mayoría de los medios de control, tanto en la Ley Fundamental como en el Reglamento del *Bundestag*, se confieran como derechos de las minorías que pueden ser ejercitados contra la voluntad de los partidos gobernantes»⁵—, en el ordenamiento italiano, sin embargo, la naturaleza del poder de las *Inchieste* parlamentarias entronca directamente con una visión instrumental de las mismas, en tanto en cuanto éstas sirven para facilitar las funciones legislativas y de orientación y control político⁶. Ciertamente, desde esta perspectiva, se ha distinguido tradicionalmente⁷ entre encuestas «políticas» y «legislativas», según se dirigieran a adquirir elementos para la posterior orientación y control parlamentario o para la sucesiva legislación.

II. CUESTIONES JURÍDICAS RELEVANTES EN MATERIA DE CONTROL PARLAMENTARIO Y COMISIONES DE INVESTIGACIÓN

En esta línea argumental debemos profundizar en la falta de reconocimiento constitucional de un derecho de la minoría parlamentaria a crear Comisiones de investigación.

Falta de reconocimiento que se reitera a nivel reglamentario. En concreto, el artículo 52.1 RCD determina los sujetos legitimados para proponer la creación de Comisiones parlamentarias de Investigación:

⁴ En sentido contrario, *vid.* S. TOSI y A. MANNINO: *Diritto Parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1999, pp. 393 y 394.

⁵ E. STEIN: *Derecho Político*, Aguilar, Madrid, 1972, p. 73. Debemos añadir, por lo demás, que al *Bundestag* la Ley Fundamental no le reconoce ni el derecho ni el deber de crear Comisiones de investigación. Lo que se explica teniendo en cuenta que el *Bundestag* se compone de miembros de los Gobiernos de los *Länder* que los designan y que los cesan. Ello abunda en el perfil de las Comisiones de investigación, en la República Federal Alemana, como instrumentos de control del Parlamento sobre el Gobierno.

⁶ «Il potere d'inchiesta assume, nel complesso delle attribuzioni delle Camere un carattere essenzialmente strumentale, finalizzato cioè all'una o all'altra delle funzioni parlamentari principali che sono -come è noto- la legislazione, l'indirizzo, il controllo» (V. DI CIOLÒ: *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milano, 1987, p. 530).

⁷ *Vid.* A. PACE: «Art. 82», *Comentario della Costituzione*, a cura di Giuseppe Branca, Soc. Ed. del Foro Italiano, Bologna, 1979, p. 316.

«El Pleno del Congreso, a propuesta del Gobierno, de la Mesa, de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara, podrá acordar la creación de una Comisión de investigación sobre cualquier asunto de interés público».

Como puede observarse, el Reglamento del Congreso de los Diputados de 1982 incrementó, gravosamente, las exigencias de legitimación para proponer la creación de Comisiones de investigación⁸. Recordemos que el artículo 124.1 del Reglamento Provisional del Congreso establecía que el Congreso, a «propuesta de su Presidente, del Gobierno, de un Grupo parlamentario o de cincuenta Diputados», podía acordar la apertura de una investigación o encuesta sobre determinada cuestión.

Como bien evidenció SANTAOLALLA, el fortalecimiento de la mayoría en el nuevo RCD (art. 52.1) demuestra el carácter *extraordinario* de las Comisiones de investigación⁹. Sin embargo, y a pesar de que el RCD de 1977 legitimaba a una minoría para solicitar la creación de una Comisión de investigación, no se optó por consolidar un derecho de la minoría a la creación de Comisiones de investigación. Tanto el Reglamento Provisional del Congreso de los Diputados de 1977 como el actual ubican la decisión de crear la Comisión de investigación en el Pleno del Congreso y, además, no debemos olvidar que las decisiones del Pleno se adoptan por mayoría¹⁰. Por lo tanto, en el RCD ni se configura un derecho de la minoría a solicitar la creación de este tipo de Comisiones —como sucede en el ordenamiento italiano— ni un deber de la mayoría a crearlas —como sucede en el ordenamiento alemán—. Por lo demás, y a pesar de la reforma sufrida por el artículo 52 RCD, el 16 de junio de 1994, éste es un aspecto que no se ha visto modificado y difícilmente se verá modificado tal y como ha demostrado la sucesión de mayorías absolutas en nuestra historia parlamentaria.

Sin embargo, si una idea late en torno a la posible reforma de las Comisiones de investigación es que si se atribuye su ejercicio a la minoría se fortalecerá, sin duda, este tipo de Comisiones. En efecto, son numerosas las ocasiones

⁸ En el Senado, por el contrario, el número de Senadores que se requiere para solicitar la creación de Comisiones de investigación es proporcionalmente inferior al requerido en el Congreso. El art. 59.1 RS dispone: «El Senado, a propuesta del Gobierno o de 25 Senadores que no pertenezcan al mismo Grupo Parlamentario, podrá establecer Comisiones de investigación o Especiales para realizar encuestas o estudios sobre cualquier asunto de interés público. Su constitución se ajustará a lo dispuesto en el artículo 52».

Quizás esta regulación no responde a un deseo consciente de reconocer a la minoría parlamentaria el derecho a solicitar la creación de una Comisión de investigación. Probablemente, haya influido en la legitimación señalada el que este precepto regule, también, la posibilidad de proponer la creación de Comisiones de estudio, cuya naturaleza es sustancialmente diferente a la de las Comisiones de investigación.

⁹ F. SANTAOLALLA: *El Parlamento y sus instrumentos de información (preguntas, interpelaciones y Comisiones de investigación)*, Edersa, Madrid, 1982, p. 249.

¹⁰ Es cierto que nada se establece en torno a la mayoría precisa para constituir Comisiones de investigación. Por ello entendemos, como RECODER DE CASSO (*op. cit.*, p. 1178), que en principio la regla a aplicar es la establecida por el art. 79.2 de la Constitución en relación con el apartado 1º del mismo artículo. El art. 79.2 viene a disponer que, sin perjuicio de las mayorías especiales que establezca la Constitución o las leyes orgánicas y las que para elección de personas establezcan los Reglamentos, los acuerdos adoptados por las Cámaras, para ser válidos, deberán ser aprobados por la mayoría de los miembros presentes.

en que aparece vinculada la eficacia de las Comisiones de investigación al hecho de que la minoría parlamentaria haya puesto en funcionamiento este mecanismo. No obstante, no se debe perder de vista, por un lado, que en aquel ordenamiento, como el alemán, en el que existe un deber de la mayoría parlamentaria de crear una Comisión de investigación cuando lo solicite una cuarta parte del *Bundestag*, también se pone en entredicho la funcionalidad de estas Comisiones parlamentarias. Se alega, en este sentido, que una vez creada la Comisión de investigación es siempre y en todo caso la mayoría la que decide los derroteros de la investigación. Es decir, por mayoría, y sólo por mayoría, se van adoptando todas las decisiones que debe tomar la Comisión, restándosele con ello una eficacia real a la labor investigadora desempeñada por la Comisión. En este sentido hay que añadir que, si bien habría que profundizar en una mejora normativa de los instrumentos de control parlamentario que permita a la minoría ejercer un control efectivo sobre el Gobierno¹¹, lo que resultaría completamente inaceptable es que la mayoría tuviese que estar sometida a los dictados de la minoría, no representativa del sector mayoritario de la sociedad.

Ahora bien, trasladado todo ello a las mayorías necesarias para proponer la creación de Comisiones de investigación, así como a la mayoría exigida para acordar su creación en el Congreso de los Diputados, debemos señalar que la configuración de las Comisiones de investigación responde a una opción entre dos modelos. El Congreso ha optado por configurar a las Comisiones de investigación como instrumentos extraordinarios de inspección cuya puesta en marcha exige, en primer lugar, que una minoría reforzada solicite su creación y, en segundo lugar, que una mayoría simple acuerde su creación. Esto último implica una posición intermedia entre aquellos ordenamientos en los que se exige una mayoría absoluta para su creación y aquéllos en los que su creación se configura como un derecho de la minoría. La opción adoptada por nuestro legislador implica que en Gobiernos respaldados por mayorías absolutas se sustrae la posibilidad de accionar este mecanismo de inspección a la minoría¹²

¹¹ Nos identificamos plenamente con la tesis mantenida por J. F. LÓPEZ AGUILAR, quien considera que un «eventual reforzamiento de las posibilidades de las que la Minoría opositora dispone para instrumentar correctamente, en sede institucional (vale decir, *parlamentaria*), las funciones de control ... reportaría probablemente dos importantes beneficios: A) Contribuiría a evitar el distorsionante recurso a mecanismos ajenos a la lógica del tipo (*judicialización* de puros conflictos políticos, *recursos constitucionales* contra las opciones legislativas de la mayoría ...), con la consiguiente recuperación que tal cosa supondría de parte del prestigio perdido por la institución parlamentaria. B) Ayudaría a combatir el peligroso descrédito de la *significación de la Minoría en democracia*» (*Minoría y Oposición en el parlamentarismo*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991, p. 261).

¹² Conviene puntualizar que si se parte del hecho de que las Comisiones de investigación se crean para obtener simplemente información sobre cualquier asunto de interés público, presupuesto del cual parte un importante sector doctrinal no resulta en absoluto descabellada la idea que por mayoría se opte pedir una determinada información. Éste es el principio que rige cuando se otorga la facultad de solicitar información a las Comisiones parlamentarias en general. Sin embargo, si entendemos que las Comisiones de investigación constituyen instrumentos de inspección para investigar cualquier asunto turbio en el cual el Gobierno o la Administración se han visto implicados pudiéndosele exigir responsabilidades políticas, no cabe duda de que la puesta en marcha de este mecanismo de inspección por parte de la minoría resultaría descabale.

y, sin embargo, en Gobiernos no apoyados por mayorías absolutas la voluntad de crear este tipo de Comisiones dependerá, en principio, de la voluntad de todas aquellas fuerzas políticas que integren la oposición¹³.

Si atendemos al hecho de que a partir de 1982, hasta la actual VII Legislatura, la realidad política se ha caracterizado por la subsistencia de Gobiernos respaldados por mayorías absolutas, salvo en la V y VI Legislaturas, podemos afirmar que, hasta ese momento, las Comisiones de investigación creadas en el seno del Congreso de los Diputados han dependido de la voluntad de la mayoría gobernante, planteándose la investigación, por lo demás, en aquellos términos que, en última instancia, decidía la mayoría. Ello ha conducido a que algún autor afirme que «La decisión de dejar en las exclusivas manos del Pleno la constitución de una Comisión de investigación ha supuesto en nuestra práctica parlamentaria, en razón de las mayorías absolutas de las que ha disfrutado el Gobierno en las II, III y IV Legislaturas, la absoluta ineficacia de las mismas»¹⁴. Considerando, no obstante, al igual que RECODER DE CASSO, que «no existe obstáculo alguno para que los Reglamentos parlamentarios vinculen la formación obligada de una Comisión de investigación a la petición de una minoría cualificada»¹⁵, nos parece que una afirmación como la anterior merece ser matizada.

Entre otros argumentos, no faltan en nuestra doctrina numerosas voces que, al igual que sucede en el ordenamiento italiano, defienden el carácter instrumental de las Comisiones de investigación previstas en el artículo 76 CE. Esto es, consideran que las Comisiones de investigación constituyen un medio de obtención de información al servicio de cualesquiera de las funciones que el artículo 66 CE otorga a las Cortes Generales. No encontramos, en principio, justificación alguna para que la creación de una Comisión de investigación cuya primera y última razón de ser consista en la obtención de información sobre un asunto de gran complejidad, de interés público, que requiera ser legislado o sobre el que se pretenda una reforma legislativa, deba ser reconocido como un derecho de la minoría parlamentaria¹⁶. Cuestión diferente lo constituye el hecho de que las Comisiones de investigación se conciban como un medio parlamen-

¹³ Un estudio pormenorizado de la Oposición parlamentaria en nuestro ordenamiento constitucional lo realiza J. F. LÓPEZ AGUILAR: *La Oposición parlamentaria y el orden constitucional*, CEC, Madrid, 1988.

¹⁴ J. DE ESTEBAN y P. J. GONZÁLEZ-TREVIANO: *Curso de Derecho Constitucional Español*, vol. III, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1994, p. 597.

En efecto, la vinculación de la eficacia de las Comisiones de investigación a la posibilidad de que una fracción de la minoría pueda decidir su creación ha sido puesta de relieve por un importante sector de nuestra doctrina, entre otros, J. GARCÍA MORILLO: *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, p. 178; F. RUBIO LORENTE: «El control parlamentario», *Revista Parlamentaria de Habla Hispana*, núm. 1, 1985, p. 102; F. FERNÁNDEZ SEGADO: «Crónica parlamentaria: las novedades del Derecho Parlamentario español en 1989», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 2, Asamblea Regional/Universidad de Murcia, 1990, p. 245.

¹⁵ E. RECODER DE CASSO, *op. cit.*, p. 1178.

¹⁶ Es por ello que nos parece contradictorio acoger la posición que mantiene en nuestra doctrina, entre otros, SANTAOLALLA sobre las Comisiones de investigación, calificándolas como un «instrumento reforzado de información» [F. SANTAOLALLA: *El Parlamento y sus instrumentos de información (preguntas, interpellaciones y Comisiones de investigación)*..., p. 152], para, inmediatamente, destacar la ineficacia de este instrumento cuando no se le reconoce a la minoría parlamentaria un derecho de crear este tipo de Comisiones.

tario que sirva al esclarecimiento de situaciones anómalas e irregulares en el ámbito de acción del Gobierno. En este último supuesto, sí que se justificaría un derecho de la minoría parlamentaria a crear Comisiones de investigación.

Por otro lado, entendemos que el problema no se cifra tanto en la capacidad inmediata de que a la minoría parlamentaria se le conceda el derecho a crear este tipo de Comisiones si, una vez creadas, durante el *iter* investigador, la minoría no puede ejercitar un efectivo control parlamentario. Ello obliga, no cabe duda, a analizar desde el prisma de este objetivo todo el *iter* procedimental de sus actuaciones.

Merece la pena llamar la atención sobre el hecho de que, con independencia de que la quinta parte de los miembros del Congreso o dos grupos parlamentarios¹⁷ estén legitimados para proponer la creación de una Comisión de investigación, se le conceda la misma facultad a la Mesa de la Cámara y al Gobierno, atribución que nos merece una valoración negativa en la que profundizaremos en el próximo epígrafe.

Avanzamos, sin embargo, que la atribución al Gobierno de la facultad de proponer la creación de Comisiones de investigación no resulta lógica al tratarse de una previsión del Reglamento parlamentario sin el suficiente amparo constitucional. La Constitución reconoce tanto al Congreso como al Senado la facultad de nombrar Comisiones de investigación. Y son las Cámaras las únicas legitimadas para decidir sobre la existencia de este tipo de Comisiones parlamentarias. No se entiende, pues, la atribución de esta facultad al Gobierno, máxime si partimos de la concepción de que las Comisiones de investigación constituyen auténticos instrumentos de control del Legislativo sobre el Ejecutivo¹⁸.

Por lo que respecta a la facultad de proponer la creación de Comisiones de investigación a la Mesa del Congreso de los Diputados, nuestra disconformidad se fundamenta en la naturaleza del órgano que no debe catalogarse como de decisión política. Incluso, en relación con la iniciativa que le otorga el artículo 52.1 RCD a la Mesa del Congreso de los Diputados para proponer Comisiones de investigación, se nos plantea una duda de carácter práctico. La Mesa es el órgano colegiado rector de la Cámara, pero ¿mediante qué procedimiento toma ésta sus decisiones? Parece lógico pensar que la decisión de proponer la creación de una Comisión de investigación será adoptada por mayoría simple de sus miembros.

Para finalizar este epígrafe, conviene realizar una mención sobre los sujetos legitimados para proponer la creación de Comisiones de investigación de com-

¹⁷ La facultad de que los Grupos parlamentarios *per se* puedan solicitar la creación de una Comisión de investigación constituye una demostración más de que los Grupos parlamentarios, en palabras de Saiz Arnaiz, son los sujetos privilegiados de la actividad parlamentaria (A. SAIZ ARNAIZ: *Los Grupos parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1989, p. 287).

¹⁸ Esto ha llevado a un sector de la doctrina a dudar sobre la naturaleza de las Comisiones de investigación como instrumentos de control «pues no tiene mucho sentido que el Gobierno, que puede fiscalizarse a sí mismo pida al Parlamento que lo investigue» (A. ARCE JANARIZ: «Creación, composición y órganos directivos de las Comisiones parlamentarias», *Las Comisiones parlamentarias*, Parlamento Vasco, Vitoria, 1994, p. 258).

posición mixta Congreso-Senado. El Reglamento del Congreso de los Diputados no regula expresamente esta posibilidad a pesar de que la Constitución prevea que, «en su caso, ambas Cámaras conjuntamente¹⁹, podrán nombrar Comisiones de investigación». El Reglamento del Senado, a diferencia de lo dispuesto en el RCD, sí que contiene un precepto en el que acoge el supuesto de creación de Comisiones de investigación de carácter mixto. El artículo 59.2 RS establece: «En el caso de que la propuesta se refiera a una Comisión mixta del Congreso de los Diputados y del Senado, su constitución requerirá la previa aprobación de ambas Cámaras. Si la propuesta se presentase y aprobase en el Senado, se dará traslado inmediato de la misma al Congreso».

Entendemos que, en el supuesto de que la Comisión de investigación que se pretenda crear sea de composición mixta Congreso-Senado, la normativa a aplicar, en cuanto a los sujetos legitimados para ejercer la iniciativa, no puede ser otra que la prevista en el artículo 52.1 RCD, en el supuesto de que surja en el Congreso, y la prevista en el artículo 59. 1 RS, en el caso de que la propuesta surja del Senado.

A modo de ilustración, durante las siete Legislaturas de nuestro actual régimen democrático, debemos señalar que la Comisión de investigación conjunta Congreso de los Diputados-Senado fue propuesta precisamente por el Gobierno²⁰. La propuesta del Gobierno fue presentada el 7 de septiembre de 1981²¹, debatida en el Congreso de los Diputados los días 15, 16 y 17 de septiembre²² y aprobada en el Senado el 23 de septiembre de 1981²³.

III. CUATRO PROPUESTAS DE REFORMA NECESARIAS PARA GARANTIZAR A LA MINORÍA PARLAMENTARIA UN EJERCICIO EFICAZ DE CONTROL PARLAMENTARIO A TRAVÉS DE LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN

Un fortalecimiento de las Comisiones de investigación como auténticos instrumentos de control parlamentario sobre la acción del Gobierno exige

¹⁹ La expresión «ambas Cámaras conjuntamente», en opinión de RECORDER DE CASSO, «aunque ... evoca las sesiones conjuntas, sin embargo aquí estamos ante un adverbio de tiempo que significa a un mismo tiempo» (*Diccionario de la Real Academia Española*), lo que nos deja perplejos respecto a la posibilidad de formar Comisiones bicamerales, pues el sentido del texto es, más bien, que Congreso y Senado pueden nombrar simultáneamente una Comisión de investigación sobre un asunto de interés público, pero cada Cámara la suya y no una Comisión Mixta de diputados y senadores. Pese a ello entendemos que la intención del constituyente ... apunta en la dirección de las Comisiones bicamerales y que a los Reglamentos toca regular el procedimiento de formación» (*Comentarios a la Constitución ...*, p. 1178).

²⁰ Se trataba de la Comisión especial de investigación conjunta Congreso de los Diputados-Senado sobre los hechos derivados del proceso tóxico, debido al consumo de aceite adulterado y objeto de comercialización clandestina.

²¹ *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, n.º 740-I, de 9 de septiembre de 1981, pp. 1887 y 1888.

²² *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 180, pp. 10757 a 10801, núm. 181, pp. 10803 a 10847 y núm. 182, pp. 10850 a 10872 y 10884 a 10948.

²³ *Diario de Sesiones del Senado*, núm. 117, de 23 de septiembre de 1981, pp. 5862 a 5874. Fue publicada en el *Boletín General del Senado*, núm. 106, de 25 de septiembre de 1981, p. 3222.

tener en cuenta, irremediabilmente, una serie de elementos que quedarán articulados a través de cuatro propuestas.

Primera propuesta. Habrá que apostar por sustraer como sujeto habilitado para presentar la iniciativa de creación de este tipo de comisiones al Gobierno. Una apuesta decidida por la eficaz función controladora de estas comisiones debe evitar la participación del Gobierno, sujeto activo, la mayor parte de las veces, del objeto de la inspección en las distintas vertientes en que esta se manifestara.

La atribución de esta facultad al Gobierno, prevista en el artículo 52.1 RCD, ha encontrado amparo doctrinal recurriéndose a la siguiente argumentación: una Comisión de investigación, aunque nada se dice expresamente al respecto, podría crearse mediante ley y, en este caso, la iniciativa legislativa le correspondería también al Gobierno. Si ésta fuera la única explicación posible, sin embargo, resultaría ciertamente reiterativa la mención al Gobierno —ello con independencia de las posiciones que he mantenido en contrario sobre la creación de Comisiones de investigación por ley—. El argumento a través del cual se reconoce al Gobierno la facultad de ejercer la iniciativa legislativa es el que latiría para legitimarle en la propuesta de creación de Comisiones de investigación.

No obstante, desde la perspectiva del análisis jurídico vigente, un argumento que justificara plenamente el reconocimiento de la facultad del Gobierno para proponer la creación de Comisiones de investigación vendría a ser el siguiente: si las Comisiones de investigación constituyen auténticos mecanismos creadores de opinión pública, se generaría una situación de desigualdad de oportunidades en aquellos casos en los que la oposición parlamentaria amenazase con la propuesta de creación de una Comisión de investigación para investigar una actuación cuasi-delictiva del Gobierno o de altos cargos. De esta forma, en un auténtico clima de sospecha extendido a la opinión pública, si el Gobierno tomase la iniciativa de crear una Comisión de investigación con el objeto de investigar los hechos que se le imputan lavaría, en cierto modo, la imagen de presunta culpabilidad ya transmitida a la opinión pública restableciendo de esta forma su credibilidad²⁴.

Una apuesta decidida que trate de sistematizar de forma jurificada a las Comisiones de investigación como efectivos instrumentos de control parlamentario debe incidir en el dato jurídico de no presentar al Gobierno como sujeto legitimado de tal iniciativa²⁵.

Para compensar la balanza apuntada una alternativa que quizá no conenga despreciar sería reconocer la iniciativa al Gobierno para crear comisio-

²⁴ Un ejemplo bastante ilustrativo de lo que planteamos lo constituye, a nuestro juicio, la propuesta de creación de la Comisión de investigación sobre financiación de partidos políticos y otros extremos, constituida durante la II Legislatura. Esta Comisión se aprobó fruto de una proposición no de ley presentada por el Grupo parlamentario Socialista a raíz de unas informaciones publicadas en el Diario *La Vanguardia*.

²⁵ En esta línea quisiera señalar que el argumento jurídico de que la iniciativa gubernamental encuentra amparo en el objeto constitucional de las mismas «cualquier asunto de interés público» no resulta óbice para sustraer reglamentariamente al Gobierno del ejercicio de tal iniciativa.

nes no permanentes de estudio sobre determinados aspectos de interés público. En todo caso, y debe ser una vez más subrayado, el grupo parlamentario que sustenta al Gobierno siempre podría solicitar la creación de la Comisión de investigación. Sustraer tal facultad al Gobierno quizás incidiera en la ausencia de la tentación tendente de proponer la creación de Comisiones de investigación que tuviesen por objeto investigar actuaciones de Gobiernos anteriores.

Obsérvese, en esta línea, que durante la VI Legislatura el Partido que ganó las elecciones tras catorce años de Gobierno socialista, propuso, a través del Grupo Parlamentario Popular, la creación de Comisiones de investigación que tenían por objeto dilucidar asuntos que afectaban directamente a la gestión del Gobierno socialista. Sobre ello nos detendremos posteriormente.

En esta misma línea, la atribución a la Mesa del Congreso de los Diputados de la facultad de proponer la creación de Comisiones parlamentarias de Investigación tampoco resulta fácilmente comprensible²⁶. En efecto, la Mesa no es un órgano de decisión política²⁷ sino el órgano rector de la Cámara. No obstante, en los Reglamentos del Congreso y del Senado²⁸ se reconoce a la Mesa alguna facultad de iniciativa de carácter netamente político. Por ejemplo, el artículo 63.3 RCD concede a la Mesa del Congreso la facultad de proponer que las sesiones del Pleno no sean públicas sino secretas.

Nos inclinamos a pensar que el modelo de conformación de la Mesa ha influido en el reconocimiento de la iniciativa de propuesta de creación de Comisiones de investigación²⁹. La Mesa del Congreso es un órgano colegiado en el que, a través de la fórmula de elección de sus miembros, se garantiza la representación de los grupos parlamentarios minoritarios³⁰. De forma que si

²⁶ En la misma línea se pronuncian, entre otros, I. ASTARLOA HUARTE-MENDICOA y M. CAVERO GÓMEZ: «Art. 76», *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, O. Alzaga Villamil (dir.), Tomo VI, EDERSA, Madrid, 1998, p. 612.

²⁷ Cuando expresamos que la Mesa no es un órgano de decisión política aludimos al sentido amplio de la expresión. No planteamos ninguna duda sobre el carácter político de algunas de las decisiones que ésta debe tomar. Por ejemplo, y como muy bien ha expresado Embid Irujo, «la calificación de asuntos por la Mesa es una cuestión que podría juzgarse como menor pero, sin embargo, es una de las verdaderas claves del funcionamiento del control parlamentario» (A. EMBID IRUJO: «El control parlamentario del Gobierno y el principio de la mayoría parlamentaria. Algunas reflexiones», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 25, 1992, p. 18).

²⁸ No olvidemos que el art. 59.1 RS no reconoce a la Mesa del Senado la facultad de proponer la creación de Comisiones de investigación. Este dato resulta especialmente curioso si tenemos en cuenta que para la constitución de la Mesa del Senado se utiliza el mismo procedimiento de elección que para la Mesa del Congreso, con la salvedad de que en la elección de los Secretarios de la Mesa los Senadores pueden votar a dos candidatos. Ello acentúa, como se ha puesto de manifiesto, «el peso de los grupos mayoritarios en su composición» (J. DE ESTEBAN y P. J. GONZÁLEZ-TREVIJANO: *Curso de Derecho Constitucional Español*, vol. III..., p. 460).

²⁹ En la misma línea, ARCE JANARIZ considera que la fórmula del voto limitado para la elección de sus componentes «ha contribuido sin duda a conferirle un cierto carácter institucional que beneficia a su actividad gestora» (A. ARCE JANARIZ: «Calificación y admisión a trámite en los procedimientos parlamentarios», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 29, 1990, p. 16).

³⁰ Conviene no olvidar que el Tribunal Constitucional en su Sentencia 141/90 establecía lo siguiente: «La larga tradición de nuestro sistema parlamentario, según la cual la Mesa del Parlamento se integra por diversas fuerzas o grupos parlamentarios, para permitir la participación en los mismos también de miembros de las minorías, aun no habiendo sido recogida expresamente por la Constitución, debe entenderse como una exigencia derivada de la misma para asegurar el pluralismo democrático y la proporcionalidad representativa».

ésta propusiera la creación de Comisiones de investigación, en principio, su decisión reflejaría, de forma implícita, el asentimiento general de la Cámara a la creación de la Comisión de investigación propuesta.

Creemos, incluso, que este argumento ha ido más allá de la mera justificación de la iniciativa para proponer Comisiones de investigación por parte de la Mesa. En la práctica, la Mesa ha acordado, en alguna ocasión, la creación de una Comisión de investigación, a pesar de que esta facultad sólo y exclusivamente le corresponde al Pleno del Congreso de los Diputados, según lo dispuesto por el artículo 52.1 RCD, lo que claramente excedió de su competencia. En este sentido, recordemos que la Comisión de investigación sobre la evolución y situación del Grupo Rumasa³¹ fue acordada por la Mesa del Congreso el 23 de abril de 1983; acuerdo que, como señala Berenguer Fuster, «Presidente de esta Comisión de investigación», «tuvo su origen en una petición dirigida a la Mesa por la totalidad de los portavoces de los Grupos Parlamentarios»³².

En fin, cabe constatar que a pesar del poco peso práctico que la Mesa de la Cámara ha adquirido en este tipo de propuestas la reforma en esta materia debe dirigirse a sustraer de la misma tal iniciativa. Obsérvese que si bien la Mesa pudiera jugar un papel de mediadora de conflictos, en materia de iniciativa en la propuesta, entre los distintos grupos parlamentarios en función de objetivos matizadamente políticos, a la Mesa lo que realmente corresponde es el análisis técnico de la propuesta, la admisión a trámite, es por ello, que siendo el órgano que vela por el respeto de la técnica y no de la oportunidad política no debería confluír en ella la condición de juez y parte en este ámbito. Con más razón aún si el derecho de crear Comisiones de investigación correspondiese a la minoría, como también ya defendimos en su momento.

Segunda propuesta. Dicho esto, no obstante, la visualización de las Comisiones de investigación como instrumentos de control parlamentario exige, a estas alturas de los tiempos, centrar la atención en los auténticos protagonistas del control parlamentario: los diputados y los grupos parlamentarios en sí mismos considerados.

El auténtico titular del control parlamentario es la oposición parlamentaria. Un acertado medio para garantizar a la minoría parlamentaria el ejercicio del control parlamentario a través de las Comisiones de investigación es; como ocurre en algunos de los modelos ya referidos de los ordenamientos de nuestro entorno, atribuir a la minoría la facultad de crear este tipo de comisiones.

Sin embargo, como ya hemos apuntado, ello en absoluto garantiza que el control sea efectivo si amén de reconocer el derecho de creación de este tipo de

³¹ El Grupo Parlamentario Popular había presentado, con anterioridad, una proposición no de ley para la constitución de una «Comisión Especial de Investigación con el objeto de esclarecer la gestión de las empresas y bienes del Grupo Rumasa» que fue rechazada por el Pleno del Congreso de los Diputados en la sesión de 26 de octubre de 1985 (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, núm. 114, de 26 de octubre de 1985, p. 7075).

³² *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 204, de 8 de mayo de 1985, p. 9322.

comisiones a las minorías no se incide en numerosos aspectos del procedimiento que efectivamente haga devenir el control en elemento visible.

El primer paso no puede ser otro que el de tratar de definir cuál es el modelo que se prefiere en torno al que debe girar el reconocimiento de creación de Comisiones de investigación por la minoría. En nuestro ordenamiento, será el Reglamento de Castilla y León el que, en relación a la creación de Comisiones de investigación, da un paso adelante al «optar por un criterio favorecedor de la iniciativa política de las minorías en la Cámara»³³.

En efecto, el artículo 59 RCL viene a disponer que la creación de una Comisión de investigación sobre cualquier asunto de interés público podrá ser solicitada por la Junta de Castilla y León, por dos Grupos parlamentarios o por un quinto de los miembros de las Cortes. Admitida la solicitud por la Mesa, ordenada su publicación en el Boletín Oficial de la Cámara y transcurridos quince días desde la fecha de publicación si ningún Grupo parlamentario manifestara su oposición, se entenderá creada la comisión solicitada, de lo que el Presidente de la Cámara dará cuenta en el Pleno de la misma. Ahora bien, añade el 50.3 RCL que, *si algún Grupo parlamentario manifestase su oposición a la creación de la Comisión, ésta se sustanciará ante el Pleno de la Cámara y no se creará la Comisión si se opone la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara*.

Amparados en este modelo, la última propuesta de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados³⁴ opta por idéntica solución. Sin embargo, tal iniciativa no resulta, a mi juicio, del todo satisfactoria.

Admitiendo que ello constituye un paso adelante que potencia el papel de la minoría en la *iniciativa* de creación de este tipo de comisiones la realidad no es otra que la mayoría absoluta puede, si así le interesa, bloquear la creación de la comisión que propone la minoría. El problema real que se plantea, en el que la doctrina se muestra casi unánime, es que en gobiernos de mayoría absoluta las Comisiones de investigación no funcionan. En efecto, la foto fija no suele ser otra que o bien la mayoría no accede a su creación, o si se crean las Comisiones de investigación cumplen el objetivo de tratar de descargar de cualquier tipo de responsabilidad al Gobierno.

Como excelentemente ha demostrado la práctica es durante el mandato de Gobiernos no respaldados por mayorías absolutas, donde estas comisiones resultan más incisivas y cumplen mejor su papel. Es por ello que si el elemento normativo que pretende amparar un mejor derecho a la minoría en la creación efectiva de este tipo de comisiones descansa, precisamente, en la posibilidad de que la mayoría absoluta se oponga a la creación, la batalla final deviene pírrica.

³³ Vid. R. GARCÍA MAHAMUT: *Las Comisiones parlamentarias de investigación en el Derecho Constitucional español*, op. cit., p. 293.

³⁴ Esta propuesta fue suscrita por el Grupo Parlamentario Socialista, Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV), Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida y Grupo Parlamentario Mixto. La iniciativa se presentó el 31 de mayo de 2002 (*BOCG, Congreso de los Diputados*, núm. B-246-1, de 31 de mayo de 2002); debatida en el Congreso de los Diputados el 25 de junio de 2002 (*Diario de Sesiones, Congreso de los Diputados*, núm. 176, de 25 de junio de 2002) y rechazada el 28 de junio de 2002 (*BOCG, Congreso de los Diputados*, núm. B-246-2, de 28 de junio de 2002).

Cuestión distinta es, bien que se exigiera una mayoría cualificada superior a la absoluta para oponerse a su creación, por ejemplo 2/3 de la Cámara, o simplemente que se amparara el derecho a la creación de este tipo de Comisiones cuando lo solicite una mayoría razonable de diputados, por ejemplo 1/3 de la Cámara.

Quizás, no obstante, lo más sensato para conjugar las distintas tensiones parlamentarias en juego consista en apostar por la imposición de que sean dos grupos parlamentarios los que deban solicitarlo y que tal comisión se creara si no se opusiera una mayoría de 2/3 de la Cámara.

Obsérvese que la *ratio* de las distintas opciones refleja una solución ponderada entre el juego que debe darse a la dimensión cuantitativa de los grupos parlamentarios y la definición del objeto a investigar.

En efecto, tomando la cifra referente de 350 diputados y un actual arco parlamentario, la cifra de 2/3 se corresponde con 233 diputados, resultado éste que difícilmente se alcanzará por el grupo parlamentario gobernante. Ello se visualiza mejor haciendo una proyección práctica tomando como referente los diputados que integran los Grupos parlamentarios de la actual VII Legislatura (2000-2004).

Recordemos que los diputados que integran actualmente los distintos grupos parlamentarios son los que siguen: PP: 183³⁵; PSOE: 125; CIU: 15; IU: 8; PNV-EA: 7; CC: 4 y MIXTO: 8.

Obsérvese que, si se exigiera el derecho a crear Comisiones de investigación cuando lo solicite 1/3 de la Cámara, el Grupo mayoritario de la oposición podría, alcanzando la cifra de 116 diputados, hacer depender de su exclusiva voluntad la creación de la Comisión de investigación propuesta. Si no se establece ningún otro requisito, un tercio de la Cámara resulta una cifra significativa, desde la óptica del parlamentario individual, para amparar la creación de una Comisión de investigación.

Desde la perspectiva de la titularidad del control parlamentario por la minoría, cabe señalar que, en un supuesto de laboratorio, si el resto de los cinco grupos parlamentarios requiriesen la creación de una Comisión de investigación que no contase con el beneplácito, amén del Grupo que sostiene al Gobierno, del Grupo de la minoría mayoritaria, tampoco prosperaría la creación de la Comisión (42 diputados frente a los 116 necesarios). Ello de ninguna manera parecería medida proporcionada³⁶. En esta línea, una fórmula, qui-

³⁵ Al inicio de la Legislatura recordemos que el PP estaba integrado por 180 diputados porque realizó un préstamo a Coalición Canaria de 3 diputados. Sin embargo, y en lo que se ha convertido en práctica habitual de dudosa legalidad, a los pocos días esos diputados prestados pasan a su lugar natural quedando CC con 4 diputados y el PP con 183.

³⁶ Debe observarse que, por ejemplo, TORRES MUÑOZ, defendiendo el derecho de la minoría a crear Comisiones de investigación, entiende que «entre un quinto y un cuarto de los miembros de la Cámara, es donde creemos que debe moverse el derecho de la minoría si queremos hacer imposible un uso irresponsable del mismo y a la vez ponerlo a disposición de los grupos opositores». Sin embargo, el autor continuando sus reflexiones estima que la solución propuesta «excluye demasiado radicalmente la posibilidad de que otros grupos, aparte del mayoritario y la minoría principal, puedan recurrir al uso de las comisiones de este tipo. Ello invita a considerar, siempre teniendo cuenta el reparto de los escaños en el Parlamento español,

zás, más equilibrada sería la de amparar la creación de este tipo de comisiones cuando lo solicite un mínimo de dos grupos parlamentarios que representen al menos a 1/3 de la Cámara.

La fórmula Castilla y León, esto es, la creación de la Comisión a propuesta de dos grupos y en caso de que no se oponga la mayoría absoluta de la Cámara, como hemos señalado, siempre permitirá, tomando como hipótesis la relación de fuerzas políticas de la actual Legislatura, la oposición del PP, que tiene sobrada mayoría para ello. ¿O es que acaso se puede defender que bajo esta fórmula el PP no se hubiese opuesto, igualmente, a la creación de la Comisión de investigación sobre el desastre causado por el Prestige?

La tercera opción, que es la que defendemos, esto es, que la propuesta deba partir de al menos dos grupos parlamentarios y deba ser creada siempre que no se opongan 2/3 de la Cámara es la que mejor conjuga, desde diferentes perspectivas, el derecho de las distintas minorías que integran la oposición parlamentaria a ejercer el control parlamentario del Gobierno. En efecto, a pesar de que la Comisión de investigación fuera propuesta por 15 Diputados —que es la suma de los 8 Diputados que integran el Grupo parlamentario PNV-EA y los 7 que integran el Grupo parlamentario de IU—, al exigirse que sean 2/3 de la Cámara quienes no se opongan a su creación, se garantiza, incluso al Grupo mayoritario en la oposición que no participara de la decisión de poner en marcha una comisión de este tipo, que sume sus votos en contra con el partido del Gobierno, si con carácter previo no negociaran los grupos parlamentarios numéricamente inferiores los términos de la investigación con el grupo de la oposición mayoritaria. Si ello no sucediera tal y como se describe siempre quedaría abierta la puerta para que no prosperase la creación de la comisión al sumar el voto de pareceres contrarios del grupo mayoritario en la oposición en conjunción con el del grupo que sostiene al Gobierno. Ello, desde luego, no implicaría que la oposición a crear la comisión deba sustanciarse en idénticos términos.

Sin lugar a dudas, se puede plantear una cuarta opción: aquélla que defienda que el Congreso de los Diputados acordará la creación de Comisiones de investigación a propuesta de dos grupos parlamentarios que representen al menos 1/3 de la Cámara, siempre que en el plazo previsto no se opusiera a su creación la mayoría de 2/3 de la Cámara. Ello resulta mejor opción para la oposición parlamentaria que la actual legislación. Sin embargo, una alternativa de este tipo exige un posicionamiento casi idéntico de toda la oposición parlamentaria sobre la creación de la Comisión de investigación.

Tercera propuesta. Como ya hemos venido reiterando, atribuir a la minoría la facultad de crear Comisiones de investigación no garantiza en absoluto que el control sea efectivo si, amén de reconocer el derecho de creación a las mino-

soluciones alternativas como las de un séptimo, un octavo e incluso un décimo de los miembros de la Cámara, o alguna que exija la concurrencia de varios grupos parlamentarios —tres, por ejemplo— independiente de su tamaño» (I. TORRES MUÑOZ: *Las comisiones parlamentarias de investigación*, op. cit., p. 38).

rías de este tipo de comisiones, no se incide en numerosos aspectos del procedimiento que, efectivamente, haga devenir el control en elemento visible.

En efecto, y como no podía ser de otra forma, a fin de evitar la adulteración de los objetivos y finalidades de las Comisiones de investigación resulta de todo punto necesario prestar una especial atención a la regulación de numerosos aspectos relativos a la organización y funcionamiento de este tipo de comisiones, aspectos que garanticen el equilibrio entre el derecho de las minorías parlamentarias a ejercer un control efectivo sobre el Gobierno y la participación de la mayoría acorde con su representatividad parlamentaria.

En este sentido, cabe subrayar que, dado que los acuerdos adoptados en el seno de la comisión deben serlo por mayoría, y al objeto de no desvirtuar las labores propias de investigación de la citada comisión, la primera exigencia que debe encontrar pleno amparo legal en la función de fiscalización no puede ser otra que la minoría que eleva la propuesta fije expresamente el objeto de investigación, huyendo de planteamientos de carácter genérico. Si a la minoría se le reconoce el derecho de crear Comisiones de investigación, ésta debe determinar con la mayor precisión los términos exactos del objeto de investigación parlamentaria. De esta forma y a pesar de que el resto de las decisiones tanto en Pleno como en la comisión sean adoptadas por la mayoría parlamentaria, los derroteros de la investigación son fijados por la minoría parlamentaria. Lo que, sin lugar a dudas, constituye un avance considerable en materia de fortalecimiento del control de la acción del Gobierno por parte de la oposición parlamentaria.

Si la fijación del objeto de investigación supone el paso primordial en el quehacer de la Comisión de investigación, no deben despreciarse algunas medidas que, a mi juicio, deberían adoptarse en el proceso de creación y organización *stricto sensu* de este tipo de comisiones relativas a su composición, organización y funcionamiento.

Por lo que afecta a la composición de este tipo de comisiones recuérdese que la regulación actual nada prevé de forma expresa en cuanto al número de diputados que debe integrarlas. El artículo 40 RCD establece, como principio general, que las comisiones parlamentarias estarán compuestas por los miembros designados por los Grupos parlamentarios, en proporción a la importancia numérica de sus efectivos en la Cámara.

Sin embargo, los acuerdos de la Mesa de la Cámara, con magnífico criterio, han venido a condicionar una práctica ya común consistente en determinar un número reducido de parlamentarios que va desde una composición «tendencialmente proporcional», a lo que se consolidó como práctica común, la de un representante por grupo y, en numerosas ocasiones, por dos representantes por grupo. Evidentemente, ello ha ido acompañado del cumplimiento del mandato de que las votaciones que se realicen en el seno de la comisión deban celebrarse a través del sistema de voto ponderado.

Entiendo que son numerosas las razones por las que cabría adoptar una fórmula abierta que apueste por una composición de miembros que integren las Comisiones de investigación de carácter reducido a lo que añadiría la con-

dición de composición de carácter «paritario». La agilidad del trabajo que exige este tipo de comisiones parece demandar una composición reducida, como en algún momento y por otro lado ha apuntado la doctrina³⁷. Sin embargo, me parece especialmente pertinente tanto la fórmula de un representante por grupo como, mejor aún, la de dos representantes por grupo. La visualización de exactamente el mismo número de representantes por grupos fortalece la imagen de que la oposición ocupa formalmente el mismo lugar que la mayoría parlamentaria a pesar, y como no podía ser de otro modo, de que las decisiones se adopten por mayoría a través del sistema de voto ponderado.

De ahí que la propuesta de que «Las Comisiones de investigación estarán formadas, al menos, por un Diputado de cada Grupo parlamentario y adoptarán sus acuerdos mediante voto ponderado. Elaborarán un plan de trabajo que se adecuará a los usos y plazos ordinarios de la Cámara y que no podrá dificultar el ejercicio de la función de control parlamentario» (art. 52.4 del proyecto de reforma del Reglamento), resulte algo más que acertada.

En cuanto a la organización de la comisión un punto de especial interés lo constituye la elección de la Mesa de este tipo de comisiones. A nadie escapa que sus funciones adquieren gran trascendencia, el solo hecho de que sean las únicas facultadas para requerir en su seno la comparecencia de cualquier persona, bajo apercibimiento de que si no comparecen incurrir en ilícito penal, constituye un elemento de enorme magnitud que las diferencia cualitativamente del resto de comisiones parlamentarias. Sin lugar a dudas, los efectos políticos que genera la función de dirección de los Presidentes de las comisiones parlamentarias adquieren una especial dimensión en una Comisión de investigación en la medida en que éstas constituyen un auténtico instrumento de control parlamentario.

Por todo ello, en lógica coherencia, por un lado, con la composición reducida de sus miembros —por la que se aboga para este tipo de comisiones— a la vez que la apuesta por un principio de funcionamiento operativo exige, sin lugar a dudas, la existencia de una Mesa colegiada que, en primer término, estuviese integrada por un Presidente, un Vicepresidente y un Secretario y, en segundo término, respetando el principio de proporcionalidad a la vez que el derecho de la minoría a ejercer un efectivo control parlamentario, sus miembros deben pertenecer, de forma preceptiva, a Grupos parlamentarios diferentes³⁸. Es más, a mi juicio, una buena práctica a imitar es la que asentó la Cámara durante la V Legislatura consistente en otorgar la Presidencia de la Comisión de investigación a los grupos parlamentarios minoritarios³⁹.

³⁷ P. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: «Las Comisiones de investigación de las Cortes», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 10, 1986, p. 158.

³⁸ Imagino que no es otra cosa la que persigue la redacción propuesta en el apdo. 8 del art. 52 del Proyecto de reforma del Reglamento: «Las Comisiones de investigación elegirán entre sus miembros una Mesa integrada por un Presidente, un Vicepresidente y un Secretario que deberán pertenecer, cada uno de ellos, a distintos grupos parlamentarios».

³⁹ Recuérdese que las tres Comisiones de investigación creadas durante la V Legislatura, las comúnmente denominadas comisiones «Roldán», «Rubio» y «de financiación de partidos políticos», fueron presi-

En cuanto a la convocatoria y orden del día debe señalarse lo que sigue: sería deseable establecer un precepto concreto, en el mismo artículo 52, que estableciera concretamente a quién corresponde su convocatoria. El artículo 42.1 RCD, señala con carácter general que «Las Comisiones serán convocadas por su Presidente, de acuerdo con el del Congreso, por iniciativa propia o a petición de dos Grupos parlamentarios o de una quinta parte de los miembros de la Comisión». La convocatoria y el establecimiento y modificación del orden del día constituyen puntos esenciales en la labor que a éstas corresponde desempeñar.

Cuarta propuesta. El ejercicio responsable del mandato parlamentario de investigación por las distintas fuerzas políticas que integran la Comisión exige la fijación de un plazo para la finalización de su trabajo y, en consecuencia, para la elaboración de sus conclusiones que en forma de dictamen debe elevarse al Pleno de la Cámara para su disolución.

Como ya hemos sostenido en otro lugar, tanto la mayoría como la minoría parlamentaria que ha defendido públicamente la necesidad de efectuar la investigación, deben asumir el coste político de la defensa de sus argumentos y el tanto de culpa de responsabilidad política frente al electorado en lo que de ellos haya dependido la finalización⁴⁰ de los trabajos de la Comisión de investigación.

Conviene evitar a toda costa que las Comisiones de investigación se instituyan como meros instrumentos de desgaste del Gobierno. Si se reconoce el derecho material de que la minoría pueda crear Comisiones de investigación el resultado no puede ser otro que la exposición pública de los resultados de la investigación en el tiempo fijado. Ello, desde luego, no puede ir en detrimento de la flexibilidad necesaria en la finalización del trabajo, de forma que si la Comisión requiere, por la complejidad del asunto, más tiempo del establecido en el Reglamento pueda solicitar al Pleno de la Cámara la prórroga de tiempo necesaria. Sin embargo, se impone que, sea cual sea el resultado al que llegue la Comisión creada, ésta deba presentar sus conclusiones. Con ello se evita, en cierto modo, que la mayoría boicotee y neutralice a la minoría y que ésta, a su vez, no coloque toda la carne en el asador sino en el momento inicial de solicitud de creación de la Comisión de investigación, con lo que ello implica de desgaste para el Gobierno y, especialmente, para el grupo parlamentario mayoritario que sostiene al Gobierno.

Ciertamente, ésta no suele ser una patología en la que incurran las Comisiones de investigación que se crean en el Congreso de los Diputados, pero ésta

didias, respectivamente, por Joseph López de Lerma (Grupo parlamentario de Convergencia y Unión), Joan Zabala Lezamiz (Grupo parlamentario Nacionalista Vasco) y por Luis Mardones Sevilla (Grupo parlamentario Coalición Canaria).

⁴⁰ Obsérvese que no en vano algún ordenamiento, por ejemplo, el portugués fija un plazo para la finalización de las investigaciones por parte de este tipo de Comisiones. En efecto, el art. 11 de la Ley 5/1993, del Régimen jurídico de las Comisiones de Inquéritos, establece como tiempo máximo para realizar la investigación 180 días. Finalizado el mismo la Comisión se extingue, salvo que a requerimiento fundamentado de la Comisión el plenario conceda un plazo adicional de 90 días.

sí que se observa en el funcionamiento de algunos Parlamentos autonómicos. A modo de ejemplo, puede citarse que durante la III Legislatura de las Cortes Valencianas se crearon cuatro Comisiones de investigación y ninguna de ellas llegó a conclusiones⁴¹. Lo que, a mi modo de ver, resulta bastante significativo en el contexto de una Legislatura en la que el Gobierno no contaba con la mayoría absoluta.

Por todo ello, resulta más que pertinente la propuesta de reforma del artículo 52 en cuyo apartado tercero se prevé expresamente que:

«Las Comisiones de investigación deberán concluir sus trabajos en el plazo establecido por el Pleno de la Cámara o en el establecido en la solitud de creación de la misma.

No obstante lo anterior, el Pleno de la Cámara podrá acordar la prórroga del plazo establecido, a propuesta de la Comisión de investigación, de dos Grupos Parlamentarios o de una quinta parte de los miembros de la Cámara».

IV. OTRAS PROPUESTAS BÁSICAS Y ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

Conviene subrayar que las propuestas de reforma planteadas en el régimen jurídico de las Comisiones parlamentarias de investigación se han construido sobre el eje básico de que el control parlamentario se erige en el núcleo esencial de las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo configurándose, además, como pieza básica del edificio constitucional del parlamentarismo.

Se milita en la idea de que las Comisiones de investigación –calificables como uno de los principales instrumentos jurídicos de control parlamentario– deben contar con una regulación adecuada que sitúe en un punto equilibrado la posición de la mayoría y de la minoría, en tanto que la profundización en la posibilidad material de ejercer un eficaz control parlamentario del Gobierno por parte de la oposición supone una profundización en la calidad de la democracia.

Ese equilibrio que propugnamos debe evitar las soluciones radicales, soluciones simbolizadas, en este aspecto, por la exclusiva decisión de la mayoría y por una dictadura de la minoría, extremos que provocarían innumerables abusos.

De ahí, precisamente, que las propuestas defendidas no puedan abordarse si no se presta una especial atención a otro de los nudos medulares que coadyuvarían a convertir en eficaz el ejercicio del control parlamentario. Nos estamos refiriendo al ámbito de las comparecencias. Concretamente, a los aspectos preliminares de las mismas.

⁴¹ Todos los datos sobre el particular pueden consultarse en R. GARCÍA MAHAMUT, «Las Comisiones de investigación en las Cortes Valencianas», *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n. 5, 1993, p. 135 y ss.

En efecto, qué duda cabe de que el régimen jurídico de las comparecencias constituye un mecanismo absolutamente incisivo para llevar a término esa labor de llegar al fondo de los asuntos y que con expreso amparo constitucional está a disposición exclusivamente de este tipo de comisión parlamentaria.

La práctica parlamentaria está arrojando, una vez más y en este ámbito, auténticas descargas eléctricas a la calidad democrática de nuestro sistema parlamentario a través del veto que presenta la mayoría parlamentaria a los sujetos cuya comparecencia se propone por parte de la oposición parlamentaria.

Sin género de dudas éste es otro campo de batalla que comienza a perfilarse con aristas propias y que requiere de reflexión teórica. En efecto, a mi juicio y en el ámbito de las comparecencias, habrá de articularse jurídicamente algún mecanismo que permita respetar el derecho de la minoría a hacer efectiva, frente al veto que imponga la mayoría, la presencia de aquellas personas que, a juicio de la misma, resulten de vital importancia su comparecencia.

Ciertamente podría acudir a distintas fórmulas que amparase, al menos, a la oposición mayoritaria. En efecto, quizás convenga establecer un número mínimo de comparecientes que la mayoría no pueda vetar a la minoría conjugándolo con el aval de más de un grupo parlamentario que estime necesaria tal comparecencia. Sin embargo, también podría recurrirse a la fórmula de que la comparecencia sea efectiva cuando una vez elevada la propuesta de llamar a comparecer no se oponga a ella 2/3 de los representantes que la integran (asumiendo el voto igualitario). O acudiendo a la fórmula de que se acordará la comparecencia cuando lo soliciten los representantes de al menos dos de los grupos parlamentarios de la Cámara.

Cabe, asimismo, fortalecer jurídicamente otros aspectos de especial relevancia en el funcionamiento de este tipo de Comisiones parlamentarias. En este ámbito cobra especial interés la respuesta rápida a la solicitud de información y documentación cursada tanto por parte de la Comisión como órgano colegiado como por los integrantes individuales de la misma. En esta línea, debiera preverse expresamente que la solicitud de información por parte de las Comisiones de investigación debe tener prioridad sobre cualquier otro asunto en el servicio que sea solicitado y satisfecha en un plazo perentorio, por ejemplo, de 10 días.

En íntima conexión con lo apuntado convendría apostar por una colaboración reglada entre el Poder Legislativo y el Poder Judicial en aquello que resulte objeto de una investigación parlamentaria. Partiendo tanto de la plena compatibilidad entre los procesos judiciales y la investigación parlamentaria como de la diferente naturaleza de las conclusiones que se alcanzan en sede judicial y en sede parlamentaria, debe profundizarse en la existencia de mecanismos que posibiliten a las Comisiones de investigación obtener de forma rápida, ágil y eficaz datos, información o documentos de cualesquiera Administraciones públicas, personas físicas o jurídicas así como privadas o públicas. Ello incluiría la posibilidad expresa de habilitar canales *ad hoc* para que la Comisión solicite aquellos datos y actuaciones judiciales que estime puedan servir al objeto para el que ha sido creada dicha Comisión.

En el ámbito más técnico, otro tipo de medidas que convendría adoptar es la de reconocer expresamente la posibilidad de que la Comisión pudiera contratar peritos. Ello pudiera resultar una medida que ayude a la Comisión a actuar con eficacia técnica frente a asuntos de gran complejidad. En este sentido, resultaría útil una fórmula como la que prevé el ordenamiento portugués, en el artículo 16.4 de la Ley 5/1993, cuando establece que «la comisión puede contratar especialistas para ayudarla en su trabajo mediante autorización previa del Presidente de la Asamblea de la República».

En fin, si hasta aquí se ha reflexionado sobre materias y ámbitos que afectan directamente a la eficacia de las Comisiones de investigación cabría también incidir en la necesidad de aprobar un decálogo de actuaciones que las distintas fuerzas políticas deberían comprometerse a respetar con el fin último de no distorsionar la naturaleza de las Comisiones de investigación como instrumentos incisivos de control parlamentario.

A mi juicio, el uso de este instrumento debe resultar absolutamente excepcional. Ello, sin lugar a dudas, redundaría en la confianza ciudadana de que estos instrumentos pueden resultar eficaces en situaciones de grave anormalidad. De ahí que quepa denunciar determinadas prácticas parlamentarias que persiguen desnaturalizar el normal funcionamiento democrático de las Cámaras cuando con las Comisiones de Investigación se topan los distintos actores políticos. De entre ellas, me estoy refiriendo, especialmente, a esa socorrida práctica en la que la Mesa de la Cámara admite a trámite la propuesta de creación de Comisiones de Investigación pero dilata absolutamente la inclusión en el orden del día del Pleno donde debe debatirse la aprobación o denegación de las mismas llegando, en más de las ocasiones, a no figurar nunca, caducando tal iniciativa con la Legislatura.

Cabe subrayar que este tipo de prácticas suele ser el común denominador en la forma de proceder de ciertas mayorías parlamentarias en algún Parlamento autonómico. En este sentido, debe subrayarse que durante la última Legislatura (V) de las Cortes Valencianas, de seis Comisiones de investigación propuestas cinco de ellas, una vez admitida a trámite por la Mesa, no pasó a Pleno alguno la discusión sobre la aprobación o denegación de su creación⁴².

⁴² De las cinco Comisiones de investigación propuestas destacaré tres solicitudes que superaron, de largo, más del año y medio desde la admisión a trámite: «Propuesta de creación de una comisión no permanente de investigación para tratar las irregularidades detectadas en el Instituto Valenciano de la Exportación (IVEX), y las posibles implicaciones y responsabilidades políticas que pudieran relacionarse con dichas irregularidades». Esta propuesta fue presentada por el PSPV-PSOE en Registro el 3 de diciembre de 1999. Fue admitida a trámite por la Mesa el 28 de febrero del 2000.

«Propuesta de creación de una Comisión de investigación para estudiar la gestión de D. José Emilio Cervera al frente de la Dirección General y posterior Subsecretaría de Modernización de la Administración Valenciana durante el período 1995-1999 y las posibles responsabilidades políticas que pudieran relacionarse con ella». Esta solicitud fue presentada por el PSPV-PSOE en Registro el 17 de mayo de 2000. Fue admitida a trámite por la Mesa el 30 de mayo de 2000.

«Propuesta de creación de una Comisión de investigación para estudiar las presuntas irregularidades de D. José Emilio Cervera como Subsecretario de Modernización de la Administración valenciana durante el período 1995-1999». Esta solicitud se presentó en Registro a propuesta de Esquerra Unida el 17 de abril de 2000. La Mesa la admite a trámite el 15 de mayo del 2000.

Ciertamente, existe otro tipo de prácticas en absoluto recomendables como las seguidas por el Grupo Parlamentario que sostiene al Gobierno, una vez se accede al Gobierno, en el que se utiliza el recurso de solicitar la creación de una Comisión de investigación para dilucidar responsabilidades políticas en, la que se entiende, que habría podido incurrir el Gobierno anterior. Es decir, se utiliza como un medio presuntamente efectivo para hacer oposición de la oposición. Sin género de dudas, a ello responde, por poner un ejemplo más reciente en el tiempo, la petición formulada por el Grupo Popular, en los inicios de la VI Legislatura, solicitando la creación de una «Comisión de investigación que tenga por objeto el esclarecimiento de todas las injerencias, presiones, tratos de favor y actuaciones abusivas en relación con los medios informativos, prensa, radio y televisión, en los que pudo haber incurrido el Gobierno de la Nación entre noviembre de 1982 y mayo de 1996»⁴³. Tal solicitud, que en el Pleno del Congreso se retira⁴⁴, adquiere un especial significado desde una perspectiva jurídico-política cuando ello se plantea tres días después de que el Grupo Parlamentario Socialista solicitara la creación de una «Comisión de investigación sobre las actuaciones abusivas realizadas o impulsadas desde ámbitos del Gobierno en relación con las empresas y grupos de empresas Antena tres Televisión, S.A., Canal Plus Televisión, S.A., Sogecable y Canal Satélite Digital»⁴⁵.

No obstante, cabe subrayar que éste no ha sido un exclusivo instrumento utilizado por el partido que respalda al nuevo Gobierno sino que, incluso, es utilizado por los grupos parlamentarios que siguiendo en la oposición pretenden, en un acto de contra-natura jurídica, depurar «responsabilidades políticas» de un Gobierno anterior a través de la creación de este tipo de comisiones parlamentarias de investigación. Un buen botón de muestra sobre este último particular lo constituye la primera de las solicitudes cursada durante la VI Legislatura, formulada por los grupos parlamentarios Federal de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya, Vasco, Coalición Canaria y Mixto de «creación de una Comisión de Investigación al objeto de determinar las responsabilidades políticas de miembros y altos cargos del Gobierno, así como de los responsables y altos mandos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado que se deriven de la creación, financiación con posible utilización indebida de fondos reservados, actuaciones y respaldo de los conocidos como Grupos Antiterroristas de Liberación (GAL)»⁴⁶.

En fin, no quisiera finalizar tales reflexiones sin reiterar que el reconocimiento legal a la oposición parlamentaria de crear Comisiones de Investigación, para realizar un eficaz ejercicio del control parlamentario, debe ser con-

⁴³ Vid. *Diario de Sesiones*. Congreso de los Diputados, núm. 88, de 29 de mayo de 1997, p. 4482.

⁴⁴ Vid. *Diario de Sesiones*. Congreso de los Diputados, núm. 91, de 5 de junio de 1997, p. 4557.

⁴⁵ Vid. *Diario de Sesiones*. Congreso de los Diputados, núm. 91, de 5 de junio de 1997, p. 4540 y ss.

⁴⁶ Registrada el 16/5/1996 y rechazada por el Pleno del Congreso el 5/6/1997 (Vid. *Diario de Sesiones*. Congreso de los Diputados, núm. 91, de 5 de junio de 1997, p. 4526 y ss.). Repárese en el hecho de que siendo una Comisión solicitada trece meses antes se debate en el mismo Pleno en el que se plantea la creación de las otras dos Comisiones de investigación a la que hemos aludido anteriormente.

jugado con el derecho de la mayoría parlamentaria de que las decisiones sean adoptadas por mayoría simple, como no podía ser de otro modo. Ello en modo alguno se vería conculcado si tal reconocimiento se conjuga en dos tiempos, en la aprobación del dictamen en el seno de la Comisión y las conclusiones aprobadas en el Pleno. En esta línea, debe tenerse presente que la Comisión de investigación es un órgano de naturaleza instructora y no decisoria; por ello encuentra plena fundamentación acotar ámbitos de la creación y actuación en su seno sin pervertir el funcionamiento democrático de nuestras instituciones⁴⁷.

⁴⁷ En parecida línea se pronuncia también M. TORRES BONET: *Las Comisiones de investigación, instrumentos de control parlamentario del Gobierno*, op. cit., p. 214.