

---

Eduardo Vírgala Foruria  
(Universidad del País Vasco-San Sebastián)

## Las Comisiones parlamentarias en las Asambleas Legislativas autonómicas

---

*I.- Introducción. II.- Composición de las Comisiones. III.- Organización interna y funcionamiento de las Comisiones. A) Organización interna. B) Procedimiento. IV.- Poderes de las Comisiones. V.- Funciones de las Comisiones. A) La delegación legislativa plena en Comisión. B) Función de control. VI.- Las Comisiones de investigación. A) Naturaleza jurídica de las Comisiones de investigación. B) La constitución y la formación de las Comisiones de investigación. C) Los poderes de las Comisiones de investigación. Bibliografía.*

### I. INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente trabajo no es tanto la elaboración de un análisis teórico del origen, sentido y concepto de las Comisiones parlamentarias sino, más bien, la búsqueda de soluciones prácticas a algunos problemas planteados en el funcionamiento de tales órganos en las Asambleas Legislativas autonómicas. En este sentido, se ha tomado como modelo el Parlamento vasco por ser el que el autor conoce en mayor medida, pero considerando que la gran mayoría de las apreciaciones realizadas son aplicables al resto de los Legislativos de las Comunidades Autónomas.

Como punto de partida, hemos de señalar que, en nuestra opinión, las Comisiones en una Cámara autonómica tienen que realizar sus funciones de manera diferente a los mismos órganos en los Parlamentos nacionales con un número de miembros notablemente superior. En éstos, los Plenos "no son un lugar adecuado para las discusiones en detalle, para concluir asuntos, o para realizar negociaciones; por el contrario, tienden a desaprovechar el tiempo. En este sentido, es una regla que cuanto más tiempo un órgano como un Parlamento utiliza en plenos, menos influyente es" (King, 1981: 85). Por el contrario, la escasa actividad legislativa que desarrollan los Parlamentos autonómicos en la actualidad, y que aún será menor en el futuro, permite desechar la imagen que se tiene de las Comisiones como órganos surgidos con el único fin de aligerar la acumulación de trabajo que soportan los Plenos. En un Parlamento autonómico como el vasco, el Pleno puede perfectamente asumir toda la función legislativa, sin necesidad de establecer delegaciones plenas en Comisiones, mantener las relaciones de confianza con el Gobierno (elección de *Lehendakari*, cuestión de confianza,

*"Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol" n° 3. Valencia, 1993.*

mociones de censura) y desarrollar otras funciones, como las de control, dirección política, etc...

Las Comisiones en un Parlamento autonómico deben utilizarse, junto a la Ponencia, para el trabajo preparatorio legislativo, con un sentido diferente al actual, tal y como se intentará plantear en este trabajo, pero sin que asuman funciones decisorias que deben corresponder al Pleno en exclusiva. Un problema que tiene el parlamentarismo español actual, a este respecto, es el de haber copiado el sistema franquista en cuanto a la relación Comisiones-Pleno, y que potenciaba a las Comisiones en detrimento del Pleno (al convertirlo en un órgano meramente ratificante), por lo que lógicamente tal relación debe modificarse en un sistema democrático. Por otra parte, debe potenciarse su función de control diario y detallado, a lo que debe contribuir la disminución del trabajo legislativo, una vez superada la etapa de desarrollo estatutario, y la presencia en las Comisiones, en funciones no legislativas, de los medios de comunicación social. En definitiva, cambiar la concepción de las Comisiones, especialmente las Permanentes, como meros órganos preparatorios del trabajo legislativo, para transformarlas en órganos con funciones diversas y en los que tiene que residir principalmente el control continuado de la actividad ejecutiva.

## II. COMPOSICIÓN DE LAS COMISIONES

En los Parlamentos democráticos estructurados en Grupos parlamentarios, las Comisiones no pueden dejar de reflejar en su composición la distribución en el Pleno de las diferentes opciones políticas. En este sentido, no parece existir más opción que la de que las Comisiones se formen proporcionalmente al número de miembros de cada Grupo parlamentario, sea cual sea el método de designación de los componentes de las Comisiones <sup>1</sup>. Un aspecto a considerar es la concreta aplicación de la proporcionalidad a la composición de las Comisiones, ya que los Reglamentos (como el Reglamento del Parlamento Vasco –RPV a partir de ahora– en su art. 31.1.b) no aclaran el sistema proporcional que habría de aplicarse en tal caso. Debería establecerse expresamente en el Reglamento parlamentario el concreto sistema electoral a aplicar, para evitar problemas políticos que pueden solucionarse por medios jurídicos.

Una cuestión estrechamente vinculada con la proporcionalidad en la composición de las Comisiones es la de si la misma ha de ser corregida con la admisión en las Comisiones de todos los Grupos parlamentarios, aunque alguno de éstos no tenga miembros suficientes para que, en aplicación del sistema proporcional que se elija, obtenga participación en las Comisiones. Así lo hace el RPV en su art. 31.1.a, evitándose los problemas de marginación de las minorías que se han producido en otros Parlamentos, como, por ejemplo, el alemán <sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Incluso, en la Cámara de los Comunes aunque los miembros de las Comisiones los nombra la Comisión Especial de Selección, ésta tiene que actuar de acuerdo "to their qualifications and to the composition of the House" (Gordon, 1986: 660).

<sup>2</sup> En la R.F.A., a pesar de que el art. 12 del Reglamento de la Dieta Federal establece la proporcionalidad, pero no la presencia de todos los Grupos en todas las Comisiones, la mayoría parlamentaria (CDU-CSU/FDP) impide sistemáticamente la presencia del Grupo parlamentario de

### III. ORGANIZACIÓN INTERNA Y PROCEDIMIENTO DE LAS COMISIONES

#### A) Organización interna

Las Comisiones suelen organizarse internamente de forma muy similar a la de los Plenos, es decir, estableciendo una Mesa, dirigida por un Presidente, y permitiendo la creación de órganos internos a la propia Comisión (Subcomisiones, Ponencias).

La Mesa ha de reflejar en lo posible la composición de la Comisión, por lo que deben evitarse los sistemas de elección que permitan a un sólo Grupo monopolizar la Mesa. En primer lugar, el Presidente de la Comisión es elegido en todos los Parlamentos democráticos separadamente al resto de los componentes de la Mesa, pero la elección de los Presidentes puede hacerse aisladamente en cada Comisión, beneficiando al partido mayoritario (como ocurre en Australia, Canadá, Francia, Irlanda, Italia, Japón, Malta, Nueva Zelanda, EE.UU.; en Austria, Israel y España, en la práctica, el partido mayoritario suele conceder algunas Presidencias a la oposición <sup>3</sup>), o, por el contrario, teniendo en cuenta la globalidad de las Presidencias y aplicando un criterio proporcional que permita a los diversos Grupos parlamentarios un reparto equitativo de las Presidencias (sistema seguido en la R.F.A., Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Portugal, Suecia). Es este segundo sistema el que parece más adecuado para los Parlamentos autonómicos multipartidistas, en los que los órganos internos de la Cámara han de reflejar también el pluralismo de la sociedad, fomentando el consenso y dando cauce a la participación de las minorías. Una plasmación reglamentaria de la distribución parlamentaria de las Comisiones la encontramos en el art. 37.2 del Reglamento del Parlamento de Cataluña <sup>4</sup>, sistema sobre el que H. Barrera (entonces Presidente del Parlamento) señaló hace unos años que había funcionado bien, aunque pudiera llegar a plantear problemas con los partidos que no forman Grupo parlamentario y por el sistema proporcional a aplicar, y que en Cataluña se había seguido el criterio de dar la primera presidencia al Grupo mayoritario y luego proceder por orden de importancia (AA. VV., s/f: 54-5). Por otra parte, las Presidencias de Comisión han de cobrar mayor importancia institucional, siendo conveniente que existieran periódicamente las reuniones del Presidente de la Cámara con los de las Comisiones, con el fin de estudiar las directrices por las que se han de guiar estos órganos (Cazorla, 1985: 130).

---

los Verdes en la Comisión de Presupuestos, para impedir que los medioambientalistas puedan conocer el presupuesto de los servicios de inteligencia, exclusión considerada constitucional por el Tribunal Constitucional Federal Alemán (vid.: *The Times*, 19 enero de 1986, p. 8).

<sup>3</sup> En el Congreso de los Diputados, lo que se ha hecho ha sido dar alguna Presidencia a la oposición y no distribuir las proporcionalmente: en la Legislatura constituyente se negoció solo entre UCD y PSOE aunque se concedieron Presidencias a otros grupos; en la I Legislatura UCD pactó con Coalición Democrática y obtuvo todas las Presidencias; a partir de la II Legislatura es cuando el PSOE concede alguna Presidencia al primer partido de la oposición. Así, en la IV Legislatura el PSOE cuenta con 15 Presidencias de 17 Comisiones, dejando al PP la de Presupuestos y la de Control de RTVE.

<sup>4</sup> "Las Presidencias de las Comisiones deberán ser distribuidas proporcionalmente por la Mesa del Parlamento, oída la Junta de Portavoces, entre los Grupos parlamentarios en función del número de sus Diputados".

La elección del resto de los componentes de la Mesa de las Comisiones (Vicepresidentes y Secretarios) ha de realizarse, como se dijo, de tal forma que no permita al grupo que ostenta la Presidencia asegurarse el monopolio. Para ello, debe abandonarse la elección separada de Vicepresidente y Secretario (art. 32.1 RPV) que permite al Grupo (o a los Grupos) de la mayoría la obtención de los tres puestos de la Mesa y adoptar la elección conjunta de Vicepresidente y Secretario (permitiendo a cada parlamentario escribir un sólo nombre en la papeleta) para que, al menos, la Secretaría la ostente un partido de oposición. En el caso de que se aceptara el reparto proporcional de Presidencias, y para evitar que un partido minoritario tuviera mayoría en la Mesa (Presidencia y Secretaría, por ejemplo), podría establecerse una segunda Vicepresidencia, eligiéndose conjuntamente las dos Vicepresidencias (normalmente una sería para el partido mayoritario) y separadamente la Secretaría, que iría también al partido mayoritario.

Relacionado con la organización interna de las Comisiones, aunque no constituyan un órgano de las mismas, se encuentra el eterno problema de los servicios de apoyo (*staff* interno). No vamos aquí a reiterar las clásicas lamentaciones sobre la situación de inferioridad en que se encuentran los Parlamentos en cuanto a servicios de estudios, elaboración de informes, e información en general con respecto al Ejecutivo. Como señalaba Solé Tura hace ya unos años en referencia al Congreso, 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" (Solé Tura, 1982: 98). Lo único que podemos señalar es que todo lo que se haga en este sentido resultará beneficioso para el Parlamento y para las Comisiones en concreto, al permitirles contar con datos, documentos e informes técnicos en diversas materias, sin tener que depender necesariamente de lo que les proporcione el Gobierno o la Administración <sup>5</sup>. Un posible avance en este terreno podría estar en el establecimiento de servicios comunes entre los Parlamentos autonómicos, especialmente en sectores como el informático (bases de datos de legislación, de documentación), que permitan abaratar costos.

---

<sup>5</sup> En este sentido, y sin querer establecer ningún paralelismo, hay que recordar que en la actualidad trabajan en el Congreso de EE.UU. 13.000 personas, dedicadas al apoyo de los congresistas y de las Comisiones, y unas 25.000 lo hacen en las agencias de apoyo congresionales como el Congressional Research Service (Davidson, 1981: 9). El Congressional Research Service que realiza todo tipo de análisis y evaluaciones de las propuestas legislativas y de sus eventuales reacciones en la opinión pública, colaborando en la preparación de los *hearings* (Xifra, 1987: 2328). En Francia, ha significado un paso importante la Ley de 8 de julio de 1983 que ha creado la Oficina parlamentaria de evaluación de las opciones científicas y técnicas (Cazorla, 1985: 131, nota 140). En el Congreso de los Diputados la situación ha mejorado desde 1982, al crearse el servicio económico-financiero dentro de los servicios administrativos de la Comisión de Presupuestos, incorporando funcionarios economistas, y con la Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General del Congreso, que elabora además documentación relacionada con los proyectos de Presupuestos, al margen de la proporcionada por el Gobierno (Cazorla, 1984: 69-72).

## B) Procedimiento

Dentro del procedimiento interno de las Comisiones, vamos a considerar algunos aspectos que plantean diversos problemas técnicos.

El primero se refiere a la compatibilidad entre las sesiones de las Comisiones y las del Pleno. En España, el art. 79 del Reglamento del Senado prohíbe esta compatibilidad, no pronunciándose ni el Reglamento del Congreso ni el RPV. Una eficaz labor de las Comisiones puede verse perjudicada si la misma ha de interrumpirse en cada convocatoria de un Pleno y por el tiempo que éste dure. La concepción de las Comisiones como órganos cotidianos de control parlamentario, que ha de tener una ampliación constante de su importancia en este sentido, debe conllevar un funcionamiento propio e independiente del que tienen las sesiones plenarias. Para evitar los problemas que podría acarrear esta situación para el Pleno en cuanto a *quorum* de votación, inasistencia, etc., podría utilizarse la fórmula británica de suspensión de la sesión de la Comisión por su Presidente cuando se vaya a producir una votación en el Pleno y por el tiempo suficiente para que los miembros voten y vuelvan a la Comisión (Gordon, 1986: 668) <sup>6</sup>.

El segundo aspecto que posee una importancia de primer orden en el procedimiento parlamentario dentro de las Comisiones es el del régimen público o secreto de sus reuniones. A este respecto, hay que señalar que "la publicidad de la actividad parlamentaria es inherente al concepto moderno de democracia representativa" (De Vega, 1985: 57; en el mismo sentido, García Martínez, 1987: 51) y pensamos, por ello, que en un Parlamento democrático en puertas del siglo XXI debe primar el valor de la publicidad parlamentaria como medio de posibilitar que el ciudadano posea conocimiento de "todas" las actuaciones de sus representantes, y entendiendo la publicidad parlamentaria en la actualidad sobre todo como presencia de los medios de comunicación de masas. Como se ha señalado por De Vega (1985: 49-50), "al conocerse socialmente la conducta y actuación de los diputados, la elección de los mismos deja de ser producto de una decisión ciega".

El secreto, salvo casos excepcionales, supone una concepción decimonónica del Parlamento, como es la defensa hacia otros poderes del Estado, el recelo ante la opinión pública y un concepto trasnochado del honor individual. Un análisis de la relación de sesiones secretas, tanto de Pleno como de Comisión, del actual RPV (art. 53) nos permite ver su innecesariedad: cuestiones de gobierno interior del Parlamento (no se nos ocurre ninguna cuestión de tal índole que no pueda ser conocida por los ciudadanos); cuestiones concernientes al decoro de la Cámara o de sus miembros (o son cuestiones privadas que no debe tratarlas el Parlamento o, si las trata, tienen relevancia política, por lo que el ciudadano tiene el derecho a conocerlas); debate de la suspensión o separación de un parlamentario (los motivos que pueden conducir a ese debate son de relevancia política, ya que hablamos de condenas penales, inasistencia al Parlamento, agresión en el

---

<sup>6</sup> Además de en Gran Bretaña, la compatibilidad de ambas sesiones está autorizada en Australia, Canadá, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Portugal. No la permiten Austria, Nueva Zelanda, Suecia. En algunos países como la R.F.A., Israel, Italia, Japón, la compatibilidad la debe autorizar el Presidente del Parlamento o, en el caso de Malta, el Pleno. Finalmente, en Francia y en Portugal, no se admite la compatibilidad, salvo en casos excepcionales.

Parlamento o posesión de armas en la Cámara). Como Murillo ha señalado (1988-9: 471), respecto a las Cortes Generales, "tal vez sea precisamente en ellos [los casos en que está previsto el secreto de oficio] (decoro, comportamientos personales, suspensión de un diputado) cuando la publicidad sería más sancionadora y más ejemplar. (...) Y al mismo tiempo sería la publicidad un medio de limitar los eventuales desafueros de la prensa, resaltando la realidad de los hechos".

Lo anterior no significa que el trabajo de todos y cada uno de los órganos parlamentarios deba de ser público, entendiendo la publicidad en sentido moderno, es decir, con la asistencia de los medios de comunicación social. Los Plenos, en nuestra opinión, deben ser siempre públicos, salvo las cuestiones a las que se refería Murillo (algunos aspectos de la lucha antiterrorista, etc.), no permitiéndose los actuales supuestos de secreto ni la posibilidad permanente de la declaración del secreto por la mayoría absoluta del Pleno (art. 53.1.c RPV).

En cuanto a las Comisiones, aspecto que nos interesa más aquí, el ámbito del secreto ha de ser más amplio <sup>7</sup>, no limitándose a los mencionados para el Pleno, en un doble sentido.

En primer lugar, los debates en Comisión de textos legislativos (proyectos o proposiciones) han de ser secretos si queremos que la Comisión funcione adecuadamente y que la Ponencia deje de ser un órgano de relevancia política para pasar a serlo meramente técnico <sup>8</sup>. La publicidad en la Comisión, en su función de preparación de un Dictamen legislativo, introduce un elemento entorpecedor de su desarrollo y puede distorsionar gravemente el contenido de su trabajo al obligar a sus miembros a adoptar comportamientos que responden más bien a la proyección de una imagen ante la opinión pública (García Martínez, 1987: 175) y no a un debate auténtico de los términos del texto. Además, la realidad es que los textos legislativos son negociados por los partidos políticos y esa negociación siempre es secreta, ya que todo partido no desea expresar públicamente hasta donde ha cedido. Si la sesión de la Comisión es pública, los partidos desplazan la negociación a un ámbito que debiera tener otras funciones, como es la Ponencia, o a un espacio extraparlamentario, con el efecto añadido de hacer que en Comisión se produzca un debate meramente formal, que, además, es repetido en el Pleno (Santaolalla, 1984: 148 y 234, nota 19; García Martínez, 1987: 262; Aja, 1980: 126; para Rubio Llorente, 1978: 72, la presencia de la prensa en las Comisiones es un disparate; lo critican también Esteban y López Guerra, 1980-2: II-121). Si queremos que la negociación legislativa se produzca en el Parlamento y en un órgano no exclusivamente

---

<sup>7</sup> No, desde luego, por las razones apuntadas por Alzaga (1978:518) en el sentido de temer la publicidad de las Comisiones por el papel desestabilizador que jugaron en sistemas políticos desaparecidos hace decenios, como la III y la IV Repúblicas francesas, lo que no parece trasladable, aquí y ahora, ni a las Cortes Generales ni a los Parlamentos autonómicos.

<sup>8</sup> En este punto, pese a lo que ha solido decir la doctrina española, el Derecho comparado no es precisamente unánime. Hay Parlamentos en los que existe el secreto de la actuación de las Comisiones en su función legislativa (Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Grecia, Luxemburgo, Malta, Noruega, Suiza, Suecia), pero también los hay en los que la publicidad prevalece (EE.UU., Italia, a través de monitores de TV, Irlanda), otros en los que la propia Comisión decide (Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Gran Bretaña) o en los que la norma es el secreto, pero revocable (R.F.A., Israel, Portugal, Japón).

técnico, la única solución posible es el secreto de las sesiones de la Comisión<sup>9</sup>. Como ha señalado Santaolalla (1984:233), el principio de publicidad parlamentaria debe aplicarse con carácter general a las sesiones parlamentarias, pero "dejando que existan otras donde la discreción y reserva permiten hacer las transacciones y negaciones que, siendo inherentes a la vida política, resultan impracticables a la luz pública". El secreto de las deliberaciones legislativas de las Comisiones quedaría compensado, como en otros Parlamentos, con la publicación de los temas tratados en cada sesión y de los acuerdos a que se hubiera llegado. De todas formas, en este aspecto somos pesimistas, pues creemos que, como ha señalado Rubio Llorente (1986:94), la prensa se resistiría a aceptar su exclusión de las Comisiones en función legislativa.

En segundo lugar, y como posteriormente se explicará más en detalle, las Comisiones de Investigación deberían poder decidir excepcionalmente el secreto de sus deliberaciones, nunca de las declaraciones de testigos (como garantía procesal para los testigos y para interesar a la opinión pública de lo dicho por el Gobierno y autoridades, Santaolalla, 1984: 147-8), en el caso de necesitarlo para no perjudicar la marcha de la investigación.

#### **IV. PODERES DE LAS COMISIONES**

En este apartado vamos a tratar los poderes que los Parlamentos suelen conceder a sus Comisiones para poder realizar su trabajo con eficacia. De todas formas, aquí nos limitaremos a los poderes generales de las Comisiones, dejando los correspondientes a su actuación de investigación para su epígrafe correspondiente.

Los poderes que las Comisiones parlamentarias poseen en los Parlamentos democráticos se concretan en el famoso "*power to send for persons, papers and records*", es decir, en el poder de reclamar la presencia de personas, y el envío de documentos y similares. Las Comisiones no pueden actuar adecuadamente en sus diversas funciones si no cuentan con la posibilidad de recibir el máximo de información posible, lo que se consigue con la comparecencia de personas (prevista en Australia, Austria, Canadá, Dinamarca, Irlanda, Italia, Japón, Malta, Nueva Zelanda, Portugal, Suecia, Suiza, Gran Bretaña, EE.UU.) que puedan aportar información sobre cualquier materia que sea de la competencia de una Comisión.

En cuanto a la comparecencia de personas, las Comisiones deberían poder convocar a cualquier clase de persona, miembro del Ejecutivo (autoridad o funcionario público) o particular, debiéndose exigir, además, en el caso de las personas integrantes del Gobierno o de la Administración la asistencia obligatoria, en consonancia con la colaboración Legislativo-Ejecutivo propia del sistema parlamentario, ya que sin dicha

---

<sup>9</sup> Con el dato añadido de que en España y, por mimesis, en las Comunidades Autónomas la publicidad en las Comisiones legislativas proviene del franquismo (art. 128.1 del Reglamento de 1971, que permitía la asistencia de representantes de los medios de información), lo que era lógico al estructurarse el procedimiento legislativo en torno a las Comisiones (García Martínez, 1987: 224-5). Esto no debiera de haberse trasladado al Estado democrático, pero, parece, que por inercia, por desconocimiento de la organización parlamentaria usual, y por un temor a suprimir algo tan aparentemente democrático, se trasplantó a las Cortes democráticas (García Martínez, 1987: 261-2).

obligatoriedad el poder de las Comisiones puede quedar reducido a nada o, en todo caso, quedar limitado a la libre voluntad de los miembros del Ejecutivo.

Por lo que respecta a la solicitud de documentos, nos encontramos en una situación parecida a la anterior. El Gobierno y la Administración Pública deberían estar obligados a enviar cualquier documento o dato que se les solicitara, sin poder negarse a ello, salvo en los casos incluidos en la Ley de Secretos Oficiales. Una mención especial merece la información solicitada a los jueces, ya que debe tener el límite de las actuaciones comprendidas dentro de un sumario, habida cuenta de su carácter secreto (Santaolalla, 1985: 1494-5).

Esta obligatoriedad de acatamiento de las solicitudes de las Comisiones es una de las medidas que pueden ayudar a potenciar el papel de las Comisiones, al reforzar considerablemente su posición política frente al Ejecutivo, siempre remiso a proporcionar datos e informaciones al Parlamento.

Un último punto conectado con el de los poderes de las Comisiones es la posibilidad existente en algunos Parlamentos (Australia, Bélgica, Canadá, Finlandia, Irlanda, Israel, Malta, Holanda, Nueva Zelanda, Portugal, Suecia, Suiza, Gran Bretaña, EE.UU.) de convocar a expertos para que asesoren a la Comisión, *pro tempore* y bajo remuneración. Esta puede ser una excelente vía para conseguir información sobre temas muy problemáticos o muy técnicos sin necesidad de aumentar el personal al servicio de la Cámara (Aja, 1980: 699).

## V. FUNCIONES DE LAS COMISIONES

En este apartado, como es norma en este trabajo, no analizaremos todas las funciones de las Comisiones sino sólo algunos aspectos problemáticos de las mismas.

### A) La delegación legislativa plena en Comisión

El procedimiento de delegación legislativa plena en Comisión, es decir, sin ulteriores trámites ante el Pleno, tuvo su origen en la acumulación de trabajo legislativo que se producía en el Parlamento italiano<sup>10</sup>. Ante esta acumulación se creó ese procedimiento más ágil y eficaz que el ordinario, que se ha trasladado al parlamentarismo español, y que permite al Pleno la dedicación a los textos más importantes o de mayor relevancia político-social (Cazorla, 1985: 123-4; Libertini, 1980: 28; Martínez-Elipe, 1985: 521; Peces-Barba, 1982: 21). Pero, a pesar de las importantes ventajas que se consiguen con este procedimiento legislativo especial, alguna doctrina también ha

---

<sup>10</sup> Creado el procedimiento en la Italia Fascista, fue acogido nuevamente en la Constitución de 1947, aprobándose en la actualidad dos tercios de las leyes italianas por tal procedimiento (Recoder, 1985: 1163). El proyecto Bozzi de reforma propuso reducir el ámbito material de las leyes de Comisión (añadiendo la exclusión de las leyes que implicaran aumentos de gastos o disminución de ingresos, que pasarían al Pleno), siendo la razón el que tales leyes de Comisión suelen aumentar, por intereses sectoriales o corporativos, los gastos del Estado (Pemán, 1987: 1984).

manifestado sus inconvenientes: el beneficio que normalmente suelen obtener con este procedimiento los sectores afectados por la materia legislada (Aja, 1980: 132); el aumento de la inflación legislativa, llenando los textos de disposiciones técnicas (Burdeau, 1974: 513); el favorecimiento de la microlegislación, al no tener las formas adecuadas de publicidad su procedimiento de decisión (Cheli y Caretti, 1986: 218).

De todas maneras, parece que la eventual utilidad de este procedimiento se difumina en un Parlamento autonómico. Las razones del procedimiento en las Cortes (elevado número de componentes, sobrecarga legislativa y lentitud del procedimiento), no se producen en los Parlamentos territoriales con pocos miembros, con capacidad de legislar rápidamente y con menos tareas legislativas (Aragón, 1987: 592). En tal situación, el Pleno del Parlamento, como órgano representativo global de la Comunidad Autónoma, debe poseer la exclusiva competencia en cuanto a la definitiva aprobación de los textos legislativos, no permitiéndose delegaciones que no tienen fundamento en la práctica, salvo, como en múltiples ocasiones, la mera traslación de disposiciones presentes en el Reglamento del Congreso de los Diputados "y que están en pleno desuso justo a continuación de ser aprobadas" (Embid, 1987: 177) <sup>11</sup>.

En el caso de que en el futuro se mantuviera en el RPV, a pesar de lo anterior, esta delegación legislativa plena, la modificación habría de ser necesaria en dos aspectos concretos. El primero se refiere al órgano capacitado para establecer y revocar la delegación. Como consecuencia de la parquedad normativa del Estatuto de Autonomía en cuanto al procedimiento legislativo, la delegación legislativa plena en Comisión ha sido establecida directamente en el RPV (lo que ya en principio plantearía dudas sobre la estatutoriedad de tal innovación normativa), otorgando la competencia para tal delegación a la Mesa del Parlamento, aunque pudiendo ser remitida tal decisión al Pleno si se muestran contrarios dos Grupos parlamentarios o un tercio de los parlamentarios (art. 116). Si la doctrina ha considerado inconstitucional el art. 148 del Reglamento del Congreso, por realizar una presunción a favor de la delegación que contravendría lo dispuesto en el art. 75.2 de la Constitución ("Las Cámaras podrán delegar...") <sup>12</sup>, aún más lo será el art. 116 RPV que no tiene apoyatura constitucional ni estatutaria y que, en todo caso, sólo puede mantenerse si la delegación la otorga quien tiene la función legislativa en todo Parlamento democrático: el Pleno, lo que podría hacerse tras el debate de toma en consideración o tras el de totalidad para proyectos de ley. Por otra parte, el art. 116 RPV nada dice de la posibilidad de avocación de la delegación, lo que debería

---

<sup>11</sup> Es significativo en este sentido que en Italia no existe la aprobación en Comisión en los Consejos regionales (Cheli y Caretti, 1986: 215).

<sup>12</sup> En tales términos se han expresado Punset, 1985: 130 y Recoder, 1985: 1165-6. Para Santaolalla (1984:238) es "cuando menos, dudosa la constitucionalidad"; para García Martínez (1987:295) es "de problemática constitucionalidad"; para Paniagua (1986: 136) supone una "lectura notoriamente errónea del artículo 75.2 de la Constitución"; y para Senén (1989: 550-1) hablar de inconstitucionalidad "supondría quizá utilizar términos demasiado rotundos", pero "estamos, en definitiva, a mi juicio, ante una modificación del sistema de competencias que la Constitución establece, efectuada por vía reglamentaria, y ello puede acarrear efectos de suma gravedad". En la práctica se sigue, sin embargo, un procedimiento respetuoso con el art. 75, ya que es el Pleno quien hace la delegación, a propuesta de la Mesa (Paniagua, 1986: 137). Esta inconstitucionalidad parecía, de todos modos, en camino de ser enmendada en la proposición de reforma de 1989 del Reglamento del Congreso (BOCG-CD, III Leg., Serie B, 17 de julio de 1989, nº 159-1) que, en su art. 159, establecía el pronunciamiento expreso del Pleno para toda delegación en Comisión.

establecerse expresamente como potestad del Pleno en cualquier momento anterior a la votación del texto en la Comisión <sup>13</sup>.

El RPV debería modificarse, en segundo lugar, para establecer con carácter taxativo la publicidad de todas las sesiones de las Comisiones con competencia legislativa plena, puesto que aunque el actual art. 52.1 se aplica con carácter general, también puede establecerse el secreto por mayoría absoluta de la Comisión (art. 53.1.c.).

## **B) Función de Control**

### *a. Preguntas orales en Comisión.*

Las preguntas orales en Comisión, si se establecen determinadas correcciones que luego se expondrán, pueden ser un excelente mecanismo para potenciar adecuadamente la labor de control parlamentario de las Comisiones.

El primer punto a considerar en cuanto al procedimiento de las preguntas orales en Comisión es el de garantizar la convocatoria de la Comisión para contestarlas, ya que en la actualidad no hay sanción para el Gobierno por no hacerlo (respecto al Congreso: Álvarez Conde, 1985: 385; García Morillo, 1985: 166-7; Santaolalla, 1982: 93), lo que conduce a una grave erosión de la eficacia jurídica de este medio de control, al quedar su realización al albedrío del órgano controlado, aunque es difícil imaginar una sanción que sin ser desorbitada obligue al Gobierno a responder (García Morillo, 1985: 168). La expresión "estarán en condiciones de ser incluidas en el Orden del Día, una vez transcurridos siete días desde su traslado al Gobierno" (art. 145.1 RPV), no establece garantía alguna para el parlamentario que realiza la pregunta, ya que únicamente supone el cumplimiento de una condición legal para su hipotética inclusión en una sesión. Sólo la celebración obligatoria de sesiones periódicas para tramitar las preguntas en Comisión, o el establecimiento de un *question time* como los 40 primeros minutos de cada sesión del Reglamento del Senado italiano, puede permitir un desarrollo adecuado de este mecanismo de control <sup>14</sup>. Lo que, en ningún modo, debería mantenerse es la solución actual en que la ineficacia de los órganos parlamentarios termina obviando la voluntad del parlamentario (Santaolalla, 1982: 93; García Morillo, 1985: 166). En este supuesto, la lógica conduce a que cada parlamentario posea un cupo de preguntas orales en Comisión para cada período de sesiones que debieran incluirse necesariamente en alguna sesión. En

---

<sup>13</sup> A este respecto, el art. 149 del Reglamento del Congreso que limita la avocación por el Pleno a un momento anterior al inicio del debate en Comisión, también ha sido considerado inconstitucional (Punset, 1985: 130; Paniagua, 1986: 137; García Martínez, 1987: 295; Santaolalla, 1984: 238; para Recoder, 1985: 1167, es dudoso el precepto en su constitucionalidad). En este tema, de todas formas, el Congreso en la práctica respeta el texto constitucional, al permitirse la devolución en cualquier momento antes de la aprobación final en Comisión, a propuesta de la Mesa, previo paso por Junta de Portavoces (Paniagua, 1986: 138). Por su parte, la proposición de reforma de 1989 subsanaba el error en su art. 159 al autorizar la devolución en cualquier momento del debate en Comisión.

<sup>14</sup> En la vía propuesta de sesiones mensuales del art. 55 de la proposición de reforma de 1989 del Reglamento del Congreso.

todo caso, la ineficacia debe solventarse siempre en beneficio de quién actuó correctamente, el parlamentario, permitiéndole, finalizado el período de sesiones, reiterar su pregunta en Comisión.

Por otra parte, y al igual que en el Pleno, el RPV debería disponer la posibilidad de las preguntas urgentes en Comisión, que, partiendo de un cupo restringido por parlamentario, permitiera la inclusión de preguntas en la siguiente sesión de la Comisión, sin que sea necesario el transcurso del plazo establecido para las preguntas ordinarias.

Un último problema que se plantea es el de la autoridad que puede contestar este tipo de preguntas. En el RPV (art. 145.2) se establece la posibilidad de respuesta de los Viceconsejeros, y esto, aún pudiendo ser aceptable, es innegable que desnaturaliza un tanto la función de control gubernativo (como se ha señalado para el caso de Secretarios de Estado y Subsecretarios en el Congreso: Martínez-Elípe, 1985: 565).

*b. El control de la ejecución de medidas aprobadas por el Parlamento y el control de la ejecución de las leyes.*

Uno de los aspectos en los que las Comisiones parlamentarias más pueden avanzar en el perfeccionamiento de su control sobre el Gobierno, es en el del cumplimiento de las decisiones parlamentarias de dirección política (mociones, resoluciones, proposiciones no de ley), que expresan la voluntad política del Parlamento de que el Ejecutivo actúe en un determinado sentido. Estos instrumentos de dirección política suelen poseer escasa eficacia práctica debido a la inexistencia de sanciones jurídicas que castiguen su incumplimiento. La fuerza de los mecanismos de dirección política sólo puede acentuarse si los órganos parlamentarios, especialmente las Comisiones, controlan cotidianamente el desenvolvimiento de los acuerdos que vinculan, hasta el momento sólo políticamente, al Gobierno y si las Comisiones pueden llegar a sancionar de alguna manera la desobediencia gubernamental.

Una iniciativa interesante en este sentido es la contemplada en el Reglamento del Parlamento de Cataluña que establece un mecanismo parlamentario concreto para controlar el cumplimiento de las mociones y resoluciones aprobadas por la Cámara. Dicho mecanismo, establecido en los arts. 131 y 135 del Reglamento catalán, consiste en el seguimiento por las Comisiones del cumplimiento de las mociones y resoluciones, fijando un plazo para que el Gobierno rinda cuentas, y decidiendo las Comisiones si el Gobierno ha actuado correctamente, con la posibilidad de elevar al Pleno la decisión última sobre el tema <sup>15</sup>.

Por otra parte, se podría establecer algo similar a lo señalado anteriormente con respecto al cumplimiento por el Gobierno del desarrollo normativo de las leyes, en la línea del art. 143.3 del Reglamento de la Cámara de Diputados italiana que permite a las Comisiones dirigirse a un ministro para que informe del grado de ejecución de una ley, ya que es conocida la tendencia del Ejecutivo a incumplir los plazos establecidos en las leyes para su desarrollo reglamentario, llegando en múltiples ocasiones a inaplicar la ley por ese motivo.

---

<sup>15</sup> El art. 152.4 del Reglamento del Parlamento de Andalucía tiene una regulación análoga del tema, aunque no tan completa al basarse en el antiguo art. 126 del Reglamento del Parlamento de Cataluña.

## VI. LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN

### A) Naturaleza jurídica de las Comisiones de investigación

La naturaleza jurídica de las Comisiones de investigación es un tema que suele ocasionar discrepancias entre la doctrina y al que, de acuerdo, con la tónica general de este trabajo, no vamos a dedicar gran atención. Como ya hemos dejado claro en ocasiones anteriores (Vírjala, 1985: 351-4 y 1988: 196-202), en este tema nos alineamos decididamente con las posiciones mantenidas por García Morillo (1985: 71 ss., 176 ss.) en cuanto al control parlamentario y su diferenciación de la función de información y del ejercicio de la responsabilidad política. En este sentido, creemos que las Comisiones de investigación no pueden tener otro encaje que dentro de la función de control parlamentaria de la actividad del Ejecutivo. El objetivo de estas Comisiones, desde su origen histórico, ha sido siempre fiscalizador, ya que su constitución responde a la presunción de que han existido, en la actuación de un órgano gubernamental o administrativo, irregularidades o deficiencias cuya responsabilidad corresponde al Ejecutivo y el objeto de las Comisiones de investigación "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" (García Morillo, 1985: 148-9). La casi absoluta dependencia de la constitución de estas Comisiones de la decisión de la mayoría parlamentaria no debe hacernos olvidar que en los casos en que se produce esa constitución, el mero desarrollo de la investigación permitirá a la oposición parlamentaria comprobar la actividad del Ejecutivo y confrontarla con el ordenamiento jurídico y con su programa de gobierno, para posteriormente deducir las consecuencias que estime oportuno, lo que ya escapa al control parlamentario. Por ello, tiene una importancia relativa que las conclusiones finales de la investigación las determine la mayoría parlamentaria, ya que el período de trabajo de la Comisión habrá servido para realizar el control parlamentario, evidenciando ante la opinión pública la posible actuación incorrecta del Gobierno o de la Administración, que no podrá ocultarse aunque las conclusiones aprobadas nada digan al respecto <sup>16</sup>. Con lo que, desde luego, no podemos estar de acuerdo es con la argumentación de que para que las Comisiones de investigación se ajusten a su función de información y no de control, conviene que en los sistemas parlamentarios las investigaciones se realicen sólo sobre temas donde no exista una confrontación partidista o donde no se pueda poner en riesgo la estabilidad del Gobierno (Santaolalla, 1982: 159).

Por otra parte, como acertadamente ha señalado Lucas Murillo (1986: 161), la orientación crítica de la Comisión de investigación y su enjuiciamiento de conductas le dota de unos perfiles propios que "permiten individualizarla frente a los estudios desarrollados por otras Comisiones permanentes o especiales, aunque esto no impida que

---

<sup>16</sup> Las razones apuntadas explican por qué en EE.UU., donde las relaciones mayoría-oposición son diferentes a las existentes en los sistemas parlamentarios, las Comisiones de investigación hayan tenido una mayor eficacia, lo que no significa que en aquellos sistemas pierdan toda virtualidad controladora.

luego la encuesta pueda tener una utilidad polivalente, es decir, apta para poner en marcha una iniciativa legislativa o una exigencia de responsabilidad política. De ahí que pueda hablarse de encuestas legislativas o de encuestas propiamente políticas o de control". Nosotros, más de que de diferentes clases de encuestas, estimamos más conveniente proceder a una clarificación en este terreno, como se señaló anteriormente y como proponía la proposición de reforma de 1989 del Reglamento del Congreso (arts. 56-58), entre las Comisiones especiales de Estudio y las especiales de Investigación, que dentro de un mismo tipo de Comisión realizan funciones diversas <sup>17</sup>.

### **B) La constitución y la formación de las Comisiones de investigación**

El art. 45 RPV, como ocurre en el resto del ordenamiento parlamentario español, no prevé otra forma de creación de una Comisión de investigación que la aprobación por el Pleno de una propuesta en tal sentido, lo que parece dar a entender que la vía parlamentaria idónea será la de las mociones o resoluciones. No obstante, nada impide que el Pleno apruebe tal creación por medio de una ley (como ha sido normal en Italia desde 1875 y lo fue en la II y IV Repúblicas francesas, Santaolalla, 1982: 175, 193-4 y 198; Recoder, 1985: 1173), siempre que se señalara en la misma un plazo de terminación para no convertirla en una Comisión Permanente (para las Cortes Generales en el mismo sentido, Santaolalla, 1982: 249-50 y 1984: 397; Lucas Murillo, 1986: 155-6) <sup>18</sup>.

De todas formas, el nudo gordiano en cuanto a la constitución de las Comisiones de investigaciones y, posiblemente, de toda su problemática, sea el del órgano encargado de realizar tal constitución. En la actualidad, con la excepción de la R.F.A., la creación de las Comisiones de investigación exige la aprobación del Pleno, es decir, el consentimiento de la mayoría parlamentaria, convirtiéndose de esta manera en el único instrumento de control parlamentario que no es actuable desde un primer momento por la oposición parlamentaria. Prima, por lo tanto, más su configuración como Comisión parlamentaria, creada por decisión del Pleno, que como instrumento fundamental de control parlamentario, a disposición de la oposición, con la consecuencia de que la mayoría parlamentaria suele negarse a establecer un mecanismo que tiene por objetivo el control de las actividades de "su" Gobierno <sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Incluso la doctrina contraria a la conceptualización de las Comisiones de investigación como instrumentos de control, no puede dejar de reconocer que es "fácilmente previsible que la mayoría de ellas [las investigaciones parlamentarias] obedecerá al propósito de fiscalizar al gobierno o algún sector administrativo, o al de obtener un adecuado conocimiento de una materia para su ulterior tratamiento legislativo" (Santaolalla, 1982: 248-9). Una adecuada diferenciación entre las dos clases de Comisiones Especiales, haría muy difícil la caracterización de las investigaciones como meros instrumentos de información.

<sup>18</sup> Para Amorós (1989: 590), cabe su creación por ley, aunque debería excluirse la iniciativa legislativa gubernamental, lo que no se entiende ya que quién crea la Comisión es la ley y no el proyecto gubernamental.

<sup>19</sup> Un significativo paradigma en este sentido lo constituye la posición del Grupo Socialista del Congreso en la II Legislatura (EL PAIS de 18-1-1985) de no apoyar la constitución de más Comisiones de investigación. Lo que, de acuerdo a Lucas Murillo (1986: 181-2), conduciría, y ha conducido posteriormente, al peligro de reducir el art.76 de la Constitución a la inoperancia, lo que puede hacer que la oposición pierda una plataforma para acceder a datos e informaciones políticas,

La reactivación del papel del Parlamento en su función controladora ha de tener uno de sus pilares fundamentales en la flexibilización de los requisitos necesarios para la creación de Comisiones de investigación. En palabras de Lucas Murillo (1986: 172), y que podrían trasladarse perfectamente al caso del Parlamento vasco, "una relativización del principio mayoritario en la creación y el funcionamiento de las Comisiones de Investigación, una mayor transparencia en su actuación –objetivos fácilmente alcanzables mediante la reforma de los Reglamentos de las Cámaras– podrían contribuir a reforzar la posición de las Cortes como órgano central de nuestro sistema constitucional". La virtualidad de este instrumento parlamentario no está tanto en el sentido de sus conclusiones finales, sino en su mera puesta en marcha y en el efecto de presión política que poseen sus trabajos indagadores. Si se deja la aprobación de la constitución de la Comisión en manos de la mayoría, se dificultan injustificadamente las potencialidades controladoras de las Comisiones de investigación. Por lo tanto, si queremos potenciar la función de control parlamentario y permitir que la opinión pública conozca las posibles actuaciones incorrectas del Gobierno y de la Administración, es necesaria una modificación reglamentaria que permita a una oposición responsable la creación automática de Comisiones de investigación; oposición que, a su vez, tenga cierta identidad para que tal actuación no responda a los intereses coyunturales de cualquier minoría. El ejemplo que siempre se aporta, y que resulta coherente con lo aquí señalado, es el del único sistema democrático que permite a la oposición la creación de Comisiones de investigación: la R.F.A., cuya norma fundamental exige la firma de 1/4 de los miembros de la Cámara (art. 44 LFB) <sup>20</sup>. La idoneidad teórica de una fórmula como la alemana hay que reconocer que muy posiblemente chocaría con los intereses a corto plazo de la mayoría parlamentaria, por lo que creemos difícil una solución próxima en esta materia.

Creada la Comisión, la norma suele ser la distribución proporcional de puestos entre los Grupos parlamentarios como en el resto de Comisiones (por ejemplo, arts. 45.3 y 31 RPV). Una alternativa a esta fórmula es la asignación a cada Grupo parlamentario de un lugar en la Comisión, decidiéndose las cuestiones con voto ponderado <sup>21</sup>, lo que conjuga la proporcionalidad con una mayor agilidad (Lucas Murillo, 1986: 157-8).

---

consiguiendo desplazar a otros ámbitos unas funciones que deberían realizar las Cámaras, con la consecuencia de la creciente influencia de los medios de comunicación en cuanto a investigación y control de los poderes públicos.

<sup>20</sup> Esta regulación tenía su antecedente en la Constitución de Weimar que permitía la creación de Comisiones de investigación por 1/5 del Reichstag. En esta línea, C. Mortati en la elaboración de la Constitución italiana propuso también la creación por la oposición de Comisiones de investigación (García Morillo, 1985: 178). Por su parte, los socialistas franceses también propusieron hace unos años sin éxito la creación de estas Comisiones por 1/4 de los diputados con el límite de una Comisión por sesión ordinaria (Carcassonne, 1982: 123) y en septiembre de 1988, L. Fabius (Presidente de la Asamblea Nacional) propuso que cada grupo tuviera un derecho anual de inscripción en el orden del día de una petición de constitución de una Comisión de encuesta (Daniel y Emeri, 1989: 1258).

<sup>21</sup> Era la propuesta contenida en la proposición de 1989 de reforma del Reglamento del Congreso (art. 57.2) y que tenía el antecedente práctico de alguna Comisión de investigación como la de financiación de los partidos políticos (Comisión Flick).

### C) Los poderes de las Comisiones de investigación

La única diferencia que poseen las comisiones de investigación en España con respecto a las comisiones Permanentes es el poder que a aquellas otorga la Constitución (art. 76.2) de requerir la comparecencia, con carácter obligatorio, de cualquier persona. Las Comisiones de investigación en el ámbito autonómico no tienen esa apoyatura constitucional, al no referirse a ellas la norma fundamental, pero eso no debe impedir que les sea reconocida esta capacidad de requerir la comparecencia de personas. Es unánime en la doctrina la opinión de que la investigación de la conducta gubernamental es un poder implícito en todo Parlamento democrático y que tal poder investigador ha de poseer un *plus* con respecto a los poderes parlamentarios ordinarios, por lo que las Comisiones de investigación en los Parlamentos autonómicos han de poseer también ese *plus*. En este sentido, es perfectamente admisible una disposición como el art. 45.4 RPV que establece el poder de las Comisiones de investigación de "requerir la presencia, por conducto de la Presidencia de la Cámara, de cualquier particular, autoridad pública o funcionario para prestar declaración".

El mayor problema que presentan los poderes de las Comisiones de investigación en los Parlamentos autonómicos es la falta de concreción de dichos poderes. Al margen de la referencia que el art. 45.4 RPV hace a la declaración de los particulares no existe en el ordenamiento jurídico vasco ninguna norma que nos indique las consecuencias de la incomparecencia, negativa a declarar, falso testimonio, etc. en las que puede incurrir un testigo ante la Comisión. En el Derecho comparado existen dos modelos para regular estos aspectos: la creación de una normativa específica o la equiparación de los poderes de las Comisiones con las atribuciones de los jueces de instrucción y sus procedimientos<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Un estudio detallado de los poderes de las Comisiones de investigación en diferentes Parlamentos puede verse en Santaolalla, 1982. Resumiendo lo allí expuesto, señalaremos que en Italia, Bélgica y la R.F.A., los poderes están equiparados con respecto a los del juez penal. En Francia, desde la ley de 19 de julio de 1977, es obligatoria la comparecencia de cualquier persona, sancionándose penalmente la no comparecencia, la negativa al juramento o a la declaración, el falso testimonio y el soborno de testigos. En EE.UU. los testigos, desde 1946 en el Senado y desde 1974 en la Cámara de Representantes, tienen obligación de comparecer ante las comisiones permanentes, pudiendo ser detenidos y sancionados por el Congreso los desacatos, siendo desde una ley de 1857 delito la negativa a informar a las Cámaras, a lo que se añadió desde 1862, la negativa a testificar o presentar documentos. En Holanda, ley de 1850 sobre poderes de las Comisiones de investigación, es obligatoria la comparecencia ante estas Comisiones, pudiendo exigirse la declaración bajo juramento; la incomparecencia, la negativa a declarar, el falso testimonio y el cohecho se comunican al Ministerio Fiscal, siendo aplicable el Código Penal. En Gran Bretaña existe poder para exigir ante una Comisión la personación de terceros desde la Grenville Act de 1770. Si un requerido no comparece, comete un acto de desacato a la Cámara, con lo que puede entrar en juego la jurisdicción penal de la Cámara. Las Comisiones, desde la Parliamentary Witnesses Oath Act de 1871, pueden exigir el juramento a los testigos, siendo perseguible como perjurio el falso testimonio. A lo señalado por Santaolalla, podría añadirse el caso de Grecia, cuyo Reglamento de la Cámara de diputados (art. 27.5) dispone la equiparación de las Comisiones de investigación con el juez de instrucción, pudiendo efectuarse registros, incautación de documentos, etc.

Las Comisiones de investigación en el Parlamento vasco no poseen, por lo tanto, en la actualidad ningún poder coercitivo sobre los particulares a los que se les requiera su declaración, ya que ni existe una ley específica al respecto, ni el Estatuto ni el Reglamento remiten a los poderes de los jueces de instrucción. Esta laguna legal proviene de la polémica suscitada cuando se elaboró la Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo, de comparecencia ante las Comisiones de investigación del Congreso y del Senado o de ambas Cámaras <sup>23</sup>. En la discusión de la ley orgánica se omitió toda referencia a las Comisiones de investigación de las Cámaras autonómicas con el argumento mantenido también por Bassols (1984: 193), de que la referencia del 76 de la Constitución a las Comisiones del Congreso y Senado impedía la extensión del régimen sancionatorio penal a las incomparecencias autonómicas, ofreciéndose la alternativa por la Senadora socialista Ruiz-Tagle de que los Parlamentos autonómicos elaboraran su propia ley con sanciones administrativas <sup>24</sup> (Embidi, 1987: 247). Frente a estas argumentaciones coincidimos plenamente con Embidi, (1987: 248) cuando señala que la falta de apoyo constitucional es cierta, pero también lo es en múltiples otros casos, ya que son raros los artículos constitucionales que contemplan aspectos organizativos internos de las Comunidades Autónomas y, desde luego, ninguno de ellos se refiere a funciones materiales. Por otra parte, las sanciones administrativas tendrían mayor problema, pues habría de señalarse la autoridad sancionadora, no pudiendo serlo el Presidente de la Cámara, al limitarse al gobierno interior, ni podría serlo el ejecutivo regional, al impedirlo el sistema de gobierno parlamentario (Embidi 1987: 248-9)

La única solución definitiva a este tema debe canalizarse, por lo tanto, a través de una ley orgánica que regule la comparecencia ante las Comisiones de investigación autonómicas y para salvar la acusación de ser una propuesta contra la autoorganización regional <sup>25</sup>, se podría intentar un ejercicio conjunto de varias Comunidades Autónomas de la iniciativa legislativa del art. 87.2 de la Constitución (Embidi, 1987: 249). En el ínterin, se nos ocurre que la única actuación que les queda a las Comisiones de investigación autonómicas ante la incomparecencia o la falta de declaración 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, que supondría una

---

<sup>23</sup> La Ley Orgánica 5/1984 opta por una normativa específica, a diferencia de lo que hacía la proposición de ley socialista sobre comparecencia de 1979, cuyo art. 1 se refería a las Comisiones de investigación como poseedoras de iguales poderes y limitaciones que la autoridad judicial, y cuya Disposición Adicional declaraba aplicable con carácter general la Ley de Enjuiciamiento Criminal en todo lo no previsto, lo que hacía que esa proposición se acercara mucho a la segunda modalidad existente en el Derecho comparado (Santaolalla, 1982: 259).

<sup>24</sup> La negativa a la inclusión de las Comisiones autonómicas se produjo a pesar de que I. Pitarch (Oficial Mayor del Parlament de Catalunya, en AA.VV., s/f: 169-70), conociendo la imprevisión del proyecto de ley al respecto, ofreció al Presidente del Senado las consultas a los letrados de Cámaras autonómicas para que la futura ley recogiera las incomparecencias autonómicas.

<sup>25</sup> Acusación que ya se realizó contra una proposición de ley orgánica del Grupo Popular en 1985 de comparecencia ante las Comisiones de investigación de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas del Estado Español con texto idéntico a la ley orgánica vigente (BOCG-S, II Leg., Serie II, nº 237.a, de 2 de marzo). La proposición fue rechazada el 27 de marzo de 1985 (DSS, II Leg., nº 113)

pena de prisión menor (por atacar o entorpecer la labor de una Asamblea Legislativa de una Comunidad Autónoma).

Respecto a la comparecencia en sí, ésta la realizan las propias Comisiones, aunque puede ser inadecuado que el requerimiento lo haga el Presidente de la Cámara (art. 45.4 RPV) y no la propia Comisión a través de su Presidente, ya que es una decisión de ésta (en el mismo sentido, para las Cortes, Santaolalla, 1984: 405).

La obligación de comparecer ante las Comisiones de investigación vincula, de todas formas, a los particulares residentes en España y a todas las autoridades y funcionarios (Santaolalla, 1982: 256). La redacción del art. 45.4 RPV ("para prestar declaración") excluye la negativa a declarar (planteada, injustificadamente en opinión de Lucas Murillo, 1986: 167-8 y de García Morillo, 1985: 180, respecto al art. 52.2 del Reglamento del Congreso por Recoder, 1985: 1179) <sup>26</sup>.

La inexistencia de ley aplicable a las Comisiones de investigación autonómicas parece excluir la posibilidad de declaración bajo juramento (para Recoder, 1985: 1179, Lucas Murillo, 1986: 167-8 y Amorós, 1989: 587, tampoco existiría poder para exigir tal juramento ante las Cortes Generales). En todo caso, en la declaración actuarían los límites derivados de los derechos y libertades individuales (Amorós, 1989: 580) <sup>27</sup>.

La ley orgánica que regulara los requerimientos realizados por las Comisiones de investigación debería afectar también (lo que no hace la ley 5/84) a los poderes relativos a la obtención de documentos y similares, ya que sino sólo queda la vía del art. 37, relativo a documentos de la Administración y escasamente eficaz en cuanto a rapidez, veracidad y totalidad de la entrega (en sentido similar para las Cortes, García Morillo, 1985: 181) <sup>28</sup>.

Para finalizar lo referente a los poderes de las Comisiones de investigación, hemos de mencionar sus relaciones con los Tribunales de justicia. Al igual que en el caso de las Cortes Generales, no hay precepto alguno que prohíba la compatibilidad entre la

---

<sup>26</sup> Más extraña es la posición de Amorós (1989: 587) para el que, respecto a las Comisiones de las Cortes, no habría obligación de declarar, ya que aunque se está refiriendo al art. 76 de la Constitución, parece olvidar la ley 5/84.

<sup>27</sup> El tema de los derechos de los testigos, cobró auge en EE.UU. desde la creación de la Comisión especial para investigar las actividades antiamericanas, debido a la retransmisión televisiva y radiofónica de sus comparecencias, ante la que los testigos sólo tenían como protección la Constitución y sus enmiendas, ya que cada Comisión podía establecer su propio procedimiento. En 1955, la Cámara de representantes modificó su Reglamento para fijar las garantías mínimas de los testigos (vid. Santaolalla, 1982: 228-230).

<sup>28</sup> En Francia, de acuerdo con la ley de 19 de julio de 1977, la Administración ha de proporcionar a las Comisiones de investigación cualquier documento, salvo los de carácter secreto y los que conciernan a la defensa nacional, asuntos exteriores, seguridad interior o exterior del Estado y bajo reserva del principio de la separación de la autoridad judicial y de los otros poderes (Santaolalla, 1983: 181). En EE.UU., es obligatoria también la remisión de documentos. El ejecutivo suele intentar negarse alegando la separación de poderes, a lo que el Congreso suele argumentar que los departamentos son producto de la legislación del Congreso y financiados con sus fondos. El enfrentamiento tuvo su cenit en el caso Watergate y, en julio de 1974, el Tribunal Supremo reconoció el principio de división de poderes y el secreto de las comunicaciones entre el Presidente y sus agentes, pero reconoció también que el privilegio del Ejecutivo es limitado y no puede prevalecer frente a las exigencias de la Administración de Justicia (Santaolalla, 1982: 233-6).

investigación parlamentaria autonómica y un procedimiento judicial sobre la misma materia. El art. 45.1 RPV habla de que puede investigarse "cualquier asunto de interés público" sin establecer ninguna limitación y la coincidencia sobre unos hechos no tiene por qué afectar al principio de separación de poderes, ya que ambos mecanismos tienen fines distintos, al no limitarse las Comisiones de investigación a temas de culpabilidad de conductas tipificadas penalmente, lo que de alguna manera ratifica el art. 45.4 RPV al señalar que las conclusiones de estas Comisiones "no interferirán ni serán vinculantes para los Tribunales, ni afectarán al valor de cosa juzgada". Además, el art. 45.6 RPV al señalar que si en el curso de sus trabajos, las Comisiones de investigación "apreciaren indicios de delito, lo comunicarán a la Autoridad judicial", está implícitamente aceptando la posible coexistencia de la continuación de los trabajos parlamentarios y el inicio de un procedimiento judicial <sup>29</sup>.

El art. 45 RPV no realiza explícitamente la mención que el art. 76 de la Constitución hace a la posibilidad de comunicación al Ministerio Fiscal del resultado de la investigación "para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas". De todas maneras, nada impide tal comunicación e, incluso, puede entenderse comprendida en el ya citado art. 45.6 cuando habla de comunicación a la Autoridad judicial de cualquier indicio de delito en el curso de los trabajos de la Comisión <sup>30</sup>.

#### **D) Procedimiento y funcionamiento interno de las Comisiones de investigación**

En este apartado, el tema más relevante es el del carácter público o secreto del procedimiento en las Comisiones de investigación. No vamos a reiterar aquí los argumentos que ya expusimos sobre la conveniencia de dar el margen más amplio posible a la publicidad parlamentaria, especialmente en los procedimientos de control de la actividad gubernamental. Solamente vamos a reiterar que la eficacia de las Comisiones de investigación como mecanismo de control depende del efecto de presión política que poseen, más que del resultado final de la investigación. En este sentido, el carácter secreto de las reuniones y deliberaciones de estas Comisiones sólo puede entenderse en un intento de reducir a este mecanismo parlamentario a la esterilidad, si tenemos en cuenta que las conclusiones finales serán las que quiera la mayoría parlamentaria que apoya al Gobierno. La publicidad interesa a la opinión pública y donde han sido operativas las Comisiones de investigación existe la publicidad, como en el caso

---

<sup>29</sup> Se pronuncian también por la compatibilidad respecto de las Cortes Generales, (Santaolalla, 1982: 255-6 y 1984: 401-2; Recoder, 1985: 1178 y Lucas Murillo, 1986: 166). La única excepción a esta compatibilidad en el Derecho comparado es Francia. Por otra parte, la práctica española corrobora esta posición: Comisión de investigación de RTVE, del síndrome tóxico, de Rumasa, de catástrofes aéreas.

<sup>30</sup> En la doctrina española la única voz contraria a lo preceptuado, a este respecto, en la Constitución ha sido la de Alzaga (1978: 521), al señalar que tal comunicación podría ser motivo de abusos y atentar contra la independencia de criterio que la misma Constitución garantiza a los jueces, ya que al Fiscal no le quedaría más remedio que formular la acusación ante el juez, que, a su vez, se vería sometido a una presión que le dificultaría instruir el sumario con entera libertad. La argumentación de Alzaga ha sido correctamente rebatida, por sobrevalorar las posibilidades de mediatización del Fiscal y de los jueces por Lucas Murillo (1986: 165).

americano (Lucas Murillo, 1986: 159; Desandre, 1985: 51). Puede aportarse aquí como ejemplo también el de las Cortes Generales, en las que la mayoría de las Comisiones de investigación no llegan ni a emitir dictamen o, en todo caso, lo hacen con mucho retraso (Álvarez Conde, 1985: 390; Lucas Murillo, 1986: 156-7 y 171). Pensamos que una de las razones fundamentales para esta ineficacia de las Comisiones de investigación reside en su carácter secreto, que permite a la mayoría parlamentaria ocultar a la opinión pública el desarrollo de la investigación. Si la sociedad pudiera conocer de forma inmediata los progresos de la encuesta parlamentaria, presionaría para que la Comisión continuara con sus trabajos y los terminara de la forma más rápida posible. Por el contrario, con el secreto, las Comisiones pierden su carga de riesgo para el Gobierno e incluso se revelan como una adecuada válvula de escape, que ha permitido al Gobierno y a la mayoría salir del paso trasladando un tema polémico al discreto ámbito de las Comisiones de investigación (Lucas Murillo, 1986: 170-1).

Consecuencia directa de lo anterior es nuestra crítica radical del sistema impuesto en el RPV al establecer que las sesiones de las Comisiones de investigación "serán secretas en todo caso" (art. 53.3) y que "el contenido de las reuniones y deliberaciones de la Comisión [de investigación] será secreto hasta que el Pleno apruebe el dictamen, salvo que se acuerde el carácter de reservado de su contenido y de las mismas" (art. 45.7). Este sistema pugna con la generalidad del Derecho comparado <sup>31</sup> y con los precedentes españoles (publicidad de las declaraciones de testigos y secreto de las deliberaciones) (en el mismo sentido para el Congreso de los Diputados, Santaolalla, 1982: 252 y 1984: 399, Lucas Murillo, 1986: 158). La conclusión, en nuestra opinión, es que las sesiones y acuerdos de las Comisiones de investigación han de ser públicos con carácter general (lo que debería ser también aplicable a los Plenos de debate del Dictamen de la Comisión <sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> En EE.UU., los *hearings* son públicos, salvo si afectan a la seguridad nacional, la reputación de las personas o las materias calificadas como confidenciales por ley o por disposiciones gubernamentales. Los hearings se pueden retransmitir por radio y televisión, si lo autoriza la mayoría, no pudiendo retransmitirse en directo si el testigo no da su permiso (Santaolalla, 1982: 225-6). Las excepciones a la publicidad se encuentran en Gran Bretaña, donde las deliberaciones son secretas, pero las declaraciones de testigos pueden ser públicas (Gordon, 1986: 647) y en Francia, donde las Comisiones de investigación tienen carácter secreto (tanto deliberaciones, como declaraciones), pero sólo se puede negar la publicación del informe mediante votación especial en sesión secreta del Pleno (Santaolalla, 1982: 188-9; Meny, 1986: 127). Frente a esto, los socialistas franceses propusieron infructuosamente en 1982 el carácter público de los trabajos de investigación y su transmisión televisiva (Daniel y Emeri, 1989: 1270-1; Carcassonne, 1982: 123), y L. Fabius (presidente de la Asamblea Nacional) intentó también sin éxito, con una proposición del 3 de octubre de 1988, la reforma del art. 46 del Reglamento para permitir la publicidad de ciertas audiencias en Comisiones (Daniel y Emeri, 1989: 1258).

<sup>32</sup> De hecho, en el Congreso el secreto incluso en los Plenos de debate de los dictámenes de las Comisiones de investigación ha producido importantes problemas. En 1985, el entonces Presidente de la Cámara (G. Peces-Barba) propuso una reforma del Reglamento para que los Plenos de debate de las conclusiones de las Comisiones de investigación en los casos Flick, Rumasa y catástrofes aéreas fueran públicos. La oposición de diversos grupos, entre ellos el del Presidente (Socialista, mayoritario en el Congreso), a la reforma del Reglamento condujo a lo que la prensa llamó "costumbre modificativa a la italiana" y que consistió en una mutación reglamentaria al respecto, que permitía la publicidad en tales Plenos, mediante propuesta del Presidente, ningún voto en contra de la Junta de Portavoces y aprobación del Pleno (vid. *El País* de los días 31 de enero, 8 y 11 de febrero de 1985).

), salvo que la Comisión decida, excepcional y motivadamente, el secreto de sus deliberaciones (como también ha propuesto para el Congreso, Lucas Murillo, 1986: 158-9), lo que no debe afectar a las declaraciones de testigos (como garantía procesal y para interesar a la opinión pública de lo dicho por el Gobierno y autoridades), en el caso de necesitarlo para no perjudicar la marcha de la investigación <sup>33</sup>.

Por otra parte, las Comisiones de investigación en el País Vasco pueden establecer, como en otros sistemas (Francia –*rapporteur*– o Gran Bretaña –Subcomisión– por ejemplo), Ponencias (art. 45.4) que realicen un informe previo de carácter técnico sobre la materia investigada.

Finalmente, aunque el art. 45.5 RPV señala que las "conclusiones de estas Comisiones (...) deberán plasmarse en un informe que será debatido en el Pleno de la Cámara"; informe, o mejor dictamen como dice el art. 45.7 RPV, que, como el Reglamento nada dice, debe poder ser debatido junto a las enmiendas o los votos particulares que presenten los grupos parlamentarios, para que el Pleno no posea una visión unilateral de la materia investigada y puede decidir libremente entre las alternativas que se le presenten <sup>34</sup>.

#### BIBLIOGRAFIA

- AA.VV. (s/f): *I Convocatoria nacional de Parlamentos Regionales*, Asamblea Regional de Murcia, Murcia.
- AJA, E. (1980): "Consideraciones sobre las Comisiones parlamentarias", en APARICIO, M.A., *Parlamento y sociedad civil*, Universidad de Barcelona, Barcelona, pp. 119-137.
- ÁLVAREZ CONDE, E. (1985): *El Régimen político español*, Tecnos, Madrid, (2ª ed.).
- ALZAGA, O. (1978): *Comentario sistemático a la Constitución española de 1978*, Ediciones del Foro, Madrid.
- AMORÓS, F.J. (1989): "Comisiones de investigación", en ALZAGA, O., *Comentarios a las Leyes Políticas*, Tomo VI, Edersa, Madrid, pp. 559-593.
- ARAGÓN, M. (1987): "La actividad legislativa de las Comunidades Autónomas", en AA.VV., *Las Cortes Generales*, Vol. I, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, pp. 583-559.
- BARTHÉLEMY, J. y DUEZ, P. (1985): *Traité de droit constitutionnel*, Económica, París (reimp. de la ed. de 1933).
- BASSOLS, M. (1984): *Organización territorial del Estado*, Vol. I, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, pp. 171-224.
- BURDEAU, G. (1974): *Traite de science politique* 2 Tomo VIII, LGDJ, París.
- CANO, J. y MORALES, J.M. (1987): "Segunda Parte", en PEREZ ROYO, J. y PORRAS, A.J., *El parlamento de Andalucía*, Tecnos, Madrid, pp. 65-175.

<sup>33</sup> El Reglamento del Senado (art. 60.3) sólo prevé la posibilidad de no publicar las conclusiones de la Comisión, por lo que hay que entender que a las sesiones pueden acudir los medios de comunicación como en el resto de Comisiones (Santaolalla, 1982: 253-4 y 1984: 400; Lucas Murillo, 1986: 158).

<sup>34</sup> Es el sistema existente en Gran Bretaña, donde los Informes se debaten por párrafos, que pueden ser enmendados, habiendo una votación final sobre el conjunto (Santaolalla, 1982: 168). La proposición de 1989 de reforma del Reglamento del Congreso (BOCG-CD, III Leg. Serie B, 17 de julio de 1989, nº 159-1) en su art. 57.3 acogía también este procedimiento al señalar que el dictamen sería debatido "junto con los votos particulares que presenten los Grupos parlamentarios".

- CANO, J. y TERRON, J. (1987): "Consideraciones sobre el procedimiento legislativo en los Parlamentos de las Comunidades Autónomas", en AA. VV., *Las Cortes Generales*, Vol. I, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, pp. 695-714.
- CARCASSONE, G. (1982): "Democracia y eficacia en el Parlamento francés bajo el Gobierno socialista", en AA. VV., *Parlamento y Democracia*, Editorial Pablo Iglesias, Madrid, pp. 109-126.
- CAZORLA, L.M. (1984): "Las Cortes Generales ante los proyectos de ley de presupuestos generales del Estado", en *Revista de las Cortes Generales* nº3, pp. 51-76. (1985): *Las Cortes Generales: ¿Parlamento Contemporáneo?*, Civitas, Madrid.
- CILLAN, M.C. (1987): "Sistema político y Reglamentos del Congreso", en AA. VV., *Las Cortes Generales*, Vol. II, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, pp. 821-880.
- CORTES GENERALES (1986): *Reglamentos Parlamentarios. Estados miembros de la CEE (Cámaras bajas) y Parlamento Europeo* Boletín de Legislación Extranjera, nº 54-57.
- CRUZ FERRER, J. de la (1984): "El control parlamentario de la Administración en el sistema norteamericano", en AA. VV., *I Jornadas del Derecho parlamentario*, Vol. II, Congreso de los Diputados, Madrid, pp. 963-987.
- CHELI, E. y CARETTI, C. (1986): "El proceso legislativo en Italia". en *Revista Española de Derecho Constitucional (REDC)*, 16, pp. 203-222.
- DANIEL, J. y EMERI, C. (1989): "L'Assemblée Nationale et son devenir", en *RDPSPFE*, 5, pp. 1245-1272.
- DAVIDSON, R.J. (1981): "The Two Congresses and How are Changing", en ORSTEIN, N.J. (ed.), *The Role of the Legislatures in Western Democracies* American Enterprise Institute, Washington, pp. 3-19.
- DELPERÉE, F. (1986): "La elaboración de las leyes y de los actos equivalentes a las leyes en Bélgica", en *REDC*, 16, pp. 59-82.
- DENNINGER, E. (1986): "El procedimiento legislativo en la República Federal de Alemania", *REDC*, 16, pp. 11-58.
- DESANDRES, J. (1985): "Les commissions d'enquête ou de contrôle: secret ou publicité des travaux?", en *Pouvoirs* 34, pp. 51-66.
- EMID, A. (1987): *Los Parlamentos territoriales*, Tecnos, Madrid.
- ESTEBAN, J. de y López Guerra, L. (1980-2): *El Régimen Constitucional Español* 2 Tomos, Labor, Barcelona.
- GALVEZ, J. (1985): "Auxilio a las Cortes Generales", en ALZAGA, O., *Comentarios a las Leyes Políticas*. Tomo VIII, Edersa, Madrid, pp. 461-484.
- GARCÍA MARTINEZ, M. A. (1987): *El Procedimiento Legislativo*. Congreso de los Diputados, Madrid.
- GARCÍA MORILLO, J. (1985): *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*. Congreso de los Diputados, Madrid.
- GEORGE, H. (1977): "Les pouvoirs des rapporteurs des Commissions parlementaires", en AA. VV., *Melanges Offerts a Georges Burdeau: le Pouvoir* LGDJ, París, pp. 441-453.
- GIL, J.A. (1984): "Notas sobre la nacionalización y el control parlamentario de la empresa pública (experiencias de nuestro entorno)", en *Hacienda Pública Española*, 89, pp. 245-254.
- GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, J. M. (1987): "Los Reglamentos de las Cámaras", en AA. VV., *Las Cortes Generales*. Vol. I. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, pp. 243-282.
- GORDON, CH. (ed.) (1983): *Erskine May's Treatise On The Law, Privileges Proceedings and usage of Parliament*, Butterworths, Londres, (20ª ed).
- JACOB, J. (1986): "El procedimiento legislativo en el Parlamento británico", en *REDC*, 16, pp. 179-201.
- JONES, CH. J. (1981): "Can Our Parties Survive Our Politics", en ORSTEIN, N.J. (ed.), *The Role of the Legislatures in Western Democracies* American Enterprise Institute, Washington pp. 20-36.

- KING, A. (1981): "How to Strengthen Legislatures-Assuming That We Want To", en ORSTEIN, N.J. (ed.), *The Role of the Legislatures in Western Democracies*, American Enterprise Institute, Washington, pp. 77-92.
- INTER-PARLIAMENTARY UNION (1986): "*Parliaments of the World*" 2 Vols., Gower, Aldershot (Inglaterra).
- LIBERTINI, L. (1980): *¿Que Parlamento?* trad. de J. Moreno, Plaza y Janés, Barcelona.
- LÓPEZ GARRIDO, D. (1983): "La posición de las Ponencias en el procedimiento legislativo del Congreso de los Diputados (I y II Legislatura)", en *RDP*, 17, pp. 225-234.
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P. (1986): "Las Comisiones de investigación de las Cortes", en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense (RFDUC)*, 10 monográfico, pp. 143-173.
- MARTINEZ-ELIPE, L. (1985): "Arts.110 y 111", en ALZAGA, O., "*Comentarios a las Leyes Políticas*" Tomo VIII Edersam Madrid, pp. 487-614.
- MENY, Y. (1986): "El proceso legislativo en Francia", en *REDC*, 16, pp. 115-177.
- MOLAS, I y PITARCH, I.E. (1987): "*Las Cortes Generales en el sistema Parlamentario de Gobierno*" ,Tecnos, Madrid.
- MURILLO, F. (1988-9): "Publicidad parlamentaria", en *RFDUC*, 74, pp. 463-475.
- PANIAGUA, J.L. (1986): "El sistema de Comisiones en el Parlamento español", en *RFDUC*, 10 monográfico, pp. 111-142.
- PECES-BARBA, G. (1982): "El papel del Parlamento en la democracia española", en AA. VV., *Parlamento Europeo* ,Editorial Pablo Iglesias, Madrid, pp. 13-22.
- PEMAN, J. (1987): "El Parlamento italiano ante los proyectos de reforma institucional (Las propuestas de la Comisión Bozzi)", en AA. VV., *Las Cortes Generales*.Vol. III, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, pp. 1869-1905.
- PÉREZ SERRANO, N. (1986): "*Tratado de Derecho Político*" Civitas, Madrid.
- PITARCH, I. E.; FOLCHI, I. y VINTRÓ, J. (1984): "Algunas aportaciones del Reglamento del Parlamento de Cataluña de 1980 al Derecho parlamentario", en AA. VV., *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas. Aspectos jurídicos y perspectivas Políticas* Vol. II, Parlamentos Vasco, de Cataluña, de Galicia y de Andalucía, Granada, pp. 703-759.
- PUNSET, R. (1985): "La fase central del procedimiento legislativo", en *REDC*, 14, pp. 111-134.
- RECORDER DE CASSO, E. (1985): "Artículos 75 y 76", en GARRIDO FALLA, F. y otros, "*Comentarios a la Constitución*" Civitas, Madrid, (2ª ed.), pp. 1152-1181.
- REGNER, G. (1986): "El procedimiento legislativo en Suecia", en *REDC*, 16, pp. 223-246.
- RODRÍGUEZ-ZAPATA, J. (1987): "La elaboración de las leyes. Los tratados internacionales", en AA. VV., *Las Cortes Generales* Vol. I, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, pp. 213-241.
- RUBIO LLORENTE, F. (1978): "Relación entre el Gobierno y las Cortes", en AA. VV., *Constitución, Economía y Regiones* Tomo III, Ibérico-Europea de Ediciones, Madrid, pp.51-75.
- (1986): "El procedimiento legislativo en España. El lugar de la ley entre las fuentes del Derecho", en *REDC*, 16, pp. 83-113.
- SANTAOLALLA, F.(1982): "*El Parlamento y sus instrumentos de información*" Edersa, Madrid.
- (1984): "*Derecho parlamentario Español*", Editora Nacional, Madrid, 1984.
- (1985): "Artículos 109 y 110", en GARRIDO FALLA, F. y otros, "*Comentarios a la Constitución*" Civitas., Madrid, (2ª ed), pp. 1491-1505.
- SENÉN, M. (1989): "El Pleno y las Comisiones", en ALZAGA , O., "*Comentarios a las Leyes Políticas*", Tomo VI, Edersa, Madrid, pp. 515-558.
- SMITH, G. (1981): "Parliamentary Change in Britain", en ORSTEIN, N.J. (ed.), "*The Role of the Legislatures in Wewstern Democracies*" American Enterprise Institute, Washington, pp. 37-49.
- SOLÉ TURA, J. y APARICIO, M.A (1984): "*Las Cortes Generales en el sistema Constitucional*" Tecnos, Madrid.

- SOLÉ TURA, J. (1982): "Democracia y transición en las Cortes españolas de la transición", en AA. VV., *"Parlamento y Democracia"* Pablo Iglesias, Madrid, pp. 93-108.
- TORNOS, J. Y OTROS (1987): *"Informe sobre las Autonomías"* Civitas, Madrid.
- TORRES MURO, I. (1987): *"Los Órganos de Gobierno de las Camaras Legislativas"* Congreso de los Diputados, Madrid.
- DE VEGA, P. (1985); "El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional", en *Revista de Estudios Políticos*, 43, pp. 45-65.
- VIRGALA, E. (1985): "La actividad de control del Gobierno realizada por el Parlamento vasco en la I Legislatura", en *REP*, 46-7, pp. 351-384.
- (1988): *"La moción de censura en la Constitución de 1978 (y en la historia del parlamentarismo Español)"*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- XIFRA, J. (1987): "La información como arma del Parlamento", en AA. VV., *Las Cortes Generales*. Vol. III, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, pp. 2319-2334.