

LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN EN EL PARLAMENTO DE GALICIA¹

Ana Gude Fernández

Sumario: 1. INTRODUCCIÓN. 2. INICIATIVA Y ACUERDO DEL PLENO. 3. MATERIAS A INVESTIGAR. 4. COMPOSICIÓN. 5. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO. 5.1. La elección de la Mesa. 5.2. El plan de trabajo. 5.3. El poder de requerir la presencia de personas. 5.4. El poder de recabar documentos. 6. SECRETO O PUBLICIDAD DE LOS TRABAJOS. 7. COMPATIBILIDAD ENTRE LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA Y LA JUDICIAL. 8. EL INFORME. 9. LA PRÁCTICA PARLAMENTARIA.

1. INTRODUCCIÓN

Las Comisiones de investigación son órganos colegiados de control de carácter no permanente que se constituyen para la realización de un cometido concreto y que se extinguen una vez que han cumplido el mandato que se les ha encomendado.

El Parlamento las utiliza fundamentalmente como un instrumento de control sobre la acción del Ejecutivo y no únicamente como un instrumento de información. Su labor no se limita simplemente a la adquisición de determinadas noticias sino a la realización de una valoración o juicio posterior². Como dice LAVAGNA mientras que la adquisición de información es un mero conocer, el control es un conocer para juzgar³. Lo principal, lo sustantivo, es el control que a través de ellas se realiza; lo accesorio o adjetivo es la información que para ello se obtiene.

El artículo 76 del Constitución española reconoce la figura de las Comisiones parlamentarias de investigación a nivel estatal. Establece este precepto que: “El Congreso, el Senado o en su caso, ambas Cámaras conjuntamente podrán nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público”.

La mayoría de los Estatutos de autonomía no contemplan este órgano parlamentario, en cambio sí lo hacen los Reglamentos de las Asambleas legislativas

1 El presente texto es la versión ampliada y revisada de una conferencia impartida en la Facultad de Derecho de la Universidad de Santiago con motivo del curso de verano: “Derecho parlamentario: Veinte años de Parlamento de Galicia”, celebrado entre los días 15 y 17 de julio de 2002.

2 Vid. sobre la naturaleza jurídica de la función de investigación parlamentaria: GUDE FERNÁNDEZ, A., *Las Comisiones parlamentarias de investigación*, ed. Universidad de Santiago de Compostela, 2000, págs. 27-29.

3 LAVAGNA C., *Diritto Costituzionale*, ed. Giuffrè, Milán 1957, pág. 688.

autonómicas⁴, todos ellos contienen uno o varios preceptos que regulan expresamente este tipo de Comisiones.

El Estatuto de autonomía de Galicia no contiene ninguna mención o referencia a las Comisiones de investigación; sin embargo, el Reglamento de su Parlamento dedica varios de sus artículos a su régimen legal.

Para hablar hoy de las Comisiones de investigación en Galicia no solamente vamos a tener en cuenta la regulación que sobre ellas se contiene en el Reglamento autonómico sino también la práctica parlamentaria. Tras varios años de análisis de esta institución hemos comprobado que la técnica idónea para el estudio de las Comisiones parlamentarias es el empleo de un método empírico consistente en la recopilación de datos sobre su funcionamiento real: su modo de trabajar, las sesiones que realizan, los problemas con que se encuentran.

Este es el procedimiento que hemos intentado seguir para la elaboración de esta ponencia. Su empleo presentó dificultades debido básicamente al escaso número de Comisiones creadas durante estos más de veinte años de funcionamiento del Parlamento gallego.

2. INICIATIVA Y ACUERDO DEL PLENO

La solicitud para constituir este tipo de Comisiones puede provenir, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 52 del Reglamento del Parlamento de Galicia, de la Xunta, de la Mesa, de dos grupos parlamentarios o de la quinta parte de los diputados miembros de la Cámara⁵.

Con respecto a la iniciativa de la Xunta no cabe esperar que ésta acceda de modo voluntario a investigar si ha existido responsabilidad política en sus actuaciones, salvo en contadas ocasiones es muy difícil que tome la iniciativa en este asunto. Lo mismo sucede con la Mesa de la Cámara, pues es el partido del Gobierno el que designa la mayoría de sus miembros y en consecuencia tampoco tendrá demasiado interés en este sentido. Los dos grupos parlamentarios y la quinta parte de los miembros del Parlamento son, dentro de este catálogo, los únicos órganos legitimados que podrían estar interesados para proponer la iniciativa. Y así de hecho ha sucedido en la práctica. La mayoría de las Comisiones de investigación han sido solicitadas por los Grupos parlamentarios que se encontraban en la oposición, fundamentalmente por el Grupo parlamentario Socialistas de Galicia y por el Grupo Bloque Nacionalista Gallego. A partir la IV Legislatura, momento en que el Gobierno ha contado con el respaldo de la mayoría absoluta de la Cámara los únicos que han solicitado la constitución de Comisiones de investigación han sido los partidos que se encontraban en la oposición. Durante estos ya más de veinte años de funcionamiento del Parlamento gallego no ha existido ninguna propuesta de constitución procedente de la Xunta, ni tampoco de la Mesa de la Cámara.

4 Vid sobre las Comisiones de investigación en las Asambleas legislativas de las Comunidades autónomas: GARCÍA MAHAMUT, R., *Las Comisiones parlamentarias de investigación en el Derecho constitucional español*, ed. McGraw-Hill, Madrid 1996, págs. 279-324. TORRES BONET, M., *Las Comisiones de investigación, instrumentos de control parlamentario*, ed. Congreso de los Diputados, Madrid 1998, págs. 165-170. AREVALO GUTIÉRREZ, A., "Las Comisiones de investigación de las Cortes Generales y de las Asambleas legislativas de las Comunidades autónomas, *Revista de las Cortes Generales* n° 43, 1995, págs. 113-205.

5 El Reglamento del Congreso otorga en su artículo 52 la iniciativa para constituir una Comisión de investigación a los mismos sujetos que el Reglamento del Parlamento de Galicia.

Presentada la iniciativa ante la Mesa de la Cámara, es preciso que sea adoptada por el Pleno de la Cámara, esto es, que vote a favor de la misma la mayoría simple de sus miembros. Esta decisión de dejar en exclusiva en manos del Pleno la constitución de una Comisión de investigación ha supuesto en nuestra práctica parlamentaria la ineficacia de estos instrumentos de control bajo la vigencia de Gobiernos respaldados por la mayoría absoluta de la Cámara. Y es que a pesar del elevado número de propuestas por parte de los diferentes grupos parlamentarios para que se constituyesen Comisiones de investigación, en su mayoría han sido rechazadas por el Pleno de la Asamblea autonómica.

En el Parlamento gallego, en la I Legislatura se rechazó la única propuesta presentada. En la II Legislatura hubo siete propuestas, de las cuales seis fueron rechazadas y una no admitida a trámite. En la III existieron ocho propuestas, de las cuales sólo tres se aprobaron. En la IV Legislatura hubo doce solicitudes de constitución de Comisiones de investigación creándose solamente una. Por último, la V Legislatura, en la que actualmente nos encontramos, hubo hasta el momento nueve propuestas solicitando Comisiones de investigación. Se crearon dos, la última, sobre la catástrofe del petrolero Prestige que sin embargo se ha disuelto prácticamente antes de comenzar con sus trabajos de investigación.

En total hubo cuarenta propuestas solicitando Comisiones de investigación sobre los más diversos temas en el Parlamento de Galicia: treinta y dos fueron rechazadas, una retirada, otra no admitida a trámite y sólo seis creadas.

Precisamente para evitar el el bajo número de Comisiones de investigación constituidas en los Parlamentos algunos reglamentos autonómicos han introducido modificaciones en la regulación de los requisitos exigidos para su creación. Por ejemplo el Reglamento de las Cortes de Castilla y León (art. 50.2 y 3) permite solicitar la creación de una Comisión de investigación a dos grupos parlamentarios o a un quinto de los miembros de la Cámara. Esta solicitud es admitida a trámite y publicada. Si transcurren quince días desde su publicación sin que ningún grupo parlamentario manifieste su oposición a la creación de la Comisión, ésta se entiende creada. Si por el contrario hay oposición, la cuestión se debate en el Pleno, exigiéndose el voto favorable de la mayoría absoluta para que se rechace la creación de la Comisión. También el Reglamento de la Asamblea de Madrid (art. 75) ha introducido una importante novedad en este sentido, facultando a la Mesa de la Cámara, siempre que exista propuesta al menos de dos quintas partes de los miembros de la Asamblea para acordar la creación de una Comisión de investigación sin el requisito del pronunciamiento del Pleno.

Esta norma deja en manos de la oposición, aunque se trata de una parte muy significativa de la misma, la posibilidad de crear Comisiones de investigación. Lo previsto en el Reglamento de la Asamblea de Madrid supone un importante avance porque reconoce a una minoría de la Cámara el poder de forzar el establecimiento de un órgano que a nivel estatal o en otras Comunidades autónomas sólo puede crearse cuando esté de acuerdo con ello el bloque Gobierno-mayoría.

La doctrina coincide en afirmar que, teniendo en cuenta la naturaleza de instrumentos de control que poseen las Comisiones de investigación, éstas deberían estar en manos de la oposición, o al menos debería facilitarse su uso por ésta. De esta afirmación se deduce, por tanto, que la mayoría de las normas españolas existentes en esta materia resultan inadecuadas pues suponen una verdadera burla que inutiliza por completo el instituto. Debe propugnarse, en consecuencia, el reconocimiento del derecho a una minoría significativa de la Cámara a crear una Comisión de investigación, sin que haga falta el apoyo de los grupos mayoritarios y sin el requisito del pronunciamiento favorable del Pleno.

3. MATERIAS A INVESTIGAR

¿Cuáles son las materias a examinar por una Comisión de investigación?

Con carácter general la mayoría de los reglamentos parlamentarios admiten la posibilidad de que el Pleno de la Cámara acuerde la creación de Comisiones de investigación “para cualquier asunto de interés público”. Corresponde, por tanto, a las Cámaras determinar cuando un asunto es de interés público excluyendo en consecuencia de estas Comisiones los asuntos de naturaleza privada.

Además, la cláusula del interés público contiene implícita y explícitamente un límite de carácter material sobre el objeto a investigar por las Asambleas Legislativas autonómicas que viene dado por el ámbito de competencias que asume cada Comunidad autónoma, siendo inadmisibles las Comisiones que superen dichos límites.

Las Comisiones de investigación no pueden examinar asuntos de interés público que se hallen incluidos en sectores competenciales extraños. Su actuación debe circunscribirse a su ámbito territorial y ninguna Cámara puede intentar través de las Comisiones de investigación controlar órganos políticos que no estén sometidos a su control. Ni las Asambleas de las Comunidades autónomas pueden crear Comisiones de investigación sobre asuntos en que la Comunidad autónoma carezca estatutaria o extra-estatutariamente de competencias ni tampoco las Cortes pueden constituir Comisiones en aquellos supuestos en que carezca de título competencial. Nuestro Reglamento parlamentario únicamente dispone que el Parlamento de Galicia puede crear Comisiones sobre cualquier asunto de interés público sin realizar ninguna especificación más, sin embargo algunos reglamentos autonómicos como el de las Cortes valencianas (art. 50.1), el de la Asamblea de Madrid (art. 50.1) o el de la Rioja (art. 40.2), disponen que el interés público ha de afectar a la Comunidad en cuestión.

Las materias sobre las que se han creado las Comisiones de investigación en Galicia son muy variadas desde la primera que se creó sobre la gestión del Consello de la Xuventude hasta la última en que se constituyó sobre la catástrofe del petrolero Prestige, pasando por Comisiones de investigación para determinar la veracidad de las imputaciones que provocaron la detención y posterior retención del buque gallego Horizonte I, para estudiar las causas del accidente del petrolero Mar Egeo así como también para analizar las irregularidades y responsabilidades, en la realización de unas obras en Verín y Castrelo do Val, en las que la irregularidad investigada se producía porque su contratación se anunció cuando ya estaban realizadas. Como dato curioso apuntar que el objeto de dos de las seis Comisiones de investigación creadas en Galicia ha sido esclarecer la posible responsabilidad política de miembros del Ejecutivo autonómico en los desastres ecológicos provocados por el accidente de dos petroleros, primero, el Mar Egeo y posteriormente, el Prestige.

El escaso número de Comisiones creadas durante estos veinte años de funcionamiento del Parlamento gallego no nos permite conocer a través de ellas la historia de Galicia; no obstante, si examinamos las diversas propuestas rechazadas comprobamos como en ellas si están recogidos muchos de los sucesos que tuvieron repercusión política y social en la historia de Galicia en esta etapa.

4. COMPOSICIÓN

En cuanto a la composición de las Comisiones de investigación, nada dice de forma específica el reglamento del Parlamento gallego, por lo que es preciso acudir al

artículo 40 de este texto. En él se establece que las Comisiones están formadas por los miembros que designen los Grupos parlamentarios, en el número que indique la Mesa, oída la Junta de Portavoces y en proporción a la importancia numérica de aquéllos en la Cámara. Asimismo en la misma norma se establece que todos los Grupos parlamentarios tiene derecho a contar, como mínimo, con un representante en cada Comisión.

En la práctica el Parlamento de Galicia, al igual que el Congreso de los Diputados no ha seguido siempre el criterio de la proporcionalidad para designar los miembros de las Comisiones. Por ejemplo, la última Comisión de investigación creada sobre el accidente del Prestige estuvo integrada por tres representantes de cada Grupo parlamentario, nueve miembros en total, adoptando en consecuencia para las decisiones tomadas en el seno de la misma el criterio del voto ponderado.

En caso de que la Comisión esté integrada por representantes de cada Grupo parlamentario en proporción a su importancia numérica en la Cámara, se sigue el criterio de la mayoría para la toma de decisiones⁶.

La práctica parlamentaria, no sólo autonómica sino también estatal, durante estos años ha venido demostrando que el número de miembros de las Comisiones no debe de ser nunca muy alto a fin de que el trabajo de éstas sea lo suficientemente ágil⁷. Tampoco debe ser muy restringido porque podría producir el efecto justamente contrario. En ningún caso el número de miembros debe fijarse apriorísticamente sino que éste deberá variar en atención a las circunstancias del caso dependiendo de la complejidad del asunto. El Reglamento del Parlamento gallego no establece ningún número tasado. Cuanto más reducida sea la composición se va a garantizar no sólo una relativa fluidez en el trabajo sino además una mayor integración entre las fuerzas políticas. Lo que es importante y además así se señala por el Reglamento de la Asamblea autonómica, es que todos los Grupos parlamentarios estén representados en la Comisión asegurándose, de este modo, el ejercicio efectivo del control parlamentario por las diversas fuerzas políticas que integran la Cámara.

5. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

5.1. La elección de los miembros de la Mesa

Una vez designados los integrantes de la Comisión por los diferentes Grupos parlamentarios se procederá a la constitución de la Comisión y a la elección de los miembros de la Mesa que es el órgano rector de la Comisión.

Por lo que se refiere a la elección de sus miembros, el RPG no dice nada de forma específica, es preciso, por tanto, acudir a las normas que se encuentran recogidas en el art. 41 de este texto. En él se establece que corresponde a los miembros de la Comisión siguiendo el procedimiento dispuesto para el nombramiento de la Mesa del Parlamento, adaptado, eso sí, al distinto número de puestos a cubrir. En el proceso de votación del presidente de la Cámara cada diputado escribe sólo un nombre en la papeleta. Resultará elegido el que obtenga en primera vuelta el respaldo de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara. Si ninguno obtuviese esta mayoría, se repetirá la selección entre los que alcanzasen las dos mayores votaciones. Para la designación de los restantes

⁶ El artículo 50 del RPG dispone que los acuerdos, resoluciones o propuestas adoptadas por la Comisión de investigación se votarán mediante voto ponderado, a menos que la representación en la Comisión guarde proporción con la existente en el Pleno.

⁷ BENTHAM, J., *Tácticas parlamentarias*, ed. Congreso de los Diputados, Madrid 1991, pág. 253.

miembros de la Mesa, cada diputado escribirá sólo un nombre en una papeleta y obtendrá el puesto el que reciba el mayor número de votos .

Parece conveniente que, aunque sea la mayoría quien domine la Mesa de la Comisión su presidencia no recaiga siempre en un diputado de la mayoría; por ejemplo, en el Bundestag, la presidencia de las Comisiones creadas durante la Legislatura es distribuida, sucesivamente, entre parlamentarios pertenecientes al partido del Gobierno y de la oposición⁸. Si las decisiones de la Mesa en la práctica son esenciales para el desarrollo de la investigación, sería conveniente que no estuviera sometida siempre al grupo parlamentario de la mayoría.

5.2. el Plan de trabajo

En la primera sesión en la que se constituye la Comisión no sólo se elegirá la Mesa, sino que también se elaborará el plan de trabajo que ha de presidir sus trabajos de la Comisión. En la práctica, la elaboración del plan se lleva a cabo de un forma muy simple. En la primera sesión cada Grupo parlamentario presentará sus propuestas de actuación acerca del curso de la investigación, que serán debatidas y votadas, y se fijará además la duración de la investigación aunque después pueda verse prorrogado el plazo en aquellos supuestos en que no se ha visto culminada. Una vez más la mayoría o los diputados pertenecientes al Grupo parlamentario mayoritario son los que decidirán el curso de la investigación, no obstante lo más aconsejable es que se llegue a un acuerdo entre los diferentes Grupos acerca de este punto.

La importancia y utilidad del plan de trabajo reside, más que en la programación detallada que en él se pueda contener -que en la mayoría de los supuestos se modifica en el transcurso de la investigación- en el consenso acerca de la dirección que seguirá la investigación. Los miembros de la Comisión son los que se han de encargar de su elaboración y posterior aprobación de ese plan.

Las Comisiones de investigación pueden nombrar Ponencias en su seno con la finalidad de realizar trabajos especializados dentro de la propia Comisión para examinar algún concreto punto de la investigación, ordenando y clarificando las cuestiones debatidas. Está órgano sí tiene cierto sentido en aquellas Comisiones de investigación integradas por un elevado número de miembros como fueron muchas de las constituidas en el Senado, cuya cifra ascendía en ocasiones a veinticinco. Por el contrario, las constituidas con un reducido número resulta absurdo que nombren Ponencias. El Reglamento del Parlamento reconoce esta posibilidad pero en la práctica no se han designado.

5.3. el poder de requerir la presencia de las personas

Para llevar a cabo su labor de investigación las Comisiones disponen de varias facultades que les atribuyen normas especiales y generales. Todas las Comisiones, ya sean permanentes o no permanentes, legislativas o no legislativas, disponen de la facultad de solicitar la presencia de los miembros del Gobierno y del Ejecutivo en general, tal y como dispone el artículo 109 de la Constitución, que sin embargo no les concede la potestad de solicitar la comparecencia de cualquier persona ante ellas.

En efecto, las Comisiones de investigación cuentan con la importante facultad de requerir la presencia, por conducto de la presidencia del Parlamento, de cualquier per-

⁸ Sobre las Comisiones de investigación en Alemania vid. TORRES MURO, I., *Las Comisiones parlamentarias de investigación*, ed. Centro de estudios políticos y constitucionales, ed. Congreso de los Diputados, Madrid 1998.

sona para ser oída, a la que se comunicará con una antelación de cinco días los extremos sobre los que debe informar.

La Constitución no ampara la obligatoriedad de la comparecencia de las personas requeridas por las Comisiones de investigación de las Asambleas legislativas de las Comunidades autónomas, sino únicamente las de las Cortes Generales. Dice el art. 76.2: "Será obligatorio comparecer a requerimiento de las Cámaras. La Ley regulará las sanciones que puedan imponerse por incumplimiento de esta obligación". Tampoco lo hizo la Ley Orgánica 5/1984, de Comparecencia ante Comisiones de investigación, que desarrolló lo previsto constitucionalmente refiriéndose únicamente a las Cortes Generales.

Esta norma podía haber solucionado el problema, pero circunscribió su ámbito de aplicación exclusivamente a los requerimientos de las Comisiones de investigación del Congreso y del Senado, a pesar de que durante la tramitación en la Cámara Baja se formularon cuatro enmiendas que tenían el mismo objeto: extender la tipificación del delito de desobediencia grave en el caso de no comparecencia voluntaria ante el requerimiento de las Comisiones de investigación de los Parlamentos autonómicos. Estas enmiendas no prosperaron por entenderse que el artículo 76 de la Constitución se refería solamente a las Comisiones de investigación creadas en el seno de las Cámaras que integran las Cortes Generales.

La imposibilidad de castigar estas conductas dificultaba mucho los trabajos de las Comisiones de investigación autonómicas, pues muchos de los llamados a comparecer no acudían al requerimiento efectuado por la Comisión y no existía ningún medio para obligarlos. La solución para sancionar penalmente la no comparecencia de los requeridos ante las Comisiones de investigación de las Asambleas autonómicas ha llegado tras la aprobación del Código penal de 1995. El artículo 502.1 de este texto legal tipifica como delito la incomparecencia de las personas requeridas por las Comisiones de investigación de los Parlamentos autónomos, estableciendo al mismo tiempo condiciones para la convocatoria sin cuyo cumplimiento la conducta no puede ser sancionada penalmente.

Indica este precepto que serán castigados aquellos que, habiendo sido requeridos en forma legal y bajo apercibimiento, dejaran de comparecer ante una Comisión de investigación de las Cortes Generales y de una Asamblea legislativa de una Comunidad autónoma.

La sanción prevista para quienes incurran en esta conducta es la establecida para los reos del delito de desobediencia, añadiendo el capítulo 502.1 que, si el sujeto requerido ostenta la condición de autoridad o funcionario público, se le impondrá además la pena correspondiente a los que incurran en el delito de desobediencia: suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años.

El problema ahora radica en la inexistencia de una regulación acerca de cómo debe hacerse el requerimiento. El Reglamento del Parlamento gallego no lo establece y si se pretende aplicar una sanción penal se debería regular minuciosamente tanto el apercibimiento como las prerrogativas de que disponen los comparecientes.

El requerido dispone de una serie de derechos frente a la Comisión. Así por ejemplo deberán notificársele los extremos objeto de la convocatoria al menos con cinco días de antelación, e informar de los derechos de que dispone ante ella.

Entre esos deberes uno de los más importantes es el declarar la verdad. La persona citada a comparecer está obligada a no faltar a la verdad, pues en caso contrario el Código penal en su artículo 502.3 sanciona penalmente su conducta con un castigo análogo aunque algo inferior al previsto para el falso testimonio en causa judicial:

“El que convocado ante una Comisión parlamentaria de investigación faltare a la verdad en su testimonio, será castigado con la pena de prisión de seis meses a un año o multa de seis a doce meses”.

En este sentido debemos plantearnos si la obligación de comparecer incluye también la de declarar. En principio parece entenderse que el deber de declarar está implícito en el de comparecer. Se trata de un acto finalista, es decir, que está regulado en función de obtener una finalidad concreta: la información del requerido. No debe olvidarse sin embargo que nadie puede ser obligado a declarar contra sí mismo ni a confesarse culpable, así como tampoco sobre su ideología, religión o creencia⁹; pero respetados estos derechos el compareciente está obligado a responder a las preguntas que se le formulen porque en caso contrario se vaciaría de sentido su presencia.

5.4. El poder de recabar documentos

La facultad de recabar documentos es otro de los instrumentos con los que cuenta la Comisión para el desarrollo de la investigación carente, sin embargo, de la garantía de la sanción penal en caso de incumplimiento. Las Comisiones de investigación, tanto las estatales como las autonómicas, no pueden imponer jurídicamente esta obligación. A nivel estatal existe una norma, el Real Decreto-ley 5/1994, de 29 de abril, que regula el deber de comunicación de ciertos datos a requerimiento de las Comisiones de investigación. Los sujetos obligados a entregar información son la Administración tributaria y otras instituciones financieras a quienes se les impone aportar todos los datos, documentos que les soliciten las Comisiones de investigación. En Galicia no existe una norma equivalente a este Real Decreto lo que puede dificultar el acceso de estos órganos a la información.

En un sistema de parlamentarismo democrático como el nuestro, el Gobierno no está jurídicamente obligado, pero sí políticamente a no obstruir la labor de las Asambleas, pues, en caso contrario, deberá responder de ello ante el Parlamento. Existe una obligación política de suministrar a las Comisiones de investigación cuanta información soliciten para la realización de su trabajo.

6. SECRETO O PUBLICIDAD DE LOS TRABAJOS

Otra de las grandes cuestiones centrales en la regulación de estas Comisiones es la del secreto o publicidad de sus trabajos. La publicidad de las sesiones parlamentarias fue considerado como un principio esencial del funcionamiento de los sistemas democráticos; sin embargo, su carácter secreto se mantuvo en el Parlamento de Galicia hasta el año 1995, de modo idéntico a lo que ocurrió en el Congreso de los Diputados hasta 1994. El secreto de las sesiones, imperante durante todos esos años, privó a las Comisiones de investigación de una gran parte de su fuerza como instrumentos de control.

A partir de la reforma efectuada en 1995, las sesiones dejaron de ser secretas; tampoco fueron públicas, sino a puerta cerrada, no pudiendo asistir los ciudadanos, pero sí los representantes de los medios de comunicación social debidamente acreditados. Solamente en supuestos excepcionales se acordó que las sesiones sean completamente secretas (Art.70.4 RPG); y éstos son los siguientes:

⁹ Sobre la convocatoria y los derechos de los comparecientes, vid. MASSÓ GARROTE, M. F., *Poderes y límites de la investigación parlamentaria en el Derecho Constitucional español*, ed. Congreso de los Diputados, Madrid 2001, págs. 165-201

1. Cuando se creen ponencias, serán secretas las reuniones que se celebren en el seno de la Comisión.

2. Cuando las comparencias versen sobre materias que fuesen declaradas reservadas o secretas conforme a la legislación vigente.

3. Cuando las sesiones que traten sobre asuntos que coincidan con actuaciones judiciales que fuesen declaradas secretas.

En estos casos tampoco podrán asistir los medios de comunicación social porque existe absoluto secreto.

En el resto de los supuestos, en que sí pueden acudir los medios de comunicación debidamente acreditados, el problema reside en que en muchas ocasiones esta labor de dar a conocer la actividad parlamentaria no la efectúan de modo neutral sino todo lo contrario. Se trata de medios que seleccionan, interpretan y valoran en muchos casos esa actividad, con lo cual la información que el público recibe es una información sesgada que responde sólo parcialmente a la realidad.

Con anterioridad a la reforma, el secreto no se limitaba exclusivamente a las sesiones de la Comisión, sino que también se extendía a las sesiones que se celebraban en el Pleno de la Cámara. El Reglamento del Parlamento de Galicia, tras proclamar como principio general la publicidad de las sesiones del Pleno, establecía tres excepciones a su vigencia, entre las que se encontraba: “el debate, propuestas, dictámenes o conclusiones de las Comisiones de investigación”.

Como consecuencia de esta regulación ocurre lo mismo que a nivel estatal; existe un desconocimiento de lo sucedido con anterioridad a 1995 en las sesiones de las Comisiones de investigación y en los debates que tuvieron lugar para la aprobación de las conclusiones.

Todavía hoy algunos reglamentos parlamentarios autonómicos mantienen el secreto como regla general de sus sesiones, por ejemplo el Reglamento del Parlamento vasco (Art. 53.3) que establece que las sesiones de las Comisiones de investigación serán secretas en todo caso. También el Reglamento de la Asamblea de Madrid impone el secreto como regla general para las Comisiones de investigación, con la excepción de las comparencias informativas.

Un órgano representativo debe funcionar siempre de manera pública y sólo circunstancias excepcionales pueden justificar la aplicación de una regla diferente. Las Comisiones de investigación, cuya finalidad es el esclarecimiento de responsabilidades políticas, deben en consecuencia actuar de la manera más pública posible.

7. COMPATIBILIDAD ENTRE LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA Y LA JUDICIAL

No existe ninguna norma que impida la compatibilidad entre ambos tipos de investigaciones a diferencia de lo que sucede en algunos países como Francia¹⁰ en donde el inicio de un proceso judicial paraliza la investigación parlamentaria sobre el mismo asunto. En España, ni a nivel estatal ni autonómico existe una norma similar. En el caso de que se simultanearan en Galicia las investigaciones parlamentaria y judicial sobre los

10 GUDE FERNÁNDEZ, A, *Las Comisiones parlamentarias de investigación*, op. cit., págs. 71-96.

mismos hechos, no existen normas que se encarguen de regular esta situación lo que podría plantear problemas y la existencia de interferencias.

8. EL INFORME FINAL

La labor de la Comisión de investigación finaliza con la elaboración de un dictamen, que ha de contener las conclusiones de la investigación y que es sometido a consideración del Pleno de la Cámara.

El contenido del Dictamen debe ajustarse al objeto de la Comisión de investigación, que consta en la resolución de creación de la misma, debiendo hacerse valer siempre entre ésta y las conclusiones alcanzadas por la Comisión el principio de congruencia. Aunque teóricamente esto es lo deseable, sin embargo, en la práctica lo que sucede es que, o bien por escasez de tiempo o bien por razones de oportunidad política, la Comisión tan sólo se pronuncia en sus conclusiones sobre aspectos concretos del objeto de la investigación.

Las conclusiones no constituyen simplemente una recopilación de la información obtenida sino un juicio sobre la misma. En ellas se suelen encontrar dos tipos de pronunciamientos: por un lado, un juicio valorativo acerca de los hechos investigados, con la eventual indicación de las responsabilidades políticas del Ejecutivo, y por otro, una serie de propuestas de actuación que no son más que recomendaciones de orientación política y que consisten en sugerencias acerca de la regulación normativa de determinadas materias que, precisamente por la existencia de lagunas en la ordenación jurídica, han favorecido la aparición del conflicto investigado.

El Dictamen aprobado por la Comisión de investigación deberá trasladarse al Pleno para su debate y posterior votación. En el Parlamento de Galicia sólo 2 de las 5 Comisiones que se han creado han llegado a elaborar un Dictamen: la Comisión de investigación sobre las irregularidades y las responsabilidades en la realización de las obras de Verín y Castrelo do Val, en las que se anunció su contratación cuando estaban ya realizadas y la Comisión de investigación sobre las posibles implicaciones de la Administración en el asunto de Bemposta. Las otras tres, sobre presuntas irregularidades en el Consello de la Xunta, sobre la detención y posterior retención del Horizonte I y sobre las causas del accidente del petrolero Mar Egeo, no han llegado a emitir un informe final.

En las sesiones que tuvieron lugar en el Pleno para la aprobación de las conclusiones, en las dos Comisiones que emitieron dictamen final hubo discrepancias entre los diferentes grupos parlamentarios para su aprobación. En la Comisión de investigación sobre el asunto Bemposta presentaron votos particulares al texto elaborado por la Comisión, los Grupos Parlamentarios Mixto, Bloque Nacionalista Gallego y Socialista, ellos fueron rechazados en la votación efectuada en el Pleno. Lo mismo sucedió en la Comisión constituida para investigar las presuntas irregularidades en el procedimiento de contratación administrativa de unas obras en Verín y en Castrelo do Val, durante el debate sobre el informe, también fueron rechazados los votos particulares presentados por los partidos que se encontraban en la oposición. Ahora bien, en los Dictámenes de ambas Comisiones publicados en el Boletín Oficial del Parlamento de Galicia figuran los votos particulares efectuados por estos partidos.

La publicación de los votos particulares no posee por sí misma ningún tipo de eficacia jurídica; sin embargo, esta posibilidad de que pueda manifestarse discrepancia respecto a la opinión mayoritaria permite, a través de la comparación de las diferentes versiones, una mayor aproximación a lo sucedido realmente. Respecto del contenido habitual de los votos particulares, el examen de los formulados a las conclusiones de las distintas Comisiones de investigación revela la falta de acuerdo con la

mayoría respecto a la existencia de responsabilidad política contraída por el Gobierno.

El informe elaborado por la Comisión de investigación sobre Bemposta fue aprobado por el Pleno de la Cámara tras una votación con 36 votos a favor y 26 en contra. En el caso de la Comisión de investigación sobre las presuntas irregularidades en el procedimiento de contratación administrativa de unas obras en Verín y en Castrelo do Val ocurrió algo similar, el dictamen tampoco fue aprobado por unanimidad: 38 votos a favor, 29 en contra.

Por último hay que mencionar que las conclusiones aprobadas por la Comisión serán publicadas en el Boletín Oficial del Parlamento de Galicia y comunicadas a la Xunta de Galicia. Aunque la independencia entre el Poder judicial y el Parlamento es absoluta, ello no impide que si las Comisiones de investigación llegarán al convencimiento de que de la información obtenida se desprendieran indicios racionales de la existencia de delito, lo pondrían en conocimiento del Ministerio Fiscal para que procediese en su caso al ejercicio de las acciones oportunas.

PRÁCTICA PARLAMENTARIA

A continuación adjuntamos una lista con todas las propuestas de Comisiones de investigación realizadas desde la primera Legislatura hasta la actualidad proporcionada por el Servicio de Documentación del Parlamento de Galicia.

I LEGISLATURA

- Propuesta de constitución de una Comisión de investigación sobre el nombramiento de funcionarios interinos por la Xunta de Galicia, formulada por una quinta parte de los diputados pertenecientes al GP Socialistas de Galicia. Rechazada.

II LEGISLATURA

- Propuesta de creación de una Comisión de investigación para clarificar los hechos ocurridos por la variación de los itinerarios de transporte escolar de las parroquias de Furco y Casalla en el ayuntamiento de Becerreá, formulada por el GP Popular. Retirada.
- Propuesta de creación de una Comisión de investigación sobre el comportamiento de las Administraciones públicas durante la campaña electoral de elecciones al Parlamento de Galicia celebradas en noviembre de 1985, formulada por los GP Coalición Galega y Mixto. Rechazada.
- Propuesta de creación de una Comisión de investigación sobre la comisión de presuntas irregularidades en materia de contratación, concesiones, subvenciones y otros asuntos por la Xunta de Galicia, formulada por el GP Socialistas de Galicia. Rechazada.
- Propuesta de creación de una Comisión de investigación sobre los hechos que están sucediendo en el Hospital Xeral de Lugo, formulada por los GG.PP Coalición gallega y Mixto. Rechazada. Propuesta de creación de una Comisión de investigación para estudiar el accidente del Casón, formulada por los GGPP Popular de Galicia y Mixto. Rechazada.
- Propuesta de creación de una Comisión de investigación sobre la autenticidad, contenido y otros extremos de las llamadas cintas de juego, formulada una quinta parte de los diputados de la Cámara. Rechazada.

III LEGISLATURA

- Propuesta de creación de una Comisión de investigación para esclarecer las circunstancias de los expedientes incoados a profesores do IESP “Manuel Antonio” de Vigo, formulada por los GG.PP. del Bloque Nacionalista Gallego, de los Socialistas de Galicia y Mixto. Rechazada.
- Propuesta de creación de una Comisión de investigación sobre la situación actual de la red de atención sanitaria del Servicio Gallego de Salud, formulada por los GG. PP. Bloque Nacionalista de Galicia y Mixto. Rechazada.
- Propuesta de creación de una Comisión no permanente de investigación con el objeto de investigar todos los aspectos relacionados con la reciente adquisición del denominado “Palacete de Amezúa”, formulada por los GG. PP. Bloque Nacionalista de Galicia y Mixto. Rechazada.
- Propuesta de creación de una Comisión de investigación parlamentaria que proceda a la fiscalización del cobro de honorarios de dirección de las obras ejecutadas al amparo del decreto 373/1990 de la Xunta de Galicia y de la Orden del 31 de enero de 1992. Rechazada.
- Propuesta de creación de una Comisión de investigación respecto de la actuación de la Consellería de Relacións Institucionais y de la Sociedad anónima de gestión del plan Xacobeo-93 en materia de contratación de la realización de la imagen corporativa de la Organización Galega do Ano Santo 1993, establecimiento de normas para la utilización de elementos gráficos representativos del Xacobeo 93, inscripción en el Registro de la propiedad industrial de las marcas geográficas y denotativas, diseños y modelos industriales correspondientes a aquellos y demás actuaciones relacionadas con esa materia. Rechazada.
- Propuesta de creación de una Comisión de investigación que estudie las causas del accidente del petrolero “Mar Egeo”, consecuencias y soluciones para paliar los daños económicos y ecológicos, formulada por los GG.PP. del Bloque Nacionalista Gallego y Mixto. Aprobada. No emitió informe final.
- Propuesta de creación de una Comisión de investigación sobre las presuntas irregularidades detectadas en la gestión del Consello da Xuventude, formulada por el GP. Socialistas de Galicia. Aprobada por unanimidad. No emitió informe final.
- Propuesta de creación de una Comisión de investigación para determinar la veracidad de las imputaciones que provocaron la detención y posterior detención del buque gallego “Horizonte I”, formulada por todos los grupos parlamentarios. Aprobada por unanimidad. No emitió informe final.

IV LEGISLATURA

- Propuesta de creación de una Comisión de investigación que aborde y esclarezca la ejecución de los presupuestos de 1993, por parte de la Consellería de la Presidencia de la Xunta de Galicia, en lo que respecta al programa 232^a, servicio 06, del capítulo V, formulada por el GP Socialistas de Galicia. Rechazada.
- Propuesta de creación de una Comisión de investigación que examine y evalúe las relaciones entre la Xunta de Galicia y Unión Eléctrica FENOSA y grupo de empresas, formulada por una quinta parte de los diputados de la Cámara pertenecientes al GP Socialista. Rechazada.
- Propuesta de solicitud de creación de una Comisión de investigación sobre las irregularidades y responsabilidades, en la realización de obras en Verín y

Castrelo do Val, anunciada su contratación cuando ya estaban realizadas, obras que se inscriben en un convenio entre la COTOP (anterior) y la Diputación de Orense. Aprobada por unanimidad. El dictamen fue aprobado por el Pleno del Parlamento, el 13 de octubre de 1994 (DS nº 29).

- Propuesta de solicitud de creación de una Comisión de investigación para el estudio de las actuaciones del Instituto de Desenvolvemento Comunitario, de la Asociación Grupo Local de Desenvolvemento Río Lor y de la Administración autonómica, formulado por GP Socialistas de Galicia. Rechazada.
- Propuesta de solicitud de creación de una Comisión de investigación sobre las responsabilidades de la Xunta en el caso Arnoya, formulada por el GP Socialistas de Galicia. Rechazada.
- Propuesta de solicitud de creación de una Comisión de investigación con el objeto de analizar la gestión del ex-conselleiro de Cultura y Juventud, D. Dsaniel Barata Quintas, al frente de la consellería y en relación con los procesos de adjudicación de obras y proyectos, formulada por una quinta parte de los diputados de la Cámara pertenecientes al GP Socialistas de Galicia. Rechazada.
- Propuesta de solicitud de creación de una Comisión de investigación sobre el asunto COPASA, formulada por el GP Socialistas de Galicia. Rechazada.
- Propuesta de solicitud de creación de una Comisión de investigación para el esclarecer todo lo realizado por la Xunta en relación con el fraude del Ribeiro (caso Arnoya) y la delimitación de las responsabilidades correspondientes, formulada por el GP Socialistas de Galicia. Rechazada.
- Propuesta de solicitud de creación de una Comisión de investigación para el estudio de irregularidades en la ejecución de los presupuestos de la Secretaría Xeral de Seguridade y depuración de responsabilidades, formulada por la quinta parte de los diputados de la Cámara pertenecientes al GP Socialistas de Galicia. Rechazada.
- Propuesta de solicitud de creación de una Comisión de investigación para determinar los motivos, las consecuencias y las presuntas responsabilidades derivadas de la actuación de los responsables del Sergas y de la Xunta de Galicia en relación con la entrega de dinero público a la empresa Huarte, formulada por el GP Socialistas de Galicia. Rechazada.
- Propuesta de solicitud de creación de una Comisión de investigación con el objeto de analizar la gestión de los correspondientes responsables de la Xunta de Galicia al frente de sus obligaciones administrativas y políticas en cuanto a las circunstancias, a los hechos y a las actuaciones previas y posteriores a la tragedia acaecida en la guardería Dinky de Vigo, formulada por una quinta parte de los diputados pertenecientes al GP Socialistas de Galicia. Rechazada.
- Propuesta de solicitud de creación de una Comisión de investigación sobre la puesta en marcha del plan eólico de Galicia, formulada por el GP Socialistas de Galicia. Rechazada.

V LEGISLATURA

- Propuesta de creación de una Comisión de investigación sobre el brote infeccioso por el hongo *Aspergillus* aparecido en el quirófano de cirugía cardíaca de la empresa mercantil MEDTEC, radicada en el hospital Meixoeiro de Vigo, formulada por los GGPP Socialistas de Galicia y Mixto. Rechazada.

- Propuesta de solicitud de creación de una Comisión de investigación para analizar la gestión de las ayudas a medidas forestales en la agricultura reguladas por la Orden de 8 de mayo de 1996 de la anteriormente denominada Consellería de Medio Ambiente, formulada por los GGPP Socialistas de Galicia y Mixto. Rechazada.
- Propuesta de solicitud de creación de una Comisión de investigación para investigar el conjunto de las adjudicaciones de las obras de la Xunta de Galicia y su relación con el grupo de empresas Martínez Núñez. Rechazada.
- Propuesta de solicitud de creación de una Comisión de investigación sobre el alcance político, relaciones, posibles implicaciones y responsabilidades en relación con la denuncia, trama y noticias relacionadas con el presunto asesinato del Sr. Cuiña y las adjudicaciones de obras de la Xunta de Galicia, formulada por catorce diputados GP Socialistas de Galicia y cuatro diputados del GP Bloque Nacionalista Galego. Rechazada.
- Propuesta de solicitud de creación de una Comisión de investigación para investigar las irregularidades en los servicios concertados del SERGAS con los hospitales quirúrgicos privados, referidos a la intervención en estos centros sanitarios de especialistas del SERGAS a pacientes derivados desde los hospitales públicos a hospitales públicos concertados. Rechazada.
- Propuesta de solicitud de creación de una Comisión de investigación sobre las posibles implicaciones de la Administración en el asunto de Bemposta (Comisión no permanente de investigación sobre las actuaciones de Bemposta y de las distintas instituciones). Aprobada por unanimidad. El informe final fue aprobada por el Pleno del Parlamento el 6 de marzo de 2000 (Diario de Sesiones nº 38).
- Propuesta de solicitud de creación de una Comisión de investigación con el fin de esclarecer plenamente la gestión del Gobierno gallego en la epidemia de neumonía atípica por legionella en la ciudad de Vigo, formulada por los GGPP Mixto y Socialistas de Galicia. Rechazada.
- Propuesta de solicitud de creación de una Comisión de investigación sobre la concesión de subvenciones a la Confederación de Empresarios de Galicia, formulada por los GGPP Socialistas de Galicia y Mixto. Rechazada.
- Propuesta de solicitud de creación de una Comisión de investigación sobre la concesión de subvenciones a la Confederación de Empresarios de Galicia, formulada por los GGPP Socialistas de Galicia y Mixto. Rechazada.
- Propuesta de solicitud de creación de una Comisión de investigación sobre las actividades de la Xunta y de la Administración gallega en relación con el ejercicio del voto por parte de los residentes ausentes, formulada por catorce diputados y cuatro diputadas del GP Bloque Nacionalista Galego. Rechazada.
- Propuesta de solicitud de creación de una Comisión de investigación para esclarecer las circunstancias y responsabilidades que se produjeron en la catástrofe del petrolero Prestige frente a las costas gallegas, formulada por trece diputados y cuatro diputadas del GP Bloque Nacionalista Gallego.
- Propuesta de solicitud de creación de una Comisión de investigación sobre el desastre ecológico producido por el Prestige, formulado por once diputados y seis diputadas del GP de los Socialistas de Galicia. Aprobada por unanimidad. No ha llegado a emitir informe final porque ha sido disuelta por el Pleno de la Cámara.