

# LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN EN LAS CORTES CONSTITUYENTES (1977-1979)

*The investigation committees in the Spanish pre-constitutional  
Parliaments known as the Cortes Constituyentes (1977-1979)*

MIGUEL ÁNGEL GIMÉNEZ MARTÍNEZ

Universidad de Castilla-La Mancha

I. LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN: CONCEPTO Y ANTECEDENTES HISTÓRICOS.—II. LAS CORTES CONSTITUYENTES Y LA CUESTIÓN DEL CONTROL PARLAMENTARIO.—III. LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN EN LOS REGLAMENTOS DE 1977.—IV. LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN DEL CONGRESO.—V. LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN DEL SENADO.—VI. CONCLUSIONES.—VII. BIBLIOGRAFÍA

## RESUMEN

De entre los medios con que cuenta el Legislativo para ejercitar su función de control e información, las Comisiones de investigación son quizá los más importantes, por cuanto permiten desplegar al Parlamento poderes especiales sobre cualquier asunto de interés público, radicando en su fondo una fiscalización sobre la política del Ejecutivo. Las encuestas parlamentarias habían sido contempladas ya en buena parte de los Reglamentos históricos españoles, y lo fueron también en los de las Cortes de 1977. Sin embargo, el carácter bifronte de aquellas Cámaras (ordinarias y constituyentes), producto de la naturaleza que adoptó el proceso de transición de la dictadura a la democracia, alteró la esencia de estos órganos parlamentarios y condicionó el desarrollo de sus atribuciones.

*Palabras clave:* Función de control; investigaciones parlamentarias; Cortes Constituyentes; transición a la democracia en España.

## ABSTRACT

Among the means Legislatures have to exercise their scrutinizing and informing functions, Select Committees are maybe the most important ones, because they allow Parliaments to display special powers on any issue of public interest, examining and challenging the work of Government. Parliamentary inquiries had been provided for in many Spanish historical Rules of Procedure, and they were included in the regulations of the 1977 *Cortes* too. Nevertheless, the double face of those Chambers (ordinary and constituent), which was result of the nature adopted by the process of transition from dictatorship to democracy, altered the essence of these parliamentary organs and determined the development of its powers.

*Key words:* Scrutinizing function; parliamentary inquiries; Constituent *Cortes*; transition to democracy in Spain.

## I. LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN: CONCEPTO Y ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Las Comisiones de investigación o de encuesta(1) son uno de los instrumentos de control e información con que cuentan tradicionalmente las Asambleas legislativas. Se diferencian de otros medios con el mismo fin, como preguntas o interpelaciones, por tres notas básicas. Por un lado, suponen un procedimiento colegiado. Así como las preguntas e interpelaciones suelen estar dejadas al uso de cada parlamentario individual, las encuestas, en cambio, constituyen un mecanismo reservado a órganos colegiados de las Cámaras. Solo las Comisiones y, a veces, las Subcomisiones, pueden desplegar esta actividad(2). Por otro lado, son un instrumento reforzado de información. Las preguntas e interpelaciones tienen una aplicación numerosa y continuada en el tiempo. Por el contrario, las investigaciones son y deben ser ocasionales, reservándose para el tratamiento de cuestiones de particular importancia o para aquellas que de otra forma no puedan esclarecerse. Las Comisiones de encuesta suponen un mecanismo más oneroso y por ello debe limitarse su empleo para los asuntos de marcado interés político(3). En tercer lugar, encierran un conjunto de facultades especiales: exigir la presencia

(1) Son distintas las denominaciones que se emplean, según los países, para referirse a estos órganos parlamentarios. Así, en Francia e Italia se emplean, respectivamente, las denominaciones *Commission d'enquête* y *Commissione d'inchiesta*. En cambio, el término empleado en Estados Unidos es el de *investigations* o *Congressional investigations*. Vid. PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI (1997): 383 y ss.

(2) MEDINA RUBIO (1994): 27 y ss.

(3) RECCHIA (1979): 291.

de funcionarios y particulares para declarar ante las mismas, requerir la exhibición de documentos, sancionar los incumplimientos que en esta materia puedan producirse, etc. En este sentido, las investigaciones parlamentarias son un supuesto especial en el que la actuación de las Cámaras trasciende la relación habitual Parlamento-Gobierno y afecta a terceras personas. De esta forma, también desde el punto de vista de los poderes que encierran puede decirse que las Comisiones de investigación son un procedimiento reforzado de información (4).

En base a lo anterior, Fernando Santaolalla define las encuestas parlamentarias como «un procedimiento cualificado de información de las Cámaras representativas, que se desarrolla a través de órganos colegiados y que implica el uso de facultades especiales, que permiten poner al Parlamento en relación con terceros extraños al mismo» (5). Concretamente, la calificación de las encuestas como un mecanismo de información la encontramos presente en la clásica definición de Vincenzo Miceli: «Un instrumento de investigación, un medio para descubrir la verdad de las cosas, cualquiera que sea el campo a que se apliquen, a fin de permitir al Parlamento conformar sus acciones a la objetiva realidad de los hechos» (6).

Las encuestas políticas, en su concepción originaria, aparecían configuradas como un poder connatural e implícito a las Asambleas representativas y, consecuentemente, existente sin necesidad de previsión normativa, puesto que, en cuanto consecuencia natural del derecho de iniciativa parlamentaria y, por extensión, de las diversas competencias otorgadas a la institución, su reconocimiento no implicaba la atribución de poderes ulteriores respecto de aquellos que ya venían conferidos al Parlamento *ope constitutionis* (7). Por ese motivo, las Constituciones del siglo XIX guardaban silencio al respecto y delegaban la regulación de las Comisiones de investigación en los Reglamentos de las Cámaras. Así, el primer texto legal que en España se ocupó de la materia fue el Reglamento del Congreso de los Diputados de 1838, el cual admitió por primera vez la posibilidad de Comisiones destinadas a encuestar sobre asuntos concretos. Posteriormente, en el Reglamento de 1867 no solo se prevería explícitamente la existencia de Comisiones de investigación, sino que además se limitaría a éstas la facultad de requerir la presencia de testigos que informasen sobre la materia encuestante (8). Los sucesivos Reglamentos de la Restauración y la II República confirmarían la existencia de estas

---

(4) LUCAS MURILLO DE LA CUEVA (1986): 143 y ss.

(5) SANTAOLALLA (1982): 152.

(6) MICELI (1902): 659.

(7) ARÉVALO GUTIÉRREZ (1994): 365.

(8) MARCUELLO BENEDICTO (1985): 155 y ss.

modalidades colegiadas de encuesta(9). Incluso las Cortes franquistas, en su Ley Constitutiva de 1942, contemplaban la creación de Comisiones especiales distintas de las legislativas con cometidos tales como realizar estudios, practicar informaciones y formular peticiones o propuestas. No obstante, la normativa reglamentaria que desarrolló este precepto estableció una regulación muy restrictiva para su creación y funcionamiento, lo que se tradujo en su nula operatividad(10). Así, el último Reglamento de las Cortes orgánicas, aprobado en 1971, dejaba a la consideración del Gobierno la constitución de este tipo de Comisiones(11).

## II. LAS CORTES CONSTITUYENTES Y LA CUESTIÓN DEL CONTROL PARLAMENTARIO

La transición de la dictadura franquista al régimen democrático, como es conocido, se llevó a cabo sin previa ruptura política. La originalidad del cambio político español reside en que éste no constituyó «un proceso de sustitución radical de un orden jurídico por otro, como había ocurrido en los períodos constituyentes de signo democrático de nuestra historia constitucional (1812, 1869, 1931)»(12). El instrumento jurídico que se utilizó a tal fin fue la Ley para la Reforma Política (LRP), «ley-puente» que permitió el paso pacífico de la legalidad franquista a la legalidad democrática(13). En efecto, esta ley de carácter instrumental iba a posibilitar la posterior instauración de la democracia, al establecer sus bases, desde la legalidad de la dictadura, para la elección de unas Cortes compuestas por dos Cámaras, elegidas por sufragio universal directo y secreto de los españoles mayores de edad, a las que correspondería afrontar el tránsito a un nuevo régimen democrático.

(9) En este sentido, la Constitución de 1931 elevaba las Comisiones de investigación a rango constitucional al contemplar la permanencia, con carácter transitorio, de la ley de 27 de agosto de 1931, de creación de la Comisión de Responsabilidades, instituida para indagar las responsabilidades derivadas del golpe de Estado de Primo de Rivera y la dictadura subsiguiente. *Vid.* LUCAS MURILLO DE LA CUEVA (1985): 392-393.

(10) Las Comisiones de investigación del franquismo solo tuvieron relevancia práctica en el caso «Matesa». *Vid.* GARRORENA MORALES (1977): 285 y ss; y GIMÉNEZ MARTÍNEZ (2012): 247-250.

(11) FRAILE CLIVILLÉS (1973): 307.

(12) SOLÉ TURA (1980b): 31.

(13) ESTEBAN Y LÓPEZ GUERRA (1983): 15, vol. II. En el mismo sentido, MORODO (1984): 122, y, especialmente, PÉREZ TREMP (1978): 125-127. Para un análisis más exhaustivo de la LRP *vid.* LUCAS VERDÚ (1976), GONZÁLEZ NAVARRO (1977), MARTÍN OVIEDO (1977) y SÁNCHEZ NAVARRO (1990).

Sin embargo, aunque es cierto que la estrategia que se empleó estaba concebida desde dentro del sistema y exhibía una óptica abiertamente conservadora (14), tenía por primera vez en cuenta a la oposición a la dictadura. Esta política tenía una sencilla explicación: tras el fracaso de la «pseudoreforma» auspiciada por el primer Gobierno de la Monarquía, presidido por Carlos Arias Navarro, y la inviabilidad del continuismo, los reformistas provenientes del Movimiento y de la Organización Sindical, los representantes del mundo financiero y el Ejército necesitaban el pacto. Si bien la oposición rupturista, a través de Coordinación Democrática, seguía manteniendo su discurso sobre «la inviabilidad de una evolución hacia la democracia desde dentro del sistema y a partir de las instituciones políticas heredadas del franquismo» (15), el hecho es que sus planteamientos eran cada vez más débiles, viéndose forzada a aceptar el diálogo con el Gobierno de Adolfo Suárez y, lo que es más importante, los ritmos impuestos por el mismo. De esta manera, se fue haciendo cada vez más activa la negociación del Ejecutivo con la oposición antifranquista (16). Con ello se desactivaba cualquier posibilidad de ruptura, a la vez que se dotaba al proyecto de suficiente credibilidad y apoyo como para que pudiera realizarse. Al igual que existe un cambio del discurso del Gobierno tendente a reforzar el objetivo democrático, también se asiste a un cambio del discurso de los rupturistas favoreciendo la negociación. En suma, la oposición rupturista, a cambio de ser legalizada y de poder participar en el juego político, dotaba a las nuevas Cortes de legitimidad; mientras los reformistas, a cambio de mantener el control gubernamental y de asegurar el orden y la seguridad, transformaban el régimen (17).

La puesta en marcha de estas Cortes democráticamente legitimadas nos permite hablar, sin embargo, de la inauguración en España de un Estado plenamente democrático y, es obvio, aún mucho menos de un régimen parlamentario (18), lo que obligó a un largo proceso, que ha sido llamado «autoconstituyente» (19), durante el cual se enfrentaron las diversas concepciones de los partidos sobre el Parlamento y su funciones en el sistema político. Ciertamente, y en cuanto a la primera afirmación, baste recordar que las

---

(14) Fernández-Miranda Lozana y Fernández-Miranda Campoamor (1995) sostienen, en esta línea, que quienes desmontaron el aparato institucional del régimen anterior fueron varios jefes del mismo, capitaneados por el presidente de las Cortes, Torcuato Fernández-Miranda.

(15) «La evolución hacia la democracia desde dentro del sistema es inviable», *El País*, 23 de julio de 1976: 14.

(16) ÁGUILA (1992): 61-66.

(17) SOTO CARMONA (1994): 113.

(18) LÓPEZ AGUILAR (1988): 25.

(19) CAPO GIOL (1983): 8.

elecciones del 15 de junio de 1977 constituyeron una «cuña democrática» en un conjunto de aparatos e instituciones que seguían siendo los de la dictadura en su estructura y dirección y, efectivamente, la concentración en el exclusivo ámbito de las Cortes de las innovaciones reformadoras del sistema imprimió a éstas el carácter de elemento aislado de legitimación democrática, en contraste con un entramado institucional absolutamente extraño a principios vinculantes de orden constitucional alguno y anclado orgánicamente en la distribución de competencias del autoritarismo (20).

Dadas las condiciones en que se produjo la transición de las Cortes orgánicas de la dictadura al nuevo Parlamento democrático, éste último se encontró con la necesidad de operar dentro de un conjunto de aparatos e instituciones que habían sido muy desigualmente afectados por el proceso de cambio político. De ahí derivaron una serie de limitaciones, de insuficiencias, de reducciones efectivas de las propias competencias de las Cortes. En esas circunstancias, el concepto mismo de hegemonía del Parlamento dentro del Estado quedó comprometido y ello repercutió, como es natural, en la propia vida interna de las Cortes, en el funcionamiento de sus previsiones reglamentarias, en la estructuración y operatividad de los Grupos Parlamentarios, en la relación entre éstos y los partidos políticos y, en definitiva, en la vinculación misma del Parlamento con las aspiraciones y las inquietudes cotidianas de los ciudadanos en general (21). En definitiva, las nuevas Cortes, pese a estar fundadas en un principio de legitimidad radicalmente contrario a las del período dictatorial, vivieron hasta ser una de las instituciones recogidas formalmente en la Constitución de 1978 en una situación de provisionalidad, funcionando con una mezcla de elementos de ruptura y de continuidad respecto a las anteriores.

Otra consecuencia de la peculiaridad de la transición fue que las propias Cortes tuvieron, de entrada, una doble naturaleza: fueron a la vez Cortes ordinarias y Cortes constituyentes. La propia LRP parecía fundamentar jurídicamente este carácter, al prever en su artículo 3 la posibilidad de una reforma de las Leyes Fundamentales franquistas. En este sentido, el dato definitivo fue el establecimiento de la Ponencia constitucional inmediatamente después de que comenzaran las sesiones. Ahora bien, las nuevas Cortes no fueron elegidas específicamente como constituyentes, sino que esa fue la consecuencia política de las elecciones de 1977, las cuales significaron un claro rechazo de toda posible continuidad con el sistema anterior. Este carácter bifronte fue especialmente visible en su composición bicameral, totalmente atípica

---

(20) SOLÉ TURA (1978): 22.

(21) SOLÉ TURA (1980a): 10.

desde la perspectiva constituyente (22). El Senado se reveló pronto como una pieza superflua y desencajada en aquel ordenamiento que pretendía constituir el germen de una nueva organización constitucional: mientras se procuraba que el Congreso estuviese netamente cimentado sobre el sufragio universal, el Senado, por el contrario, no actuaba como expresión, sino como «límite moderador» de la soberanía popular. Aunque esta contradicción no puso en riesgo la viabilidad del proyecto, sí reveló ser consecuencia de la «herencia jurídica» del franquismo. Tal génesis condicionó sensiblemente el propio funcionamiento del Parlamento, repercutió de manera directa en la problemática del control del Ejecutivo y marcó, sin duda, la evolución posterior del bicameralismo en las primeras Cortes democráticas y el sino del Senado: el de ser una institución controvertida, desprestigiada y, en algunos casos, denostada (23).

Por otro lado, y en íntima conexión con lo anteriormente mencionado, mientras que la LRP articuló aquellos aspectos básicos en orden a la elección de las nuevas Cortes y algunas de las funciones a desempeñar, así como ciertas normas acerca de su funcionamiento, no configuró en modo alguno, en contraste, el sistema de relaciones que debía darse entre el Gobierno y las Cámaras (24), de forma que las relaciones Gobierno-Cortes se mantuvieron durante los primeros meses de la Legislatura en un nivel de indefinición elevado (25). En tanto que Cortes ordinarias, necesitaban articular enseguida mecanismos de fiscalización. En tanto que Cortes constituyentes, toda regulación sobre el control efectuado por el Legislativo debía subordinarse al resultado final del proceso constituyente. Esta disyuntiva amenazaba con privar de toda efectividad a la noción misma de la función de control, de capital importancia en cualquier Parlamento democrático. Si la creación de los mecanismos de control se supeditaba a la terminación de la labor constituyente y ésta se alargaba –como de hecho sucedió–, el Ejecutivo podía encontrarse totalmente libre de control parlamentario durante un largo período. Dado que, a la vez, seguían vigentes algunos de los instrumentos de acción legislativa del régimen anterior, y muy particularmente la posibilidad indiscriminada de la legislación de urgencia, la propia labor de las Cortes como ordinarias podía quedar profundamente mediatizada (26). De ahí que, a pesar de la ausencia de normas que coordinasen

---

(22) Como apuntara Jorge de Esteban, el único caso semejante es el de las Cortes bicamerales que elaboraron la Constitución del Congo de 1961. Cit. por SANJURJO RIVO (2006): 168.

(23) En torno a este tema, *vid.* PENDÁS Y GARCÍA-ESCUADERO (1984).

(24) Hecho que algún autor calificó como «importante laguna». *Vid.* AGUILÓ LÚCIA (1980): 180.

(25) VÍRGALA FORURIA (1988): 150.

(26) SOLÉ TURA (1982): 104-105.

la relación entre ambos órganos en un primer momento, situaciones de diversa índole abocaron irremediablemente a la articulación legal de aquellos mecanismos a través de los cuales el Gobierno estuviese sujeto a la acción controladora del Parlamento, así como a la exigencia de responsabilidad política (27). Por este motivo, a lo largo de la Legislatura Constituyente la cuestión del control parlamentario revistió una importancia particular y dio lugar a momentos de grave tensión parlamentaria (28).

Las contradicciones e interinidades que caracterizaron a estas Cortes tuvieron su reflejo, también, en el ámbito reglamentario. La disposición transitoria tercera de la LRP establecía que las nuevas Cortes surgidas tras las elecciones de 1977 siguieran funcionando con el Reglamento de 1971, «sin perjuicio de la facultad de acordar, de un modo inmediato, las modificaciones parciales que resulten necesarias o se estimen convenientes». Sin embargo, la imposibilidad de trabajar en el seno de un contexto democrático con normas pensadas para operar dentro de la lógica de un régimen de corte autoritario impulsó al presidente de las Cortes, Antonio Hernández Gil, a dictar las Disposiciones provisionales de 30 de junio y 11 de julio de 1977, que rigieron la constitución del nuevo Parlamento democrático y su puesta en funcionamiento hasta la aprobación por cada Cámara de su respectivo Reglamento, en octubre de ese mismo año (29). Estas Disposiciones de la Presidencia de las Cortes, suma y compendio de la transición en el plano reglamentario (30), excluían la regulación de ningún mecanismo de control sobre el Ejecutivo. Pero la urgencia de los problemas políticos planteados y la contradicción provocada por el doble carácter de las mismas Cortes (constituyentes y ordinarias) obligaron a forzar el contenido de las previas normas de transición desde el punto de vista de la labor fiscalizadora.

El artículo 27 de las citadas Disposiciones establecía que las Cámaras «podrán deliberar y pronunciarse [...] sobre las comunicaciones del Gobierno o las proposiciones que no sean de ley presentadas por los Grupos Parlamentarios, acomodándose en lo posible a lo dispuesto en los artículos 14 y 15» (31). Los

(27) MONTERO GIBERT (1978): 262.

(28) Sobre la responsabilidad política del Gobierno, *vid.* MONTERO GIBERT (1979), MELLADO PRADO (1988) y SÁNCHEZ DE DIOS (1992); y, para el caso concreto de las Cortes Constituyentes, RIPOLLÉS SERRANO (1978) y ARCENEGUI (1978).

(29) HERNÁNDEZ GIL (1982): 149-150. Unos Reglamentos, por lo demás, que tendrían un carácter provisional, pues los definitivos no verían la luz hasta 1982.

(30) Es importante notar que las normas provisionales de funcionamiento fueron comunicadas a los portavoces de los partidos con representación parlamentaria antes de la constitución formal de las nuevas Cámaras, es decir, no fueron aprobadas ni refrendadas por éstas.

(31) *Boletín Oficial de las Cortes Españolas*, n.º 1.583, 11 de julio de 1977: 38.145. Los Reglamentos y normas parlamentarias de este período pueden consultarse también en el recopilatorio de FERNÁNDEZ SARASOLA (2012).



mencionados artículos organizaban un debate para el tratamiento de los Grupos Parlamentarios y este debate, aún muy limitado, se extendió a las proposiciones que no fueran de ley. Con este párrafo, las Cortes quedaban facultadas para pronunciarse sobre comunicaciones del Ejecutivo, sin efecto jurídico ulterior, y aprobar mociones sin carácter legislativo, es decir, puramente orientadoras de la función de gobierno. Consiguientemente, aunque estas mociones no tenían otro resultado que el de constituir recomendaciones al Gabinete y no significaban auténticos mecanismos de control de la acción del Ejecutivo, se abría una primera puerta a la deliberación en materia de encuesta (32).

El planteamiento del llamado «caso Blanco», en el que se puso en juego el principio mismo de la inmunidad parlamentaria, constituyó una primera ocasión para, forzando la interpretación del artículo 27 de las Disposiciones de la Presidencia más allá de lo que establecía la letra de las mismas, tantear un primer ensayo de investigación parlamentaria. Así, al amparo de esta normativa, en el seno de la Mesa del Congreso se constituyó una Ponencia investigadora del incidente acontecido en Santander el 27 de agosto de 1977 cuando, tras una manifestación, el diputado socialista por aquella provincia, Jaime Blanco, fue golpeado y detenido por las Fuerzas de Orden Público. Aunque se trataba de una manifestación autorizada, reivindicativa de la autonomía para Cantabria, el mencionado parlamentario fue conducido al cuartel de la Policía Armada pese a haber mencionado expresamente su identidad y su estatus (33). La Ponencia, compuesta por los secretarios primero y tercero del Congreso, José Luis Ruiz-Navarro y Pablo Castellano, dio a conocer sus conclusiones el 13 de septiembre de 1977, debatiéndose las mismas en el Pleno. Éstas evidenciaron que, a pesar de dar a conocer a la Policía su condición de diputado, «el señor Blanco fue cogido de los brazos por dos agentes y, al intentar desasirse de ellos, fue golpeado por un tercero, [...] y obligado a colocarse junto a la pared del zaguán, sin permitírsele variar de esta posición hasta que fue introducido en una sala de vistas». Cuando el gobernador civil de la provincia tuvo conocimiento de estos hechos ordenó a la Comandancia de la Policía Armada poner en inmediata libertad a Jaime Blanco, si bien no puso en conocimiento de estos hechos ni al presidente de las Cortes ni al del Congreso de los Diputados (34).

Como fruto de las conclusiones alcanzadas por la investigación, los Grupos Parlamentarios Socialista (GS), Socialistes de Catalunya (GSC) y Comunista (GCO) solicitaron el cese del ministro del Interior, Rodolfo Martín

---

(32) SOLÉ TURA (1980b): 34.

(33) *Archivo del Congreso de los Diputados (ACD)*, serie general, leg. 2.336, exp. 23.

(34) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (DSCD)*, Sesión Plenaria, n.º 7, 13 de septiembre de 1977: 147-152.

Villa (35), con lo cual se planteó la exigencia de responsabilidad política del Gobierno como una potestad del Parlamento, aprobándose a raíz de estos hechos la Ley 51/1977, de 14 de noviembre, sobre la regulación provisional de las relaciones entre las Cortes y el Gobierno a efectos de la moción de censura y la cuestión de confianza (36). En definitiva, lo que se demostró con la Ponencia sobre el «caso Blanco» fue que las Disposiciones de la Presidencia no daban lugar al ejercicio de una auténtica función de control parlamentario y, por ello, el tema se trasladó a otro nivel: el de los Reglamentos en proceso de elaboración.

### III. LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN EN LOS REGLAMENTOS DE 1977

Con el nombre de Comisiones de encuesta (Congreso de los Diputados) (37) y Comisiones especiales de investigación (Senado) (38), los Reglamentos provisionales de las Cortes de 1977 regularon, de forma individualizada, el funcionamiento de las Comisiones de investigación, separándolas de las Comisiones especiales. La sistemática utilizada en los Reglamentos otorgó a las Comisiones de investigación una mención expresa en la sección de ambos Reglamentos dedicada al control parlamentario. Con ello se contribuía a definir la naturaleza de estos órganos parlamentarios considerándolos, sin lugar a dudas, instrumentos de control (39). La mayor dificultad que debieron enfrentar las Comisiones de investigación constituidas en el período de referencia fue la relativa a la carencia de poderes adecuados para la realización de sus tareas, una carencia derivada de la peculiar naturaleza de aquel Parlamento y de la que se harían reiteradamente eco sus integrantes. Muchas de las Comisiones creadas durante la transición se vieron condenadas, así, a la inoperancia y a la exasperación verbal, al verse privadas de la información suficiente para ejercer sus funciones de control (40).

En el Congreso de los Diputados, los sujetos legitimados para proponer la constitución de una Comisión de encuesta eran los siguientes: el presidente de la Cámara, el Gobierno, un Grupo Parlamentario o 50 diputados. De todas formas, la decisión definitiva sobre su creación correspondía al Pleno por mayoría simple (41). Durante el proceso de elaboración del RCD la ma-

(35) *DSCD*, Sesión Plenaria, n.º 8, 14 de septiembre de 1977: 159-209.

(36) *Boletín Oficial del Estado (BOE)*, n.º 274, 16 de noviembre de 1977: 24.951.

(37) *Reglamento provisional del Congreso de los Diputados (RCD)*, art. 28.

(38) *Reglamento provisional del Senado (RS)*, art. 39.1.

(39) TORRES BONET (1998): 68.

(40) SOLÉ TURA (1982): 104.

(41) *RCD*, art. 124.1.

yoría requerida para acordar la apertura de una investigación fue uno de los temas más discutidos ya en el seno de la Ponencia y después en la Comisión de Reglamento. En este sentido, la mayoría de los ponentes abogaba por la exigencia de una mayoría absoluta. Con esta pretensión, defendida por Antonio Rosón en nombre del Grupo Parlamentario de Unión de Centro Democrático (GUCD), se perseguía «que las Comisiones de encuesta actúen frente a casos especiales que realmente lo merezcan, sin prodigarse ni desviarse de su verdadera naturaleza y de su verdadera condición» (42). Sin embargo, una vez alcanzado el acuerdo sobre el procedimiento, se aceptó la no exigencia de la mayoría absoluta de la Cámara para su constitución.

Además, se demandaba que la investigación versara «sobre determinada cuestión» excluyéndose, por tanto, la apertura sobre asuntos indeterminados o cuestiones generales. Desde el primer momento, la mayoría de la Ponencia defendió que en la propuesta a través de la cual se solicitase la creación de una Comisión de encuesta debían motivarse los hechos que hubieran de ser objeto de investigación. Estrechamente ligada con esta exigencia se encontraba la previsión de que la propuesta de creación de la Comisión debía hacerse por escrito ante la Mesa de la Cámara, con una exposición concreta de los hechos que hubieran de ser objeto de la investigación y justificando su necesidad. Respecto de la forma de inclusión de la propuesta en el Pleno de la Cámara para su debate, el RCD remitía a la regulación general sobre el establecimiento del orden del día y el examen sobre las líneas generales y las enmiendas de las mociones (43). Una vez acordado el inicio de una investigación, la constitución de la Comisión debía llevarse a cabo siguiendo la proporción numérica de los diputados integrantes de cada Grupo Parlamentario (44).

Por otro lado, quedó constancia de la radical separación entre las funciones de los órganos de encuesta parlamentarios y el poder judicial (45). Este extremo resultó polémico durante la discusión del proyecto de Reglamento. El GCO presentó una enmienda, defendida por Jordi Solé Tura, en la cual se proponía que «las Comisiones de encuesta tengan, en el ejercicio de sus competencias, los mismos poderes y limitaciones que la autoridad judicial». La enmienda de los comunistas venía a ser traducción del artículo 82 de la Constitución italiana de 1947, que atribuía a las *Commissioni d'inchiesta* «*gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria*» (46). Esta

(42) *DSCD*, Comisión de Reglamento, n.º 16, 28 de septiembre de 1977: 566.

(43) *RCD*, arts. 54 y 141.

(44) *RCD*, art. 30 y 124.2.

(45) *RCD*, art. 124.3.

(46) Según CHELI (1979), la Constitución italiana establece un modelo basado en el rechazo radical del autoritarismo por repugnancia hacia el antiguo régimen. Para ello, el sistema constitucional se estructura en instituciones tendentes, en principio, a la protección de las

enmienda fue rechazada por el resto de Grupos Parlamentarios por diversos motivos. A título de ejemplo, Antonio Rosón, de la Ponencia, argumentó que «de aceptarse esta enmienda se rompería el principio de división de poderes y, por tanto, el equilibrio constitucional podría romperse» (47). En consecuencia, las Comisiones de investigación se vieron privadas de las facultades de instrucción de los órganos judiciales, asimilándose sus posibilidades de recabar información a las previstas para las Comisiones en general en el artículo 34 del RCD. Finalmente, en relación con la Justicia, se determinaba que, si en el transcurso de sus trabajos una encuesta apreciaba indicios de delito en los hechos investigados, debía comunicarlo a la autoridad judicial (48).

Las reuniones y deliberaciones de la Comisión de encuesta eran, por principio, secretas hasta la aprobación del dictamen por el Pleno, excepto en caso de acordarse el carácter reservado de su contenido (49). El secreto de las Comisiones de investigación se fundamentaba en una doble finalidad. Por una parte, se pretendía asegurar el mayor grado de eficacia en sus trabajos, la máxima capacidad fiscalizadora. Por otra, se intentaban proteger intereses superiores, bien fuera la tutela de los derechos de las personas, comparecientes o no ante la Comisión, afectadas por sus trabajos, bien fueran determinadas materias especialmente sensibles por poder afectar a la seguridad del Estado (50). Sin embargo, el secreto de las encuestas parlamentarias resultaba contraproducente pues con él no se conseguían los efectos pretendidos. Lo acontecido en las sesiones de las Comisiones de encuesta era inmediatamente filtrado a los medios de comunicación, pero no siempre de forma objetiva, sino necesariamente pasado por el tamiz subjetivo de quien realizaba las declaraciones. Además, la no publicidad supone un desconocimiento de la realidad parlamentaria, donde el posicionamiento final de los distintos Grupos puede preverse incluso antes de celebrarse la investigación, estando la valoración del asunto a investigar muchas veces fijada *a priori*. Por eso esta regulación fue criticada por la mayor parte de la doctrina (51), que se mani-

---

minorías y a la limitación del poder de las mayorías. Sin embargo, según este autor, después de treinta años de vida democrática se puede constatar la diferencia entre el modelo proyectado y su práctica. Sobre este mismo argumento insiste también PACE (1973), especialmente en el capítulo III («L'inchiesta parlamentare come strumento di governo della maggioranza»).

(47) *DSCD*, Comisión de Reglamento, n.º 16, 28 de septiembre de 1977: 567.

(48) Esta previsión fue concretada también por las Disposiciones provisionales de la Presidencia, antes citadas, estableciendo que «si en el curso de sus trabajos apreciara indicios de delito, lo comunicará, a través de la Presidencia del Congreso, a la autoridad judicial y suspenderá las actuaciones hasta que recaiga decisión judicial sobre los hechos comunicados».

(49) *RCD*, art. 124.4.

(50) GIL GIL (2000): 156-157.

(51) Con algunas excepciones a favor del carácter no público de las Comisiones en general como la de AJA (1980): 126.

festó a favor de la necesidad de introducir la publicidad en las Comisiones de investigación, bien en su totalidad (52), bien parcialmente, garantizando, en todo caso, la difusión de las comparencias (53).

Por otro lado, el RCD establecía la obligación de dar cuenta al Gobierno del resultado de los trabajos de la Comisión (54), la posibilidad de que se creara una Comisión conjunta si el Senado acordaba la apertura de una investigación sobre materia idéntica al Congreso (55) y la necesidad de informar al presidente de la Cámara cuando la Comisión considerara oportuno constituirse o enviar a alguno de sus miembros fuera de la sede parlamentaria para completar sus investigaciones (56). Respecto a su modo de funcionamiento, las Comisiones de encuesta del Congreso se regían por las normas generales que el Reglamento establecía en el capítulo III. Así, debían contar con una Mesa, compuesta de un presidente, dos vicepresidentes y dos secretarios elegidos de entre sus miembros (57); se precisaba un quórum mínimo de la mitad más uno de sus miembros para la válida constitución de la misma (58); y se otorgaba un plazo no superior a 2 meses, prorrogables por circunstancias excepcionales apreciadas por la Mesa de la Cámara, para la formulación de un dictamen sobre el asunto encomendado que debía ser presentado al Pleno del Congreso (59).

Por último, se introdujeron unas previsiones específicamente referidas a las Comisiones de investigación, en concreto a la forma de intervención de la Ponencia, contenidas en la «Resolución de la Presidencia del Congreso por la que se dictan normas complementarias del artículo 124, sobre procedimiento en las Comisiones de investigación o encuesta», de 24 de mayo de 1978 (60). Esta Resolución, que admitía la posibilidad de que la investigación pudiera «ser abordada directamente por la propia Comisión, convocando ante ella a las autoridades o ciudadanos que estime oportuno o recabando directamente los documentos que requiera», regulaba principalmente el método a seguir por la Ponencia en sus trabajos. Primero, debía redactar un informe sobre los hechos que motivaron la investigación, del cual había de dar traslado a los miembros de la Comisión. Una vez apreciada la suficiencia de la investi-

---

(52) ALONSO DE ANTONIO (1989-1990): 15-25; SANTAOLALLA (1984): 422; VILLACORTA MANCEBO (1989): 216-217.

(53) ARÉVALO GUTIÉRREZ (1994): 414-415.

(54) RCD, art. 124.5.

(55) RCD, art. 124.6.

(56) RCD, art. 124.7.

(57) RCD, art. 29.

(58) RCD, art. 32.

(59) RCD, art. 35.

(60) *Boletín Oficial de las Cortes (BOC)*, n.º 101, 30 de mayo de 1978: 2.233-2.234.

gación realizada por la Ponencia, se deliberaba sobre el informe, votándose separadamente cada una de las conclusiones contenidas en el mismo y el dictamen en su conjunto. En caso de considerar insuficiente la labor realizada por la Ponencia, la Comisión podía acordar la devolución del informe a aquélla para su reelaboración o nombrar una nueva Ponencia. El debate del dictamen enviado por la Comisión se iniciaba con una discusión sobre la totalidad del mismo y continuaba con el debate sobre los distintos apartados, párrafos de conclusiones, enmiendas y votos particulares. Una vez aprobado el dictamen por el Pleno, la Presidencia de la Cámara debía ordenar su remisión al Gobierno y la impresión del informe con las conclusiones aprobadas, las cuales podían permanecer en secreto si así lo solicitaban dos Grupos Parlamentarios.

A diferencia de lo previsto en el RCD, la regulación de las Comisiones especiales de investigación en el RS era muy escueta. En primer término, se preveía la posibilidad de que, a propuesta del presidente del Senado, del Gobierno o de 50 senadores que no pertenecieran al mismo Grupo Parlamentario pudiera designarse una Comisión de estas características (61). Llama la atención que en el Senado, aunque se ordenaba el secreto como principio general para las actuaciones de las Comisiones de investigación, las conclusiones fueran públicas salvo que versaran sobre materias de Defensa Nacional, Seguridad interior del Estado o Relaciones exteriores. Si se contrasta la regulación de este aspecto en los Reglamentos provisionales de las Cortes de 1977, no deja de resultar paradójico que el Congreso, Cámara de mayor peso político y llamada, en consecuencia, a ser la sede más frecuente de creación de Comisiones de investigación, fuera inicialmente la más interesada en dejar claramente establecido su funcionamiento secreto. Finalmente, el RS establecía que «del resultado de su investigación se dará cuenta a la Cámara a los efectos oportunos» (62).

Ante la falta de disposiciones específicas en el RS acerca del funcionamiento de las Comisiones especiales de investigación, debía aplicárseles la regulación general de las restantes Comisiones parlamentarias (63). En concreto, resultaban de aplicación a estos órganos las disposiciones relativas a la composición y organización (64), al quórum requerido para la adopción de sus decisiones (65), y a los medios e instrumentos previstos para la obtención de información (66). Observamos, así pues, que a partir de lo dispuesto en el RS las Comisiones de investigación del Senado contaban con los mismos medios que las demás Comisiones para obtener información, pues no existía una dispo-

(61) RS, art. 47.1.

(62) RS, art. 47.2.

(63) TORRES MURO (1998): 64 y ss.

(64) RS, art. 49.1.

(65) RS, arts. 51 y 52.

(66) RS, arts. 56, 58 y 59.

sición concreta atributiva de poderes específicos a las encuestas. En conclusión, el Senado no prestó una atención individualizada a esta figura ni en cuanto a su organización y poderes, ni en cuanto a sus relaciones con la Justicia, con lo que puede afirmarse que las Comisiones especiales de investigación fueron concebidas en la Cámara Alta como una suerte de órganos de estudio de cierta entidad (67).

#### IV. LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN DEL CONGRESO

Durante la Legislatura Constituyente se crearon 5 Comisiones de encuesta en el Congreso de los Diputados: Comisión sobre la situación de los establecimientos penitenciarios (21 de diciembre de 1977), Comisión para el estudio de los sucesos acaecidos en Málaga y La Laguna en diciembre de 1977 (13 de enero de 1978), Comisión para el estudio de los problemas de la tercera edad (30 de junio de 1978), Comisión para el estudio de los problemas de los disminuidos físicos y mentales (17 de noviembre de 1977) y Comisión para el estudio de los problemas del Trasvase Tajo-Segura (2 de mayo de 1978). Además, en mayo de 1978 Miquel Roca solicitó, en su calidad de portavoz del Grupo Parlamentario de Minoría Catalana (GMC), una Comisión para el estudio de los desequilibrios territoriales en España y su corrección, pero la Mesa del Congreso «atendidas las especiales circunstancias de este momento constituyente, el calendario de trabajo de la Cámara e incluso, en último término, el dudoso acomodo reglamentario de este género de Comisiones» no consideró oportuno proceder a la creación de la mencionada Comisión (68).

Las dos primeras Comisiones lograron elaborar sendos informes que fueron aprobados por el Pleno de la Cámara y remitidos al Gobierno. La Comisión sobre la situación de los establecimientos penitenciarios, creada a instancias de una moción presentada por el GS (69), desarrolló sus trabajos sin publicidad y tan solo pudo conocerse la explicación del voto de los distintos Grupos Parlamentarios en la sesión plenaria que, también en secreto, aprobó sus conclusiones. De las intervenciones de Manuel Fraga, José María Gil-Albert, Julio García Pérez, Rodolf Guerra y Simón Sánchez Montero se deduce el voto favorable de todos los Grupos Parlamentarios, si bien los representantes del GS, el GSC y el GCO aprovecharon la ocasión para mostrar su disconformidad con la disposición final del proyecto de Ley

(67) GARCÍA MAHAMUT (1996): 128.

(68) ACD, serie general, leg. 2.344, exp. 20.

(69) DSCD, Sesión Plenaria, n.º 31, 16 de noviembre de 1977: 1.151-1.153.

General Penitenciaria (70), que estaba debatiéndose en la Cámara en ese preciso momento, por contradecir «total y absolutamente, de punta a rabo, el espíritu del informe» (71). El único voto discordante fue el de Francisco Letamendia, que se abstuvo en desacuerdo con los «silencios» del documento, el cual no preveía «la remoción de altos cargos con un pasado torturador y fascista» (72).

La Comisión para el estudio de los sucesos acaecidos en Málaga y La Laguna se formó a iniciativa del GS y el GCO, el apoyo del resto de Grupos Parlamentarios y la abstención del Grupo de Alianza Popular (GAP), que por boca de Manuel Fraga proclamó que «ya está bien de hacer demagogia sobre las Fuerzas que tienen la sagrada misión de defender el orden de todos» (73). Sus dos sesiones tuvieron un carácter público. En la primera de ellas se discutió un informe elaborado por la Ponencia que contenía más de 600 folios y el testimonio de 68 testigos, grabado en cintas magnetofónicas, sobre lo sucedido el 4 de diciembre de 1977 en Málaga, cuando Manuel José García Caparrós, un joven de 19 años, murió por disparos de la Policía tras los disturbios que se produjeron después de una manifestación en favor de la concesión de autonomía para Andalucía (74). No hubo consenso entre la Ponencia y los representantes del GS y el GCO, Ramón Bernal y Tomás García, que atribuyeron la responsabilidad política de los hechos al gobernador civil de la provincia, Enrique Riverola, y, sobre todo, al presidente de la Diputación, Francisco Cabeza, «por su obstinado veto a que ondeara en el edificio de la Diputación Provincial la bandera andaluza junto a la bandera nacional» (75).

En la segunda sesión de la Comisión se analizó la actuación de la Guardia Civil, que el 12 de diciembre de 1977 cargó contra una manifestación estudiantil en la Universidad de La Laguna (Tenerife), dando como resultado, por herida de bala, la muerte de Javier Ricardo Fernández Quesada, de 22 años (76). También en este debate se produjeron desavenencias entre la Ponencia, que hablaba de «pequeños grupos automarginados [...] que tratan

---

(70) «Los derechos reconocidos a los internos en esta ley podrán ser suspendidos parcialmente por acuerdo de los Ministerios de Justicia e Interior en los supuestos de graves alteraciones del orden en un centro, que obliguen a la autoridad penitenciaria a requerir la intervención de los Cuerpos de Seguridad del Estado». *Vid. BOC*, n.º 148, 15 de septiembre de 1978: 3.215.

(71) *DSCD*, Sesión Plenaria, n.º 124, 11 de octubre de 1978: 4.929.

(72) *Ibidem*: 4.933.

(73) *DSCD*, Sesión Plenaria, n.º 43, 23 de diciembre de 1977: 1.606.

(74) «Málaga echa humo», *Informaciones*, 6 de diciembre de 1977: 5-6.

(75) *DSCD*, Comisión de encuesta sobre los sucesos de Málaga y Tenerife, n.º 97, 27 de junio de 1978: 3.609-3.610.

(76) «Clima de fuerte tensión tras la muerte de un estudiante en La Laguna», *Ya*, 14 de diciembre de 1977: 12.



de aprovechar la situación de disgusto provocando actuaciones desestabilizadoras que constituyen un atentado a la consolidación de la democracia» (77), y la posición del GS y el GCO, manifestada en las enmiendas defendidas por Luis Fajardo y Fernando Soto, las cuales apuntaban que era verdad «que desde los grupos de izquierda se provoca al Estado, pero no es menos cierto que desde dentro del aparato del Estado también se le imponen serios inconvenientes para su democratización» (78).

La discusión de ambos dictámenes en el Pleno se realizó secretamente, aunque la Presidencia abrió a la audiencia pública la explicación del voto de los distintos Grupos Parlamentarios. Juan Luis de la Vallina, en nombre del GAP, e Ignacio Huelín, por el GUCD, se mostraron plenamente conformes con los mismos, mientras que el portavoz del GS, Rafael Ballesteros, defendió un voto particular sobre el caso malagueño, al que se sumó el GCO, manifestando «la condena expresa al comportamiento de las Fuerzas de Orden Público, y nuestra repulsa más vehemente de aquellos que mancharon de sangre aquel día solidario y alegre» (79).

La Comisión para el estudio de los problemas de la tercera edad surgió a raíz de la toma en consideración por el Pleno del Congreso de una proposición no de ley sobre medidas de protección a este colectivo presentada por el GAP (80). Defendió la moción Licinio de la Fuente, quien apuntó cómo «priman los problemas de la juventud, y se silencian, a veces, los problemas de la ancianidad». Se sumaron el GUCD y el GS, que por boca de Gabriel Cisneros y Ana María Ruiz-Tagle, respectivamente, consumieron un turno a favor de la proposición. El 30 de junio se constituyó la Comisión con el objetivo de proponer medidas legales y administrativas para resolver los problemas de salud, soledad y frustración ligados a la ancianidad, las cuales habían de comprender también los aspectos relativos a jubilación, pensiones, residencias, empleo del tiempo libre, rehabilitación física, desarrollo cultural, atenciones sanitarias específicas y medidas de estímulo para la colaboración social (81). La Comisión realizó durante los meses siguientes una amplia labor informativa en la que recogió datos y opiniones de los distintos organismos y asociaciones dedicados a estos temas, pero la disolución de las Cámaras impidió que pudiera emitir el preceptivo informe y las propuestas oportunas.

(77) *DSCD*, Comisión de encuesta sobre los sucesos de Málaga y Tenerife, n.º 100, 29 de junio de 1978: 3.687.

(78) *Ibidem*: 3.700.

(79) *DSCD*, Sesión Plenaria, n.º 134, 9 de noviembre de 1978: 3.544.

(80) *DSCD*, Sesión Plenaria, n.º 56, 3 de mayo de 1978: 1.925-1.934.

(81) «Constituida la Comisión especial para los problemas de la tercera edad», *ABC*, 1 de julio de 1978: 4.

En cuanto a la Comisión para el estudio de los problemas de los disminuidos físicos y mentales, ésta se reunió en ocho ocasiones con el objeto de presentar una proposición de ley sobre la materia que, al término de la Legislatura, se encontraba pendiente de una redacción definitiva. La Comisión fue propuesta por el GMC, concretamente por el diputado Ramón Trías Fargas, que terminaría siendo nombrado presidente de la misma, aunque todos los Grupos Parlamentarios se sumaron a la iniciativa (82). Trías Fargas fue el «alma» auténtica de la Comisión. Meses atrás había enviado una carta a la prensa en la que solicitaba al Gobierno la toma de medidas de protección a la discapacidad y, desde septiembre de 1977, mantuvo reuniones con distintas personas de este ámbito porque en su condición de parlamentario quería adoptar alguna medida en favor de este sector, movido por el hecho de que su hijo tenía síndrome de Down (83). Trías Fargas se movía en la disyuntiva de promover iniciativas legales puntuales en esta materia o propiciar una ley específica integral. Finalmente, con el apoyo de los restantes Grupos y consciente de que la Constitución recogería en su articulado la protección a los minusválidos, apostó por la segunda opción. A los trabajos de la Comisión se unieron los realizados desde las propias organizaciones, así como las propuestas y debates desarrollados en diversas áreas, entre los que caben destacarse los impulsados por el Real Patronato de Prevención y de Atención a Personas con Minusvalía y el Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO) (84). Aunque la disolución de las Cortes impidió que se llevara a término la labor de la Comisión, ésta fue nuevamente constituida en la Legislatura siguiente y logró consensuar un texto, presentado como proposición de ley, que posteriormente daría lugar a la Ley de Integración Social de los Minusválidos (LISMI) de 1982 (85).

La creación de la última de las Comisiones de encuesta que se pusieron en marcha durante la Legislatura Constituyente en el Congreso de los Diputados, dedicada a estudiar los problemas del Tránsito Tajo-Segura, fue primeramente sugerida por el ministro de Obras Públicas, Joaquín Garrigues Walker (86). El objetivo que se perseguía con su constitución era poner fin a los constantes enfrentamientos que, desde el inicio de las obras, en 1966, habían mantenido las provincias de Cáceres, Toledo, Cuenca, Guadalajara y Albacete, que pedían compensaciones al Gobierno por la pérdida constante de recursos hídricos, con las provincias que se beneficiaban del trasvase,

---

(82) *DSCD*, Sesión Plenaria, n.º 31, 16 de noviembre de 1977: 1.146-1.147.

(83) «Muy capacitados para trabajar», *ABC*, 3 de diciembre de 2009: 56-57.

(84) *AZÚA BERRA* (2012): 10.

(85) *BOE*, n.º 103, 30 de abril de 1982: 11.106-11.112.

(86) «Garrigues Walker: El trasvase Tajo-Segura requiere soluciones políticas», *Arriba*, 7 de octubre de 1977: 4.

Alicante, Almería y, sobre todo, Murcia, las cuales solicitaban la agilización de las obras para satisfacer sus crecientes demandas relacionadas con los sectores hortofrutícola y de servicios (87). Sin embargo, la Comisión no se sustanció hasta que confluyeron dos mociones, una presentada por el GS y otra por el diputado del GAP Licinio de la Fuente (88), en las que se pedía al Gobierno que detallara las fechas de finalización del acueducto, fijara unas «obras de compensación» para las provincias de la cuenca suministradora e impulsara una encuesta parlamentaria que tuviera como objeto estudiar, sugerir y controlar la acción del Ejecutivo en el cumplimiento de todos los trabajos comprendidos en el Trasvase, así como asegurar que no se desviaban aguas del Tajo que no fuesen realmente sobrantes. El Pleno del Congreso aprobó la iniciativa de constituir la Comisión el 6 de abril de 1978 (89) y ésta se puso en marcha el 2 de mayo. Aunque sus sesiones fueron secretas, queda constancia de las presiones que recibió la Comisión en forma de varias cartas remitidas desde el Ayuntamiento y la Diputación de Murcia, en las que se «protestaba enérgicamente» por los «bastardos intereses neocapitalistas en el proyectado tinglado de desarrollo industrial del eje Madrid-Toledo» que, a juicio de las autoridades murcianas, enmascaraba la revisión del Trasvase (90). Al final, la Comisión no pudo llegar a ninguna conclusión porque la Mesa del Congreso denegó la prórroga solicitada para la terminación de sus trabajos (91).

## V. LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN DEL SENADO

Por su parte, en el Senado, y durante el mismo período, se nombraron las siguientes 6 Comisiones especiales de investigación: Comisión sobre la situación de los establecimientos penitenciarios (18 de noviembre de 1977), Comisión sobre la comercialización de los productos agrarios, Comisión sobre la comercialización de los productos pesqueros, Comisión sobre la situación del niño (las tres últimas, el 19 de enero de 1978), Comisión sobre las escuchas telefónicas en las Consejerías del Consejo General Vasco en San Sebastián (22 de septiembre de 1978) y Comisión sobre supuestos controvertidos en el funcionamiento de la Seguridad Social (8 de noviembre de 1978). Hubo también la solicitud de creación de una Comisión especial de investiga-

(87) MELGAREJO MORENO (1997): 129-141.

(88) BOC, n.º 42, 22 de diciembre de 1977: 602-603.

(89) DSCD, Sesión Plenaria, n.º 37, 6 de abril de 1978: 1.363-1.364.

(90) ACD, serie general, leg. 2.336, exp. 1.

(91) BOC, n.º 207, 19 de diciembre de 1978: 4.448.

ción sobre la situación de los emigrantes españoles, pero, aunque el Pleno de la Cámara acordó su creación, no llegó a constituirse de manera efectiva, ya que el citado acuerdo del Senado fue de fecha 27 de diciembre de 1978 y el Decreto de disolución de las Cortes entró en vigor el 2 de enero de 1979. De todas estas Comisiones especiales de encuesta, las cuatro primeras realizaron su investigación correspondiente, que tuvieron su corolario en los oportunos dictámenes, los cuales fueron debatidos y aprobados posteriormente en el Pleno. No sucedió así con las otras dos, de mayor calado político, las cuales, por la disolución anticipada de las Cortes, no tuvieron tiempo de redactar el conveniente dictamen.

La Comisión sobre la situación de los establecimientos penitenciarios del Senado desarrolló sus trabajos de forma paralela a la que, con idéntico objeto, estaba funcionando en el Congreso de los Diputados, sin acogerse a la disposición normativa, comentada anteriormente, que contemplaba la posibilidad de constituir una Comisión conjunta. La iniciativa correspondió a un nutrido grupo de senadores encabezados por Benito Huerta, del Grupo Parlamentario Progresistas y Socialistas Independiente (GPSI), siendo aprobada por asentimiento la constitución de la Comisión en el Pleno de 18 de noviembre de 1977 (92). El 7 de diciembre celebraría su primera sesión, en la que se eligió a su Mesa (93), a la que seguirían seis más, todas ellas sin publicidad alguna. No obstante, trascendió a la prensa la formación de cinco grupos de trabajo repartidos por zonas geográficas (94), las visitas giradas por miembros de la Comisión a diversas prisiones (95), la creación de dos Ponencias encargadas para informar sobre la situación de los establecimientos penitenciarios y sobre el planeamiento de una política penitenciaria futura, respectivamente, y la comparecencia del ministro de Justicia, Landelino Lavilla, que informó sobre la política desarrollada en torno a la materia por su Departamento (96).

---

(92) *Diario de Sesiones del Senado (DSS)*, Sesión Plenaria, n.º 13, 18 de noviembre de 1977: 443 y ss.

(93) *BOC*, n.º 39, 13 de diciembre de 1977: 534.

(94) «La Comisión de instituciones penitenciarias se reunirá el próximo miércoles», *ABC*, 3 de febrero de 1978: 7.

(95) «Varios senadores visitarán Carabanchel», *El País*, 30 de marzo de 1978: 17. Por ejemplo, los senadores Rogelio Borrás, Juan María Bandrés y Benito Huerta se desplazaron a la cárcel de Carabanchel (Madrid), donde acababa de morir apaleado el recluso Agustín Rueda Sierra, militante de la Coordinadora de Presos Españoles en Lucha (COPEL). *Vid.* «El recluso muerto en Carabanchel fue enterrado ayer en Cataluña», *El País*, 19 de marzo de 1978: 16.

(96) «LAVILLA ALSINA: “No habrá indulto para presos sociales”», *ABC*, 9 de febrero de 1978: 7.

Sí se hizo público el dictamen aprobado por la Comisión, que contenía «una auténtica denuncia de la precaria situación en que hasta ahora se ha desenvuelto la institución penitenciaria» y reconocía la «singular gravedad» del hecho de que «en una gran parte de nuestras prisiones no se vienen respetando, como regla general, las exigencias mínimas que el moderno concepto de los derechos humanos hace indispensables» (97). Ya en la discusión en el Pleno, tras la intervención inicial de Manuel Iglesias Corral, presidente de la Comisión, hicieron uso de la palabra los portavoces de los distintos Grupos Parlamentarios: Juan María Bandrés (Senadores Vascos, GSV), Justino de Azcárate (Agrupación Independiente, GAI), Pere Portabella (Entesa dels Catalans, GEDC), Braulio Muriel (GPSI), Plácido Fernández Viagas (Socialistas del Senado, GSS) y Antonio Rodríguez Reguera (GUCD). Todos ellos mostraron con sus discursos el consenso que había presidido el trabajo de la Comisión, al contrario de lo sucedido en el Congreso. Buena muestra de este hecho fue la ausencia de votos particulares y la circunstancia de que, a la hora de aprobar el dictamen, ningún senador se posicionara en contra frente a los 142 que lo hicieron a favor. Hubo, eso sí, 9 abstenciones, correspondientes a senadores del GUCD a quienes, según anunció el propio Rodríguez Reguera, «afectaba sus conciencias la aprobación global del mismo dictamen» (98).

Las Comisiones sobre los productos agrarios y sobre la comercialización de los productos pesqueros se crearon a instancias del GUCD, aunque recibieron el apoyo unánime de todos los Grupos en el Pleno que autorizó su constitución (99). Ambas se reunieron por vez primera el 10 de febrero de 1978 (100) y, tras celebrar otras cinco sesiones cada una de ellas, emitieron un dictamen el 19 y el 5 de junio de ese mismo año, respectivamente. Las dos acogieron, como acontecimientos más reseñables, sesiones informativas de los directores generales de Comercio Interior, el Instituto de Reforma de las Estructuras Comerciales (IRESCO) y el Fondo de Ordenación y Regulación de Producciones y Precios Agrarios (FORPPA). La defensa del dictamen de la Comisión sobre productos agrarios corrió a cargo de Miguel Primo de Rivera (101) y la de la Comisión sobre la comercialización de productos pesqueros de Baldomero Fernández Calviño, ambos del GUCD (102). Tanto el uno como el otro fueron aprobados por unanimidad en el Pleno, procediéndose a

(97) *BOC*, n.º 99, 24 de mayo de 1978: 2.180.

(98) *DSS*, Sesión Plenaria, n.º 27, 24 de mayo de 1978: 1.081-1.105.

(99) *DSS*, Sesión Plenaria, n.º 5, 19 de enero de 1978: 242.

(100) *BOC*, n.º 61, 16 de febrero de 1978: 1.076-1.077.

(101) *DSS*, Sesión Plenaria, n.º 36, 6 de julio de 1978: 1.422-1.429.

(102) *DSS*, Sesión Plenaria, n.º 72, 15 de noviembre de 1978: 3.577-3.582.

continuación por la Presidencia del Senado a dar traslado de los mismos al Gobierno.

La cuarta Comisión especial de investigación del Senado que llegó a concluir sus trabajos fue la dedicada a estudiar la situación del niño en España, cuya solicitud iba encabezada por la firma de María Dolores Pelayo, del GUCD. El Pleno autorizó la creación de la Comisión el 19 de enero de 1978 (103) y ésta comenzó a funcionar el 24 de febrero, con la constitución de su Mesa y la designación de una Ponencia que se habría de ocupar del análisis de la legislación vigente en materia de infancia y otra que estudiaría los diversos establecimientos que prestaban servicio a los niños (104). Como en el resto de Comisiones de estas características, las sesiones se desarrollaron sin publicidad. Por las informaciones contenidas en los medios de comunicación, no obstante, pueden seguirse sus trabajos. Así, las Ponencias celebraron diversas reuniones con representantes de los Ministerios de Justicia y Cultura, y acudieron a informar a la Comisión Luis Mendizábal Oses, miembro del Tribunal Tutelar de Menores, y Ernesto Garrido, presidente del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en España. Después de seis sesiones, el 8 de noviembre de 1978 quedó aprobado, a la vista de los informes elaborados por las dos Ponencias, el correspondiente dictamen que el Pleno del Senado, en su sesión del día 14 de noviembre de ese mismo año, aprobó en todos sus términos y elevó al Gobierno (105).

La Comisión sobre supuestos controvertidos en el funcionamiento de la Seguridad Social surgió a propuesta de dos escritos análogos que se presentaron el 6 de septiembre y el 6 de noviembre de 1978, cuyos respectivos primeros firmantes eran los senadores Francisco Javier Yuste, del GSS, y Carlos Calatayud, del GUCD. El objeto de la misma debía abarcar, según los peticionarios, los supuestos de corrupción en todos sus aspectos, la calidad asistencial, el material para diagnóstico clínico utilizado, el control financiero, el nombramiento de personal, el retraso de ingresos y los conciertos con entidades privadas (106). El Pleno del Senado autorizó, por unanimidad, la formación de la Comisión (107), que quedó definitivamente constituida con fecha 15 de noviembre de 1978 (108). Solo le dio tiempo, antes de la disolución de las Cortes, a celebrar una sesión en la que se acordó la designación de cuatro Ponencias que se habían de encargar, respectivamente, de los siguientes temas: asistencia sanitaria, prestación económica, gestión y financiación.

(103) *DSS*, Sesión Plenaria, n.º 5, 19 de enero de 1978: 245.

(104) *BOC*, n.º 66, 4 de marzo de 1978: 1.195.

(105) *DSS*, Sesión Plenaria, n.º 71, 14 de noviembre de 1978: 3.567 y ss.

(106) «Piden investigación sobre la Seguridad Social», *ABC*, 8 de septiembre de 1978: 8.

(107) *DSS*, Sesión Plenaria, n.º 70, 8 de noviembre de 1978: 3.517-3.526.

(108) *BOC*, n.º 182, 15 de noviembre de 1978: 4.011.

La Comisión que revistió un matiz político más destacado fue la que se ocupó de investigar las escuchas telefónicas. La cuestión se planteó en el Pleno del 8 de agosto de 1978, mientras se discutía el proyecto de ley de medidas en relación con los delitos cometidos por grupos armados. El senador Juan María Bandrés sostuvo que «las cinco centralitas que el Consejo General Vasco tiene en San Sebastián están siendo intervenidas», a lo que respondió el ministro del Interior, Rodolfo Martín Villa, sosteniendo que «Bandrés miente descaradamente cuando afirma que el Gobierno o cualquier otro organismo dependiente ha intervenido los teléfonos del Consejo General Vasco [...] y, por tanto, es un mentiroso» (109).

Después de este enfrentamiento, el Gobierno presentó un escrito a la Cámara solicitando la creación de una Comisión especial de investigación con objeto de esclarecer e informar sobre las acusaciones de escuchas e intervenciones telefónicas en el País Vasco (110). A esta petición se sumaron varios Grupos Parlamentarios, que en un documento cuyo primer firmante era el portavoz del GUCD, Antonio Jiménez Blanco, solicitaban la formación de la citada Comisión pero ampliando su cometido a investigar, con carácter general, el problema de las escuchas telefónicas. El Pleno del Senado, en su sesión del día 22 de septiembre de 1978, acordó la apertura de la Comisión que pedía el Gobierno, aunque el socialista Juan José Laborda señaló que el Senado «no está para decidir si el mentiroso es un determinado senador o el ministro del Interior, sino que debe estudiar el tema a fondo». De acuerdo con este criterio, el GSS se abstuvo en la votación sobre la formación de la Comisión, junto a los senadores de designación real Gloria Begué, Alfonso Osorio y el almirante Marcial Gamboa (111). El día 8 de noviembre, la Cámara amplió el objeto de la misma, en el sentido propuesto por el segundo de los escritos mencionados (112). Con fecha 15 de noviembre quedó definitivamente constituida, así como su Mesa (113).

La Comisión solo pudo reunirse dos veces, en sesión secreta, antes de la disolución de las Cámaras: el 12 de diciembre de 1978, para ser informada por el subdirector general de Seguridad, José Sáinz González, y escuchar

---

(109) DSS, Sesión Plenaria, n.º 38, 8 de agosto de 1978: 1.525-1.527. Bandrés afirmaría años después que «le constaba» que Martín Villa, al terminar la sesión, «salió corriendo de su escaño, se fue al teléfono a llamar al gobernador civil de Guipúzcoa para ver si era verdad que estaba intervenido el teléfono del Consejo General Vasco y le dijo que sí, pero tenía que mantener el principio de autoridad y lo mantuvo». Cit. en CASTRO (1998): 167.

(110) «Investigación sobre las escuchas telefónicas a Martín Villa», *El País*, 7 de septiembre de 1978: 4.

(111) DSS, Sesión Plenaria, n.º 57, 22 de septiembre de 1978: 2.856-2.859.

(112) DSS, Sesión Plenaria, n.º 70, 8 de noviembre de 1978: 3.526-3.527.

(113) BOC, n.º 182, 15 de noviembre de 1978: 4.010.

unas explicaciones más detalladas del propio Bandrés; y el 20 de diciembre, para oír los informes solicitados al delegado del Gobierno en Telefónica, León Herrera Esteban, y al subdirector de la citada compañía, José Luis Marín de Bustamante. En la primera, por indiscreciones de algunos senadores a la Agencia Europa Press, se supo que Sáinz González desmintió las acusaciones de Bandrés e insistió en que el Ministerio del Interior tenía capacidad para ordenar escuchas, previo permiso solicitado al juez, válido solo para 72 horas. Bandrés, por su parte, rebajó el tono de sus palabras al negar que él hubiera dicho que el Gobierno había ordenado esa interferencia, pero se ratificó en su declaración anterior: «Digo que la centralita del Consejo General Vasco ha estado, o está, intervenida. Y digo que la Comisaría de la Policía Armada de Bilbao ha tenido mucho interés en conocer las características de esa centralita» (114). Sobre la segunda reunión, que también fue a puerta cerrada, la Agencia EFE pudo informarse de que los citados directivos notificaron a la Comisión los métodos usados por Telefónica para intervenir comunicaciones, siempre por indicación del Ministerio del Interior o por orden judicial. Con motivo de la información recibida, la Comisión acordó la creación de dos Ponencias: una que recabara testimonios y recogiera material sobre escuchas telefónicas, y otra que estudiara la legislación comparada sobre garantías de la intimidad de la persona, fundamentalmente la estadounidense y la alemana, que eran las más completas sobre el tema (115).

Traemos ahora a colación un tema cuyo encaje no es fácil, pero que parece oportuno tratarlo tras los comentarios que acabamos de dedicar a las Comisiones especiales de investigación del Senado. Nos referimos a los dos casos en que se designaron, a lo largo de la Legislatura Constituyente, Ponencias especiales de investigación dentro de una Comisión legislativa, y cuya creación estaba amparada en el RS (116). Estas dos Ponencias realizaron su labor sobre la delicada situación económica de la Empresa Nacional Siderúrgica (ENSIDESA) y sobre los 16 accidentes que en los dos años anteriores había tenido el Ferrocarril Metropolitano de Madrid. Se acordó la creación de la primera Ponencia en la sesión constitutiva de la Comisión de Industria, Comercio y Turismo, en cuyo seno se desarrolló. Estaba formada por los senadores Luis Alberto Aguiriano (GSS), Jesús Durbán (GUCD), José Luis López Henares (GUCD), Atanasio Corte Zapico (GPSI) y José Luis Sampedro (GAI). El 8 de junio de 1978 ultimó su informe, a la vista del cual la Comisión emitió un dictamen el 21 de junio del que se dio traslado al Gobierno. En dicho documento se juzgaba «preciso y urgente llevar a cabo

(114) «Escuchas telefónicas», *ABC*, 14 de diciembre de 1978: 15.

(115) «Informes técnicos en el Senado sobre escuchas telefónicas», *El País*, 21 de diciembre de 1978: 18.

(116) *RS*, arts. 57 y 59.



la reestructuración de la siderurgia nacional, con una visión globalizada que incluya al sector privado, atemperando la capacidad productora a la demanda previsible» (117).

La segunda Ponencia se formó tras la sesión informativa que concedió a la Comisión de Obras Públicas y Urbanismo el ministro del ramo el 1 de junio de 1978. Estaba compuesta por los senadores José Alonso Pérez (GPSI), Juan de Arespacochaga (Grupo Mixto), Fernando Chueca Goitia (GUCD), Pedro Manuel Damas Rico (GUCD), Joaquín Martínez Bjorkman (GSS) y Ramiro Pérez-Maura (GUCD). Con fecha 14 de diciembre de 1978 se elevó a la Comisión el informe de la Ponencia, y en la misma fecha la Comisión emitió el dictamen que con posterioridad se remitió al Gobierno. Además de ciertas mejoras técnicas (automatización de los servicios de seguridad, mejora de señalización, infraestructura y material), el dictamen aconsejaba la intensificación de la política de formación y perfeccionamiento del personal de Metro de Madrid, junto con la realización de una inspección a cargo del Estado de todo el servicio y la previsión de campañas normales y extraordinarias de acondicionamiento y limpieza de las instalaciones (118).

## VI. CONCLUSIONES

A la vista de las Comisiones de investigación constituidas en la Legislatura Constituyente, puede concluirse que se asistió a un empleo desacostumbrado de este instrumento de información, el cual, por los poderes que implica, «debe reservarse para el tratamiento de cuestiones de especial importancia» (119). En el Derecho comparado su utilización es, en la mayoría de los casos, muy ocasional. Y ello porque tanto los parlamentarios como las Comisiones disponen de otros medios de información, sin necesidad de recurrir al más gravoso de las investigaciones. Así, en Francia, entre 1958 y 1978, se crearon 9 Comisiones de encuesta en la Asamblea Nacional y 2 en el Senado (120); en Bélgica, desde la promulgación de su Constitución (1831) y hasta los años setenta del siglo XX, solo se constituyeron 5 Comisiones de investigación en la Cámara de Representantes y una en el Senado (121); en Italia, después de la II Guerra Mundial y hasta 1972, se

(117) *BOC*, n.º 124, 8 de julio de 1978: 2.691.

(118) «Mala conservación del material y fallos humanos, causas de los accidentes del Metro», *El País*, 21 de diciembre de 1978: 13.

(119) SANTAOLALLA (1982): 263.

(120) BOURDON (1978): 162.

(121) SENELLE (1974): 373.

dispusieron 12 encuestas parlamentarias, contando las unicamerales y las bicamerales (122); y en la República Federal de Alemania, entre 1949 y 1976, se crearon 17 Comisiones de investigación (123).

Sin embargo, a pesar del importante número de Comisiones de este tipo que se constituyeron en ambas Cámaras a lo largo de los aproximadamente dieciocho meses que integraron la Legislatura, lo cierto es que este avance a nivel cuantitativo no halló un desarrollo similar desde el punto de vista cualitativo. Al contrario, la regulación de las Comisiones de investigación durante esta etapa fue insuficiente, lo que repercutió de manera negativa en los trabajos que realizaron. Si se tienen en cuenta los asuntos investigados y los informes que se redactaron, puede llegarse a la conclusión de que las Comisiones parlamentarias de investigación creadas entre 1977-1979 fueron meras Comisiones de estudio, toda vez que su misión se limitó básicamente a la de informar acerca del funcionamiento y problemática de los sectores examinados con finalidad exclusivamente legislativa (124). La presencia de Comisiones dirigidas a fiscalizar exhaustivamente la actuación del Gobierno resultaba imposible, por cuanto los Reglamentos provisionales de ambas Cámaras dejaron la iniciativa de su constitución en manos de la mayoría parlamentaria. En realidad, no puede hablarse de la existencia de verdaderas Comisiones de investigación durante esta etapa, sino de unos organismos que mostraron una notable complacencia con el Ejecutivo y se dedicaron a estudiar los aspectos principales de diversos problemas, al modo de las *Royal Commissions* británicas; esto es, sin ejercitar un verdadero control sobre el Gobierno. Un hecho lógico si se tienen en cuenta los especiales factores políticos que presidieron este periodo de transición y, sobre todo, el método reformista elegido, materializado en la LRP, que favoreció la estabilidad gubernamental frente al despliegue de un régimen parlamentario con plenas atribuciones.

Las Comisiones parlamentarias de investigación, tal y como se configuraron en la Legislatura Constituyente, quedaron frustradas y aparecieron con un carácter accesorio y falto de eficacia, alejadas de su función fiscalizadora originaria y reducidas a otra de carácter ornamental. La exigencia del acuerdo favorable de la mayoría del Pleno de la Cámara como condición para su aprobación impidió la constitución de Comisiones de investigación en contra del criterio del Gobierno y de la buena voluntad de la mayoría parlamentaria, que son precisamente, como ocurre en casi todos los casos, los sujetos sobre los que recae la investigación a realizar (125). En consecuencia, dejaron de

---

(122) PACE (1973): 143 y ss.

(123) SCHINDLER (1979): 261 y ss.

(124) GUDE FERNÁNDEZ (2000): 157-158.

(125) LÓPEZ GUERRA (1997): 169-170.

ser medios de control parlamentario sobre el Ejecutivo para trasmutarse, en la práctica, en lo que Alessandro Pace llama «instrumento de gobierno de la mayoría parlamentaria» (126). Mayoría que, en la etapa que estamos estudiando, no consintió la creación de la Comisión de encuesta sino a condición de hacer propio el proyecto institutivo y de delimitar, en su propio interés, los objetos sobre los que habían de desarrollarse las investigaciones; mayoría, en fin, que hizo uso de la facultad de constituir Comisiones de investigación reconvirtiéndola según su interés de gobierno: posponiendo la solución de los problemas políticos sin poner en juego la responsabilidad gubernativa, mostrando a la opinión pública la realidad con que se afrontaban los problemas sociales, aliviando la presión de dicha opinión pública, disociando la responsabilidad de los autores de hechos escandalosos de la mayoría, etc (127). La regulación que entonces se ensayó y la práctica consiguiente ignoraron, en definitiva, que la función de control parlamentario, por su naturaleza, debe ser protagonizada fundamentalmente por las minorías de oposición, y su eficacia depende, en última instancia, de que las minorías vean reconocido ese papel protagonista, ya que en caso contrario resulta muy difícil afirmar su existencia (128).

En la etapa 1977-1979 las Comisiones de investigación estuvieron en todo momento controladas por el Gobierno-mayoría parlamentaria y sus efectos se orientaron principalmente en los tres sentidos siguientes. En primer lugar, al ocultamiento a la opinión pública de la investigación de asuntos que podían resultar molestos para el Ejecutivo, como sucedió con la que investigó en el Congreso de los Diputados los sucesos acaecidos en Málaga y La Laguna. En segundo término, a la promoción de la política gubernamental, al crearse Comisiones que resaltaban o subrayaban esa política en uno u otro sentido. Es el caso de las que trataron en la Cámara Alta de la comercialización de los productos agrarios y pesqueros Y, en tercero, al apoyo de la imagen de la mayoría parlamentaria-gubernamental que en un momento dado, cuando se aproximaban las elecciones, quiso demostrar su interés por los problemas sociales; verbigracia, la Comisión sobre los problemas del niño del Senado.

Dado que el significado del concepto de control parlamentario, considerado en un sentido amplio, radica fundamentalmente en la vigilancia del Gobierno y en la utilización de la crítica y la publicidad para ese fin, las Comisiones de investigación de la etapa constituyente arrojan un balance igualmente insatisfactorio, por cuanto tampoco ejercieron el papel de «co-

(126) PACE (1973): 103.

(127) GARCÍA MORILLO (1985): 178.

(128) SÁNCHEZ NAVARRO (1995): 253-254.

municante directo» entre el Parlamento y la opinión pública, en ambas direcciones (129). En este sentido, el secreto en los trabajos de las Comisiones de investigación y el hecho de que, en ocasiones, su dictamen, no aprobado por el Pleno, quedara archivado o no se divulgara restó limpieza a lo tratado en los debates y facilitó transacciones dentro de la Comisión que la opinión pública no pudo ni tan siquiera conocer. Como consecuencia, las Comisiones de investigación de la Legislatura Constituyente no pudieron constituirse en órganos informativos de la opinión pública ni convertirse en un camino natural de unión entre Parlamento y sociedad, más allá de los momentos de consulta electoral (130).

Lejos de provocar un movimiento de reacción que permitiera autentificar las funciones de estos órganos, la experiencia de este período influyó decisivamente en la posterior configuración constitucional y reglamentaria de esta herramienta de control. Así, el artículo 76.1 de la Constitución de 1978 mantuvo la limitación de los poderes fiscalizadores de las Comisiones de investigación consagrada en los Reglamentos provisionales, al declarar que sus conclusiones no serían vinculantes para los Tribunales, ni afectarían a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación fuera comunicado al Ministerio Fiscal cuando procediese. Tampoco puede decirse que los Grupos Parlamentarios hicieran un esfuerzo significativo por cambiar esta situación: las enmiendas que se presentaron a este artículo en el Congreso se encuadraron dentro de la categoría de «enmiendas técnicas», pues se trataba de iniciativas que no comprometían el texto examinado, sino que exclusivamente tendían a alterar su redacción o contenido para eliminar inconsecuencias, reiteraciones o extremos innecesarios (131). Es interesante notar, por otra parte, que la institución objeto de este artículo se ubicó en el Capítulo I del Título III de la Carta Magna, bajo el epígrafe «De las Cortes Generales», y no en el Título V, donde aparecieron recogidos los instrumentos empleados por el Parlamento para el ejercicio de la labor de control del Gobierno: las preguntas e interpelaciones. La finalidad primordial de las Comisiones reguladas por la Constitución era, por tanto, la de obtener información, más que la de controlar al Gobierno.

Las previsiones de la norma constitucional eran, sin embargo, a todas luces insuficientes para regular la figura de las Comisiones parlamentarias de investigación. Fue preciso, por ello, proceder al desarrollo de las líneas maestras allí apuntadas. Y así se hizo con la aprobación de los Reglamentos definitivos de las Cámaras, dictados en 1982. En ellos, la decisión de consti-

---

(129) LONGI (1988): 175.

(130) MEDINA RUBIO (1994): 85.

(131) AMORÓS DORDA (1989): 566.

tuir Comisiones de investigación siguió correspondiendo a la Asamblea (artículo 52.1 del Reglamento del Congreso y 59 del Reglamento del Senado), de modo que quedó al albedrío de la mayoría parlamentaria de la Cámara y no sufrió alteración sustancial lo que los Reglamentos provisionales de 1977 habían dispuesto. Se mantuvo, incluso, la atribución de la iniciativa del poder de investigar al Gobierno, auténtico «vestigio de las estructuras parlamentarias de las Cortes franquistas» (132).

Desde entonces, las Comisiones parlamentarias de investigación han ido decayendo de su función originaria y solo han cumplido otra de tipo decorativo y nostálgico, «aptas solo para congelar y demorar la solución de problemas» (133). Este carácter defectuoso de las Comisiones de investigación actuales no puede considerarse como un elemento natural del parlamentarismo, aunque ya cuente con otros medios de control entre los poderes, sino como un elemento viciado, cuyo origen se encuentra en la práctica parlamentaria de las Cortes Constituyentes, y que contribuye sustancialmente a la pérdida de su naturaleza. Hoy, son los medios de comunicación (134) los que revelan a la sociedad los pormenores de las cuestiones controvertidas de la vida política española ante el mutismo y la inhibición de los diputados y senadores. Se acentúa así el divorcio entre la España real y la España oficial. La real apareciendo rica en matices que nos descubren toda la complejidad del día a día, contrastando fuertemente con la parquedad de los resultados de las investigaciones parlamentarias de las Comisiones *ad hoc* sobre los mismos asuntos.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- ÁGUILA, Rafael del (1992): «La dinámica de la legitimidad en el discurso político de la transición», en COTARELO, Ramón (ed.), *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, págs. 47-76.
- AGUILÓ LÚCIA, Lluís (1980): «La Ley para la Reforma Política como precedente de la actual desigualdad en la representación política», en APARICIO PÉREZ, Miguel Ángel (coord.), *Parlamento y sociedad civil*, Barcelona, Universidad de Barcelona, págs. 173-185.
- AJA, Eliseo (1980): «Consideraciones sobre las Comisiones parlamentarias», en APARICIO PÉREZ, Miguel Ángel (coord.), *Parlamento y sociedad civil*, Barcelona, Universidad de Barcelona, págs. 119-137.
- ALONSO DE ANTONIO, José Antonio (1989-1990): «El deber de secreto de los parlamentarios», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n.º 76, págs. 3-26.

(132) RUBIO LLORENTE, FERNÁNDEZ-CARVAJAL y SOLÉ TURA (1990): 387.

(133) MONTERO GIBERT y GARCÍA MORILLO (1984): 87.

(134) Sobre «el crecimiento de la vocación inspectiva de los *mass media*», en relación con las Comisiones de investigación, *vid.* LÓPEZ AGUILAR (1988): 291.

- AMORÓS DORDA, Francisco Javier (1989): «Artículo 76. Comisiones de investigación», en ALZAGA VILLAAMIL, Óscar (dir.), *Comentarios a las Leyes Políticas*, tomo IV, Madrid, Edersa, págs. 559-593.
- ARCENEGUI, Jesús J. de (1978): «La ley de relaciones Gobierno-Cortes de 14 de noviembre de 1977», en RAMÍREZ, Manuel (ed.), *El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas*, Barcelona, Labor, págs. 183-193.
- ARÉVALO GUTIÉRREZ, Alfonso (1994): «Las Comisiones de investigación y de encuesta», en SILVA OCHOA, Juan Carlos da (coord.), *Las Comisiones parlamentarias*, Vitoria, Parlamento Vasco, págs. 361-434.
- AZÚA BERRA, Paulino (2012): «El valor de la LISMI», *Folleto del Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad. 30 años de la LISMI: un recorrido de inclusión*, págs. 10-11.
- BOURDON, Jean (1978): *Les Assemblées parlementaires sous la V<sup>e</sup> République*, Paris, La Documentation Française.
- CAPO GIOL, Jordi (1983): *La institucionalización de las Cortes Generales*, Barcelona, Universidad de Barcelona.
- CASTRO, Raimundo (1998): *Juan María Bandrés. Memorias para la paz*, Madrid, Hijos de Muley-Rubio.
- CHELI, Enzo (1979): «Explication du parlementarisme italien d'aujourd'hui», en *Parlement et gouvernement: le partage du pouvoir. Actes du colloque de Florence, 10 et 11 octobre 1977*, Bruylant, Le Monnier, págs. 11-19.
- ESTEBAN, Jorge de y LÓPEZ GUERRA, Luis (1983): *El régimen constitucional español*, Barcelona, Labor, 2 vols.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA LOZANA, Pilar y FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso (1995): *Lo que el Rey me ha pedido. Torcuato Fernández-Miranda y la reforma política*, Barcelona, Plaza & Janés.
- FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio (2012): *Reglamentos parlamentarios (1810-1977)*, Madrid, Iustel.
- FRAILE CLIVILLÉS, Manuel María (1973): *Comentario al Reglamento de las Cortes*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos.
- GARCÍA MAHAMUT, Rosario (1996): *Las Comisiones parlamentarias de investigación en el Derecho Constitucional Español*, Madrid, McGraw-Hill.
- GARCÍA MORILLO, Joaquín (1985), *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, Madrid, Congreso de los Diputados.
- GARRORENA MORALES, Ángel (1977): *Autoritarismo y control parlamentario en las Cortes de Franco. Apuntes para un análisis crítico*, Murcia, Departamento de Derecho Político de la Universidad de Murcia.
- GIL GIL, Luis (2000): «Las Comisiones parlamentarias de investigación», *Proyecto social. Revista de Relaciones Laborales*, n.º 8, págs. 147-162.
- GIMÉNEZ MARTÍNEZ, Miguel Ángel (2012): *Las Cortes Españolas en el régimen de Franco. Nacimiento, desarrollo y extinción de una Cámara Orgánica*, Madrid, Congreso de los Diputados.
- GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco (1977): *La nueva Ley Fundamental para la Reforma Política*, Madrid, Servicio Central de Publicaciones de Presidencia del Gobierno.
- GUDE FERNÁNDEZ, Ana (2000): *Las Comisiones parlamentarias de investigación*, Santiago de Compostela, Universidade de Santiago.
- HERNÁNDEZ GIL, Antonio (1982): *El cambio político español y la Constitución*, Barcelona, Planeta.

- LONGI, Vincenzo (1988): *Elementi di Diritto e procedura parlamentare*, 3.ª ed., Milano, Giuffrè.
- LÓPEZ AGUILAR, Juan Fernando (1988): *La oposición parlamentaria y el orden constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos.
- LÓPEZ GUERRA, Luis (1997): «El titular del control parlamentario», en *Problemas actuales del control parlamentario. VI Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, págs. 155-178.
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo (1985): «Le commissioni d'inchiesta nell'ordenamento costituzionale spagnolo», en VERGOTTINI, Giuseppe (ed.), *Le inchieste delle Assemblée Parlamentari*, Rimini, Maggioli, págs. 381-422.
- (1986): «Las Comisiones parlamentarias de investigación de las Cortes», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n.º 10, 1986, págs. 143-173.
- LUCAS VERDÚ, Pablo (1976): *La octava Ley Fundamental. Crítica jurídico-política de la reforma Suárez*, Madrid, Tecnos.
- MARCUELLO BENEDICTO, Juan Ignacio (1985): «Los Reglamentos de las Cortes en la época de Isabel II», *Revista de las Cortes Generales*, n.º 4, 1985, págs. 155-196.
- MARTÍN OVIEDO, José María (1977): «De la octava Ley Fundamental del Reino a la nueva ordenación constitucional española (exégesis técnica de la Ley para la Reforma Política)», *Revista de Derecho Público*, n.º 68-69, págs. 643-665.
- MEDINA RUBIO, Ricardo (1994): *La función constitucional de las Comisiones parlamentarias de investigación*, Madrid, Civitas.
- MELGAREJO MORENO, Joaquín (1997): «El Trasvase Tajo-Segura, en el centro de la tormenta política de la transición», *Áreas. Revista Internacional de Ciencias Sociales*, n.º 17, págs. 129-141.
- MELLADO PRADO, Pilar (1988): *La responsabilidad política del Gobierno en el ordenamiento español*, Madrid, Congreso de los Diputados.
- MICELI, Vincenzo (1902): «Inchiesta parlamentare», *Enciclopedia Giuridica Italiana*, vol. VIII, Milano, Società Editrice Libreria, págs. 659-712.
- MONTERO GIBERT, José Ramón (1978): «La moción de censura y la simbolización del control parlamentario: los preliminares del caso español», en RAMÍREZ, Manuel (ed.), *El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas*, Barcelona, Labor, págs. 246-276.
- (1979): «La moción de censura en la Constitución de 1978», en RAMÍREZ, Manuel (ed.), *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Zaragoza, Pórtico, págs. 273-305.
- MONTERO GIBERT, José Ramón y GARCÍA MORILLO, Joaquín (1984): *El control parlamentario*, Madrid, Tecnos.
- MORODO, Raúl (1984): *La transición política*, Madrid, Tecnos.
- PACE, Alessandro (1973): *Il Potere d'inchiesta delle Assemblée Legislative*, Milano, Giuffrè.
- PENDÁS, Benigno y GARCÍA-ESCUADERO, Piedad (1984): «El Senado en el sistema constitucional español: realidades y perspectivas», *Revista de las Cortes Generales*, n.º 2, págs. 51-112.
- PÉREZ TREMPES, Pablo (1978): «La Ley para la Reforma Política. Aspectos de la transición política española», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n.º 54, págs. 125-178.
- PÉREZ-SERRANO JAUREGUL, Nicolás (1997): «Comisiones de investigación o estudio, reflexiones en torno a experiencias recientes del Congreso de los Diputados», en *Problemas actuales del control parlamentario. VI Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, págs. 383-416.
- RECCHIA, Giorgio (1979): *L'informazione delle Assemblée Rappresentative. Le inchieste*, Napoli, Jovene.

- RIPOLLÉS SERRANO, María Rosa (1978): «La regulación vigente de las relaciones Legislativo-Ejecutivo (La Ley de 17-11-77 y los Reglamentos provisionales del Congreso y del Senado de 13 y 18 de octubre de 1977)», en RAMÍREZ, Manuel (ed.), *El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas*, Barcelona, Labor, págs. 194-205.
- RUBIO LLORENTE, Francisco, FERNÁNDEZ-CARVAJAL, Rodrigo y SOLÉ TURA, Jordi (1990): «El futuro de la institución parlamentaria», en GARRORENA MORALES, Ángel (ed.), *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, Tecnos, págs. 377-394.
- SÁNCHEZ DE DIOS, Manuel (1992): *La moción de censura. (Un estudio comparado)*, Madrid, Congreso de los Diputados.
- SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel J. (1990): *La transición política en las Cortes de Franco: hacia la Ley para la Reforma Política (1975-1976)*, Madrid, Instituto Juan March.
- (1995): «Control parlamentario y minorías», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 88, págs. 223-255.
- SANJURJO RIVO, Vicente Antonio (2004), *Senado y modelo territorial*, Madrid, Temas del Senado.
- SANTAOLALLA, Fernando (1982): *El Parlamento y sus instrumentos de información. (Preguntas, interpelaciones y Comisiones de investigación)*, Madrid, Edersa.
- (1984): *Derecho Parlamentario Español*, Madrid, Editora Nacional.
- SCHINDLER, Peter (1979): *30 Jahre Deutscher Bundestag. Dokumentation, Statistik, Daten*, Bonn, Bonner Universitäts-Buchdruckerei.
- SENELLE, Robert (1974): *La Constitution belge commentée*, Bruxelles, Ministère des Affaires Etrangères.
- SOLÉ TURA, Jordi (1978): «La Constitución y la lucha por el socialismo», en PECES-BARBA, Gregorio (ed.), *La izquierda y la Constitución*, Barcelona, Taula de Canvi, págs. 19-29.
- (1980a): «A modo de presentación», en APARICIO PÉREZ, Miguel Ángel (coord.), *Parlamento y sociedad civil*, Barcelona, Universidad de Barcelona, págs. 7-11.
- (1980b): «El control parlamentario en el período constituyente y en la Constitución de 1978», en APARICIO PÉREZ, Miguel Ángel (coord.), *Parlamento y sociedad civil*, Barcelona, Universidad de Barcelona, págs. 31-47.
- (1982): «Democracia y eficacia en las Cortes españolas de la transición», en THRELFALL, Mónica (ed.), *Parlamento y democracia. Problemas y perspectivas de los años 80*, Madrid, Fundación Pablo Iglesias, págs. 93-108.
- SOTO CARMONA, Álvaro (1994): «De las Cortes orgánicas a las Cortes democráticas», en REDERO SAN ROMÁN, Manuel (ed.), *La transición a la democracia en España. Ayer*, n.º 15, págs. 109-133.
- TORRES BONET, María (1998): *Las Comisiones de investigación, instrumentos de control parlamentario del Gobierno*, Madrid, Congreso de los Diputados.
- TORRES MURO, Ignacio (1998): *Las Comisiones parlamentarias de investigación*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- VILLACORTA MANCEBO, Luis (1989): *Hacia el equilibrio de poderes. Comisiones legislativas y robustecimiento de las Cortes*, Valladolid, Universidad de Valladolid.
- VÍRGALA FORURIA, Eduardo (1988): *La moción de censura en la Constitución de 1978*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.