



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

INFORME RELATIU A L'ESTAT DELS TREBALLS DE LA COMISSIÓ D'INVESTIGACIÓ SOBRE LES ACTUACIONS DEL GOVERN PER A PREPARAR LA SECESSIÓ DE CATALUNYA DE LA RESTA D'ESPANYA

I. Antecedents

1. La Mesa del Parlament, una vegada considerada la Proposta de resolució de creació d'una comissió d'investigació sobre les actuacions del Govern per a preparar la secessió de Catalunya de la resta d'Espanya (tram. 252-00005/11), presentada pel Grup Parlamentari de Ciutadans (GP CS), pel Grup Parlamentari Socialista (GP SOC) i pel Grup Parlamentari del Partit Popular de Catalunya (GP PPC), d'acord amb l'article 66.3 del Reglament (RPC), va adoptar, en data del 28 de febrer, la Resolució 496/XI, per la qual es crea la Comissió d'Investigació sobre les Actuacions del Govern per a Preparar la Secessió de Catalunya de la Resta d'Espanya (CIASC) (BOPC 349, del 6 de març de 2017).

2. En la sessió tinguda el 14 de març de 2017 pel mateix òrgan rector de la cambra, d'acord amb la Junta de Portaveus i de conformitat amb l'article 48.1 RPC, es va acordar que la composició de la Comissió fos de dos diputats per grup parlamentari, llevat del grup que en tingués la presidència, que en tindria un més. A més, d'acord amb els antecedents, la Mesa va determinar que la Comissió tingués un òrgan rector unipersonal, integrat exclusivament pel president, amb funcions de presidir i ordenar els treballs, que els acords fossin adoptats pel criteri de vot ponderat, i que la presidència fos assistida per un lletrat encarregat d'exercir les funcions de secretaria als efectes d'aixecar l'acta de les sessions i d'expedir, amb el vistiplau del president, els certificats corresponents (BOPC 358, del 10 de març de 2017).

3. La Mesa del Parlament mateix, en la sessió tinguda l'11 d'abril de 2017, d'acord amb la Junta de Portaveus i de conformitat amb l'article 49.2 del Reglament, va acordar que la presidència de la Comissió correspongués al GP CS (BOPC 384, del 13 d'abril de 2017). En data del 18 d'abril de 2017, aquest grup parlamentari



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

comunicà a la Mesa que el diputat Jean Castel Sucarrat havia estat designat per a ésser proposat president, pendent de ratificació per part de la mateixa Comissió (Registre 57396).

4. D'acord amb l'article 66 del Reglament, els distints grups parlamentaris van comunicar els diputats designats com a membres de la Comissió: Bernat Solé i Barril i Lluís Guinó i Subirós, pel Grup Parlamentari de Junts pel Sí (GP JS) (registre 56652, 10 d'abril de 2017); Carlos Carrizosa Torres i Fernando de Páramo, a més del referit Jean Castel i Sucarrat, pel GP CS (registre 57002, de 12 d'abril de 2017); Ferran Pedret i Santos i Alicia Romero Llano, pel GP SOC (registre 54140, del 17 de març de 2017); Joan Coscubiela Conesa i Jéssica Albiach Satorres, pel GP CSP (registre 56495, del 7 d'abril de 2017); Alejandro Fernández Álvarez i Santi Rodríguez i Serra, pel GP PPC (registre 56999, del 12 d'abril de 2017), i Gabriela Serra Frediani i Benet Salellas i Vilar, pel Grup Parlamentari de la Candidatura d'Unitat Popular – Crida Constituent (GP CUP-CC) (registre 54366, del 20 de març de 2017).

5. En data del 21 d'abril de 2017 tingué lloc la primera sessió de la Comissió, convocada per la presidenta del Parlament en data del 18 d'abril de 2017, en què, a més de constituir-se formalment, d'acord amb l'article 49.2 del Reglament, es ratificà la proposta de designació de Jean Castel Sucarrat com a president. A la sessió, que fou presidida per la presidenta del Parlament, hi van assistir els representants dels distints grups parlamentaris. En la seva al·locució, un cop ratificat el president, feu una proposta de calendari consistent en la celebració de sessions setmanals, els divendres de 9.30 a 14.30 hores, i fixà com a termini per a lliurar les propostes de pla de treball el 2 de maig a les 12.00 h, amb caràcter improrrogable. Seguidament, anuncià la celebració de la primera reunió el 5 de maig a les 9.30 h.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

6. Una vegada consultats els portaveus per a ordenar els treballs de la Comissió, d'acord amb l'article 54.1 i 2 del Reglament, el president convocà la segona sessió de la Comissió el 9 de maig de 2017, amb un únic punt a l'ordre del dia, consistent en el debat de la proposta de pla de treball de la Comissió.

7. D'acord amb el que estableixen els articles 55 i 67 del Reglament del Parlament, en la data fixada, el GP JS presentà la seva proposta de pla de treball (registre 58354), així com el GP CS (registre 58351), el GP SOC, conjuntament amb el GP CSP (registre 58310), i el GP PPC (registre 58350).

8. En la sessió del 9 de maig, com a qüestió prèvia, el diputat i portaveu en la Comissió del GP JS, Bernat Solé i Barril, va comunicar que el seu grup retirava la proposta de pla de treball presentada (registre 58354). Seguidament s'inicià el debat de les altres propostes, en què van intervenir els grups proposants per ordre de presentació, i es van posicionar els grups que van declinar de presentar-ne. Finalment, es votà cada proposta de pla de treball i, separadament, dels diversos apartats que havien estat sol·licitats.

Sotmès a votació el pla de treball presentat conjuntament pel GP SOC i el GP CSP (reg. 58310), aquest fou rebutjat per 63 vots a favor dels grups parlamentaris CS, SOC, CSP i PPC i 72 vots en contra dels grups parlamentaris de JS i CUP-CC. Igualment, sotmès a votació el pla de treball presentat pel GP PPC (reg. 58350), llevat dels punts objecte de votació separada, aquest fou rebutjat per 36 vots a favor dels grups parlamentaris de CS i PPC, 72 vots en contra dels grups parlamentaris de JS i CUP-CC i 27 abstencions dels grups parlamentaris SOC i CSP. Així mateix, els punts 36 i 40 del document confeccionat pels serveis de la cambra, relacionant per separat cadascuna de les propostes presentades, van ésser rebutjats per 63 vots a favor dels grups parlamentaris CS, SOC, CSP i PPC i 72 vots en contra dels grups parlamentaris de JS i CUP-CC. Sotmès a votació el pla de treball presentat pel GP CS, excloent-ne els punts que es va demanar de votar separadament, fou



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

rebutjat per 36 vots a favor dels grups parlamentaris de CS i PPC, 72 vots en contra dels grups parlamentaris de JS i CUP-CC i 27 abstencions dels grups parlamentaris SOC i CSP. Finalment, es van sotmetre a votació els punts 44, 50, 51, 103 i 104, que van ésser igualment rebutjats per 63 vots a favor dels grups parlamentaris CS, SOC, CSP i PPC, i 72 vots en contra dels grups parlamentaris de JS i CUP-CC.

Seguidament, el president donà la paraula als grups perquè fessin les consideracions que creguessin convenients en vista que no havia estat aprovat cap dels plans de treball proposats. Després de les intervencions dels representants de tots els grups, el president aixecà la sessió i convidà els portaveus dels grups a tractar informalment aquesta qüestió.

9. En data del 9 de maig de 2017, la portaveu del GP SOC va adreçar un escrit a la presidenta del Parlament (registre 59214) en els següents termes:

«En la sessió d'avui de la comissió d'investigació les Actuacions del Govern per a Preparar la Secessió de Catalunya de la Resta Espanya els Grups de Junts pel Si i la CUP han rebutjat totes les propostes de Pla de treball, evitant així la continuació dels treballs de la mateixa. Cal recordar que les comissions d'investigació d'acord amb l'article 66 del Reglament del Parlament es creen per investigar assumptes d'interès públic. Així doncs, davant l'actitud obstruccionista de la majoria parlamentària a aquesta comissió, des del grup Socialista li fem avinent que deixarem de participar en els treballs d'aquesta i de la Comissió d'investigació sobre l'Operació Catalunya ja que considerem que tenim dret a tenir informació de tots els temes no només d'aquells que aquesta majoria considera del seu interès.»

10. Al seu torn, en data del 16 de maig de 2017, el portaveu del GP PPC va dirigir un escrit al president de la Comissió (registre 59702), tenor amb el contingut següent:

«El propassat dimarts 9 de maig de 2017, en la seva segona sessió, la Comissió d'Investigació sobre les Actuacions del Govern per a Preparar la Secessió de Catalunya de la Resta d'Espanya (CIASC) va sotmetre a votació les diverses propostes de Pla de treball presentades pels grups parlamentaris. Fruit de la votació la Comissió no va poder aprovar cap Pla de treball, pel que, d'acord amb l'article 66.4



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

del Reglament del Parlament de Catalunya (RPC), la CIASC no pot iniciar llurs actuacions.

El Grup Parlamentari de Junts pel Sí (GP JS) i el Grup Parlamentari de la Candidatura d'Unitat Popular-Crida Constituent (GP CUP-CC) votant en contra de totes les propostes de Pla de treball presentades, han bloquejat les actuacions de la CIASC i, a la pràctica, han buidat de contingut el dret que l'article 66.3 del RPC reconeix als grups parlamentaris de crear obligatòriament una comissió d'investigació si aquesta és demanada per una tercera part de diputats o tres grups parlamentaris, com és el cas de la CIASC.

Aquest grup parlamentari entén que una vegada constituïda una comissió d'investigació, ja bé sigui per acord del Ple del Parlament o per una proposta vinculant d'acord amb l'art. 66.3 RPC, aquesta no pot es dissoldre sense que s'hagin acordat unes conclusions i aquestes hagin estat aprovades pel Ple de la Cambra.

En aquesta lògica, cal tenir present l'article 66.4 RPC quan literalment recull l'obligació de la comissió d'investigació d'elaborar i aprovar un pla de treball. D'una altra manera, es podrien estar vulnerant els drets dels diputats i dels grups parlamentaris.

És per tot això que, en la seva qualitat de President de la CIASC, li trasllado formalment la petició del meu grup parlamentari per a que sol·liciti, als Serveis Jurídics del Parlament, un informe sobre la situació en la que es troba la CIASC i els següents passos a seguir per tal que, d'acord amb l'article 66.4, la Comissió acordi un pla de treball i iniciar així llurs actuacions i finalment pugui aprovar unes conclusions.»

11. En data del 23 de maig de 2017, en un escrit que fou dirigit a la Mesa del Parlament (registre 60389), el president de la Comissió va manifestar el següent:

«[...] mediante la presente, lamento comunicar a la Mesa, ante la excepcional circunstancia de que las mayorías parlamentarias manifestadas en la Comisión d'investigació sobre les Actuacions del Govern per a Preparar la Secessió de Catalunya de la Resta d'Espanya no hayan permitido la aprobación de un plan de trabajo para la misma según lo previsto en el artículo 66 apartado 4 del Reglamento del Parlament de Catalunya, mi renuncia inmediata como Presidente de dicha Comisión ante la imposibilidad de que la misma pueda dar debido cumplimiento a las finalidades reglamentarias que tiene asignadas.»

12. En la sessió de la Junta de Portaveus tinguda el 23 de maig de 2017, el portaveu del GP CS es feu ressò de la renúncia del president de la Comissió i



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

l'atribuí al bloqueig imposat per la majoria, alhora que mostrà la seva preocupació per l'antecedent que això podria suposar i anuncià que el seu grup es retirava de la Comissió. El portaveu del GP PPC instà el portaveu del GP JS a expressar el seu criteri entorn de la continuïtat dels treballs de la Comissió. El representant d'aquest grup considerà que s'hauria de nomenar un nou president perquè la Comissió continua vigent, tot i no disposar de pla de treball, i que podria aprovar unes conclusions. El portaveu del grup parlamentari considerà que s'havia produït un frau de llei perquè la majoria havia deixat sense contingut un dret reconegut reglamentàriament a les minories en no aprovar-se cap pla de treball, entenent que això implica un precedent greu que requereix l'encàrrec als Serveis Jurídics d'un informe per a estudiar la situació creada. El portaveu adjunt del GP SOC manifestà la posició contrària del seu grup al fet que la Comissió aprovés unes conclusions sense haver aprovat i realitzat un pla de treball, i considerà que seria millor tancar la comissió i cercar altres fórmules alternatives. Finalment, el portaveu del GP CS manifestà que, al seu entendre, la Comissió havia finalitzat la seva comesa *de facto* per la impossibilitat d'aprovar un pla de treball, i s'adherí a la proposta d'encomanar un informe als Serveis Jurídics.

En vista de les sol·licituds formulades, la presidenta proposà que el lletrat que assessora la comissió informés sobre la situació descrita, les seves implicacions reglamentàries i les possibles alternatives.

II. Objecte de l'Informe

D'acord amb la sol·licitud feta per la presidenta a instàncies de la Junta de Portaveus, aquest informe té per objecte examinar l'estat dels treballs de la CIASF, atenent la situació creada per la no aprovació d'un pla de treball i per la renúncia formalitzada pel seu president, i en especial, d'acord amb la sol·licitud expressada per la presidenta, les implicacions reglamentàries i les eventuais alternatives.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

III. Consideracions jurídiques

1. Breu consideració sobre la naturalesa i la comesa de les comissions d'investigació parlamentàries

Les comissions d'investigació acostumen a ésser definides doctrinalment com a òrgans parlamentaris col·legiats i temporals que, amb eficàcia *ad extra* al Parlament, s'encarreguen de verificar i analitzar un fet d'interès general com a mitjà d'exigència de responsabilitat política o per a coadjuvar a la depuració d'una eventual responsabilitat jurídica. Aquestes comissions, també anomenades *d'enquesta*, tenen acollida en la majoria de textos fonamentals, especialment a partir del constitucionalisme de postguerra, encara que no manquen precedents, alguns de tanta influència com la Constitució belga del 1830, la prussiana del 1850 o la de Weimar del 1919.

Pel que fa a la seva naturalesa, s'han plantejat dubtes sobre el seu enquadrament com a instruments de control o d'informació, per bé que la majoria de la literatura jurídica coincideix a considerar-les com a mitjà de control, atès que amb la seva creació no es pretén només reunir determinats elements de judici sobre una qüestió amb independència de la valoració crítica que aquesta mereix, a més que, en la majoria de casos, hi ha una connexió necessària entre l'activitat d'aquestes comissions i l'acció de govern, per tal com la seva actuació pot estar referida a qualsevol assumpte d'interès públic.

Finalment, direm que en la majoria dels casos les facultats d'aquestes comissions per a exercir les seves funcions, com es dirà més endavant quan s'examini el contingut de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC) i del Reglament del Parlament de Catalunya, no arriben a l'extrem d'altres textos fonamentals com el portuguès, en què s'atribueixen a aquests òrgans parlamentaris facultats d'investigació pròpies de les autoritats judicials (article 181.5), o l'alemany, que permet que per a obtenir proves s'apliquin per analogia les normes del procediment



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

penal, sens perjudici del secret de la correspondència, del correu i de les telecomunicacions (article 44.2). No obstant això, garanteixen el tradicional *power to send for papers and persons* del dret anglosaxó, amb l'obligació de comparèixer a requeriment de la cambra i la possibilitat de sancionar-ne penalment l'incompliment per mitjà del recurs a la jurisdicció ordinària. En aquest sentit, la STC 39/2008, del 10 de març, FJ 7, delimita clarament les potestats d'investigació de les comissions d'investigació de les facultats del poder judicial.

En suma, les comissions d'investigació són un dels mitjans més formals de control parlamentari sobre la política del govern. No són comissions permanents, sinó comissions *ad hoc*, creades per a examinar i aclarir determinats fets que revesteixen una gravetat singular per si de tal coneixement se'n poden derivar responsabilitats polítiques o d'un altre ordre.

2. La regulació de les comissions d'investigació a l'Estatut d'autonomia de Catalunya i al Reglament del Parlament de Catalunya

L'article 59.6 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC) estableix que «[e]l Parlament pot crear comissions d'investigació sobre qualsevol assumpte de rellevància pública que sigui d'interès de la Generalitat. Les persones requerides per les comissions d'investigació han de comparèixer-hi obligatòriament, d'acord amb el procediment i les garanties establerts pel Reglament del Parlament. S'han de regular per llei les sancions per l'incompliment d'aquesta obligació».

Per la seva banda, l'article 47.4 RPC estableix que «[s]ón comissions específiques, a més de les regulades per aquest reglament o creades per les lleis, les d'estudi, les d'investigació i les de seguiment creades pel Ple». I l'article 66 RPC estableix, més específicament, que «[...] el Ple del Parlament, a proposta de dos grups parlamentaris, de la cinquena part dels membres del Parlament, de la Mesa del Parlament, un cop escoltada la Junta de Portaveus, o del Govern, pot acordar la



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

creació d'una comissió d'investigació sobre qualsevol assumpte d'interès públic que sigui competència de la Generalitat» (ap. 1), a més que «[...] [l]a composició i el nombre de membres de les comissions d'investigació s'ha de concretar mitjançant un acord de la Junta de Portaveus. La comissió també pot incorporar especialistes, amb veu i sense vot, amb tasques d'assessorament tècnic, en un nombre no superior al de diputats membres de la comissió» (ap. 2).

L'apartat 3 del mateix article 66 RPC determina que «El Parlament ha de crear una comissió d'investigació si és demanada per una tercera part dels diputats o per tres grups parlamentaris; els proposants només poden presentar una proposta vinculant l'any». Així mateix, s'estableix que «[l]es comissions d'investigació, abans d'iniciar llurs actuacions, han d'elaborar i aprovar un pla de treball» (ap. 4) i que puguin requerir, «per mitjà del president del Parlament, qualsevol persona perquè hi presti declaració» (ap. 5).

Finalment, el Reglament recull que les conclusions de les comissions d'investigació «s'han de reflectir en un dictamen que ha d'ésser debatut pel Ple del Parlament» (ap. 6), i que les aprovades pel Ple «han d'ésser comunicades al Govern, sens perjudici que la Mesa del Parlament també pugui comunicar-les al ministeri fiscal» (ap. 7).

3. La creació de les comissions d'investigació i el paper de les minories

La forma de crear les comissions d'investigació varia en les constitucions del nostre entorn juridicopolític més proper. Hi ha normes fonamentals que es limiten a reconèixer genèricament el dret de recerca de les cambres, com l'article 56 de la Constitució belga, l'article 64 de la de Luxemburg o l'article 70 de l'holandesa. D'altres contenen una regulació més exhaustiva, i fins i tot estableixen la majoria exigible per a crear-les, com l'article 68 de la Constitució grega, que exigeix majoria de dos cinquens amb caràcter general, i majoria absoluta per a constituir comissions d'investigació sobre qüestions relatives a política exterior i a defensa



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

nacional. En altres supòsits, es fa una regulació de les línies generals i es remet a la llei o al reglament parlamentari la seva concreció, com en el cas austríac (art. 53), danès (art. 51) o italià (art. 82). En el cas de les Corts Generals, la Constitució conté una regulació genèrica i són els reglaments de les dues cambres els que determinen que la constitució s'ha de fer per decisió del ple (art. 52.1 RCD i art. 59.1 RS).

Com s'ha dit, en el cas de Catalunya, l'article 59.6 EAC es refereix genèricament a la potestat del Parlament de crear aquestes comissions, de manera que correspon a la cambra, a l'empara de la seva autonomia parlamentària (art. 58 EAC), regular-ne la creació. En aquest sentit, cal fer esment que l'article 66 RPC fou incorporat en el text del nou Reglament aprovat pel Ple del Parlament en la sessió del 22 de desembre de 2005 i que es manté en els mateixos termes en el text refós aprovat per la Mesa el 28 de juliol de 2015, després de les successives reformes experimentades per aquesta norma.

En essència, l'article 66 RPC conté dues formes distintes de creació de les comissions d'investigació: per acord del Ple, a proposta de dos grups parlamentaris, de la cinquena part dels membres del Parlament, de la Mesa del Parlament, un cop escoltada la Junta de Portaveus, o del Govern; o bé, si és demanada per una tercera part dels diputats o per tres grups parlamentaris, amb caràcter vinculant, amb el límit que els proposants només poden presentar una proposta a l'any.

Aquesta darrera via, absent en el Reglament anterior al 2005, faculta, doncs, les minories, a partir d'una legitimació com la ja expressada, per a crear comissions d'investigació amb caràcter obligatori o vinculant, per bé que de manera limitada, ja que altrament dependrien sempre de la voluntat de la majoria. Aquesta determinació, que s'allunya de la tendència característica del parlamentarisme racionalitzat del constitucionalisme de la segona meitat del segle XX, concebut per a assegurar l'estabilitat dels executius, és avui en dia un mecanisme relativament



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

freqüent: l'article 44 de la Llei fonamental de Bonn declara l'obligatorietat de crear comissions d'investigació si ho sol·licita una quarta part dels membres del Bundestag, i l'article 181, apartats 4 i 5, de la Constitució de la República Portuguesa disposa la constitució obligatòria de la comissió sempre que sigui sol·licitada per una cinquena part dels diputats, fins al límit d'una per diputat i per període de sessions legislatives.

Precisament, la Comissió d'Investigació sobre les Actuacions del Govern per a Preparar la Secessió de Catalunya de la Resta d'Espanya fou creada per la Mesa del Parlament d'acord amb el que estableix l'article 66.3 del Reglament del Parlament, això és, amb caràcter vinculant, sense necessitat de l'acord del Ple de la cambra, perquè està legitimada per la demanda de tres grups parlamentaris (CS, SOC i PPC).

4. Quant al funcionament de les comissions d'investigació: el pla de treball, el dictamen i la durada dels treballs

L'article 53.1 RPC estableix que «[e]l funcionament de les comissions, llevat dels casos específics regulats per aquest reglament, es regeix per les normes generals del capítol I del títol IV». Precisament, entre aquestes normes generals aplicables hi ha l'article 62.2 RPC, relatiu a la creació de les comissions específiques, que diu el següent:

«La proposta de creació de comissions específiques ha d'ésser tramitada pel mateix procediment que les propostes de resolució.

»3. Tant la proposta com l'acord de creació de comissions específiques han de determinar com a mínim:

»a) El tipus i la composició de la comissió que es crea.

»b) L'objecte concret de la comissió o el treball que se li encarrega i la seva finalitat, i també les possibles directrius a les quals la comissió ha d'acomodar el seu treball.

»c) Les normes específiques de funcionament, fins i tot, si escau, les excepcions sobre la composició de la Mesa i el règim general d'adopció d'acords i la possibilitat de facultar la Mesa del Parlament, a proposta de la mesa de la comissió, per a



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

desenvolupar aquestes normes, les quals han de respectar sempre els principis generals de funcionament de les comissions establerts per aquest reglament.

»d) La possibilitat d'incorporar-hi especialistes o tècnics perquè participin en els treballs i assisteixin a les reunions amb veu però sense vot.

»e) El termini per a cloure els treballs de la comissió i la possibilitat de lliurar informes provisionals al final de cada període de sessions.

»f) La possibilitat que els treballs de la comissió es reflecteixin en un informe, en un dictamen o en una proposta d'iniciativa parlamentària concreta.»

Més específicament, com ja ha estat dit, l'article 66.4 RPC estableix que les comissions d'investigació, abans d'iniciar llurs actuacions, han d'elaborar i aprovar un pla de treball. A més, poden requerir, per mitjà del president del Parlament, qualsevol persona perquè hi presti declaració (art. 66.5 RPC). Les dites conclusions s'han de reflectir en un dictamen, que ha d'ésser debatut pel Ple de la cambra (art. 66.6 RPC). Les que en resultin aprovades han d'ésser comunicades al Govern, sens perjudici que la Mesa del Parlament pugui també comunicar-les al ministeri fiscal.

D'acord amb això, com consta en els antecedents, la Mesa del Parlament, en data del 14 de març de 2017, d'acord amb la Junta de Portaveus, va acordar que la composició de la Comissió fos de dos diputats per grup parlamentari, llevat del grup que en tingués la presidència, que tindria un membre més, que la Comissió tingués un òrgan rector unipersonal, integrat exclusivament pel president, amb funcions de presidir i ordenar els treballs, que els acords de la Comissió fossin adoptats pel criteri de vot ponderat i que la presidència fos assistida per un lletrat encarregat d'exercir les funcions de secretaria de la Comissió.

Cal fer notar que l'Acord de creació de la Comissió no expressa cap termini per a cloure els treballs, d'acord amb el que estableix l'article 62.3.e RPC. Així doncs, no establint-se reglamentàriament un termini preclusiu per als treballs de les comissions, siguin legislatives o específiques, cal entendre que aquest termini coincideix necessàriament amb el del debat del dictamen de la Comissió pel Ple del



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

Parlament (art. 66.6 RPC), possibilitat aquesta que resta oberta fins a la finalització de la legislatura, per tal com no és fins a la fi d'aquesta que caduquen tots els tràmits parlamentaris pendents d'examen i de resolució pel Parlament, llevat d'aquells la continuïtat dels quals estableixen lleis específiques i dels tràmits que ha de conèixer la Diputació Permanent, d'acord amb el Reglament i amb les lleis (art. 202.1 RPC).

Definit això últim, cal que examinem seguidament el fet de si la no aprovació d'un pla de treball, com és el cas, implica la conclusió dels treballs d'una comissió d'investigació. A aquests efectes, direm que ja hem vist que, amb caràcter general, la durada de les comissions, a manca d'un acord exprés sobre la qüestió, és la mateixa de la legislatura.

No obstant això, la literalitat de l'article 66.5 RPC no deixa lloc a dubtes, en el sentit que la comissió no pot iniciar les actuacions sense un pla de treball prèviament aprovat. Ara bé, res no obsta que, no havent-ne caducat l'existència, ho pugui fer, o si més no intentar, en tantes ocasions com calgui. Aquesta possibilitat resta en mans del president de la comissió, per bé que, tractant-se d'un òrgan personal, ha d'ordenar els treballs de la comissió i fixar-ne l'ordre del dia, d'acord amb els portaveus dels grups parlamentaris presents a la comissió (art. 50.5 RPC).

Precisament, la qüestió de si és possible que una comissió no permanent, com pot ésser una comissió d'investigació o d'estudi, pugui concloure els treballs abans d'haver aprovat unes conclusions ha donat lloc a un pronunciament del Tribunal Constitucional (TC), en la STC 226/2004, del 29 de novembre.

En el fonament jurídic 4t, l'alt tribunal raonà que les comissions només es poden dissoldre en els casos expressament establerts pel Reglament:

«Ese silencio [reglamentario], sin embargo, sólo puede interpretarse en el sentido de que las Comisiones únicamente pueden disolverse en los casos expresamente previstos por el Reglamento y en ningún otro, por más que puedan imaginarse supuestos que merecerían el mismo tratamiento, que sólo puede dispensarse, sin embargo, con una reforma expresa del Reglamento parlamentario.»



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

Amb tot, el Tribunal Constitucional admet que:

«[...] la imprevisión de una norma que autorice la disolución de una Comisión de investigación cuando, como parece el caso, quienes la componen adoptan una conducta que conduce a su inoperancia puede cumplir una función de la mayor relevancia en la lógica del juego político y parlamentario. [...] A ese fin ha de entenderse que responde la imprevisión que la Mesa ha interpretado como una carencia del art. 50 RPG, que se muestra así, por el contrario, como un elemento definidor de un modelo de debate parlamentario que sólo cabe alterar por medio de una reforma del Reglamento con la participación cualificada, por tanto, de las minorías, principales beneficiarias de la estrategia de bloqueo que el actual artículo 50 permite.»

Així doncs, una vegada aclarit que la conclusió dels treballs de la comissió no es produeix fins que no en caduca el tràmit, i en absència d'una determinació reglamentària expressa que n'estableixi la finalització anticipada per la finalització del seu objecte o per la impossibilitat d'aprovar un pla de treball que guiï les seves actuacions, ens resta examinar si la comissió pot adoptar, sense un pla de treball prèviament aprovat, unes conclusions finals que es vegin reflectides en un dictamen a debat pel Ple del Parlament.

En aquest sentit, hem de recordar que l'article 66.4 RPC determina que «les comissions d'investigació, abans d'iniciar llurs actuacions, han d'elaborar i aprovar un pla de treball». Aquesta determinació reglamentària, la dicció imperativa de la qual no planteja gaires dubtes, té tot el sentit en la mesura que és el coneixement adquirit per la comissió, singularment amb la compareixença de testimonis i d'experts, al marge de la documentació que sigui requerida, el que permet als diputats formar-se opinió i reunir els elements de judici necessaris sobre la qüestió d'interès públic objecte de la comissió, als efectes de controlar l'acció de govern i, si escau, depurar les responsabilitats pertinents.

5. El drets de les minories en les comissions d'investigació i l'abast del *ius in officium* dels diputats



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

Ens correspon pronunciar-nos ara sobre el fet, manifestat per algun grup parlamentari, de si la situació experimentada per la Comissió, en no veure aprovat de moment cap pla de treball, és un frau de reglament, pel fet que la majoria hauria deixat sense contingut un dret reconegut reglamentàriament a les minories, això és, la creació d'una comissió d'investigació amb caràcter vinculant.

D'acord amb el que ja s'ha expressat en un altre moment, amb caràcter general, la constitució d'una comissió d'investigació, així com l'aprovació de les seves propostes, està subjecta a la decisió del Ple de la cambra, i atesa la connexió existent entre la majoria parlamentària i el govern, és clar que només es creen les comissions que aquest accepti. És en aquest sentit que algun sector doctrinal ha apreciat que aquest tipus de comissions han deixat d'ésser autèntics mitjans de control per a transmutar-se en instruments de la majoria parlamentària.

No obstant això, com ja sabem, en el nostre sistema la constitució d'una comissió ha deixat d'ésser potestat exclusiva de la majoria parlamentària, ja que s'estableix, al marge del procediment habitual, el mecanisme de creació vinculant de l'article 66.3 RPC, que té acollida, com hem vist, en el dret constitucional i parlamentari comparat.

La qüestió de si el captament de la majoria parlamentària, rebutjant amb els seus vots els plans de treball, ha fet inviable la continuïtat dels seus treballs ja ha estat objecte del nostre escrutini anteriorment. Formalment, la Comissió pot continuar els seus treballs i res no impedeix que pugui intentar adoptar un pla de treball fins que en caduqui el tràmit. Amb tot, cal convenir que l'estratègia dels diputats de la majoria, que respon a la seva disconformitat amb el propòsit de creació de la Comissió, per bé que legítima, no deixa de comportar un bloqueig de l'activitat d'aquesta i escenifica la seva desavinença amb les minories de la cambra, sobretot en cas de persistir. No obstant això, com ha assenyalat la doctrina constitucional en un cas anàleg:



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

«En términos parlamentarios, ese fin puede ser tan legítimo y relevante como alcanzar los específicos objetivos para los que la Comisión fue creada, pues no puede dejar de tenerse en cuenta que los Parlamentos son, ante todo, escenarios privilegiados del debate público, también articulado legítimamente por medio de la desavenencia y de la política de gestos, incluida la negativa misma a debatir o a hacer acto de presencia cuando con ello se quiere significar la discrepancia o censurar la conducta de la mayoría.» (STC 226/2004, del 29 de noviembre, FJ 6).

En aquest enteniment s'insereix la denominada *regla de les majories*, que en l'àmbit polític és un instrument necessari de la democràcia, encara que òbviament no és l'únic element definitori d'aquesta. Com diu Manzella, la igualtat política i la regla de la majoria són els principis legitimadors més importants de qualsevol sistema democràtic i estan íntimament connectats, perquè el dret a participar en condicions d'igualtat en els assumptes públics és la base i justificació de l'adopció de decisions per majoria.

Sobre això, és doctrina constitucional consolidada que el *ius in officium* o dret de participació política dels representants parlamentaris en defensa de l'exercici de les seves funcions ex article 23.2 de la Constitució és un dret de configuració legal, configuració que –cal no oblidar-ho– comprèn els reglaments parlamentaris, als quals correspon de fixar i ordenar els drets i atribucions dels parlamentaris.

Així, no tot acte que infringeix la legalitat del *ius in officium* lesiona el dret fonamental, ja que només tenen relleu constitucional a aquests efectes els drets o facultats que pertanyen al nucli de la seva funció representativa parlamentària, com són l'exercici de la funció legislativa o de control al govern. L'article 23.2 CE només es vulnera si són els mateixos òrgans de les cambres, per exemple la Mesa, els que n'impedeixen o coarten la pràctica o adopten decisions contràries a la naturalesa de la representació o la igualtat dels representants, amb vista a la constitució de grups parlamentaris, a la presentació d'iniciatives o d'esmenes, o la formulació de preguntes, per exemple (per totes, STC 208/2003 i STC 64/2002).



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

6. La presidència de la Comissió i la seva substitució

Finalment, ens correspon examinar la qüestió de la vacant creada en la presidència de la Comissió per la renúncia del seu titular, Jean Castel Sucarrat, i les eventuais implicacions que això pot tenir per a la continuïtat dels treballs de la CIASF.

En efecte, el passat 14 de març de 2017, la Mesa del Parlament, com a òrgan creador de la Comissió, va decidir, d'acord amb la Junta de Portaveus, que aquesta tingués un òrgan rector unipersonal, integrat exclusivament pel president, amb funcions de presidir i ordenar els treballs, d'acord amb l'article 62.2 RPC, relatiu a la creació de les comissions específiques, que estableix que tant la proposta com l'acord de creació de comissions específiques han de determinar com a mínim «les excepcions sobre la composició de la Mesa». Aquesta excepció, que ho és a la regla general que estableix l'article 49 RPC, determina que «[l]es comissions han de tenir una mesa composta d'un president, d'un vicepresident i d'un secretari, la qual té les funcions conferides per aquest reglament a la Mesa i al president del Parlament, amb les excepcions que regula».

D'altra banda, en aplicació de l'apartat 4 de l'article 62 RPC, la Mesa, d'acord amb la Junta de Portaveus, designà el GP CS per tal que proposés el president de la Comissió, atès que «les presidències de les comissions han d'ésser distribuïdes proporcionalment per la Mesa del Parlament, d'acord amb la Junta de Portaveus, entre els grups parlamentaris en funció del nombre de llurs diputats [...]».

D'acord amb l'article 50.1 RPC, «[l]es vacants que hi hagi en la mesa de la comissió durant la legislatura han d'ésser proveïdes pel sistema que estableix l'article 49». Així doncs, d'acord amb els articles 49 i 62.2 RPC, en haver-se produït la renúncia del diputat Jean Castel Sucarrat, correspon a la Mesa del Parlament, d'acord amb la Junta de Portaveus, designar novament la presidència de la Comissió, d'acord amb el criteri proporcional expressat, proposta que ha d'ésser ratificada en una



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

sessió de la Comissió convocada a aquest efecte per la presidenta del Parlament, que l'ha de presidir.

IV. Conclusions

1. L'Acord de creació de la CIASF no expressà cap termini per a cloure els treballs, d'acord amb el que permet l'article 62.3.e RPC. Aquest termini, doncs, s'ha d'entendre referit al del moment en què el Ple del Parlament debat el dictamen de la comissió (art. 66.6 RPC). Aquesta possibilitat resta oberta fins a la finalització de la legislatura, quan caduquen, llevat d'algunes excepcions, tots els tràmits parlamentaris pendents d'examen i de resolució (art. 202.1 RPC). Res no obsta, per tant, perquè la Comissió pugui continuar els seus treballs i plantejar la possibilitat d'establir nous terminis per tal que els grups parlamentaris presentin noves propostes de plans de treball perquè siguin debatuts i, si escau, aprovats per la Comissió.

2. La possibilitat de preterir l'aprovació del pla de treball, atès que no ha estat aprovat en una sessió, i donar lloc a la conclusió dels treballs de la Comissió amb el debat de les conclusions per part d'aquesta i del dictamen per part del Ple col·lideix amb l'article 66.4 RPC, que és concloent, en el sentit que estableix que «les comissions d'investigació, abans d'iniciar llurs actuacions, han d'elaborar i aprovar un pla de treball». Aquesta determinació reglamentària no només revesteix caràcter imperatiu, sinó que s'insereix en la lògica pròpia de les comissions d'investigació, concebudes per a proporcionar als seus membres els elements de judici necessaris sobre una qüestió d'interès públic per tal de depurar les responsabilitats polítiques o de derivar a l'òrgan escaient les eventuais responsabilitats jurídiques.

3. Cal constatar que l'estratègia dels diputats de la majoria parlamentària d'impossibilitar amb els seus vots l'aprovació del pla de treball i, consegüentment,



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

la continuïtat dels treballs de la Comissió és una decisió que, per bé que legítima, comporta un bloqueig factual de la seva activitat, especialment en cas de persistir en aquesta determinació. No obstant això, aquest capteniment s'inscriu en la denominada *regla de les majories*, que és un dels principis legitimadors de qualsevol sistema democràtic i que es troba íntimament connectat amb el dret de participació política dels representants en condicions d'igualtat en els assumptes públics *ex article 23.2 CE*. En aquest sentit, d'acord amb la doctrina constitucional, el *ius in officium* o dret de participació política dels representants parlamentaris de les minories no es veuria vulnerat per aquest motiu, a banda que la decisió d'un òrgan polític de la cambra no tindria relleu constitucional en la mesura que no es tracta d'una decisió d'un òrgan rector com la Mesa que impedeix la formació de la voluntat de l'òrgan parlamentari.

4. No obstant això, com que el dret de participació política és de configuració legal, una eventual modificació reglamentària podria establir, entre altres solucions, per exemple, que, en cas de creació d'una comissió d'investigació amb caràcter vinculant d'acord amb l'article 66.3 RPC, la Mesa hagi d'adoptar al mateix temps un pla de treball específic, per a salvaguardar el dret de les minories tant a la creació com a la continuïtat dels treballs de la comissió i preservar alhora el dret de les majories a fer ús lliurement dels seus vots en el moment de debatre les conclusions i el dictamen.

5. A l'últim, d'acord amb l'article 50.1 RPC, les vacants que hi hagi en la mesa de la comissió durant la legislatura han d'ésser proveïdes pel sistema que s'estableix reglamentàriament. Això és, d'acord amb els articles 49 i 62.2 RPC, en haver-se produït la renúncia del diputat Jean Castel Sucarrat, correspon a la Mesa del Parlament, d'acord amb la Junta de Portaveus, designar novament la presidència de la Comissió, d'acord amb el criteri proporcional requerit. Aquesta proposta ha d'ésser ratificada en una sessió de la Comissió convocada a aquest efecte per la presidenta del Parlament, que l'ha de presidir.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

Aquest és l'informe que emeto únicament subjecte a l'acompliment dels principis d'objectivitat, de llibertat de consciència i d'independència professional.

Palau del Parlament, 26 de maig de 2017

Joan Ridao Martín

Lletrat