



**INFORME SOBRE LA CREACIÓ DE LES COMISSIONS D'INVESTIGACIÓ
EN APLICACIÓ DE L'APARTAT PRIMER DE L'ARTICLE 67 DEL
REGLAMENT DEL PARLAMENT**

1. Criteris per a una interpretació de l'apartat 1r de l'article 67 RPC, després de la seva reforma

1.1. Abans de la reforma de l'apartat 1 de l'article 67 RPC (aprovada per acord del Ple de 26 de juliol de 2017), el pla de treball de les comissions d'investigació era elaborat i aprovat exclusivament per les mateixes comissions.

D'acord amb el redactat anterior de l'article 67 RPC, el Ple del Parlament es limitava a adoptar l'acord de creació de la comissió, acord que podia ser més o menys explícit pel que fa a alguns elements de la comissió, atès que l'article 63 RPC, que regula amb caràcter general la creació de les comissions específiques (les d'investigació pertanyen a aquesta categoria), determina que la proposta de creació d'aquestes comissions ha de tenir el contingut mínim que s'assenyala en el seu apartat 3. Tanmateix, cal deixar constància que la praxi parlamentària no ha estat massa exigent en aquesta qüestió.

1.2. La reforma operada en l'apartat 1 de l'article 67 RPC (referit expressament a les comissions d'investigació), ha consistit en l'addició d'un darrer punt i seguit que diu textualment: *"l'acord de creació ha de delimitar-ne l'objectiu i l'abast [de la comissió], i també els continguts bàsics del pla de treball"*.

La reforma fa palesa la intenció de facilitar que el mateix acord plenari de creació de la comissió pugui concretar els aspectes relacionats amb l'objectiu i l'abast d'actuació de la comissió d'investigació, així com els continguts bàsics del seu pla de treball. D'aquesta nova regulació es desprèn directament com a conseqüència que l'acord plenari pot actuar com un



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

condicionant de l'autonomia d'actuació de la comissió, en la mesura que aquesta queda vinculada per aquest acord. Cal recordar, i així es desprèn dels treballs parlamentaris de la reforma del Reglament, que aquesta addició a l'apartat 1 de l'article 67 RPC, com també la que es va introduir en l'apartat 3 del mateix precepte en sentit anàleg, obeïen a la voluntat d'evitar situacions de bloqueig en el si de les comissions d'investigació que poguessin arribar a impedir-ne el funcionament per la impossibilitat d'aprovar el seu pla de treball (eventualitat de la qual hi ha antecedents). D'aquesta manera, el fet que l'acord del Ple a què es refereix aquest article hagi d'incloure "*els continguts bàsics del pla de treball*" de la comissió s'ha de considerar com un instrument que contribueix de manera especial a determinar quin ha de ser el capteniment de la comissió per tal de garantir que aquests continguts es compleixin.

1.3. Un aspecte important que presenta la reforma de l'apartat 1 de l'article 67 RPC és la interpretació que s'ha de donar, especialment en allò que es refereix al seu abast, a la noció "*continguts bàsics*" del pla de treball. Ja s'ha dit abans que la praxi parlamentària és la de reconèixer a les mateixes comissions d'investigació la capacitat d'elaborar els seus plans de treball, praxi que també evidencia que aquests plans incloguin les compareixences a realitzar davant la comissió a les quals es refereix l'article 68 RPC. Abans de la reforma del Reglament era clar que aquest reconeixia a les comissions una capacitat plena per determinar les compareixences com a part integrant del seu pla de treball. Tanmateix, després de la reforma aquesta capacitat es pot veure condicionada si s'interpreta que l'expressió "*continguts bàsics del pla de treball*" habilita el Ple per determinar, com a part d'aquest contingut bàsic, les compareixences que es considera essencial que es produeixin davant la comissió d'investigació, sens perjudici d'altres que aquesta pugui acordar.

Un primer element a tenir en compte és que l'article 67.1 del RPC ha fet la precisió important, pel que fa al contingut del pla de treball, que l'acord del Ple s'ha de referir únicament al seu contingut "*bàsic*". L'ús del concepte "*bàsic*" no es pot considerar casual, sinó que s'ha d'entendre deliberat en el sentit de cercar un equilibri o compromís entre la capacitat del Ple de delimitar una part del contingut del pla de treball (competència que no era reconeguda expressament abans de la reforma) i el respecte de la competència de la comissió per acabar-lo de desenvolupar, concretar i aplicar.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

Un segon aspecte a considerar és l'abast interpretatiu que s'ha de donar al concepte de "bàsic", referit al contingut del pla de treball, ja que d'aquesta interpretació es pot desprendre una línia divisòria entre la funció que correspon al Ple i la que correspon a la comissió en el sentit acabat d'expressar. La noció de "bàsic" o de "bases" és fins a cert punt indeterminada i la seva definició pot dependre de diversos criteris interpretatius, així com d'altres factors entre els quals cal destacar, principalment, el fet que es refereix a una relació entre dos òrgans parlamentaris (Ple i comissió) i no té, per tant, la transcendència que podria tenir com a paràmetre de divisió competencial entre dos poders públics diferents (per exemple, en la distribució de competències entre l'Estat i la Generalitat). Aquests dos factors relativitzen, com és lògic, la mateixa importància de la definició del contingut bàsic, ja que els seus efectes no afecten la distribució de funcions o competències entre diferents institucions, sinó que se circumscriuen a l'àmbit funcional intern del mateix Parlament. Àmbit funcional en el qual el protagonisme principal correspon al Ple, en tant que òrgan suprem de la Cambra (art. 72.1 RPC), sobretot quan el Reglament o una altra norma no estableixen cap reserva d'atribucions a un altre òrgan, com ara les comissions d'investigació d'acord amb les normes que les regulen (articles 67 i 68 RPC).

Certament, l'article 68 RPC regula les compareixences davant les comissions d'investigació, però en cap cas es pot deduir d'aquest precepte, ni de l'article 67, una reserva competencial a favor de les comissions per acordar les compareixences. Aquesta reserva potser es podia considerar implícita en l'anterior regulació reglamentària, que assignava al Ple l'acte de creació de la comissió i deixava en mans d'aquesta l'aprovació del seu pla de treball. Però aquesta situació ha canviat amb l'exigència que l'acord del Ple determini també el contingut bàsic del pla de treball, la qual cosa remarca encara més el seu paper en aquesta decisió.

D'acord amb això, no sembla adequat fer en aquest cas una aproximació a la idea o noció de "bàsic" centrada en la divisió d'àmbits competencials entre dos òrgans parlamentaris i de suscitar així el debat, sempre difícil i polèmic, de decidir entre el que és bàsic i el que no ho és. La noció de "bàsic" pot ser reconduïda a principis, regles, criteris o directrius "generals" o "essencials", però també es pot considerar com a "bàsic" allò que és materialment important o rellevant respecte a una qüestió, lectura que admet un major grau de concreció de la decisió en la qual es podria encabir, per exemple, la compareixença davant la comissió de càrrecs o



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

persones que hagin tingut una participació o responsabilitat determinant en l'assumpte investigat.

Per aquestes raons, la interpretació que s'hauria de considerar més adequada de la referència als "continguts bàsics" del pla de treball, com a aspecte que ha de ser objecte de l'acord del Ple de creació d'una comissió d'investigació, és la d'entendre que el Ple disposa d'una àmplia capacitat de decisió per identificar aquest contingut bàsic en funció de les circumstàncies concurrents en cada cas, sense que l'abast d'aquesta decisió estigui condicionada reglamentàriament per l'obligació de preservar un determinat espai de decisió a la comissió, en el benentès que aquesta sempre tindrà la possibilitat de desenvolupar i ampliar aquest contingut bàsic amb les actuacions complementàries que acordi realitzar.

Aquesta interpretació compta, a més, amb un darrer argument, no per això menys rellevant, que deriva de la naturalesa que té la proposta de creació de les comissions d'investigació quan aquesta prové dels grups parlamentaris o dels membres de la Cambra. En aquest cas es tracta de l'exercici d'un dret d'iniciativa parlamentària que forma part del seu *ius in officium*, amb l'obligació que això comporta per a la Mesa d'aplicar els criteris estrictes de qualificació formal establerts pel Reglament. Per tant, ateses les consideracions que s'han fet, la Mesa no hauria d'exercir aquesta funció qualificadora per determinar el caràcter "bàsic" o "no bàsic" dels continguts del pla de treball que formula la proposta, perquè entrar en aquest àmbit implica el risc evident de fer un judici o valoració preventius sobre un espai de decisió política que és propi del Ple i podria condicionar també el mateix dret d'iniciativa parlamentària.

1.4. En un altre ordre de consideracions, cal assenyalar que quan la lletra *b)* de l'art 68 RPC es refereix als acords de la "comissió" per requerir la presència dels compareixents, no predetermina necessàriament que les compareixences hagin d'haver estat acordades per la comissió d'investigació. Certament, la forma habitual de procedir ha estat que sigui la comissió la que les ha aprovades sense la intervenció del Ple, però l'article 67.1 RPC, en reconèixer la facultat del Ple per establir els continguts bàsics del pla de treball, introdueix un matis prou important per entendre que el que en la pràctica ha estat fins ara un àmbit de decisió propi i exclusiu de la comissió, ha esdevingut un àmbit compartit o concurrent després de la reforma del Reglament. Espai en el qual s'ha de concedir al Ple, en tant que òrgan suprem de la Cambra, un marge de decisió política suficientment ampli i discrecional per



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

determinar, sense restriccions apriorístiques, tot allò que consideri materialment essencial del contingut del pla de treball, incloses les compareixences que es pugui considerar imprescindible substanciar amb relació al tema objecte de la investigació.

Respecte d'això, cal recordar que el Ple no està vinculat pel contingut de la proposta que es presenta. El nou redactat de l'article 67.1 RPC obliga que les propostes de creació de les comissions d'investigació vagin ara mes enllà de l'acte concret de creació i contemplin també els continguts bàsics del pla de treball. Però això no implica que el Ple hagi d'acceptar o rebutjar en bloc la proposta, ja que el mateix caràcter complex que aquesta passa a tenir, ha de permetre que hi hagi un debat i una decisió sobre els continguts del pla de treball proposats que en permeti la modificació, addició o supressió. En definitiva, a partir de la proposta presentada i amb el debat corresponent, el Ple ha de poder determinar els aspectes essencials del pla de treball de les comissions, els quals han d'actuar com a directrius generals del funcionament de la comissió i poden tenir també una funció de garantia de compliment de les actuacions mínimes i més concretes que el ple consideri que la comissió ha de portar a terme.

Aquesta interpretació no contradiu en cap cas la lletra *b)* de l'article 68 RPC, perquè, com s'ha avançat abans, aquesta lletra no diu que sigui la comissió la que ha d'acordar sempre les compareixences. Aquesta lletra es refereix a l'acord que la comissió trasllada al president o presidenta del Parlament per tal que "requereixi" algú a comparèixer davant la comissió. I això no es contradictori amb el fet que la compareixença no hagi estat acordada per la comissió, sinó pel Ple en virtut de l'article 67.1 RPC. L'acord de requeriment de la lletra *b)* de l'article 68 es un acte d'execució del pla de treball de la comissió que s'ha de contemplar en el nou context que determina l'article 67.1 RPC; és a dir, des de la lògica de l'elaboració concurrent o compartida que deriva d'aquest precepte i de la possibilitat que algunes compareixences ja hagin pogut quedar determinades en l'acord del Ple que delimita el contingut bàsic del pla de treball.



2. Procediment per tramitar les propostes de creació de comissions d'investigació presentades a l'empara de l'apartat 1 de l'article 67 RPC

2.1. La necessitat que l'acord de creació de les comissions d'investigació proposades d'acord amb l'article 67.1 RPC hagi de delimitar-ne l'objectiu i l'abast i també els continguts bàsics del pla de treball, comporta una alteració important de les condicions sota les quals s'han adoptat fins ara aquests acords, que normalment s'han limitat a aprovar o rebutjar la proposta de creació presentada després del corresponent debat, sense més tràmit i sense considerar tampoc necessari presentar esmenes a la proposta.

Aquesta situació és difícil de mantenir després de la reforma de l'article 67.1 RPC, especialment quan aquest exigeix que l'acord de creació fixi també els continguts bàsics del pla de treball de la comissió. Això fa aconsellable, per no dir necessari, replantejar el procediment a seguir davant el Ple per crear les comissions d'investigació. En aquest sentit cal recordar que en la darrera reunió de la Mesa ja es va apreciar aquesta necessitat i el president va proposar que els Serveis Jurídics del Parlament elaboressin una seqüència dels tràmits que caldria seguir, prenent com a referència el procediment que s'aplica a les propostes de resolució.

2.2. L'aplicació d'aquest procediment a l'article 67.1 RPC ve facilitat pel fet que l'article 63 RPC hi fa referència expressament pel que fa a la creació de les "comissions específiques". L'apartat 2 d'aquest article estableix que la proposta de creació d'aquestes comissions "ha de ser tramitada pel mateix procediment que les propostes de resolució". I tot i que les comissions d'investigació tenen un tractament propi i específic en el Reglament, no s'ha d'oblidar que hi són tractades, juntament amb les altres comissions no legislatives, dins la secció tercera del capítol IV del Títol III, és a dir, la secció que inclou genèricament les comissions específiques en contraposició a les legislatives.

En conseqüència, l'aplicació en aquest cas del procediment establert per a les propostes de resolució no requereix cap argumentació analògica ni implica la necessitat que la Mesa hagi de cobrir cap dubte o llacuna reglamentària en el sentit que preveu la lletra a) de l'article 37.3 RPC. Si considerem que les comissions d'investigació pertanyen a la categoria de les



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

comissions específiques, els problemes que presenta l'ampliació del contingut de l'acord de la seva creació, derivades de la reforma de l'article 67.1 RPC, es poden resoldre aplicant el procediment de les propostes de resolució.

2.3. L'aplicació d'aquest procediment té com a premissa que la proposta s'ajusti als requeriments formals que determina l'apartat 1 de l'article 67 RPC. Cal recordar que l'incís addicionat per la darrera reforma del Reglament diu textualment que l'acord de creació de la comissió "ha de delimitar-ne l'objecte i l'abast, i també els continguts bàsics del pla de treball". Per tant, aquest precepte exigeix que la proposta que es presenti contempli tots aquests aspectes amb un grau mínim de concreció per poder considerar que compleix els requisits reglamentaris i ser admesa a tràmit.

Un cop admesa a tràmit i publicada la proposta al BOPC, l'article 167.3 RPC (relatiu a les propostes de resolució) estableix que s'ha d'obrir un termini de set dies, durant el qual els grups parlamentaris poden presentar-hi esmenes. Aquest termini pot ser objecte de pròrroga en els termes regulats en el Reglament i també es pot veure afectat per l'aplicació de les regles sobre la tramitació urgent i d'urgència extraordinària.

El debat de la proposta correspon en aquest cas al Ple per imperatiu derivat de l'article 67.1 RPC i s'ha de substanciar d'acord amb les regles generals aplicables a les propostes de resolució que estableix l'article 168 RPC. D'aquestes regles, cal recordar especialment que:

- a. Correspon al grup autor de la proposta decidir el text que se sotmet finalment a votació, indicant les esmenes que s'accepten o proposant-ne de transaccionals, si el grup esmenant no s'hi oposa.
- b. Es poden presentar noves esmenes si són signades per tots els grups parlamentaris.
- c. Qualsevol grup pot demanar que es voti separatament una part o diverses parts de la proposta.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

- d. Si es demana votació separada, correspon al President, després d'escoltar el grup proponent, accedir a la demanda si no contradiu el sentit original de la proposta.
- e. En el cas de coincidència de diverses propostes de creació d'una comissió d'investigació anàlogues o amb connexió entre elles, es pot aplicar el procediment d'acumulat per debatre-les i votar-les conjuntament en els termes i condicions que estableix l'apartat 3 de l'article 168 RPC.

3. Conclusions

3.1. Després de la darrera reforma del Reglament, l'acord del Ple de creació d'una comissió d'investigació adoptat segons l'apartat 1 de l'article 67.1, ha d'incloure, entre altres aspectes, els continguts bàsics del pla de treball de la comissió.

3.2. En coherència amb el nou redactat de l'article 67.1 RPC, les propostes de creació de la comissió d'investigació han d'incloure una proposta sobre els continguts bàsics del pla de treball.

3.3. El Ple, com a òrgan suprem de la Cambra, disposa d'un ampli marge de decisió política per determinar els continguts bàsics del pla de treball, continguts que poden ser meres directrius generals d'actuació o també referir-se a objectius materials més concrets que el Ple consideri necessari o imprescindible que la comissió porti a terme.

3.4. Després de la reforma de l'article 67.1 RPC, l'elaboració del pla de treball de la comissió d'investigació ha esdevingut una tasca compartida entre el Ple i la comissió en qüestió. En aquest nou escenari, la comissió d'investigació té la plena capacitat de desenvolupar i concretar el seu pla de treball i executar-lo respectant les determinacions bàsiques que hagi establert el Ple com a òrgan suprem de la Cambra.

3.5. El procediment per substanciar les compareixences establert per l'article 68 RPC s'ha d'aplicar a les compareixences que acordi la comissió en exercici de les seves funcions i



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

també a aquelles que hagi pogut determinar l'acord del Ple de creació de la comissió per considerar-les com una actuació essencial o bàsica d'aquesta.

3.6. El procediment adequat per tramitar les propostes de creació de comissions d'investigació a l'empara de l'apartat 1 de l'article 67 RPC és el de les propostes de resolució, que es regeix pel que disposen els articles 167 i 168 del Reglament.

Barcelona, 12 d'abril de 2018

Antoni Bayona

Lletrat major

