

NOTA RELATIVA AL PROCEDIMIENTO A SEGUIR PARA EL DEBATE Y VOTACION DE LAS CONCLUSIONES DE LA SUBCOMISION SOBRE LAS CONSECUENCIAS DERIVADAS DEL HUNDIMIENTO DEL PRESTIGE. (COMISIÓN DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN, 13 DE JUNIO DE 2006)

FRANCISCO MARTÍNEZ VÁZQUEZ (\*)

---

(\*) Letrado de las Cortes Generales.

## ANTECEDENTES

- El 4 de junio de 2004 los Grupos Parlamentarios Socialista del Congreso y Mixto presentaron en el Registro del Congreso de los Diputados una solicitud de creación de una subcomisión sobre el seguimiento de las consecuencias derivadas del hundimiento del buque Prestige. Admitida a trámite y calificada la iniciativa por la Mesa del Congreso de los Diputados, se remitió a la Comisión de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- La Comisión de Agricultura, Pesca y Alimentación, en su sesión de 5 de octubre de 2004, acordó someter al Pleno de la Cámara la propuesta de creación de la subcomisión.
- El Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión de 25 de noviembre de 2004, acordó la creación de una subcomisión sobre el seguimiento de las consecuencias derivadas del hundimiento del Prestige en el seno de la Comisión de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- La subcomisión se constituyó el 20 de diciembre de 2004, y ha desarrollado sus sesiones de trabajo hasta el 28 de marzo de 2006. A partir de esa fecha se abrió el plazo para la presentación de conclusiones de los distintos grupos parlamentarios, finalizando dicho plazo el jueves 8 de junio a las 20:00 horas.
- Se han presentado propuestas de conclusiones por parte de los siguientes grupos parlamentarios: Grupo Parlamentario Socialista,

Grupo Parlamentario Popular, Grupo Parlamentario Catalán (CiU), Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV), Grupo Parlamentario IU-ICV y Grupo Parlamentario Mixto.

## 1. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS SUBCOMISIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Las subcomisiones que se constituyan como órganos de trabajo de las Comisiones del Congreso de los Diputados, se rigen, en primer lugar, por *la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 26 de junio de 1996, sobre el procedimiento de creación y reglas de funcionamiento de las subcomisiones en el seno de las Comisiones de la Cámara.*

- Para aquellos extremos de la composición y reglas de funcionamiento de las subcomisiones que no estén previstos en la Resolución anteriormente citada, se aplicarán las reglas de funcionamiento de las ponencias de la Cámara: *Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de desarrollo del art. 113 del Reglamento sobre designación y funciones de las ponencias, de 23 de septiembre de 1986.*
- Sin perjuicio de que las normas anteriormente citadas establecen el régimen jurídico básico de las subcomisiones de la Cámara, en muchos aspectos no existe una regulación detallada aplicable a este tipo de órganos; de ahí que dispongan de un considerable margen de flexibilidad y que se sujeten también a las prescripciones derivadas de los usos parlamentarios.

## 2. OBJETO DE LA SUBCOMISIÓN

- La subcomisión se constituyó con el siguiente objeto:
  1. Realizar una evaluación global del impacto económico de la catástrofe en el conjunto de la economía gallega y otras Comunidades afectadas.

2. En particular, conocer la evolución del impacto sobre la economía pesquera y extractiva para aportar recomendaciones y afrontar los problemas creados en el sector por los vertidos del Prestige.
  3. Analizar el impacto económico y social de las medidas aplicadas en relación con la catástrofe del buque Prestige y, singularmente, el cumplimiento de los criterios legalmente establecidos para la concesión de ayudas y subvenciones públicas.
  4. El impacto ecológico sobre el medio marino y su evolución.
- Con arreglo a este objeto, la subcomisión celebró las distintas comparecencias de expertos y afectados por la catástrofe y recabó la información y documentación precisa para extraer conclusiones y formular recomendaciones.

### 3. PLAZO DE LA SUBCOMISIÓN

- La subcomisión se constituyó con un plazo de dieciocho meses para finalizar sus trabajos. Dicho plazo termina el 20 de junio de 2006.
- A partir del 20 de junio de 2006 la subcomisión, como órgano de naturaleza temporal creado en el seno de la Comisión de Agricultura, Pesca y Alimentación, se extingue por expiración del plazo de vigencia acordado por el Pleno. No obstante, este plazo podría prorrogarse por el Pleno cuando los trabajos de la subcomisión así lo aconsejen, a juicio de la Mesa del Congreso y previa propuesta motivada de la Comisión de Agricultura, Pesca y Alimentación.

### 4. NATURALEZA Y LÍMITES DE LAS CONCLUSIONES QUE PUEDE ADOPTAR LA SUBCOMISIÓN

- Las subcomisiones se conciben como órganos internos de las Comisiones del Congreso de los Diputados para la realización de

un informe sobre asuntos concretos. Dicho informe versará, por tanto, sobre la materia que constituya el objeto de la subcomisión conforme al acuerdo del Pleno por el que se decide la creación de este órgano interno.

- Esta previsión elemental implica que en su trabajo las subcomisiones deben ceñirse al objeto material por el que fueron constituidas, sin perjuicio de que dicho objeto pueda concebirse en toda su extensión y con todas las materias conexas que se deriven del mismo. Desde esta perspectiva, la subcomisión sobre las consecuencias derivadas del hundimiento del Prestige, debe formular sus conclusiones en relación con la materia que constituye su objeto, conforme al acuerdo del Pleno del Congreso de los Diputados de 25 de noviembre de 2004:
  1. *Realizar una evaluación global del impacto económico de la catástrofe en el conjunto de la economía gallega y otras Comunidades afectadas.*
  2. *En particular, conocer la evolución del impacto sobre la economía pesquera y extractiva para aportar recomendaciones y afrontar los problemas creados en el sector por los vertidos del Prestige.*
  3. *Analizar el impacto económico y social de las medidas aplicadas en relación con la catástrofe del buque Prestige y, singularmente, el cumplimiento de los criterios legalmente establecidos para la concesión de ayudas y subvenciones públicas.*
  4. *El impacto ecológico sobre el medio marino y su evolución.*
- Una vez sentado lo anterior, podemos plantearnos **cuáles son los límites de las funciones que pueden desempeñar las subcomisiones y, en particular, los límites materiales del informe que deben aprobar:**
  - a) En primer lugar, parece evidente que las subcomisiones no podrán en ningún caso asumir competencias que no estén atribuidas a este tipo de órganos. Es innecesario, por tanto, apuntar que las subcomisiones no podrán ejercer ninguna competencia legislativa, en la medida en que su única función reconocida en nuestras normas parlamentarias es la *elaboración de un informe sobre un asunto concreto.*

- b) Mayor dificultad presenta definir el ámbito de competencias de las subcomisiones con respecto a otros órganos de la Cámara que se crean con carácter temporal para elaborar informes o conclusiones sobre asuntos concretos, como es el caso de las Comisiones de Investigación. Sin embargo, parece que ambos órganos parlamentarios presentan diferencias notables:
- Las Comisiones de Investigación están previstas en el artículo 76 de la Constitución Española y tienen un procedimiento específico de creación y unas reglas especiales de funcionamiento reguladas en el artículo 52 del Reglamento del Congreso de los Diputados.
  - Asimismo, la propia Constitución prevé que las conclusiones y el resultado de la investigación sean comunicados al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas.
  - En tercer lugar, la Constitución establece que es obligatorio para todos los ciudadanos comparecer a requerimiento de las Comisiones de Investigación, constituyendo la incomparecencia un delito tipificado en el artículo 502 del Código Penal.

Estas diferencias esenciales nos permiten afirmar que en ningún caso podrá una subcomisión arrogarse el ejercicio de funciones que están reservadas por la Constitución y el Reglamento del Congreso de los Diputados a las Comisiones de investigación. De hacerlo así, se produciría un claro fraude de ley, al permitir burlar por esta vía el procedimiento reglamentario previsto para la creación y funcionamiento de las Comisiones de Investigación.

- c) Mucho más complejo es, sin embargo, definir si existen límites materiales a las conclusiones de la subcomisión derivados de la necesaria conexión material con el objeto por el que ésta se crea. Al respecto, podemos hacer las siguientes precisiones:
- No existe un trámite reglamentario de admisión y calificación de las propuestas de conclusiones presentadas por

los distintos grupos parlamentarios. Esto significa que ningún órgano de la Cámara tiene atribuida la competencia de verificar que la materia a la que se refieran tales conclusiones se ajuste estrictamente al ámbito objetivo por el que fue creada la subcomisión.

- A mayor abundamiento, existe una sólida y reiterada doctrina del Tribunal Constitucional en relación con las funciones de calificación y admisión a trámite que ejerce la Mesa de la Cámara, afirmando que tales funciones han de limitarse a una verificación liminar de los requisitos jurídicos imprescindibles para que las iniciativas puedan ser tramitadas, sin poder realizar un control sobre el fondo de los asuntos ni, mucho menos, actuar con arreglo a criterios políticos o de oportunidad (SSTC 124/1995, 38/1999, 107/2001, 203/2001, 177/2002, 40/2003 y 208/2003, entre otras). Por tanto, si ésta es la doctrina que aplica la Mesa del Congreso de los Diputados en su función de admisión a trámite y calificación de iniciativas, con mayor razón habrá que entender que cuando no existe dicha función de admisión y calificación no será aceptable un rechazo *a priori* de las propuestas de conclusiones por el hecho de no ajustarse al objeto por el que fue creada la subcomisión.
- Lo anterior no significa, sin embargo, que la propia subcomisión no pueda reaccionar frente a propuestas de conclusiones que, con toda claridad, no se correspondan con el objeto por el que el órgano fue creado. Por el contrario, la razón de ser de la doctrina anteriormente citada del Tribunal Constitucional tiene como correlato necesario que sean los propios órganos parlamentarios los que realicen la verificación de contenido de las iniciativas que se someten a su conocimiento. Es decir, que es la propia subcomisión la que debe preservar el objeto por el que fue constituida frente a la posible incorporación de conclusiones extrañas a dicha materia o que desborden la finalidad por la que el órgano fue creado. En otras palabras, el hecho de que no exista un trámite previo de análisis del

contenido material de las propuestas de conclusiones para determinar si se corresponden o no con el objeto por el que se constituyó la subcomisión, no significa que la propia subcomisión, en el debate y votación de tales propuestas, no pueda aplicar un criterio estricto para excluir aquellas que no guardan relación con el informe sobre el asunto concreto que justificó la creación de la subcomisión. Por el contrario, parece adecuado que sea la propia subcomisión, en el debate y votación de las conclusiones, la que decida cuáles podrían quedar excluidas por ser ajenas a la materia sobre la que debe versar el informe.

#### 5. PROCEDIMIENTO PARA EL DEBATE Y VOTACIÓN DE LAS PROPUESTAS DE CONCLUSIONES EN LA SUBCOMISIÓN

- La sesión de la subcomisión que debe elaborar el informe de conclusiones se desarrollará conforme a las normas anteriormente citadas por las que se rige el procedimiento de este tipo de órganos. Esto significa que existe una gran flexibilidad en lo que al desarrollo del debate se refiere, con la única salvedad de que la votación se realizará, en todo caso, aplicando el criterio de voto ponderado que rige para la adopción de acuerdos en las ponencias. La ponderación de votos se ajustará a la importancia numérica de los grupos parlamentarios en el Pleno:

GRUPO PARLAMENTARIO	VOTOS
Socialista	164
Popular	148
Catalán (CiU)	10
ERC	8
Vasco	7
IU-ICV	5
CC-NC	3
Mixto 5	



- En cuanto al orden de intervenciones, no existe una regla estricta en este sentido, de manera que las intervenciones en la subcomisión podrían hacerse de forma flexible y sin sujeción a un orden preestablecido o bien aplicarse la regla general de intervención de los portavoces de los Grupos Parlamentarios en orden decreciente a su importancia numérica en el Pleno.
  - Por lo que se refiere a la votación de las propuestas de conclusiones, podrán hacerse de manera conjunta las votaciones de todas las propuestas de cada grupo parlamentario o votar tales propuestas de manera separada o mediante agrupación de materias homogéneas que figurarán después bajo una misma rúbrica en el informe final.
  - Como consecuencia de las votaciones, la subcomisión aprobará un informe que será elevado a la Comisión de Agricultura, Pesca y Alimentación.
  - Los Grupos Parlamentarios podrán hacer constar su parecer discrepante con el informe de la subcomisión mediante la formulación de **votos particulares**. Tales votos particulares se elevarán también a la Comisión de Agricultura, Pesca y Alimentación para su debate y votación. Es conveniente que la subcomisión establezca un plazo para que los grupos comuniquen los votos particulares que desean someter a debate en la Comisión.
6. PROCEDIMIENTO PARA EL DEBATE Y VOTACIÓN DEL INFORME DE LA SUBCOMISIÓN Y DE LOS VOTOS PARTICULARES EN LA COMISIÓN DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN
- El debate del informe aprobado por la subcomisión se iniciará en la Comisión de Agricultura, Pesca y Alimentación con la presentación del mismo por uno de los miembros de la subcomisión.
  - A continuación intervendrá un representante de cada uno de los Grupos Parlamentarios que hayan presentado votos particulares.
  - Seguidamente intervendrán los representantes de los grupos que no hayan formulado votos particulares.

- La duración de cada una de estas intervenciones no podrá exceder de quince minutos.
  - Podrán presentarse propuestas de transacción entre el informe de la subcomisión y los votos particulares.
  - Las votaciones se ordenarán de tal forma que se voten en primer lugar los votos particulares presentados por los Grupos Parlamentarios de menor a mayor, seguidamente las propuestas transaccionales y, finalmente, el informe de la subcomisión. El informe de la subcomisión podrá someterse a votación en su integridad o de manera fraccionada, cuando los portavoces comuniquen a la Presidencia las votaciones separadas que desean efectuar.
  - Se publicarán en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el informe de la subcomisión, los votos particulares y el texto aprobado por la Comisión.
7. PROCEDIMIENTO PARA EL DEBATE Y VOTACIÓN DEL DICTAMEN DE LA COMISIÓN SOBRE EL INFORME DE LA SUBCOMISIÓN EN EL PLENO DE LA CÁMARA
- De manera **excepcional** la Mesa del Congreso de los Diputados, a propuesta de la Comisión, y previa audiencia de la Junta de Portavoces, podrá acordar que el informe de la subcomisión sea debatido en el Pleno de la Cámara.
  - En tal caso, el debate previo en la Comisión concluirá con la aprobación de un **dictamen** abriéndose desde entonces un plazo de cuarenta y ocho horas para que los Grupos Parlamentarios comuniquen si desean mantener alguno de los votos particulares formulados, y no incorporados al dictamen, para el debate en Pleno.
  - El debate y votación en el Pleno se referirá también a los votos particulares y al dictamen aprobado por la Comisión sobre el informe de la subcomisión.

Congreso de los Diputados, 13 de junio de 2006.  
Francisco Martínez Vázquez.— Letrado de la Comisión de Agricultura, Pesca y Alimentación.