

NOTA SOBRE LA NATURALEZA DE LA COMISION
DE CONTROL DE LA ACTUACION DE RNE, RCE y TVE,
ESTABLECIDA EN EL ARTICULO 26 DE LA LEY 4/1980
SOBRE EL ESTATUTO DE LA RADIO Y LA TELEVISION

I. ANTECEDENTES

De los antecedentes resulta lo siguiente:

- 1.º) Al comenzar la I Legislatura constitucional, se constituye en mayo de 1979 la Comisión permanente de Cultura, con competencia entre otras sobre las cuestiones relativas a radio y televisión, como consecuencia de la aplicación del artículo 43 del Reglamento de la Cámara, puesto que en el Ministerio de Cultura se hayan encardinados los servicios públicos referentes a la radio y la televisión.
- 2.º) En aplicación de un acuerdo de la Mesa, que traía causa de un acuerdo adoptado por el Pleno de la Legislatura Constitucional el 21 de diciembre de 1978, se constituyó asimismo con fecha 31 de mayo de 1979 la Comisión de Investigación sobre RTVE a fin de determinar los posibles casos de corrupción que se hubieran producido en el Medio. Esta Comisión comenzó a ejercer sus funciones el 14 de febrero de 1980, sin que haya llegado todavía a emitir el correspondiente informe.
- 3.º) Por otra parte, el Gobierno ratificó la presentación del Proyecto de Ley sobre el Estatuto Jurídico de la Radio y la Televisión igualmente al comienzo de la Legislatura. Este Proyecto se ha convertido en la Ley 4/1980, siendo importante resaltar alguna de sus peripecias a los efectos de la presente nota:

A) El artículo 27 del Proyecto tenía la siguiente redacción:

«Se constituirá una Comisión parlamentaria del Congreso de los Diputados, designada por los grupos parlamentarios de tal modo que quede asegurada una representación equilibrada según porcentaje de los grupos políticos. La Comisión ejercerá el control a posteriori de la actuación de RNE, RCE y TVE, de tal modo que el ejercicio de tal control no pueda impedir el normal funcionamiento de los medios.»

B) La Ponencia del Congreso modificó el texto, llevándolo al artículo 26, con arreglo al siguiente tenor literal:

«Se constituirá una Comisión parlamentaria del Congreso de los Diputados de conformidad con lo que disponga el Reglamento de la Cámara. Esta Comisión ejercerá el control de la actuación de RNE, RCE y TVE de tal modo que no impida el funcionamiento de los medios.»

Esta última redacción se mantiene en el Dictamen de la Comisión del Congreso y en el Dictamen del Pleno.

C) En el Senado se presentó a este artículo la enmienda 25 del Grupo parlamentario de UCD que respondía al propósito de que la Comisión parlamentaria fuese mixta, esto es, compuesta de Diputados y Senadores, así como a la finalidad de calificar de «normal» el funcionamiento de los medios objeto de control, RNE, RCE y TVE. Lo primero se aprobó por la Comisión, que rechazó en cambio la inclusión del término «normal». El criterio de la Comisión fue mantenido por el Pleno del Senado a través de la oportuna enmienda.

D) De regreso al Congreso de los Diputados, la enmienda de la Cámara Alta en el sentido de que la Comisión de Control fuera una Comisión mixta, resultó rechazada, de modo que quedó como definitivo el texto del artículo 26 según la redacción que le dio la Ponencia del Congreso según el texto más arriba transcrito.

4.º) La Comisión de Control de referencia, previo acuerdo de la Mesa del Congreso, quedó constituida el 16 de abril de 1980.

II. PROBLEMA QUE SE PLANTEA

Teniendo en cuenta los antecedentes expuestos, dentro del sistema constitucional en vigor, se trata de determinar cuál es la naturaleza de la Comisión de Control creada de conformidad con el artículo 26 de la Ley 4/1980, y de determinar asimismo cuál es el alcance de las funciones de la misma.

III. CRITERIO QUE SE MANTIENE

En primer lugar, es necesario dejar bien claro que el criterio, que figuraba en el artículo 27 del Proyecto de Ley remitido por el Gobierno fue modificado. Dejando aparte el hecho de que el control previsto se ejerce sobre RNE, RCE y TVE, y no sobre el ente público RTVE, según el artículo 26 de la Ley, las modificaciones comprenden dos aspectos principales: por una parte, ya no se trata necesariamente de una Comisión especial, sino que puede ejercer las funciones de control de referencia una Comisión permanente u ordinaria del Congreso; por otro lado, el control a ejercer no se configura ya como un control a posteriori, sino como un control de carácter general.

En segundo lugar, no cabe duda de que la función que tiene que desempeñar la Comisión especial creada al efecto es una función de control, si bien el expresado carácter de Comisión especial que se le ha conferido plantea el doble problema del alcance del control que tienen que ejercer y del procedimiento o procedimientos por los cuales el mismo control se ejerce.

De este modo son dos los aspectos que requieren alguna aclaración:

1) *Aspecto material: funciones de control que ha de ejercer la Comisión*

La función de control viene establecida en el artículo 66.2 de la Constitución cuando dispone que «las Cortes Generales ... controlan la acción del Gobierno ...». Ahora bien, la Constitución no define en qué puede consistir tal control, aunque del sistema constitucional, con ayuda de la doctrina iusconstitucionalista, cabe deducir su significado esencial. Simplificando en extremo los términos en que se plantea este complejo problema, el control se concibe bien como dominio, bien como fiscalización.

Concebido el control como dominio, lo que corresponde específicamente a la concepción británica, las Cortes Generales, y en nuestro caso el Congreso de los Diputados, serían una institución política de control al Gobierno adoptando medidas que resulten vinculantes para éste. Este poder de autorizar o de impedir al Gobierno determinados actos se pone de manifiesto tanto en el ámbito legislativo y financiero, como en el terreno más difuso de la acción del mismo por otros medios, de los cuales los más sobresalientes son la aprobación de una moción de censura o la denegación de una cuestión de confianza.

Concebido en cambio el control como fiscalización, el Congreso de los Diputados es un órgano constitucional que verifica el regular funcionamiento del Gobierno, poniendo de relieve todas las desviaciones de la legalidad o de la oportunidad de la acción gubernamental ante la opinión pública. Esta concepción es la preponderante entre los franceses y se manifiesta con procedimientos menos rigurosos que en la de raigambre británica, tales como peticiones, preguntas, interpelaciones y proposiciones no de ley.

En realidad, cabe reconducir a un concepto unitario la idea de control, considerándolo como toda relación de poder entre los órganos del Estado, puesto que no puede desecharse el hecho de que el control lo ejerce asimismo, al menos indirectamente, el Gobierno sobre el Parlamento, circunstancia que se pone de relieve, por ejemplo, en el artículo 89.1 de nuestra Constitución cuando establece que «la tramitación de las proposiciones de ley se regulará por los Reglamentos de las Cámaras, sin que la prioridad debida a los Proyectos de Ley impida el ejercicio de la iniciativa legislativa (parlamentaria)», lo que es la consagración del principio de liderazgo del ejecutivo. Este reconocimiento de que el régimen parlamentario es un régimen de colaboración de poderes, en esencia el legislativo y el ejecutivo, implica tanto este liderazgo gubernamental como aquel control parlamentario sobre el Gobierno.

Tratando de aplicar a la Comisión objeto de la presente nota las anteriores consideraciones, parece que las funciones de la misma no alcanzan al terreno legislativo por no tratarse de una Comisión legislativa. En cuanto al control, concebido como dominio, es decir, como poder de autorizar o de impedir algo al ejecutivo dando órdenes que establezcan de una manera precisa una conducta concreta, se deduce claramente de los artículos 112 a 114 de la Constitución (cuestión de confianza y moción de censura) que corresponden al Pleno de la Cámara.

Por consiguiente, parece deducirse de todo lo dicho que el control que ha de ejercer la Comisión especial creada es un control de fiscalización de la actuación de unos servicios del Gobierno, tales como los relativos a la radio y la televisión. Se trata de una inspección, intervención o verificación de la actividad del ente, con lo cual se ejerce una influencia sobre el mismo, pero sin establecer la conducta precisa que ha de seguir.

Hay que añadir que esta función de control fiscalización es constitucionalmente una función de las Cortes Generales y de cada Cámara en particular, de manera que la Comisión especial continúe siendo un órgano instrumental de la Cámara entera para ejercer tal competencia, de tal modo que sus actuaciones puedan agotarse en la Comisión misma, de acuerdo con lo que establece el Reglamento de la Cámara, o bien puedan dar lugar a propuestas que formula al Pleno a fin de que adopte los acuerdos que estime pertinentes.

Resulta, por otra parte, indispensable resaltar la acumulación de funciones de control sobre los medios radiofónicos y televisivos, en virtud de la estructura que establece la propia Ley 4/1980. En efecto, se crea un Consejo de Administración cuyos miembros son elegidos para cada Legislatura, la mitad por el Congreso y la mitad por el Senado, mediante mayoría de dos tercios de cada Cámara aunque las personas que hayan de formar parte del Consejo deben ser elegidas en atención a sus «relevantes méritos profesionales», no cabe duda de que, dada la mayoría exigida para la elección, existe una orientación política, aun cuando ésta tendrá más de Estado que de Gobierno. Las funciones del Consejo de Administración son en algún caso ejecutivas, pero en otros son fundamentalmente fiscalizadoras y orientadoras del funcionamiento del ente público RTVE (véase artículo 8.º). Además, la propia Ley crea unos Consejos asesores de cada uno de los medios RNE, RCE y TVE (artículo 9.º), asesoramiento que en buena medida consiste en una labor orientadora que puede ejercer influencia en la marcha de los medios. En fin, el artículo 23 de la reiterada Ley 4/1980 dispone que durante las campañas electorales se aplicará un régimen especial, conferido a la Junta Electoral Central, la cual se convierte en tales períodos en un nuevo órgano de control. Esta misma Junta ve ampliadas sus facultades por la Ley 14/1980 de 18 de abril sobre Régimen de Encuestas Electorales (artículos 3.º, 4.º y 6.º).

Antes de terminar con este apartado, conviene recordar la necesidad de coordinar el funcionamiento de la Comisión de Control en ejercicio de la competencia que pueda corresponder a la Comi-

sión de Cultura y a la Comisión de Investigación sobre RTVE. Es verdad que el artículo 26, a diferencia de lo que postulaba el correspondiente precepto del Proyecto del Gobierno, no imponía la necesidad de crear una Comisión especial, pero la Cámara ha optado por esta solución, con la consecuencia de vaciar a la Comisión de Cultura de las competencias que en otro caso le hubieran correspondido en materia de radio y de televisión. En cuanto a la Comisión de Investigación sobre RTVE, resulta a veces más difícil delimitar sus funciones, sin embargo, está claro que, como tal Comisión de investigación, tiene como objetivo específico uno para el cual se ha creado y, en consecuencia, todo lo que se refiere a la determinación de posibles casos de corrupción en RTVE corresponderá a ésta y no a la Comisión especial de Control.

2) *Aspecto formal: procedimientos por los que se cumple la función de control*

El hecho de que la Comisión sea especial y de que definición legal de sus funciones sea tan genérica («ejercerá el control de la actuación de RNE, RCE y TVE de tal modo que no impida el funcionamiento de los medios»), plantea el grave problema de cuáles son los procedimientos por los cuales ha de discurrir su actividad. En ausencia de normas especiales que regulen el funcionamiento de Comisiones especiales, lleva a considerar la adecuación o no de los procedimientos parlamentarios de carácter ordinario. Si se entiende que tales procedimientos ordinarios, esto es, las preguntas, las proposiciones no de ley y, en su caso, las mociones consecuencia de interpelaciones, constituyen cauces idóneos para formalizar la actividad de la Comisión con el resultado de ejercer una influencia en que consiste el control de la actuación de RNE, RCE y TVE, puede afirmarse que aquéllas son las técnicas parlamentarias en las que debe apoyarse, sin perjuicio de la aplicación del artículo 34 del Reglamento provisional de la Cámara, que habilita a la Comisión para recabar del Gobierno, a través del Presidente del Congreso, los datos y antecedentes necesarios para el mejor desarrollo de su trabajo, así como para requerir la presencia de autoridades y funcionarios públicos competentes por razón de la materia objeto de debate o a personas de dentro o fuera del Congreso con la misma finalidad.

IV. CONCLUSIONES

En virtud de las consideraciones expuestas, es posible establecer las siguientes conclusiones:

- 1.^a) La naturaleza de la Comisión especial es la de una Comisión de Control en el sentido de ser competente para fiscalizar la actuación de RNE, RCE y TVE.
- 2.^a) La Comisión puede adoptar acuerdos o proponer al Pleno de la Cámara la adopción de acuerdos.
- 3.^a) Los procedimientos parlamentarios que ha de seguir en el ejercicio de sus funciones son los procedimientos ordinarios previstos en el Reglamento de la Cámara: preguntas, proposiciones no de ley y, en su caso, mociones consecuencia de interpelaciones, a cuyo fin puede recabar del Gobierno, a través de la Presidencia del Congreso, los datos y antecedentes necesarios para el desarrollo de su trabajo, la presencia de autoridades y funcionarios competentes o de otras personas.
- 4.^a) La Comisión especial no es competente en materia legislativa ni respecto de la investigación de posibles casos de corrupción en RTVE, por estar atribuidas tales funciones, respectivamente, a la Comisión de Cultura y a la Comisión de Investigación sobre RTVE.

Palacio del Congreso de los Diputados, a 28 de abril de 1980.