

Capítulo II. Origen y evolución del sistema de comisiones en Europa y Estados Unidos	49
1. Secciones y comisiones	49
2. Las secciones de la Asamblea francesa y su influencia en los parlamentos europeos	52
3. Las comisiones en el Parlamento de Westminster	53
4. Las comisiones parlamentarias en los Estados Unidos de América	57

CAPÍTULO II. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE COMISIONES EN EUROPA Y ESTADOS UNIDOS

Cuanto más numerosa es una asamblea, tanto menos idónea es para ciertas tareas.

Jeremy Bentham

Si el Parlamento en asamblea es la manifestación de la dinámica constitucional del siglo diecinueve, el Parlamento en comisión es la figura organizativa predominante en el constitucionalismo contemporáneo.

Leopoldo Elia

I. SECCIONES Y COMISIONES

En los inicios del régimen constitucional, el Parlamento se organizó de acuerdo con la idea de asamblea única (colegio único), pero esta forma organizativa presentó, como es fácil de comprender, muchos inconvenientes desde el punto de vista funcional y operativo. El trabajo era lento, el análisis superficial y la deliberación difícil; es por ello que el principio de división del trabajo tuvo, necesariamente, que llegar al Parlamento a efecto de contribuir a que la institución fuese más dinámica y funcional; fue entonces cuando la mayor parte de los parlamentos se organizaron en secciones y/o comisiones.⁶⁵

⁶⁵ Es necesario dejar claro que la eficacia no lleva de por sí a la división del Parlamento en comisiones. "La lógica de la eficacia sí impone seguramente la necesidad de que para llevar a cabo la tarea legislativa, el Parlamento se organice de tal modo que se separan la etapa de análisis de la de discusión y decisión y que, en la medida en la que la primera de ellas no exige la actuación simultánea de todos los parlamentarios en sesión conjunta, para llevarla a cabo el Parlamento se divida en fracciones que

El sistema de secciones,⁶⁶ de origen francés que durante el siglo XIX tuvo su época de esplendor, era una división del trabajo realmente elemental. Consistió en dividir al Parlamento en dos, tres, cuatro o más secciones, integradas cada una de ellas por igual número de miembros cuya asignación a una u otra sección se hacía por un procedimiento objetivo, es decir, sin relevancia política.⁶⁷

Simultáneamente, todas las secciones estudiaban los asuntos que se trataban en el orden del día y después de la deliberación cada una de ellas nombraba un relator de mayoría y otro de minoría, la deliberación del Parlamento se iniciaba con la exposición de las relaciones de las distintas secciones.

En un intento por conciliar dos principios importantes en la organización parlamentaria, como son, por un lado, la agilidad funcional y, por otro, el principio de igualdad, desde finales del siglo pasado, e incluso ya entrado el presente, el sistema de secciones fue sustituido por el régimen de comisiones que surgiría en el Parlamento inglés.

La creación de las comisiones supone, en cierta medida, la quiebra del principio de igualdad en aras del principio de división del trabajo, esto es, de especialización. Las comisiones no son, como las secciones, simples divisiones para la organización del trabajo con el fin de hacer más fácil el análisis en común de los textos o incluso un primer debate sobre ellos, sino estructuras diferenciadas en razón de la tarea realizada. Todas las secciones hacían lo mismo, aunque lo hicieran simultáneamente y con resultados distintos; las comisiones tienen, por el contrario, tareas diferenciadas, son órganos especializados, con independencia de que sean o no permanentes.

permitan a la vez mayor eficacia y mayor rapidez”. Rubio Llorente, Francisco, “Las comisiones parlamentarias”, *Las comisiones parlamentarias*, Vitoria, Parlamento Vasco, 1994, p. 214.

⁶⁶ Maravall las describe así: “Llámase secciones (*bureaux y uffici*) [a] los grupos en que se distribuyen todos los miembros de una cámara por medio del azar o de otra manera mecánica, con el fin de realizar un estudio previo y somero de los asuntos o de hacer ciertas designaciones”. *Los reglamentos de las cámaras legislativas y el sistema de comisiones*, Madrid, s. p. i., 1947, pp. 61-62.

⁶⁷ Por ejemplo, el orden alfabético de los apellidos, lo que evidentemente garantizaba la absoluta igualdad entre todos los parlamentarios. *Cfr.* Rubio Llorente, Francisco, “Las comisiones parlamentarias”, *Las comisiones parlamentarias...*, *cit.*, p. 214. Incluso la suerte servía para la creación de las secciones, *vid.*, artículo 17 del Reglamento Español del Congreso de los Diputados, de 14 de febrero de 1838, que establecía: “[...] se dividirán por ‘suerte’ en siete secciones de igual número todos los diputados presentes, y los que entren después serán destinados a la sección que les corresponda por turno”. *Vid. Reglamentos del Congreso de los Diputados y de las Cortes*, Madrid, Secretaría de las Cortes, 1977, p. 142.

Como señala Rubio Llorente, “lo que hace cada comisión, los temas que estudia, las cuestiones de las que se ocupa, no coinciden con lo que hacen los demás. Los miembros de la comisión son especialistas”.⁶⁸ Dicha especialización no deriva, sin embargo, de su formación anterior, aunque ésta puede ser tomada en consideración a la hora de designarlos, sino de la tarea que llevan a cabo en el seno de la propia comisión.

Lo cierto es que en la actualidad nadie entendería un Parlamento sin comisiones, éstas han llegado a convertirse, como sostiene Sánchez Agesta,⁶⁹ en “órganos naturales” de las cámaras parlamentarias.⁷⁰ Amerita recordar aquí la idea según la cual el Parlamento contemporáneo es el Parlamento de comisiones frente a la asamblea del siglo XIX, que trabajaba generalmente en pleno.⁷¹

Aunque en todos los parlamentos puede apreciarse una evolución similar en la aparición de las comisiones vamos a centrar nuestro examen histórico en los tres que parecen más relevantes. Nos referiremos, por un lado y muy brevemente, a las secciones en la Asamblea Francesa y a su influencia en los parlamentos europeos; por otro lado, al sistema inglés, en donde se encuentra el antecedente más remoto de las comisiones parlamentarias; por último, al sistema de comisiones de los Estados Unidos, ya que ha sido en este país en donde las mismas se han desarrollado de una manera muy especial.

Estas pinceladas sobre el origen y evolución de las comisiones en estos parlamentos no sólo servirán para darnos cuenta de las influencias que en el tema de la división del trabajo parlamentario se ha experimentado en los diversos ordenamientos constitucionales, sino, sobre todo, para empezar a diferenciar, de la manera más clara posible, la figura de las comisiones de investigación de otras comisiones similares o afines que se han presentado

⁶⁸ Cfr. Rubio Llorente, Francisco, “Las comisiones parlamentarias”, *Las comisiones parlamentarias...*, cit., p. 215.

⁶⁹ Sánchez Agesta, Luis, “Comisiones Parlamentarias”, *Nueva Enciclopedia Jurídica Seix*, Barcelona. Seix, 1952, t. IV, p. 453.

⁷⁰ Resulta muy ejemplificativo destacar cómo, durante el desarrollo del parlamentarismo han tenido cabida en las asambleas representativas las más curiosas comisiones parlamentarias, v. g. el artículo 69 del Reglamento Español del Congreso de los Diputados, de 24 de mayo de 1918, que regulaba la creación de una comisión de doce individuos, cuando ocurriera el fallecimiento de algún diputado para acompañar sus restos a su última morada. Cfr. *Reglamentos del Congreso de los Diputados...*, cit., p. 339. Otra comisión curiosa fue la creada en el Parlamento inglés, cuya finalidad era preparar el ambigü. Cfr. Sir Courtenay P., Ilbert, *El Parlamento. Su historia, constitución y práctica*. Barcelona-Buenos Aires, Labor, 1930, p. 121.

⁷¹ Cfr. Tosi, Silvano, *Derecho parlamentario*, México, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados, LVI Legislatura, 1996, p. 139.

y se presentan en la evolución del parlamentarismo; así también, nos ayudará a fijar el momento y la manera en que las mismas empezaron a funcionar. Empecemos este recorrido que resultará ilustrativo porque nos ayudará a conocer la estructura de diversos parlamentos, su organización y funcionamiento, así como la relevancia de las comisiones parlamentarias.

2. LAS SECCIONES DE LA ASAMBLEA FRANCESA Y SU INFLUENCIA EN LOS PARLAMENTOS EUROPEOS

La tendencia de la Asamblea francesa a constituir comisiones o comités se percibió desde el momento mismo de la instauración de la Asamblea Constituyente de junio de 1789, ya que dos días después de establecerse la misma, 19 de junio, se nombraron cuatro *comités de travail* por los *bureaux*. Así pues, las comisiones parlamentarias pasaron a ser una institución tradicional del sistema político francés, si bien en algunas ocasiones suprimidas ya que su evolución no fue, precisamente, rectilínea.⁷²

El pensamiento liberal e individualista de la época sería un factor determinante para suprimir a las comisiones en la Asamblea francesa.⁷³ Al entender que no eran necesarios cuerpos intermedios con vinculaciones duraderas en el seno de los parlamentos,⁷⁴ nacería el modelo o sistema de *bureaux*, secciones o subdivisiones de las cámaras, que muy pronto se extendería a gran parte del continente europeo. En Bélgica y en los Países Bajos se les conoció como *Afdelingen*, en la Alemania del II Reich como *Abteilungen* y en España por *secciones*.⁷⁵ Todas ellas (las secciones) discutían, como ya hemos señalado, simultáneamente el mismo asunto; era una especie de *committees of the whole house* inglés dividido varias veces.

En Francia, las comisiones parlamentarias no se consolidarían sino hasta la promulgación de la Constitución de 1848 y durante las III y IV repúblicas.

⁷² Vid. Prélot, Marcel. *Droit parlementaire français*, París, 1957-1958. t. I, p. 102.

⁷³ Incluso la Constitución del Directorio del año III, quiebra rotundamente el sistema de comisiones parlamentarias, al disponer expresamente en su artículo 67 la prohibición absoluta de formar comités permanentes, reconociendo expresamente la posibilidad de formar comisiones especiales encargadas de un objeto determinado, las cuales se disolvían tan pronto como se hubiera terminado su misión.

⁷⁴ En España, las Cortes siguieron funcionando por secciones hasta ya entrado el presente siglo. Vid. sobre el tema Maravall, José Antonio, *op. cit.*, p. 63.

⁷⁵ Cfr. Villacorta Mancebo, Luis. *Hacia el equilibrio de poderes: comisiones legislativas y robustecimiento de las Cortes*, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Valladolid-Caja de Ahorros y M. P. de Salamanca, 1989. p. 114.

En tanto que en la V República, el decaimiento de la importancia del Parlamento llevó consecuentemente al debilitamiento de las comisiones y sus labores se vieron reducidas a tareas puramente técnicas. Desde 1958 hay seis comisiones permanentes en cada cámara por limitación expresa del texto constitucional según dispone el artículo 43, y obedecen a los mismos principios de organización y competencia en ambas. Su tarea fundamental consiste en llevar a buen fin proyectos de ley puestos a su disposición, pero sus tareas son esencialmente preparatorias (e incluso auxiliadas por subcomisiones técnicas) a las que desempeña el pleno. No obstante, las reformas que se hicieran al Reglamento de la Asamblea en octubre y diciembre de 1969, ha propiciado la constitución de comisiones especiales.

3. LAS COMISIONES EN EL PARLAMENTO DE WESTMINSTER

Se ha repetido con tanta insistencia la frase “madre de todos los parlamentos” cuando se hace referencia al Parlamento de Westminster, que cualquiera se abstiene de repetirla. Sin embargo, expresa una gran realidad histórica. Es un hecho que la Constitución y los procedimientos de las legislaturas en casi todos los países han sido copiados directa o indirectamente o, al menos, basadas en ideas sugeridas por el tipo inglés.

El Parlamento inglés ha sido siempre un guardián constante de sus funciones sobre todo de la función legislativa, de la cual debe ejercer siempre lo esencial de la misma, sin delegar poder efectivo a otros cuerpos, incluso creados en su propio seno y por él mismo. Pese a lo anterior, esta asamblea no ha podido eludir un proceso, inevitable, de la división del trabajo parlamentario que la abundante carga de asuntos ha acentuado en el transcurso del tiempo y ha tenido que ir evolucionando, en la medida en que el tiempo se lo ha exigido.

Diversos autores suelen coincidir que fue en la Inglaterra de 1340 cuando por vez primera se hacía alusión, en un documento, a una comisión parlamentaria.⁷⁶ Desde su aparición y hasta 1547, el Parlamento británico desa-

⁷⁶ Es el antecedente más remoto de las comisiones no permanentes y, quizá por extensión, de las comisiones de investigación. Cfr. Redlich, Joseph, *The procedure of the House of Commons*, Londres, Archibald Constable, 1908, t. II, p. 204. Sin embargo, hay que tener en cuenta la precisión que hace Friedrich en el sentido de que la palabra “committee” se utiliza en el primer lenguaje parlamentario no tanto para designar un cuerpo colegiado cuanto para referirse a cada miembro al que la cámara le confiaba un encargo. *Gobierno constitucional y democracia*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1975, pp. 158 y ss.

rolló la práctica de los *select committees* o comisiones especiales⁷⁷ para, a partir del inicio del siglo XVII (1607), comenzar a utilizar la comisión de cámara entera y dar entrada, más tarde, al sistema de comités permanentes, que derivó de las reformas de la década de 1880-1890.

Durante el presente siglo, el Parlamento anglosajón experimentaría diversas reformas. La primera de ellas, en 1907, trasformaría considerablemente las actividades cotidianas del Parlamento de Westminster, a ella le sucederían otras muy diversas que irían configurando el actual rostro del Parlamento inglés.⁷⁸

Las comisiones parlamentarias, creadas en el seno del Parlamento anglosajón según ha señalado Fraga Iribarne, siguiendo a Lord Hemmingford, hasta antes de la reforma de 1907, podían dividirse en “comisiones de toda la cámara⁷⁹ y otras comisiones”.

Los primeros *committees of the whole house* fueron los comités de toda la cámara o de la cámara entera, institución típicamente británica, que se caracteriza porque podían tomar parte en ellos cualquier miembro del Parlamento que así lo solicitara, diferenciándose del pleno sólo en la presidencia (que no era ejercida por el *speaker*), en las reglas del debate (que son más flexibles) y en ciertas manifestaciones rituales (la maza, como símbolo del poder de la cámara, se colocaba más abajo).⁸⁰

Dos eran los momentos en los que se constituían los *committees of the whole house*, a saber: cuando la materia no iba a discutirse, es decir, que existía consenso en torno a la misma; y cuando la cuestión era tan importante que los miembros del Parlamento consideraban que debía revisarse la labor de las comisiones de la Cámara de los Lores.⁸¹ La gran flexibilidad de este “comité” permitía que todos los miembros del Parlamento pudieran contribuir y aportar algo a la discusión.

⁷⁷ Hay rastros también de las comisiones constituidas en los parlamentos Tudor creadas durante el siglo XVI. Cfr. *The Tudor Parliaments. Crown, Lords and Commons, 1485-1603*, Londres-New York, Logman, 1986, p. 27.

⁷⁸ Datos muy importantes sobre la evolución del Parlamento inglés podemos encontrarlos en Felicetti, Francesco, *Evoluzione storica del Parlamento Inglese*, Pellegrini, 1983.

⁷⁹ El fundamento de este comité, más que práctico es de tipo histórico, ya que de esta manera la cámara aseguraba su independencia de la tutela del poder real, del que el *speaker* —un oficial real— era su representante. Cfr. Sir Courtenay P., Ilbert, *op cit.*, pp. 29 y ss.

⁸⁰ Estos comités plenarios se constituían para considerar proyectos de ley o para asuntos financieros, por ejemplo: presupuestos (*Committee of Supply*) o impuestos (*Committee of Ways and Means*). Cfr. Fraga Iribarne, Manuel, *El Parlamento británico*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1960, p. 222.

⁸¹ Cfr. Crick, Bernard, *The Reform of Parliament*, Londres, Weidenfel and Nicolson, 1968, p. 83.

Los otros comités tenían composición restringida, no pudiendo tomar parte en los trabajos de los mismos más que los parlamentarios designados al efecto. Estos comités podían ser tres: *general standing committees*, *sessional committees* y *select committees*.

El *general standig committees* fue el comité en donde todos los proyectos legislativos eran revisados, a menos que el pleno solicitara su envío a un comité especial, cosa que sólo ocasionalmente sucedía.

Normalmente había siete *general standig committees*, pero el número podía variar según las necesidades; uno de ellos estaba reservada para los *bill private*, fuera de este tipo no existía ninguna otra especialidad en razón de la materia, por lo cual las leyes les llegaban arbitrariamente de acuerdo con el calendario y el desarrollo del trabajo parlamentario. Hasta 1960 estaban compuestos por veinte miembros, posteriormente su composición se hizo más flexible. Para ello era necesario que el portavoz solicitara al presidente de la cámara la integración de un *general standig committees*, con mayor número de miembros (que oscilaba entre los veinte y cincuenta); esta práctica favoreció la especialización de los miembros por materias. Aunque en realidad, como señala Crick, la verdadera razón de buscar la especialización, fue que no encontraban miembros suficientes para trabajar en los comités.⁸²

Sin embargo dos comités nunca tuvieron problemas de personal. El Gran Comité para Escocia, constituido por todos los miembros escoceses del Parlamento y diez o quince miembros más para mantener el equilibrio entre partidos, y el Comité Permanente para Escocia,⁸³ integrado por treinta miembros escoceses nominados para cada ley y no más de veinte miembros del Parlamento, nombrados en atención a sus cualidades y proporcionalidad entre los partidos.

Hay que señalar que este tipo de comités no tenían poderes ejecutivos, ni podían llamar personas o requerir papeles, como tampoco podían debatir o discutir materias que no tuvieran que ver con el texto de la ley que estaban debatiendo y, por tanto, no podían entrar en controversias políticas. Sin embargo esto, que estaba prohibido, se convirtió en regla general a partir de 1906 y los *general standig committees* fueron la manera normal de tratar los asuntos políticos.

⁸² *Idem*, pp. 87-88.

⁸³ Las funciones principales de este comité fueron la tramitación de los presupuestos, de las leyes exclusivamente aplicables y las sesiones especiales sobre asuntos de Escocia.

Los *sessional committees* o comités especiales de sesión, como su nombre lo indica, eran comités designados para el transcurso de una legislatura o para el estudio de un aspecto particular, pero su duración, muchas veces, era prolongada para todo el periodo de sesiones por nuevas resoluciones de las siguientes. Sus tareas no eran propiamente legislativas, sino organizativas.⁸⁴

Finalmente, los *select committees* que, como ya hemos señalado, constituyeron la primera de las formas en que el Parlamento inglés comenzó a operar, son los más antiguos de la Cámara Baja inglesa y eran comités no permanentes constituidos para un trabajo específico que se extinguían al término del mismo. Coinciden en lo general con las comisiones especiales continentales.⁸⁵

El objeto fundamental de la reforma de 1907 fue buscar el reforzamiento de los *standing committees* y en consecuencia se experimentaría una descarga considerable de trabajo para los *select committees*. A partir de entonces los primeros realizarían una deliberación más precisa y profunda sobre los proyectos de ley, pero siempre atendiendo a las instrucciones del pleno, no pudiendo sustituir el proyecto que se discutía con un contraproyecto propio, ni siquiera enmendar las partes esenciales del mismo. Se trataba más de comités técnicos que de comités deliberantes.

Con el reforzamiento de las labores de los *standing committees*, se introdujo también el principio de publicidad de los debates en los comités, frente a la costumbre de que en los *select committees* aquéllos no eran nunca públicos. Por lo que hace a estos últimos, desde entonces su forma y funciones han permanecido casi inalterables, oscilando su composición entre diez y quince miembros.

La reforma de 1945 afectó también la configuración de los comités, no tanto en sus facultades como en su integración o composición. Los cuatro existentes (aparte del Comité para Escocia) se convirtieron en cinco más pequeños. Antes de la Segunda Guerra Mundial cada comité tenía de sesenta a ochenta y cinco miembros; después de 1945 quedaron reducidos entre cuarenta y cincuenta (salvo el escocés, que comprendía a todos los miembros del Parlamento que representaban distritos en Escocia, más otros diez o quince de otro origen).⁸⁶

⁸⁴ Cfr. Fraga Iribarne, Manuel, *El Parlamento...* cit., pp. 222-223.

⁸⁵ Sobre la forma en que incidían cada una de estos comités en el proceso de creación de leyes, vid. Sir Courtenay P., Ilbert, *op. cit.*, p. 57.

⁸⁶ Cfr. Fraga Iribarne, Manuel, *El Parlamento...* cit., p. 224.

Todavía el Parlamento inglés experimentaría una reforma que afectaría de manera muy sustancial a los comités creada en su seno. Nos referimos a las modificaciones realizadas al Reglamento de la Cámara de los Comunes en 1979, sin embargo, por tratarse de modificaciones más afines con el tema de los *select committees*, las estudiaremos al analizar los mismos más adelante.

4. LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS EN LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Los primeros que realizaron la adaptación de las comisiones o comités al estilo inglés, como era natural, fueron los anglosajones, que concibieron la Constitución de los Estados Unidos de América. Sin embargo, este pueblo que se mueve por costumbres semejantes, por tradiciones y formas de pensar similares a las británicas, llegó a distintos y curiosos resultados, interpretando el principio constitucional de la separación de poderes, especialmente respecto a las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Así pues, aunque en un principio se puede decir que el sistema inglés influyó considerablemente en el desarrollo de las comisiones norteamericanas, ha sido en Estados Unidos donde las comisiones se han perfeccionado de una manera notable, fortalecimiento que hace evidente una diferencia respecto de las comisiones inglesas.

En la mayor parte de las asambleas de las trece Colonias eran conocidas las comisiones parlamentarias, incluso permanentes⁸⁷ como sucedía en Virginia;⁸⁸ también fue frecuente su utilización por la Convención de Filadelfia.

El trabajo parlamentario que se desarrollaría en la Asamblea de Representantes de los Estados Unidos convertiría a los *select committees* en el órgano más recurrente para la ejecución de las funciones que constitucionalmente le fueron encomendadas. Sin embargo, a pesar de que los *select committees* fueron el medio más idóneo para llevar a cabo los cometidos parlamentarios, la Asamblea optaría, al igual que sus homólogas coloniales, por la permanencia de las comisiones que se formaban en su seno; de igual manera procedió el Senado, esto es, los *select committees* funcionaron concurrentemente con las comisiones permanentes. Así pues, como ha sostenido

⁸⁷ Cfr. Maravall, José Antonio, *op. cit.*, pp. 137-138.

⁸⁸ Cfr. Friedrich, Carl J., *Gobierno constitucional y...*, *cit.*, pp. 162-163.

Pérez Serrano, no parece que exista ningún tipo de duda en cuanto a que el origen de las comisiones permanentes se encuentra en Estados Unidos.⁸⁹

La evolución y proliferación de las comisiones en Estados Unidos fue en ascenso, Maravall ha destacado que en 1825 las comisiones de la Asamblea de Representantes era de veinticinco cifra que, aproximadamente, un siglo más tarde, en 1922, ascendía a sesenta y una, al tiempo que aumentaba el número de miembros que las componían.⁹⁰

También George B. Galloway⁹¹ pone de manifiesto que las comisiones permanentes y especiales en el año de 1945, un año antes de la importante reforma llevada a cabo por la *Legislative Reorganization Act* de 1946, eran un modo de organización habitual, no sólo en la Asamblea de Representantes, sino en el Senado; subraya que las comisiones permanentes en la Asamblea eran cuarenta y ocho y en el Senado treinta y tres; mientras que las especiales eran cinco y siete respectivamente. Para entonces, el uso de las subdivisiones había cobrado carta de naturalización en ambos órganos representativos y el uso de las mismas iba en aumento; así, las subcomisiones permanentes eran, para entonces, de noventa y siete en la Cámara Baja y treinta y cuatro en la Cámara Alta. Asimismo, las subcomisiones especiales eran nueve y treinta y cuatro respectivamente. Visto lo previo, podemos señalar que con anterioridad a la importante reforma de 1946, el número de comisiones y subcomisiones entre ambas cámaras llegaron a ser más de doscientas cincuenta. Esta expansión del sistema de comisiones que experimentaron los órganos representativos centrales, se vio reflejado en las asambleas locales de cada uno de los estados miembros de la Federación.

La proliferación desmesurada de las comisiones en el seno de la Asamblea de Representantes y del Senado norteamericanos, trajo consigo un efecto contrario al que se pretendía: desorganización del trabajo parlamentario.⁹² Para solucionar este problema fue necesario una profunda reforma, como la que se llevó a cabo a través de la *Legislative Reorganization Act* de 1946,

⁸⁹ Pérez Serrano, Nicolás, *op. cit.*, p. 792.

⁹⁰ Maravall, José Antonio, *op. cit.*, p. 138.

⁹¹ Galloway, George B., *Congress at the Crossroads*, New York, s. p. i., 1948, p. 33.

⁹² Galloway lo señala de la siguiente manera: "reconociendo sus propias y graves deficiencias y la creciente demanda popular de una reforma positiva, el Congreso creó durante el invierno de 1944-1945 una comisión interparlamentaria para estudiar su organización y funcionamiento interno. El informe de dicha comisión presidida por el senador Robert M. La Follette Jr. y el representante Mike Monroney, suministra una adecuada oportunidad para un nuevo y completo examen de la función del Congreso en el esquema norteamericano de gobierno", *op. cit.*, pp. 8-9.

que no sólo afectó al sistema de comisiones, sino que incluso consiguió un sistema más racional y eficaz de las mismas.⁹³

El primer paso, como parece obvio, fue la supresión de un considerable número de comisiones, empezando por aquellas cuya importancia no era relevante,⁹⁴ hasta determinar que el total de las mismas en la Asamblea de Representantes sería de veinte comisiones permanentes y en el Senado⁹⁵ serían dieciséis, ordenadas alfabéticamente para evitar problemas de prioridad. El número de miembros de los Comités varió en la Asamblea de nueve a cincuenta y en el Senado de siete a veintisiete.⁹⁶ Por otra parte, la práctica de dividir las comisiones en diversas subcomisiones sigue siendo hasta el día de hoy una costumbre muy recurrente.

Hasta aquí hemos conocido, *grosso modo*, cómo ha sido el desarrollo de las comisiones parlamentarias en los países que con mayor decisión han influido en otros ordenamientos y hemos podido constatar que en sus inicios lo más recurrente fueron las comisiones temporales, aquellas a las que les era encomendada una tarea específica y que al cumplir dicho objetivo se disolvían.

Pues bien, las comisiones de investigación que nos proponemos estudiar en este trabajo tienen su antecedente en esas primeras comisiones temporales aludidas. Estas comisiones han sido adoptadas y adaptadas en muy diversos sistemas políticos. Antes de iniciar un estudio más detenido de esta figura, creemos necesario diferenciarlas, por exclusión, de aquellas que pueden, por ser afines, compartir algunos caracteres con las comisiones de investigación; delimitar las características propias de estos órganos parlamentarios, para más adelante conceptualizarlas y estudiar su funcionamiento en distintos ordenamientos jurídicos.

⁹³ Para profundizar sobre esta reforma puede verse el interesante libro de Linares Quintana, Segundo V., *La reorganización del Congreso de los Estados Unidos de América y sus proyecciones en la ciencia política*, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Instituto de Derecho Político, Constitucional y Administrativo, Universidad Nacional de la Plata, 1950, que contiene el informe de la Comisión legislativa sobre organización del Congreso.

⁹⁴ Cfr. Fraga Iribarne, Manuel, *La reforma del Congreso de los Estados Unidos*, Madrid, Editorial Hispánica, 1951, p. 206.

⁹⁵ Cfr. Friedrich, Carl J., *Gobierno constitucional y...*, cit., p. 168.

⁹⁶ *Ibidem*.