

ROSARIO GARCÍA MAHAMUT: *Las Comisiones Parlamentarias de Investigación en el Derecho Constitucional Español*. McGraw-Hill, 351 págs. Madrid, 1996.

CRISTINA PAUNER CHULVI

Acierta el profesor Juan Fernando López Aguilar en el prólogo al trabajo de la profesora Rosario García Mahamut sobre *Las Comisiones Parlamentarias de Investigación en el Derecho Constitucional Español* cuando afirma que nos hallamos ante «un examen ordenado, solvente e incluso arriesgado de las cuestiones implicadas» del objeto de estudio de la presente monografía.

La obra que pasamos a comentar es el fruto de la tesis doctoral de su autora. Debe destacarse que la doctora ha afrontado el reto de abordar el estudio de un tema complejo que comporta numerosos escollos no siendo el menor de ellos el tener que adoptar una metodología jurídico-positiva sin olvidarse de las íntimamente relacionadas vertiente política y práctica parlamentaria. El panorama bibliográfico español estaba huérfano de una obra destinada a analizar la realidad, un tanto mitificada, de las *Comisiones de Investigación*. En efecto, el lector agradecerá tanto la oportunidad del momento en el que se ha publicado este libro como el encontrarse ante una obra que, desde el rigor científico, nos acerca a un completo análisis sobre la materia investigada y ofrece propuestas tendentes a la solución de los problemas que apunta.

El libro está compuesto de cuatro capítulos. Tras una precisa introducción donde se sitúan las coordenadas principales sobre las que se centrará la investigación, el primer capítulo aborda el estudio de los antecedentes de las Comisiones de Investigación en la historia constitucional española.

Las Comisiones parlamentarias como espacio para el control del Gobierno es algo relativamente nuevo en los sistemas parlamentarios

que empieza a manifestarse en Europa en la I posguerra mundial. Hasta entonces las funciones que desarrollaron las comisiones parlamentarias no eran ajenas a las facultades que constitucionalmente se otorgaban a las Cortes, ocupando una posición estrictamente auxiliar. El punto de inflexión lo marcará la II República española, momento en el que el reconocimiento constitucional de las Comisiones de Investigación estuvo a punto de prosperar. Sin embargo, la práctica parlamentaria demuestra que éstas se constituyeron acomodándose normativamente en la categoría de Comisiones especiales. En las Comisiones de Investigación creadas a raíz de los sucesos acontecidos en Sevilla y Casas Viejas en el período de 1931 a 1934 constituidas para esclarecer determinadas actuaciones de las que se pudieran derivar responsabilidades políticas, se observa, sin embargo, un alto grado de confusión derivado de la confluencia de responsabilidades políticas y penales.

El estudio sobre el régimen jurídico otorgado a las Comisiones de Investigación en el ordenamiento español se completa, en el segundo capítulo, con la exposición de dos modelos de Comisiones de Investigación del Derecho comparado. Los perfiles y notas caracterizadoras de las Comisiones de Investigación en Italia y Alemania resuelven cuestiones como las de la naturaleza de la función de indagación que cumplen dichas Comisiones al servicio de las funciones legislativa, de orientación y control político desempeñadas por el Parlamento y la concepción de las Comisiones de Investigación como instrumentos de control político sobre el Gobierno en manos de la minoría parlamentaria.

El capítulo tercero, central en el estudio, lo ocupa el análisis de las Comisiones de Investigación en el régimen constitucional español. La autora analiza el tratamiento que estas Comisiones reciben en la Constitución española de 1978 a las que dedica su artículo 76. La aproximación a la naturaleza de las Comisiones de Investigación obliga a realizar unas consideraciones previas sobre la función constitucional del control parlamentario del Gobierno: ¿son las Comisiones de Investigación un instrumento a través del cual opera el control parlamentario? Las reflexiones en torno a esta cuestión constituyen una de las más valiosas aportaciones de la obra.

La Comisión de Investigación se erige en un medio indiscutible a través del cual opera en mayor o menor medida el control parlamentario del Gobierno. Atendiendo al sujeto de la investigación —un ór-

gano político— no corresponde a las Comisiones de Investigación iniciar investigaciones circunscritas a la competencia de los órganos judiciales, limitando su actuación al esclarecimiento de la acción gubernamental, al objeto de exigir las oportunas responsabilidades políticas. La práctica parlamentaria, sin embargo, ofrece demasiados ejemplos de paralelismos de la investigación parlamentaria con investigaciones judiciales. Se impone, en opinión de la autora, la necesidad de una regulación legal de las menos que hipotéticas interconexiones que pudieran producirse entre el Poder legislativo y el Poder judicial—de forma inmediata o mediata— que deberá atender al más celoso respeto de los derechos de las personas que, directa o indirectamente, se encuentren implicadas en las investigaciones parlamentarias.

Inmediatamente después se aborda el estudio de las cuestiones que en la realidad jurídico-política y en la práctica parlamentaria se han mostrado conflictivas, propiciando la calificación de la obra *Las Comisiones de Investigación en el Derecho Constitucional Español* como un libro útil e impregnado de valor práctico. Todo el iter procedimental de las actuaciones de las Comisiones de Investigación es analizado bajo el prisma de la capacidad de creación y ejercicio del control parlamentario por la minoría parlamentaria. En este sentido se presta atención a la legitimación para la propuesta de creación de Comisiones de Investigación. Nuestro ordenamiento constitucional constituye una opción entre dos modelos, una posición intermedia entre aquellos ordenamientos en los que se exige una mayoría absoluta para su creación y aquéllos en los que su creación se configura como un derecho de la minoría: la puesta en marcha de la investigación exige que una minoría reforzada solicite su creación y que una mayoría simple acuerde su creación.

Numerosos aspectos relativos a la organización y funcionamiento de las Comisiones de Investigación debieran ser objeto de una regulación que garantizase el equilibrio entre el derecho de la minoría a ejercer un control efectivo sobre el Gobierno y la participación de la mayoría acorde con su representación parlamentaria. Un análisis exhaustivo de las Comisiones creadas desde 1982 hasta la finalización de la V Legislatura permite distinguir claramente entre la composición de las Comisiones de Investigación en una primera etapa (durante la II Legislatura) compuestas por los miembros designados por los Grupos parlamentarios, en proporción a la importancia numérica de sus efectivos en la Cámara, y la composición del resto de Comisio-

nes de Investigación (hasta la fecha) que viene dispuesta bien por acuerdo del Pleno, bien por acuerdo de la Mesa del Congreso con un representante o dos (máximo) en el seno de la Comisión donde las votaciones se celebran por el sistema de voto ponderado. La práctica parlamentaria claramente consolidada se aleja notablemente del principio general seguido por las Comisiones parlamentarias que, salvo excepciones, se basan en el principio de representación proporcional. Son las Comisiones de Investigación quienes irán determinando una práctica organizativa y funcional que, aunque dinámica, vendrá condicionada por la composición política de la Cámara.

Se acusa un vacío normativo en aspectos tan centrales como el número de Vicepresidentes y Secretarios que han de componer la Mesa, o el procedimiento de elección del Presidente y los cargos arriba mencionados que, en determinadas circunstancias —mayoría absoluta de un Grupo parlamentario en la Cámara—, podría chocar frontalmente con el principio de proporcionalidad que debe regir la composición de los órganos del Parlamento como consecuencia del devenir de la práctica parlamentaria en las Comisiones de Investigación al reducirse el número de miembros que integran la misma.

A pesar de la amplitud del ámbito material objeto de investigación que el art. 76 CE parece establecer —«cualquier asunto de interés público»— existen límites. En primer lugar, atendiendo al modelo de organización territorial de distribución del poder y del sistema de gobierno parlamentario, las Cámaras que conforman las Cortes Generales deben abstenerse de crear una Comisión de Investigación sobre los actos concretos que emanen directamente del gobierno de las Comunidades Autónomas, Ayuntamientos, Diputaciones u otras corporaciones de carácter administrativo, en la gestión de sus respectivos intereses. Límite franqueable cuando del «asunto» puedan deducirse responsabilidades o implicaciones del Gobierno de la Nación y del Gobierno de la Comunidad Autónoma. En segundo lugar, tampoco debieran ser objeto de investigación parlamentaria las actuaciones de los órganos constitucionales —a excepción del Gobierno— o de relevancia constitucional en el ejercicio de las competencias constitucional, legal o estatutariamente atribuidas.

Tras la reforma del artículo 64 RCD se establece la regla general de la ausencia de publicidad en las sesiones y los trabajos de las Comisiones de Investigación, así como en las sesiones plenarias del Con-

greso de los Diputados. Este último aspecto ha suscitado numerosas críticas a las que se adhiere la profesora García Mahamut afirmando que «si bien el mantenimiento del secreto en alguna de las sesiones de las Comisiones de Investigación pudiera resultar imprescindible, adoptar el secreto como principio general en las sesiones de las Comisiones de Investigación resulta del todo indeseable» (pág. 206) e insostenible en el Pleno de la Cámara en el que se debatían las conclusiones de aquéllas al restar operatividad al ejercicio del control parlamentario.

Siguiendo la tónica de no evitar, sino incidir precisamente en aquellas cuestiones más polémicas y actuales en torno a las Comisiones de Investigación —para las que siempre se aporta una reflexión profunda cuando no una solución *lege ferenda*— se cuestiona la posibilidad de que los secretos oficiales puedan suponer un límite a la información de las Comisiones de Investigación. Tras la exposición de la normativa contenida en la Ley de Secretos Oficiales, que limita el conocimiento de determinadas materias clasificadas por los órganos del Estado y del régimen de acceso del Congreso de los Diputados contenido en una Resolución de junio de 1992, se concluye que las materias clasificadas en la categoría de secreto constituyen, a diferencia de las catalogadas como materias reservadas, un límite al acceso a la información por parte de las Comisiones de Investigación.

El incumplimiento voluntario de la obligación de comparecencia ante las Comisiones de Investigación ha venido tipificado por la Ley Orgánica 5/1984 como delito de desobediencia grave. Sin embargo, a partir del recién estrenado Código Penal, no será en exclusiva la Ley Orgánica de Comparecencias la que sancione penalmente, por remisión, la incomparecencia de las personas requeridas en tiempo y forma por las Comisiones de Investigación, sino que también el artículo 502, apartado 1, del Código Penal señala el tipo de delito en el que incurren los sujetos que no comparecen ante las citadas Comisiones.

Aspectos como la remisión de documentación solicitada a una Comisión de Investigación por un órgano judicial o la necesidad de poner en conocimiento del Ministerio Fiscal presuntas conductas delictivas son también objeto de análisis. Para la autora la respuesta a la cuestión de si las conclusiones de este tipo de Comisiones surten efectos vinculantes para los Tribunales es negativa: se trata de la verdad política con efectos únicamente políticos. Nuestro modelo de Comi-

siones de Investigación responde a un modelo no judicializado excluyéndose la posibilidad de que las Comisiones gocen de los mismos o análogos poderes a la autoridad judicial, aunque la profesora García Mahamut opina que sí hubiesen podido contar con las mismas facultades diferenciando, eso sí, la finalidad de ambas actuaciones, la parlamentaria y la judicial.

El cuarto y último capítulo de la monografía hace referencia, desde una panorámica general, al régimen jurídico de las Comisiones de Investigación previstas en los Estatutos de Autonomía y en los Reglamentos de los distintos Parlamentos autonómicos. Se constata la asunción genérica de un régimen normativo que no se diferencia, esencialmente, del contenido en el Reglamento del Congreso de los Diputados. La regulación de este tipo de Comisiones se contempla en la mayoría de los Estatutos de Autonomía y en todos los Reglamentos parlamentarios de las Asambleas Legislativas autonómicas. El esquema de análisis que se sigue es idéntico al empleado para las Comisiones de Investigación del Congreso de los Diputados. Dos notas diferencian estas Comisiones de Investigación del resto de Comisiones parlamentarias: la imposibilidad de que sus conclusiones vinculen a los Tribunales y la atribución de la facultad de requerir la comparecencia de particulares. El objeto de investigación de estas Comisiones presenta la particularidad, ya comentada, de ceñirse al ámbito competencial de las Comunidades Autónomas. Algunos Parlamentos autonómicos han introducido en sus Reglamentos auténticas innovaciones al régimen general de esta categoría de Comisiones parlamentarias. Así, el Reglamento parlamentario de las Cortes de Castilla y León ofrece una mayor posibilidad de que los Grupos parlamentarios minoritarios puedan auspiciar *per se* la creación de las Comisiones de Investigación solicitadas con lo que se opta por un criterio favorecedor de la iniciativa política de las minorías, pero endureciendo las mayorías necesarias para accionar el procedimiento que articula la posterior creación de estas Comisiones, produciendo un cierto «espejismo normativo». En la regulación de las conclusiones de las Comisiones de Investigación, el Reglamento de Murcia legitima a la Comisión de Petición y Defensa del Ciudadano para solicitar la creación de una Comisión especial de Investigación sobre los actos y deficiencias de la Administración regional que resulten lesivos para los derechos y libertades de los administrados. Por su parte, el Reglamento de la Diputación General de La Rioja prevé expresamente que las Comisiones de Investigación no pueden prejuzgar responsabilidades penales,

ni interferir procesos judiciales en curso. Esta previsión, fruto de una reciente reforma reglamentaria, constituye una auténtica novedad en el derecho parlamentario español y necesita de un auténtico desarrollo doctrinal por lo que pudiera afectar a los límites en el objeto de la investigación. Algunos Reglamentos parlamentarios (Cantabria, Cataluña, Extremadura, Murcia, La Rioja y Comunidad Valenciana) no mencionan de forma expresa el carácter secreto de las sesiones de las Comisiones de Investigación. Finalmente, el dato más relevante relativo a la comparecencia ante las Comisiones de Investigación de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas lo ha constituido la imposición de sanción penal, prevista por el nuevo Código Penal de 1995 en su artículo 502.1, para quienes, habiendo sido requeridos en forma legal y bajo apercibimiento, dejaran de comparecer no sólo ante una Comisión de Investigación de las Cortes Generales, sino también ante una Comisión de Investigación de una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma.

En definitiva, se trata de un muy sugestivo y bien formado estudio sobre las *Comisiones de Investigación* que conjuga un riguroso tratamiento científico de los problemas con una referencia constante a la realidad política derivada de la práctica parlamentaria. El trabajo de la doctora García Mahamut sugiere muchas más ideas de las que pueden esbozarse en estas líneas con el mérito inestimable de la claridad expositiva con que se aborda cada cuestión, sin que ello suponga, por otro lado, ninguna disminución del rigor científico que ha de acompañar a un esfuerzo de estas características.