

GUDE FERNÁNDEZ, Ana: *Las comisiones parlamentarias de investigación*, editado por la Universidad de Santiago de Compostela. Santiago de Compostela, 2000,302 páginas

LUIS DE LA PEÑA RODRÍGUEZ (\*)

## I

Las comisiones parlamentarias de investigación han atraído la atención de los estudiosos de forma profusa. No obstante, con carácter previo, debiera reflexionarse sobre dos aspectos importantes, no siempre atendidos por los estudiosos.

La primera cuestión que ha de plantearse es si las comisiones parlamentarias de investigación son órganos de información o de control. A mi juicio, debe optarse por su consideración como instrumentos de control, concebido en el sentido amplio, defendido, entre otros autores, por *Rubio Llorente* o *Aragón Reyes*. En síntesis, esta concepción sostiene que cualquier procedimiento parlamentario es multifuncional y tiene una vertiente de control político sobre el Gobierno, al pretender influir sobre la adopción de decisiones o sobre el cambio en la política del Gobierno, basándose, de forma primordial, en el carácter público de tales iniciativas. Además, las comisiones parlamentarias de investigación no pretenden satisfacer sólo los afanes de conocimiento de sus miembros, sino que su actividad

---

(\*) Letrado de las Cortes Generales.

se centra en una labor primaria de información, siempre orientada al control del Ejecutivo. Esta finalidad fiscalizadora determina e influye sobre múltiples aspectos de las comisiones de investigación. Así, su composición se convierte en esencial para el ejercicio de tal labor. De la misma forma, sus conclusiones no estarán guiadas por un espíritu imparcial y aséptico.

Esta naturaleza de las comisiones parlamentarias de investigación se conecta con la segunda consideración preliminar: ¿a quién debe atribuirse la potestad de constitución y funcionamiento de las comisiones parlamentarias de investigación?. Es un lugar común la afirmación de que vivimos en un Estado de partidos, en la conocida expresión de *Manuel García Pelayo*. Estas instituciones se convierten en los auténticos protagonistas del proceso político y basan su actuación en una fuerte disciplina que se exige a sus miembros. Esta nota comporta que los miembros del Parlamento, todos ellos pertenecientes a partidos políticos, no cuentan, de facto, con la suficiente autonomía, pese a la bienintencionada configuración del mandato representativo en nuestra Constitución. Sin duda, este tipo de mandato se encuentra en plena fase de transformación. Aunque no sea posible vislumbrar el fin de la misma, sí cabe apuntar algunos datos, suficientemente conocidos, que lo aproximan, en la práctica, al mandato imperativo como consecuencia del peso de los partidos políticos. En este sentido, basta recordar que, con frecuencia, los parlamentarios se eligen en listas cerradas y bloqueadas. El problema se ahonda si a estos datos se une la completa identificación, en circunstancias normales, entre el Ejecutivo y la mayoría del Legislativo. La confusión entre ambos poderes da lugar a que la labor de control, a través de cualquiera de sus instrumentos —preguntas, interpelaciones, mociones o proposiciones no de ley, etc.—, quede debilitada de una forma notoria. Este fenómeno se traduce en el caso de las comisiones parlamentarias de investigación. La prevalencia casi completa de la mayoría identificada con el Ejecutivo cercena, drásticamente, las posibilidades de actuación de estos órganos.

Esta reflexión conduce a plantearse si en la función de control, no sólo en el ejercicio de las labores de indagación de las comisiones, objeto del libro, habría que otorgar un mayor protagonismo a las minorías. Esta sugerencia, que pudiera sorprender a muchos en estos momentos, resultaría saludable en el caso de aquellas iniciativas fiscalizadoras, cuyo número sea reducido y limitado. El caso más notorio sería el de las preguntas para su contestación oral ante el Pleno de las Cámaras. Con frecuencia, se observa en los Parlamentos la utilización de estos instrumentos por la mayoría, reduciendo las posibilidades de intervención de las minorías, que son quienes verdaderamente tienen voluntad de controlar al Gobierno. En el caso de las comisiones parlamentarias de investigación convendría ponderar la forma

de trasladar el protagonismo sobre esta materia en favor de las minorías, ya sea en cuanto a la iniciativa para la constitución de las comisiones parlamentarias de investigación, ya sea para la solicitud de comparecientes, o sobre la elaboración del informe de la comisión de investigación. Estas cuestiones aquí esbozadas planean sobre el trabajo de la Profesora *Gude Fernández*. A la altura del tiempo que vivimos, la configuración de las comisiones parlamentarias de investigación exige una revisión a fondo sobre estos aspectos, si se pretende que tengan alguna virtualidad.

## II

Por cuanto concierne a su contenido, el libro se articula en cinco capítulos. El primero de ellos se dedica a la función del control parlamentario, estudiándose cuestiones como la *vexata quaestio* de la crisis del parlamento, la naturaleza jurídica de la función parlamentaria y de investigación. Asimismo, se incluyen, bajo la rúbrica de «*apuntes para una teoría de la investigación parlamentaria*», referencias a materias importantes como los sujetos, la materia, el funcionamiento, la duración o el secreto y la publicidad de los trabajos de las comisiones de investigación. Quizá podrían haberse incluido tales apuntes dentro de unas conclusiones finales sobre el trabajo. En punto a alguna de estas cuestiones, la autora sostiene que la comisión parlamentaria de investigación pueda prolongar sus trabajos más allá de la legislatura para la cual fue constituida, cuando no haya podido concluir tales trabajos, sin que sea preciso solicitar nuevamente la petición de constitución (pág. 36). Creemos que tal propuesta desconoce el sentido profundo del mandato parlamentario, limitado a un período concreto. Concluido tal mandato, se constituye una nueva Cámara y surgen nuevos sujetos, a todos los efectos, incluido el control parlamentario. En otros términos, no existe identidad entre el Gobierno y el Parlamento surgidos de unas nuevas elecciones y los anteriores, incluso en el supuesto de que físicamente coincidan ambos. No es preciso explicar que también los resultados de las elecciones pueden ser radicalmente opuestos respecto de la composición de la legislatura anterior. De ahí la razonabilidad de la aplicación del principio general de caducidad de los asuntos parlamentarios en trámite para las comisiones parlamentarias de investigación. Otra cosa es que la nueva Cámara decida constituir una comisión parlamentaria con idéntico objeto a la anterior, utilizando y aprovechando los materiales recopilados por el órgano extinto. Así ha sucedido en numerosas ocasiones, tan-

to en el Congreso de los Diputados como en el Senado de España. Sólo así se respetará fielmente la voluntad del electorado y de los miembros de la nueva Cámara. El criterio resultaría de aplicación para los sistemas presidencialistas, semipresidencialistas o parlamentarios.

Por otra parte, a priori, no parece que existan óbices insolubles para que convivan o coexistan las investigaciones parlamentarias y judiciales simultáneas, así sucede en la mayoría de los ordenamientos jurídicos comparados. Como recuerda la autora, resulta claro que el objeto de la investigación parlamentaria es la extracción de datos para exigir una responsabilidad política. La investigación judicial se orienta a la exigencia de responsabilidades jurídicas. No obstante, conviene ser consciente de que la realidad puede conducir hacia eventuales interferencias, para salvarlas de la mejor forma posible.

La autora estudia en los siguientes capítulos el Derecho de los Estados Unidos de América, de Francia, Italia y, finalmente, de España, sobre las comisiones parlamentarias de investigación.

En el Derecho norteamericano uno de los institutos más llamativos se encuentra en los *hearings*. Las audiencias públicas permiten conocer las decisiones y sus motivaciones adoptadas por los poderes públicos. Los límites a la publicidad se encuentran en motivos de seguridad nacional, la producción de perjuicios en la reputación de testigos o terceros o si se trata de material considerado confidencial. Las garantías de los comparecientes se encuentran protegidas por la posibilidad de asistencia jurídica en tales sesiones. Con todo, la autora llama la atención sobre la ausencia de legislación básica sobre el funcionamiento de las comisiones parlamentarias de investigación (pág. 63). La virtualidad de estas comisiones ha residido en su capacidad para impulsar reformas y permitir dar a conocer las actuaciones de las Administraciones Públicas y sus funcionarios.

El caso francés es analizado en el tercer Capítulo de esta obra. Nuevamente resulta llamativa la regulación deficitaria de esta materia (pág. 77). Un aspecto sobresaliente del régimen francés es el que se refiere a la incompatibilidad de la investigación parlamentaria con la judicial (pág. 79). Se pretende cortar de raíz cualquier injerencia entre ambos poderes. Se establece, asimismo, una limitación para las comisiones cuya investigación no puede realizarse mas que en materias concretas, hechos determinados o gestión de servicios públicos o empresas, excluyéndose asuntos de carácter general. La duración de las comisiones, desde 1977, no excederá de seis

meses. Este plazo ha sido criticado en la medida en que puede impedir el trabajo sobre asuntos complejos que requieran un tiempo superior. La seguridad nacional, los asuntos exteriores y la prohibición de invasión de competencias del Poder Judicial y de los demás poderes son límites en las actuaciones de las comisiones francesas de investigación.

Respecto del régimen jurídico de los comparecientes, destacan las fuertes sanciones a las que pueden enfrentarse las personas que no atiendan las solicitudes para acudir ante estos órganos parlamentarios (pág. 91). La publicidad, como principio general de actuación de las comisiones, se ha venido imponiendo, de forma progresiva. El secreto es una excepción en la actualidad. Respecto del informe final, se impone el criterio de la mayoría sin que los discrepantes puedan expresar su criterio en documentos oficiales (pág. 97). En todo caso, el informe se publica en el Diario Oficial de la Cámara competente, previa celebración de un debate en sesión pública de sus conclusiones.

El Capítulo IV del libro se dedica a las comisiones parlamentarias de investigación en Italia. Destaca la tardía incorporación de esta figura a la vida parlamentaria de este país, como consecuencia de la vigencia, al menos formal, del Estatuto Albertino (1848-1944). El artículo 64 de la Constitución de 1947 introduce las comisiones de investigación. En los debates constituyentes se rechazó la propuesta de *Mortati* para permitir que su constitución se realizara a propuesta de la minoría, por considerarse que podrían ser utilizadas para entorpecer la labor del Gobierno (pág. 114). Desde la perspectiva de la tipicidad de la práctica italiana, las comisiones de investigación se constituyen por ley, debido a que suelen ser comisiones bicamerales, se evita así duplicidad entre la Cámara de Representantes y el Senado y, desde una perspectiva política, gozan de un mayor prestigio. La duración de estas comisiones está caracterizada por su flexibilidad. El plazo inicial suele ser prorrogado. Todas ellas concluyen con el fin de la legislatura, salvo que se hayan creado por ley y la nueva Cámara no disponga otra cosa.

La profesora *Gude Fernández* destaca, al igual que en los casos anteriores, la insuficiente regulación del régimen jurídico de los comparecientes, especialmente, respecto de sus derechos y obligaciones. Ante el vacío normativo, a título de ejemplo, la asistencia legal se permite siempre que lo solicite el compareciente. No existe control jurisdiccional de los actos de las comisiones de investigación. El principio de publicidad predomina en los trabajos de las comisiones de investigación. Por otra parte, cabe la compatibilidad entre la investigación parlamentaria y la investigación judicial.

El Capítulo V, último del libro, se centra en las comisiones parlamentarias de investigación en el Derecho español. El marco normativo está integrado por el artículo 76 de la Constitución Española, los Reglamentos de las Cámaras, la Ley Orgánica 5/1984 y el Código Penal. En este sentido, destaca la autora la existencia de lagunas y deficiencias técnicas (pág. 170). Respecto de la iniciativa para la constitución de comisiones parlamentarias de investigación, sería preciso encontrar un punto de equilibrio entre la excesiva dificultad y la excesiva flexibilidad. En ambos casos cabrían abusos no deseados en el ejercicio de esta facultad. Sí creemos que debieran modificarse los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado que permiten que el Gobierno promueva la creación de una comisión de investigación (arts. 52.1 y 59, respectivamente). La razón estribaría en que debe evitarse la coincidencia entre el agente del control y el sujeto controlado. Si bien esta limitación sería puramente formal, dada la naturaleza e implicaciones del Estado de partidos, anteriormente citado, tampoco debe despreciarse el valor de las formas en cualquier sociedad y, mucho menos, en un sistema democrático. Por similares motivos, tampoco parece acertado que la Mesa de la Cámara, como sucede en el Congreso de los Diputados, pueda promover la constitución de una comisión parlamentaria de investigación. Creemos -en esto coincidimos con la autora- que sería conveniente facilitar la creación de comisiones de investigación por iniciativa de las minorías, habida cuenta de que son ellas quienes, verdaderamente, tienen interés en controlar al Gobierno, como ya ha quedado apuntado anteriormente. Ahora bien, en la actualidad el funcionamiento de las comisiones de investigación con el predominio de la mayoría resulta complicado en la práctica. Por ello, debiera darse un paso más y otorgar el predominio a las minorías en esta materia. Como ya se ha señalado, en general, en la función de control del Gobierno sería conveniente reforzar el papel de las minorías. La autora propone que la adopción de decisiones se guíe por un principio de consenso y, si esto no fuera posible, la aplicación de un criterio de voto igualitario, *«esto es, que prescindiese de la representación ostentada por los miembros en el Pleno»* (pág. 193). En la práctica más reciente del Congreso de los Diputados se aplica el principio del voto ponderado.

En el Derecho español, a diferencia del francés, no existen obstáculos para compatibilizar los hechos investigados por el órgano parlamentario con la actuación pertinente del órgano jurisdiccional.

En cuanto atañe a las competencias para poder investigar una cuestión, aboga la profesora *Gude Fernández* por *«una regulación a nivel estatal so-*

*bre este extremo en la que se disponga que aquellos asuntos que afecten al ámbito propio de una Comunidad Autónoma quedan excluidos de la competencia del Estado»* (págs. 209 y 210). Sin duda, la cuestión suscitada plantea serios problemas prácticos. Ahora bien, los mismos no quedarán resueltos por una declaración en el sentido indicado. La distribución competencial entre Estado y Comunidades Autónomas existe, ilustrada además por una abundante jurisprudencia constitucional. Al final, el asunto se resolverá examinando con detenimiento caso por caso. De ahí que no sea preciso ninguna norma nueva al respecto.

La publicidad debiera primar en el funcionamiento de las comisiones parlamentarias de investigación, por los efectos saludables para el régimen democrático, lo cual no excluye la aplicación del secreto cuando sea preciso. En todo caso, debiera acabarse con ese concepto de «*no publicidad de las sesiones*», es decir, aquellas que cuentan con la asistencia de medios de comunicación, pero no de público en general.

La autora trata otra cuestión interesante que es la referida a la violación del deber de secreto de los parlamentarios (págs. 223 y ss.), llamando la atención sobre el debate acerca de la constitucionalidad de la limitación de la libertad de expresión. A mi juicio, esta limitación será constitucional en cuanto se consagre por el Reglamento parlamentario y siempre que se pueda justificar en el buen funcionamiento del órgano parlamentario, es decir, la proporcionalidad de la limitación. Naturalmente, sucedería lo mismo con las sanciones previstas por el quebrantamiento de tal deber de secreto de los parlamentarios. Resulta obvio que, por imperativo constitucional, las sanciones deben ser expresas, sin que quepa la aplicación analógica en el Senado de las previstas por el Reglamento del Congreso de los Diputados, como parece admitir la autora (pág. 225), para el Senado.

Respecto de la duración de las comisiones parlamentarias de investigación, la autora considera que «*las comisiones no debieran extinguirse hasta la completa conclusión de las investigaciones, incluso contando con la previa finalización de la legislatura*» (pág. 228). Ya hemos expuesto nuestro desacuerdo con este criterio, en la medida en que el fin de la legislatura supone la extinción de los sujetos de la relación parlamentaria y la constitución de nuevos, que no deben estar vinculados por las decisiones adoptadas por órganos surgidos de la anterior legislatura. Incluso, cuando se produce una coincidencia respecto de los partidos titulares del Ejecutivo o del Parlamento, pudieran no darse las mismas circunstancias que determinaron la constitución de una comisión de in-

vestigación. En términos gráficos, la sugerencia de la autora implicaría una suerte de pervivencia del mandato, cuando éste, una vez extinguido, jurídicamente no puede resucitar. En este sentido, discrepamos también del criterio de la autora que propone que en la composición de una comisión de investigación se repita, en la medida de lo posible, la de la legislatura anterior (pág. 228).

Por cuanto atañe al régimen jurídico de las personas comparecientes, el deber de declarar debe entenderse subsumido dentro del deber de comparecencia, según la doctrina mayoritaria (págs. 239 y 240). Pese a la lógica de tal criterio, no resultaría superflua la inclusión de tal precisión en la Ley Orgánica 5/1984, sobre todo si se pretenden aplicar sanciones por tal causa. El principio de legalidad así lo exige. Asimismo, resulta fundamental garantizar la veracidad del testimonio ante la comisión parlamentaria de investigación, incluso previendo la correspondiente sanción penal. La autora señala el riesgo de que el testimonio se vuelva en contra del compareciente en un proceso penal, provocando así su indefensión. A nuestro juicio, desde otra perspectiva, existe otro riesgo no desdeñable y es el de vaciar el sentido de la declaración, desde el momento en que no exista una sanción por la vulneración de tal obligación.

En el libro se sostiene la conveniencia de distinguir entre testigos e investigados, para facilitar unas garantías distintas a unos y otros (pág. 245). En la práctica, tal distinción tiene sentido en un proceso judicial, cosa que no es seguro que ocurra en el ámbito parlamentario. Bastaría garantizar, entre otros aspectos, la asistencia letrada, para que no se produjeran supuestos de indefensión.

### III

Para concluir, el libro examinado ofrece abundante e interesante información sobre las comisiones parlamentarias de investigación. Existe, sin duda, dentro del Derecho comparado, una insuficiencia normativa sobre la estructura y funcionamiento de las comisiones parlamentarias de investigación, notas que, como se ha podido apreciar a lo largo de esta obra, son comunes en los ordenamientos de los países examinados. España no es una excepción. Por otra parte, el interés de las comisiones parlamentarias de investigación en nuestros días residirá, más allá de la información obtenida sobre unos datos concretos, en la publicidad que facilita respecto de los cri-



terios para la adopción de determinadas decisiones de los poderes públicos y la posición de las fuerzas políticas respecto de esas decisiones. Dicha visibilidad permitirá que los ciudadanos conozcan con mayor claridad la racionalidad, las motivaciones y criterios de sus representantes en la toma de decisiones que atañen al interés general. En todo caso, subsiste en esta materia la necesidad de otorgar un mayor protagonismo a las minorías, al igual que sucede con la utilización de otros instrumentos de control parlamentario, cuyo número o posibilidad de utilización sea limitado.