

*Estudios de Derecho Constitucional comparado* auspiciados por el CISR (Centro Italiano per lo Sviluppo della Ricerca). Dirigidos por el Prof. GIUSEPPE DE VERGOTTINI, catedrático de la Universidad de Bolonia.

*Le Inchieste delle Assemblee Parlamentari*, a cura di GIUSEPPE DE VERGOTTINI (582 págs.).

Sobre la actualidad de la función inspectiva.

JUAN FERNANDO LÓPEZ AGUILAR

Detrás del enunciado que titula este denso trabajo colectivo aparecido bajo la dirección y coordinación del profesor DE VERGOTTINI, se esconde un abanico amplio de cuestiones concernientes al seguimiento comparado de algunos problemas-puntales de las democracias occidentales, desde la misma cuestión básica de Teoría de la Constitución del control a los poderes públicos como garantía de la Democracia, al análisis concreto de algunos de los acontecimientos (escándalos, grandes affaires, irregularidades, «enigmas» de renombre) que han acentuado en los últimos años el relieve de las llamadas «encuestas» o «investigaciones» que nacidas en las cámaras representativas proyectan su acción no sólo sobre los órganos políticos y administrativos, sino también sobre los particulares en la fiscalización de ciertos aspectos de la dinámica constitucional. Esta compilación de trabajos cubre, por consiguiente, un espacio aún más ambicioso que el que desprende un primer acercamiento al tema de las llamadas «Comisiones de investigación». Se trata, contando con la pluma de algunos de los más agudos analistas del parlamentarismo italiano y comparado (el propio DE VERGOTTINI es autor de buen número de prestigiosos trabajos sobre estos argumentos) (cfr. *Lo Shadow Cabinet*, Giuffré, Milano, 1973); *Le funzioni delle assemblee Parlamentari*, Cedam, Padova, 1976; *Diritto Cost. "comparato"*, Cedam, Padova, 1981 (Trad. esp. de P. LUCAS VERDÚ, Espasa Calpe, Madrid, 1983), de una revisión global de la

ubicación todavía difícil —por polivalente— de la función de las Cámaras respecto del operar de las administraciones y los restantes órganos y poderes del Estado, de su disección interna a efectos analíticos y en cierta manera prácticos, y de su sistematización desde el punto de vista puramente doctrinal. Pero también, por el propio punto de partida de la obra —Ponencias presentadas en gran parte en el 6.º Congreso de Derecho Parlamentario organizado en el año 83/84 en la Cátedra Boloñesa que dirige DE VERGOTTINI— de un cualificado compendio de *Derecho Comparado* (desde el punto de vista metodológico estrictamente entendido) y *extranjero* en la materia, en la medida en que junto al planteamiento de una extensa problemática de corte y perfil común (histórico, institucional, organizativo, técnico), se procede a detallar en valiosos estudios especializados la disciplina al respecto de los sistemas francés (PIERRE AVRIL, bien conocido en España por sus publicaciones sobre el control parlamentario en experiencia de la V República), británico (BRIAN BERCUSSON, aunque, dado el origen claramente anglosajón de este instituto las referencias doctrinales británicas son constantes), portugués (CARLO BOTTARI), germano-federal (WALTER LEISNER), austriaca (THEO OEHLINGER), española (PABLO LUCAS MURILLO DE LA CUEVA), e incluso estadounidense, soviética, y democrático-popular, donde los caracteres del control de la acción del Gobierno y los poderes públicos adquiere caracteres netamente diferenciales, y no por cierto menos eficaces respecto del tipo parlamentario, a cargo de dos comparatistas italianos (OLIVETTI RASON y A. REPOSO).

Un apartado especial dentro de la obra merece la aportación del profesor ROBERTO TONIATTI uno de los brillantes jóvenes comparatistas del derecho público italiano, ya conocido en España, alrededor de *La inchieste e indagini del Parlamento Europeo*, tanto por la extensión de su exhaustivo tratamiento del problema del control interorgánico o interinstitucional (en especial concerniente a las administraciones) como por el rigor analítico con que vienen encarrilados los aún inmaduros esfuerzos de integración europeos y el impreciso carácter «parlamentario» que aqueja en puridad al órgano asambleario en el que se manifiesta políticamente el pluralismo supranacional de las Comunidades. De este modo, analizará el papel de las Comisiones de Encuesta de la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa y de la Unión Europea Occidental, para introducir

el estudio de la parlamentarización evolutiva y tendencial del parlamento europeo. Partiendo de la disciplina reglamentaria interna (artículo 95 R.P.E.) se observan las experiencias habidas en el terreno de la inspección parlamentaria y de su correlativo control jurisdiccional para desembocar en una valoración inteligente de las perspectivas abiertas por el Proyecto de Tratado Institutivo de la denominada Unión Europea («Acta Unica»). Por su cuidadosa elaboración, el trabajo de TONIATTI expresa con toda claridad el esquema teórico que en sustancia recorre el planteamiento general de la Raccolta y de las principales preocupaciones subyacentes:

1.º) Sistematización de las funciones propiamente parlamentarias de un órgano representativo plural y asambleario en su relación con los restantes órganos y poderes de una estructura típica de orden constitucional (primando, naturalmente, la determinación del gabinete o equipo ejecutivo y su responsabilidad para con las directivas programáticas comprometidas en las Cámaras).

2.º) Revisión de las teorías de la concreta función de control y de sus gradaciones analíticas, desde la «informing function» con que nacía el problema de la doctrina clásica de W. BAGEHOT, a la configuración de una función *cognoscitiva*, paso previo a la *inspectiva*, que determinará a su vez la actuación del control en términos de garantía del principio democrático del Gobierno responsable, con que se cierra el círculo de esta significación esencial del Parlamento.

3.º) Situación de los problemas actuales de la función de inspección y control parlamentario, sobre la base ofrecida por esta cualificada institución común a los parlamentarismos que son las Comisiones especiales de investigación, limitaciones contemporáneas de la capacidad inspectiva de la representación del «pueblo soberano», articulación técnica y perspectivas de progreso (informatización, cibernética parlamentaria, nuevos recursos inspectivos).

4.º) Tratamiento detallado de uno de los argumentos-clave de la temática general de la inspección parlamentaria por medio de Comisiones: la tutela y garantía de los derechos y

libertades fundamentales de los particulares (investidos o no de cargo o función pública) frente a las incisivas facultades perquisitivas en estas Comisiones. Pártase de la base, por mejor entender la importancia que a este extremo se concede en la doctrina italiana, de que en la disciplina constitucional (artículo 82 CI) vienen atribuidas a estas modalidades de comisión unicameral o conjunta —de hecho, en el debate constituyente se quiso trasladar a España este mismo planteamiento, habiéndose conseguido trasladar tan solamente la posibilidad de la «Comisión de Encuesta de composición bicameral»— idénticas facultades instructorias que al órgano jurisdiccional en el cumplimiento de sus cometidos necesarios. De ahí que no sólo alguno de los trabajos más notables de la sección dedicada al ordenamiento italiano hayan hecho de las garantías del ciudadano el centro y el límite mismo de toda la reflexión (así, G. DE VERGOTTINI: *Limitazione alla tutela giurisdizionale dei diritti ed inchiesta parlamentare*; GIAN FRANCO CIAURRO: *Prassi e problemi del procedimento d'inchiesta parlamentare*; GIORGIO RECCHIA: *Le inchieste parlamentari e le garanzie fondamentali del cittadino*), sino que otros igualmente valiosos hayan recalado en el tema para especiales consideraciones (CARLO CHIMENTI: *Le commissioni d'inchiesta come organi bicamerali*; GIOVANNI LONG, *la pubblicità delle Commissioni d'inchiesta*). Es obvio que este planteamiento ha determinado también la composición de los capítulos dedicados al ámbito comparado, entre los que destaca el documentado trabajo de P. LUCAS MURILLO y su tratamiento especial de la Ley Orgánica 5/1984 de 24 de mayo, de *Comparecencias ante las Comisiones de Investigación del Congreso y del Senado o de ambas Cámaras*, que analiza en sus detalles e insuficiencias (la desatención, por ejemplo, a la vertiente material de las facultades inspectivas de las Comisiones, o la falta de armonización paralela en materia de sanciones y/o tratamiento penal adecuado al incumplimiento de este deber constitucional de *comparecer*, previo requerimiento de un órgano parlamentario).

De este modo, las diversas modalidades de tutela jurisdiccional de los derechos frente al poder inquisitorial de origen parlamentario, analogías operables sobre los esquemas provistos por las téc-

nicas procesales (el discutible secreto de sus trabajos y de sus rendimientos, asistencia legal de los requeridos a comparecencia, jurisdiccionalidad de las resoluciones, presencia de partes, recusaciones, motivos de particular exención de obligación de cumplir con el deber de deponer ante los órganos, etc...), junto a algunas enjundiosas consideraciones acerca del principio de publicidad que debe inspirar la acción de todos y cada uno de los mecanismos parlamentarios, así como sus posibles transgresiones (G. LONG, P. LUCAS MURILLO) y el significado de éstas en el contexto actual del parlamentarismo entre los ordenamientos de origen demoliberal (*El Parlamento y su crisis*, en la recurrente y copiosísima doctrina europea contemporánea sobre la reconcepción y reconstrucción orgánica de los Parlamentos modernos, de la que CIAURRO o RECCHIA son nombres representativos).

Atendiendo a las primeras exigencias, los trabajos iniciales se extienden en reflexiones sobre la polivalencia general de los institutos inspectivos en la satisfacción de necesidades cognoscitivas inherentes al correcto ejercicio de las funciones político-directivas e incluso legislativas (en la doctrina italiana, trasladada extensamente al ámbito comparado, es ya tradicional la distinción más precisa entre Comisión de Encuesta, dirigida a recoger la documentación e informes necesarios para el correcto cumplimiento de sus cometidos legislativos y «Comisión de Control» más propiamente entendida, en la que se acentúan tanto el rigor inquisitivo de sus facultades de fiscalización y verificación como los objetivos sustancialmente políticos, de *persecución* al Gobierno, que los dota de sentido). Pero es en mi opinión una segunda veta de aprovechamiento a los efectos de la Ciencia del Derecho Constitucional comparado lo que convierte a esta obra en una recomendable aportación al seguimiento, en los regímenes más representativos, de los problemas de fiscalización y control a través de las Comisiones, al tiempo que distancia a esta compilación de la estructura y contenidos presumibles en un manual al efecto, incluso cuando centrado propiamente en un instrumento tan específico como éste. Se trata de la abundante información contenida tanto respecto de la experiencia vivida en la República Italiana (en especial los trabajos de GIUSEPPE TROCCOLI y de CARLO CHIMENTI) como en los ordenamientos comparados en el ejercicio activo de esta modalidad de inspec-

ción parlamentaria, la investigación y el rédito que a la conclusión del circuito del control parlamentario y a la eventual exigencia de responsabilidad, se han observado *en la práctica* de los diversos regímenes, obteniéndose algunos aprovechables paradigmas de comprensión de sus virtualidades amplias dentro de las limitaciones detectadas en el cuadro de la «crisis» de la «eficacia» y de las «garantías» parlamentarias antedichas, y de la trasposición una vez más del esquema impuesto por la misma realidad política de una correlación de fuerzas mayorías-minorías, que inevitablemente viene trasladada al ámbito interno de las Comisiones y condiciona el producto (y la fertilidad) del experimento inspectivo.

Con todo, nos vienen relacionados algunos de estos más notables experimentos (Caso Moro, Caso Loggia P2, Caso del Banco Ambrosiano, Affaire Paziienza, Sindona...) que ponen de manifiesto la consolidación de un inequívoco marco de acción y de un significado propio en el sistema, transformando en *decisiva* y *ordinaria* la tradicionalmente entendida como *excepcional* y *débil* capacidad instructoria de estas Comisiones y de la influencia que sus trabajos, sus relaciones e Informes vayan a tener después o paralelamente (caso español, por ejemplo) de cara al funcionamiento de aparato orgánico de la justicia, (El Ministerio Fiscal y su acción ante los órganos jurisdiccionales oportunos). No sólo por el mencionado interés por la incidencia de estos procedimientos en la esfera de derechos y libertades públicas, sino por las referencias concretas a las resoluciones y tratamientos adoptados en algunos casos de especial relieve respecto a la delicada alternativa que media —como apunta claramente GIUSEPPE DE VERGOTTINI— entre la satisfacción de las necesidades orgánicas de la representación y la garantía y defensa de los derechos individuales, independientemente del órgano, directa o indirectamente legitimador del orden constitucional global, que actúe en su limitación.