

**Torres Bonet, María: *Las comisiones de investigación, instrumentos de control parlamentario del gobierno*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998, 429 páginas**

**I**

No es que pueda decirse que las comisiones parlamentarias de investigación no hayan sido objeto ya de análisis muy diversos, efectuados desde distintos puntos de vista, y todos ellos razonablemente útiles. Ahí están los libros de Medina y García Mahamut, o el de quien suscribe estas líneas, y los no menos valiosos trabajos, publicados en revistas, de Arévalo, así como el acertado comentario al art 76 CE, obra de Astarloa y Cavero, aparecido en la segunda edición de la bien conocida obra que dirige Alzaga. Todos ellos configuran un cuerpo de doctrina sólido en una materia que los autores españoles no han precisamente descuidado.

La aparición de una nueva obra sobre el asunto bien pudiera ser recibida, por ello, con un sano escepticismo o la más dura reflexión de que difícilmente se dirá algo nuevo u original y que nos encontraremos ante más de lo mismo; ante una aportación, por tanto, perfectamente prescindible.

Hecha la lectura del libro que nos ocupa estos prejuicios se derrumban, porque queda claro que estamos frente a un estudio original, que trata el tema en profundidad, que plantea y resuelve con soltura muchas de las incógnitas que rodean a las actividades de las comisiones parlamentarias de investigación y que no es, ni mucho menos, una simple recopilación de opiniones ajenas o un análisis acrítico de su objeto, como a veces les ocurre a los trabajos que tienen como origen, y tal es el caso, una tesis doctoral, momento en el que el aspirante al máximo grado académico suele refugiarse en los más viejos trucos del oficio para no abordar directamente la tarea de diseccionar a fondo los interrogantes que trae consigo un determinado problema.

El libro de María Torres es un trabajo documentado y sólido, pero no sólo eso. Se trata de una obra en la que continuamente se hacen aportaciones interesantes y se sostienen tesis más o menos discutibles, pero bien fundamentadas. Conviene que pasemos a exponerlas con la brevedad propia de una reseña.

---

\* Profesor Titular de Derecho Constitucional. Universidad Complutense de Madrid.

## II

Tras una introducción en la que se confiesa que el interés por las comisiones de investigación se enmarca dentro de «una preocupación más genérica por la activación de los mecanismos de control parlamentario en los sistemas democráticos pluralistas, especialmente en situaciones de mayorías absolutas reiteradas» (pág. 21), aborda la autora en el capítulo primero la constitucionalización de aquéllas en nuestro texto fundamental. Hace en primer lugar un análisis histórico muy completo, en el que destacan las referencias a la II República y la paradoja de la necesidad de detenerse algo en la regulación franquista del problema como precedente de la reglamentaria de 1977. El siguiente apartado lo dedica a un estudio realizado con un alto grado de detalle del iter constituyente del art. 76 CE, para concluir con unas reflexiones generales sobre el alcance del reconocimiento constitucional de las comisiones que nos ocupan.

El capítulo segundo se dedica al objeto de las mismas. Empieza con una concesión a una logomaquia un tanto inútil, intentando distinguir las comisiones de encuesta de las de investigación, batalla en la que habría venido bien alguna referencia a la clara distinción germánica entre *EnqueteKommissionen* y *Untersuchungsausschüsse*.

Aún más dudosas son las conclusiones que extrae de la noción de interés público contenida en el texto constitucional. Para María Torres estos órganos «no pueden conocer de asuntos privados excepto en aquéllos casos en los cuáles estos tengan una conexión directa con la actividad del Ejecutivo» (pág. 110). Una interpretación a mi juicio muy restrictiva de una cláusula que lo único que impide es entrar en aquéllos ámbitos en los que pueda dañarse el derecho a la intimidad, pero que no debe frenar, en ningún caso, investigaciones que tengan por objeto actividades privadas que sean de interés público para el Parlamento, que es el último juez en esta materia.

Es discutible también el intento de la autora de limitar el ámbito material de las comisiones de este tipo a las actividades del Ejecutivo (págs. 111 y ss.). De la ubicación del art 76 en el texto constitucional —fuera del título V dedicado a las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales— se deduce más bien que se trata de un instrumento que puede trascender el terreno de las relaciones Parlamento-Gobierno para convertirse en un medio de control por parte de las Cámaras de todo tipo de problemas, incluidos aquéllos que estén fuera de aquéllas relaciones, como lo demuestra, por otra parte, la práctica en muchos de los países en los que son una realidad habitual y en los que no se han visto limitadas a servir exclusivamente de medio de control del Gobierno.

Donde la autora se carga de razón es en el análisis de los límites del objeto de estas comisiones. Allí, tras un correcto estudio del problema de las materias clasificadas como secretas o reservadas, aborda el espinoso tema de sus relaciones con el Poder Judicial. Y lo hace defendiendo, a mi modo de ver con pleno acierto, la compatibilidad entre las investigaciones judicial y parlamentaria. Se subraya su «absoluta autonomía» (pág. 136) y el hecho de que «no existe... colisión entre procedimientos, siendo claramente constatable la

separación de funciones de cada órgano» (pág. 152). Desmonta brillantemente María Torres todas las objeciones, habituales en la doctrina y en la argumentación de los políticos, que se oponen a que sobre una misma materia investiguen el juez penal y una de estas comisiones.

Tras hacer una referencia a sus relaciones con el Defensor del Pueblo, aborda el no menos espinoso problema de las posibles fricciones entre los órganos de este tipo de las Cortes Generales y los de los Parlamentos autonómicos, concluyendo que «no existe ningún obstáculo jurídico a la coincidencia temporal de Comisiones de investigación sobre unos mismos hechos en los dos niveles territoriales» (pág. 170).

En el capítulo tercero se ocupa la autora de la génesis y el funcionamiento de estos órganos. Tras unas ideas sobre los aspectos generales del procedimiento entra en el primer problema estudiando la propuesta de creación —con sus diversas iniciativas— la admisión a trámite de la misma, la creación —con sus posibles instrumentos, las mayorías requeridas y el contenido de la resolución— y el funcionamiento —con alusiones a la composición, el modo de adopción de decisiones, la duración de los trabajos, los órganos rectores, el plan de trabajo, y la publicidad de sus actividades.

En muchos de estos terrenos se hacen aportaciones útiles. Destacan, entre ellas, su crítica a la creación por ley (págs. 199 y ss.); su afirmación incontestable de que el modelo español respecto a la creación de estas comisiones «adopta los elementos más gravosos con las minorías parlamentarias...la propuesta por minorías cualificadas, vedada en todo caso a los parlamentarios individuales, y la creación por mayoría de la Cámara» (pág. 211); su defensa de la no proporcionalidad con el Pleno en la composición de las mismas para hacerlas más operativas (págs. 221 y ss.); y su idea de que «el secreto de las encuestas parlamentarias resultaba... contraproducente» (pág. 260).

El capítulo cuarto se centra en las facultades de estos órganos. Tras dedicar un apartado a sus fuentes normativas, se entra directamente en la de recabar información, estudiándose su regulación jurídica, los sujetos activos de la misma, los pasivos y su contenido. Un esquema parecido se sigue al examinar la facultad de requerir la comparecencia de los ciudadanos; de nuevo aquí se exponen sucesivamente la regulación jurídica, los sujetos requeridos, los derechos de los comparecientes, sus garantías, sus deberes, el procedimiento de la comparecencia, y las sanciones penales por incomparecencia.

Como puede imaginarse al hilo de este análisis, dotado de un alto grado de detalle y precisión, surgen innumerables problemas que es imposible comentar aquí si queremos mantenernos en los límites de un trabajo mínimamente breve. Cabe, sin embargo, apuntar que la autora se pronuncia convincentemente sobre algunos de los más polémicos como, por ejemplo, la posibilidad del que comparece de negarse a declarar contra sí mismo (págs. 331 y ss.) o la «distinta punibilidad de las incomparecencias ante las encuestas parlamentarias autonómicas, respecto de la misma situación en las Cortes Generales» (pág. 359) que no se entiende justificada, contra lo que sostuvo en su momento Arce.

El resultado y los efectos de los trabajos de las Comisiones de investigación son el objeto del capítulo V. Allí se estudian entre otras cuestiones el dictamen

—procedimiento de elaboración, estructura y contenido— los efectos de las conclusiones, y la tramitación de aquél en el Pleno —debate y votación, efectos en relación con el Poder Judicial y el Ejecutivo. Destaca el que se subraye que los efectos que se producen son «políticos pero no jurídicos» (pág. 375) y el análisis detallado que se hace de la facultad de comunicar al Ministerio Fiscal la existencia de indicios de que se ha cometido un delito, considerada por María Torres como «la reiteración en el ámbito de la institución parlamentaria del genérico deber ciudadano» (pág. 382). Eso sí, la autora no deja de llamar la atención sobre el hecho de que «la comparecencia se desarrolla ante una instancia política carente del revestimiento de imparcialidad propio de los Jueces y Tribunales» (pág. 383). De ello deduce correctamente que «las declaraciones efectuadas por los comparecientes ante una Comisión de investigación, si bien no carecen de repercusiones jurisdiccionales pudiendo dar lugar a la apertura de una instrucción judicial, en ningún caso pueden tener la consideración de pruebas en el proceso» (pág. 384).

El libro termina con unas conclusiones en las que se resumen sus principales tesis de una manera ordenada y que puede servir de alternativa a la lectura completa del mismo para el lector especialmente vago.

### III

Tras haber dado cuenta, esperamos que de una manera completa, del contenido de la obra que comentamos, corresponde cerrar este comentario con algunas reflexiones de tono general sobre la misma y sobre su objeto.

Ya dijimos más arriba que nos encontrábamos ante un trabajo serio y bien fundamentado, producto de lo que, sin duda, fue una excelente tesis doctoral, una de esas que justifican el sistema, un tanto enloquecido cuando no se digiere bien, de obtención del máximo grado académico. Pueden ponerse algunas objeciones a su presentación pero estas son más de detalle que de otro tipo.

Así, se echa de menos un manejo más fluido de las fuentes alemanas, país en el que las comisiones de investigación llevan muchos años funcionando y en el que se han planteado, y a veces resuelto mal que bien, muchos de los problemas que ocupan a la autora. Sabemos por experiencia propia lo difícil que resulta superar la barrera del idioma, pero un esfuerzo en este sentido hubiera contribuido sin duda alguna a mejorar el resultado final.

También la utilización de los borradores de reforma reglamentaria que han visto la luz en los últimos tiempos hubiese enriquecido la obra. Es cierto que ni siquiera han sido publicados oficialmente, pero también que circularon con más o menos restricciones. En muchos casos contienen soluciones y propuestas que era necesario comentar siquiera en términos de *lege ferenda*.

Pero son estos detalles menores, que no enturbian la apreciación general de la valía del libro que comentamos. Como tampoco la enturbia el hecho de que sea necesario manifestar aquí nuestro desacuerdo con una de las tesis centrales del mismo: la de que las comisiones de investigación son instrumentos de control parlamentario del gobierno y sólo del gobierno. Nos parece

una pretensión reduccionista escasamente fundamentada e incluso contradictoria con la letra y el espíritu del texto constitucional, aparte de no tener demasiados apoyos en el derecho y la práctica comparadas. En nuestra modesta opinión estas comisiones pueden constituirse para investigar cualquier asunto de interés público y el principal juez de lo que ha de entenderse por interés público es precisamente el Parlamento. Lo normal será que se trate de actividades gubernamentales, pero no hay que excluir que a las Cortes les interese inquirir sobre las andanzas de otras entidades, públicas y privadas. No hay para ello obstáculo constitucional alguno y no parece que pueda deducirse el mismo de un entramado político en el que las Cámaras no tienen por qué limitarse a controlar al Gobierno como si las actividades de otros sujetos no interesasen en absoluto a esa sociedad a la que dicen representar. El intento de María Torres de limitar los poderes de estos órganos al control parlamentario del gobierno nos parece que tiene poca base y es contraproducente para la correcta configuración de los mismos en un Estado en el que el Parlamento ya ve muchas veces excesivamente recortados sus poderes de todo tipo.

Poco más puede decirse. Por eso conviene concluir afirmando que, objeciones aparte, es posible estar de acuerdo con el prologuista (Miguel Ángel Aparicio) en que nos encontramos ante una obra «fresca...bien trabada y...oportunamente útil» (pág. 17). Otra vez cabe felicitarse por una nueva aportación al Derecho parlamentario. Ésta en un tema aparentemente ya muy trillado. María Torres ha sabido abordarlo de nuevo de una manera original y sólida. El resultado es un libro con el que habrá que contar a partir de ahora cuando uno se inicie en el estudio de las comisiones parlamentarias de investigación, que probablemente seguirán dando mucho que hablar en el futuro si su régimen jurídico continúa siendo tan decepcionante como el actualmente vigente en España.