

## INFORMACION PARLAMENTARIA Y GARANTIAS FUNDAMENTALES

GIORGIO RECCHIA

### SUMARIO

1. Introducción.—2. La información parlamentaria en la tradición anglosajona.—3. La evolución de los Reglamentos parlamentarios.—4. Novedades en la práctica más reciente en materia de encuestas: a) convocatoria; b) formulación y comunicación de los medios de prueba; c) juramento; d) asistencia del defensor; e) redacción y eventual rectificación del acta.—5. La exigencia de tutela de las garantías fundamentales.

### 1. INTRODUCCION

En el marco de la representación política de las actuales democracias occidentales la temática de la «información» adquiere una importancia nada despreciable, mostrando perfiles completamente desconocidos en la época de nuestra Asamblea Constituyente. En efecto, la rápida evolución tecnológica —y en particular la de la informática— presentan una pluralidad de situaciones nuevas que, aunque anticipadas por la literatura en las populares obras de Aldous Huxley y George Orwell, continúan sorprendiéndonos. Por otra parte, el conocimiento del valor de una adecuada tutela constitucional de la información en un ordenamiento democrático hace que haya que prestar una gran atención a la regulación normativa de los nuevos casos resultado del progreso científico. Así el perfeccionamiento de los medios de escucha a distancia incidirá, entre otras, en la normativa relativa a la vida privada de los ciudadanos; la multiplicación de los bancos

de datos plantea nuevas cuestiones respecto a la búsqueda de datos y a su utilización. Desde una perspectiva aún más compleja se descubre una nueva problemática concerniente a la aplicación de técnicas informativas por parte de los denominados «persuasores ocultos» que tratan de «dirigir» el subconsciente del ciudadano-consumidor, pero también el del ciudadano-elector (1). De aquí la necesidad de concretar los límites dentro de los cuales pueden actuar esos «persuasores ocultos» sin incidir negativamente en la temática de la responsabilidad política y, en general, sin violar los principios fundamentales de nuestra Constitución.

En definitiva, el conocimiento de todo cuanto sea importante para una correcta tutela constitucional de la información en los ordenamientos de las democracias occidentales, unida a la ascensión de las innovaciones científicas y tecnológicas, obligan a prestar atención a esta materia en continua evolución. Atención que debe emanar de los principios fundamentales presentes en nuestra Constitución para proceder a un examen en profundidad de cada uno de los casos mencionados para obtener de este modo una relevancia jurídica de esos diversos aspectos, por ejemplo, de la vida privada del ciudadano, de los bancos de datos, etc.

Junto a esta oportunidad de distinguir esos hechos diferentes, sin olvidar la referencia a los principios generales, desearía adelantar algunas reflexiones sobre la información parlamentaria (2).

Es éste un aspecto de la temática sobre la información que incide no-

(1) Sobre la publicidad que condiciona y manipula la voluntad de los ciudadanos-electores, entre otros, cfr.: J. MCGINNISS: *The Selling of the President*, 1968, Nueva York, 1969; T. E. PATTERSON y R. D. McCLURE: *The Unseeing Eye: The Myth of Television Power in National Politics*, Nueva York, 1976; *The Mass Media Election: How Americans Choose Their President*, Nueva York, 1980.

(2) Sobre este punto permítaseme remitir a G. RECCHIA: *L'informazione delle Assemblee rappresentative - Le inchieste*, Napoli, Jovene, 1979; en este trabajo se consignan referencias bibliográficas de la literatura italiana y extranjera, así como referencias a la práctica parlamentaria hasta la VII Legislatura. Para la dogmática más reciente, cfr. la voz Parlamento, en *Enc. dir.*, vol. XXXI, Giuffrè, Milán, 1981, páginas 724-868; y en particular M. MAZZIOTTI DI CELSO, voz Parlamento (*Derecho Constitucional. Principios generales y funciones*, cit., págs. 757 y sigs.; V. DI CICCO, voz Parlamento (*Derecho Constitucional. Organización y procedimiento*, cit., págs. 820 y siguientes).

Para contribuciones posteriores sobre el tema, con referencia a la literatura italiana, entre las obras más recientes publicadas en España, cfr. F. SANTAOLALLA: *El Parlamento y sus instrumentos de información*, Edit. de Derecho Reunidas, Madrid, 1982, páginas 32 y sigs.; *ibídem*: *Derecho Parlamentario español*, Editora Nacional, Madrid, 1984, págs. 371 y sigs., y en general, L. SÁNCHEZ AGESTA: *Sistema político de la Constitución española de 1978*, 2.ª edición, Editora Nacional, Madrid, 1981, pág. 341.

tablemente en la actuación de los principios basales de los ordenamientos democráticos por cuanto se inserta dentro del ámbito de la exigencia de asegurar la máxima correlación posible entre electores y elegidos.

## 2. LA INFORMACION PARLAMENTARIA EN LA TRADICION ANGLOSAJONA

Apenas se afronta el examen de la información parlamentaria el pensamiento vuela a las contribuciones de Walter Bagehot, el cual, en su conocida obra *The English Constitution*, distingue cinco funciones parlamentarias.

Entre estas funciones la legislativa se trata en último lugar; la *elective function* ha perdido su actualidad como consecuencia del papel que han desempeñado los partidos políticos en la elección del primer ministro; mientras que la *expressive function* y la *teaching function* inducen a reflexionar una sobre la representación de los elegidos para expresar el estado de ánimo del pueblo y otra sobre el papel pedagógico del Parlamento.

La *informing function*, como actividad del Parlamento dirigida a informar al país sin emitir juicios o valoraciones, se inserta, por tanto, dentro de un complejo de funciones de la Cámara de los Comunes que ha de relacionarse —y distinguirse— con las otras cuatro y, en particular, con la *teaching function* y con la *expressive function*.

Las tesis del banquero inglés Bagehot fueron retomadas el siglo pasado por W. Wilson, futuro presidente de los Estados Unidos, en su primer trabajo como profesor de Ciencias Políticas, titulado *Congressional Government*. En esta publicación, que ha tenido gran influencia en la literatura angloamericana, Wilson afirma —entre otras cosas— que la *informing function* es incluso preferible a la *legislative function*.

Posteriormente el interés por la *informing function* ha continuado difundiendo en la cultura *iuspublicista* del *common law*. De hecho, la Corte Suprema de los Estados Unidos en el caso *Estados Unidos vs. Rumely* 345 U.S. 41 (1953), de acuerdo con la motivación del juez Frankfurter, acogió la tesis de Wilson, concluyendo que *The informing function of Congress should be preferred even to its legislative function*. De igual modo, en la literatura más reciente sobre el Congreso, no se esconde la importancia de esta función.

Resulta evidente que la información parlamentaria, tal como se perfila en Bagehot, se examina teniendo presente la realidad socio-política de una época caracterizada, entre otros factores, por la extensión del sufragio. Sin

embargo, conserva también un notable interés en relación al papel que la *informing function* puede desempeñar ya en la relación «cuerpo electoral-Asamblea», ya en la de «Asamblea parlamentaria-Ejecutivo».

Es con referencia a esta última relación como se puede subrayar cómo Bagehot prefiguró una Asamblea electiva que pudiera controlar y criticar la conducta del ejecutivo, sin llevar a cabo ninguna actividad de gestión. De aquí la concreción de una articulación de relaciones entre la Asamblea electiva y el ejecutivo que constituye, por otra parte, la premisa lógica de toda referencia coherente a la información parlamentaria de acuerdo con la tradición anglo-americana.

### 3. LA EVOLUCION DE LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS

Si se deseara seguir la evolución de las Asambleas parlamentarias de la Europa continental siguiendo el «modelo» de Bagehot, se notaría una clara prevalencia de la *legislative function* sobre todas las demás. Así, en nuestra Carta Fundamental, está ampliamente presente la atención del Constituyente por la función legislativa de las Cámaras, si bien hay que consignar una referencia a la información parlamentaria en el artículo 82 de la Constitución relativo al poder de encuesta.

Sin embargo, hubo que esperar a los nuevos Reglamentos parlamentarios para que se diera vía, primero en la cultura iuspublicista y luego en la legislación, a la atención debida a temáticas reconducibles a la mencionada *informing function*.

Es en estos años cuando el Parlamento percibe plenamente cuán importante es para su funcionamiento poderse informar directamente de la realidad social del país mediante el recurso a estas indagaciones cognoscitivas.

Esta nueva facultad, que marca una clara superación de las teorías tradicionales (3) sobre la posibilidad de las Cámaras de informarse recurriendo a la Administración, se considera también muy positiva en el ámbito de los Consejos regionales en las regiones de estatuto ordinario. Se logra con ello un reconocimiento pleno por parte de las Asambleas electivas de su capacidad de información y, por tanto, la formación de una práctica que tienda a legitimar de forma cada vez más amplia el susodicho derecho a la

---

(3) No se debe olvidar lo establecido en el artículo 59 del Estatuto allertino: «Las Cámaras no pueden recibir a ninguna delegación, ni oír a otros que no sean sus propios miembros, los ministros o los comisarios del Gobierno.»

información, sea del Parlamento sea de los Consejos regionales. Por otro lado la diversidad existente entre estos dos tipos de asambleas electivas se refleja también sobre esta peculiar actividad informativa que —en la práctica— se utiliza con mayor profusión en el Parlamento.

La *informing function* presupone un Parlamento que esté en condiciones, ya de asumir directamente las informaciones acerca de la realidad del país, ya de procurar a los electores la información necesaria. Este segundo aspecto se manifiesta claramente en las preguntas y en las interpelaciones que permiten al Parlamento inquirir al Gobierno si un hecho es cierto, si cierta información es exacta, y así sucesivamente.

Mediante las respuestas del Gobierno a las Cámaras, y el debate que les sigue, también los electores pueden recibir información sobre determinadas cuestiones. Para llevar a cabo esa finalidad informativa (a la vez que de inspección) en la última legislatura se ha implantado una práctica similar al denominado *question time* de la Cámara de los Comunes; eventualmente esa práctica parlamentaria se retransmite en directo por medio de la televisión, precisamente en un intento por lograr esa particular finalidad de informar al país (4).

La *informing function* se evidencia también mediante las encuestas parlamentarias las cuales constituyen el mayor instrumento cognoscitivo de que dispone el Parlamento para adquirir información de forma *directa* y abrirse hacia el *exterior*.

Desde hace tiempo la doctrina y la práctica no dejan de señalar cuáles son los límites de esta facultad, sobre todo dentro de nuestra vida parlamentaria (5). Por otra parte, además, en el curso de esta última legislatura se asiste a un recurso amplio a las encuestas que tienden a ser cada vez más profundas en la fase de recopilación de datos y noticias, así como a asumir nuevas cuestiones, como por ejemplo en materia de reserva de secretos. Por otra parte, siempre en materia de secretos, cada vez se afronta con mayor atención la problemática relativa al secreto de los trabajos de las Comisiones, ya presente en la conocida sentencia de la Corte Constitucional de 1975 (6).

---

(4) La Cámara de los Diputados en la sesión del 12 de octubre de 1983 aprobó el artículo 135 bis del Reglamento concerniente a las «interpelaciones de respuesta inmediata». Tales interpelaciones se televisaron en directo —por primera vez— en la sesión de 16 de noviembre de 1983.

(5) Por todos, A. PACE: «Comentario al art. 82 de la Constitución», en *Commentario della Costituzione a cura di G. Branca*, Zanichelli, Bolonia, 1979, págs. 303-392.

(6) La Corte ha reconocido implícitamente los límites para la puesta en práctica del «paralelismo», elaborando el concepto, completamente nuevo, del «secreto fun-

Junto a esta problemática en materia de secretos, que —por cierto— evidencia una mayor actividad de las Comisiones, hay otros aspectos procedimentales que aparecen regularmente de forma cada vez más acusada en las propias comisiones, concernientes al papel del ciudadano —c mejor de un «laico»— implicado también, aunque sea marginalmente, en la fase de recogida de datos.

En los ordenamientos anglosajones, y sobre todo en los Estados Unidos, el respeto a las garantías fundamentales del ciudadano llamado a testimoniar ante las Comisiones de encuesta ha sido objeto de notables atenciones y ha constituido uno de los límites inviolables que se han enfrentado al celo excesivo de las conocidas Comisiones del Congreso estadounidense en los años cincuenta. Los principios fijados en esa época continúan siendo plenamente válidos tal como lo señalan, entre otras cosas, la reimpresión inalterada de los más conocidos tratados teóricos sobre la materia (7).

La situación en nuestro ordenamiento se presenta muy distinta, pues tradicionalmente se ha resuelto toda posible cuestión sobre los poderes de las Comisiones de encuesta dentro del ámbito del denominado «paralelismo» entre los poderes de la Comisión y los de la autoridad judicial (8). Por otra parte, la práctica de las Comisiones de encuesta durante muchos años ha consistido en no provocar problemas, especialmente en las relaciones con terceros.

Con este propósito parece oportuno recordar un caso significativo.

En julio de 1974 la Comisión de encuesta sobre el fenómeno de la mafia se traslada a la penitenciaría donde se encuentra recluido el señor Luciano Leggio. Leggio declara —entre otras cosas— que sólo está dispuesto a ser interrogado por la Comisión si asiste su abogado.

La Comisión despide brevemente a Leggio y discute acerca de la presencia del defensor en el interrogatorio. Como conclusión del debate, la Comisión responde que la misma no tiene fines judiciales y que sus iniciativas no están dirigidas a fijar responsabilidades personales en relación con hechos delictivos determinados, por lo que en ella no pueden aplicarse las

---

cional»; así en la sentencia de la Corte Costituzionale de 22 de octubre de 1975, número 231, en *Giur. cost.*, 1975, pág. 2207.

(7) T. TAYLOR: *Grand Inquest (The Story of Congressional Investigations)*, Nueva York 1955 (Rist. De Capo, Nueva York, 1974).

(8) El artículo 82 de la Constitución concluye afirmando: «La Comisión de encuesta procede a las indagaciones y a los exámenes con los mismos poderes y las mismas limitaciones que la autoridad judicial.» Sobre el debate en la Asamblea Constituyente remito a mi trabajo sobre *La información de las Asambleas representativas*, cit., págs. 155-191.

normas relativas al derecho de los encausados a estar asistidos por un abogado durante los interrogatorios.

Vuelto a llamar Leggio ante la Comisión, e insistiendo en su decisión de no declarar, la Comisión toma nota de ello (9).

El acta de la sesión se cierra con la advertencia de que la Comisión será convocada en su sede; por tanto, su traslado fuera de Roma ha resultado completamente inútil.

De hecho aquella Comisión evitó afrontar los problemas generales derivados de la asistencia de un defensor al renunciar a escuchar a Leggio y, por tanto, al no obtener las noticias que ese testigo hubiera podido aportar.

En experiencias más recientes de las Comisiones de encuesta se ha presentado nuevamente la cuestión de la asistencia de defensores en el curso de las audiencias (10).

Frente a esta exigencia las Comisiones no han renunciado a las audiencias, sino que han insistido —de varias formas— en que se escuchase al ciudadano. En definitiva se aprecia una renovada actividad de las Comisiones de encuesta, sobre todo en la fase de recogida de datos, mientras se verifica que esa creciente utilización de esas facultades de investigación se acompaña de la adecuada atención a un auténtico respeto hacia las garantías fundamentales de los ciudadanos.

#### 4. LAS NOVEDADES EN LA PRACTICA MAS RECIENTE EN MATERIA DE ENCUESTA

Analizando las relaciones que las Comisiones de encuesta han instaurado con respecto a los ciudadanos laicos —es decir, no sujetos a responsabilidad política— parece oportuno examinar las experiencias más recientes, con el fin, además, de comprobar cuáles son las tendencias evolutivas de

---

(9) Así en la Comisión parlamentaria de encuesta sobre el fenómeno de la mafia en Sicilia. Cámara de los Diputados, VII Legislatura, Doc. XXIII, núm. 2, sesión del 15 de julio de 1974.

(10) La Comisión parlamentaria de encuesta sobre el caso Sindona y sobre las responsabilidades políticas y administrativas eventualmente ligadas al mismo también ha solicitado su parecer sobre esta materia a los profesores Giovanni Conso, Fausto Cuocolo y Alessandro Pace, en *Boletín de las Comisiones*, sesión del 8 de abril de 1981, pág. 87. Tales pareceres, según lo publicado en el *Boletín*, se muestran favorables a la presencia del defensor.

la práctica (11) en un ámbito muy delicado y que puede ofrecer ocasión a consideraciones más amplias.

El aspecto más relevante de la práctica de los últimos años lo constituye la consolidación de una nueva terminología. En efecto, al tratar los problemas procedimentales se habla de la «doble vía», es decir, de la posibilidad de las Comisiones de adoptar, en ocasiones, bien procedimientos de tipo judicial, bien procedimientos de tipo parlamentario. Los segundos tenderían a no utilizar un paralelismo perfecto con las facultades de la Autoridad judicial, mientras que los primeros señalarían una total puesta en práctica de las normas del procedimiento penal en materia de encuestas parlamentarias (12).

Se muestra, pues, con evidencia, cuán insuficiente es la tesis tradicional del «paralelismo» entre comisiones parlamentarias de encuesta y los poderes de la autoridad judicial; de hecho tal «paralelismo» se realizaría mediante el método de la «doble vía», que permite una doble posibilidad de procedimiento. De ahí la tendencia a volver a los temas generales del artículo 82 de la Constitución, y con ello a la oportunidad de una regulación legislativa ulterior, tal como se lee en el informe de la Comisión de encuesta del caso Sindona (13).

---

(11) En efecto, las encuestas celebradas en el curso de la VIII Legislatura, muestran un mayor recurso a los poderes coercitivos de carácter penal en los careos de los testigos. A este propósito hay que recordar que en el curso de los trabajos de la Comisión de encuesta sobre la logia P2 el general Giovanni Ghinazzi fue sometido a prisión provisional (art. 359 c.p.p.) con motivo del testimonio formal. La Comisión revocó tal providencia tras una ulterior confrontación entre el detenido y otro testigo; en Comisión parlamentaria de encuesta sobre la logia masónica P2, sesión del 6 de octubre de 1983, *Boletín de las Comisiones*, pág. 35.

(12) Sobre este punto cfr. el informe de la Comisión parlamentaria de encuesta sobre el caso Sindona, comunicada a la Presidencia el 24 de marzo de 1982, páginas 190-191 (en dicho informe se reproduce el documento sobre el procedimiento aprobado en la sesión de 1 de octubre de 1980).

En el inicio de este «sistema binario» está la exigencia de especificar la práctica a seguir en la materia (dado el carácter no unívoco de los precedentes), así como las tesis de fondo presentes en las sentencias de la Corte Constitucional, número 231 de 1975.

(13) Comisión parlamentaria de encuesta sobre el caso Sindona, informe definitivo, cit., págs. 191-192. La Comisión propone «una ley ordinaria de desarrollo del artículo 82 de la Constitución y un reglamento parlamentario adecuado para los procedimientos de encuesta, adoptando las formas y los modos seguidos para la aprobación del reglamento parlamentario para los procedimientos de inculpación». Estas tesis evidencian la necesidad de una reglamentación detallada; sobre el particular, entre otros, cfr. el Reglamento de la Comisión parlamentaria sobre el fenómeno de la mafia, implantado por la Ley de 13 de septiembre de 1982, núm. 646. Este Regla-

Sin embargo, la búsqueda de una solución orgánica y global, mediante una futura ley de actualización del artículo 82 de la Constitución, no debe hacer perder de vista las indicaciones resultantes de la realidad. Por tanto, deseando examinar las relaciones entre Comisiones y testigos, aquí nos limitaremos a cuanto sucede en las siguientes fases: convocatoria, formulación y comunicación de los elementos de prueba, juramento, asistencia de defensor, así como de la redacción y eventual rectificación del acta.

a) *Convocatoria*

En relación con la convocatoria la práctica consiste en citar a aquellas personas que se quiera examinar mediante el envío de carta o telegrama; sólo en casos esporádicos se cita a los testigos por medio de órganos de la policía judicial. De hecho en el informe de la encuesta ICMESA se lee «... las personas... recibidas han sido convocadas mediante carta. Sólo en algún caso, al manifestarse la exigencia de una especial urgencia y la necesidad de encontrar el domicilio, se ha recurrido, para la convocatoria, al Cuerpo de Carabineros... o a la intervención de la Guardia di Finanza» (14).

La única excepción la constituye la Comisión SIFAR en la que se acordó la aplicación del artículo 650 cod. pen., esto es la normativa concerniente a la inobservancia de las disposiciones de la autoridad (15).

Según la práctica prevalente, la convocatoria por parte de las Comisiones de encuesta no difiere, por tanto, de la efectuada por otras comisiones parlamentarias, a menos que se verifiquen hipótesis peculiares en las que la convocatoria por medio de la Autoridad judicial se desprenda de la naturaleza del testimonio que haya que prestar, o porque se presuma que los testigos no se presentarán voluntariamente.

En definitiva, la flexibilidad del procedimiento no parece centrar la atención en lo que se refiere a la posición del testigo, y en particular a cuáles sean las garantías que se le concedan en el curso de la audiencia,

---

mento fue aprobado por la misma Comisión de encuesta en la sesión de 23 de marzo de 1983, y después publicado en la *Gaceta Oficial* del 11 de mayo de 1983, núm. 127, páginas 3626 y sigs.

(14) La Comisión parlamentaria de encuesta sobre la fuga de sustancias tóxicas acaecida el 10 de julio de 1976 en el establecimiento ICMESA y sobre los riesgos potenciales para la salud y para el medio ambiente derivados de actividades industriales. Informe definitivo; así de forma difusa en el parágrafo 5: «Actividades instructorias de la Comisión».

(15) Comisión parlamentaria de encuesta sobre los sucesos de junio-julio de 1964 —Informe—, Cámara de los Diputados, V Legislatura, parágrafo 4: «Criterios sobre el desarrollo de las instrucciones».

sino que parece desprenderse de elementos contingentes tales como la «urgencia» o la averiguación del «domicilio».

b) *Formulación y comunicación de los medios de prueba*

La distinción entre un procedimiento más propiamente parlamentario y uno asimilable al judicial está, sin embargo, claramente presente en la práctica en el tema de la formulación de los elementos de prueba. De hecho, la encuesta ICMESA ha recurrido ampliamente al «sistema binario», alternando las audiencias de tipo parlamentario con otras típicas de los procesos judiciales. Las Comisiones han formulado con anterioridad las fases del interrogatorio dando previa comunicación a las partes únicamente para los segundos (16).

De hecho esa comunicación previa de los elementos de prueba se regula formalmente solo en escasas ocasiones —como ha sucedido en el Reglamento sobre los procedimientos para la audiencia y los testimonios de la encuesta sobre la logia masónica P2 (17)— cuando una normativa específica debería asegurar siempre que la comunicación de los medios de prueba precediera a los testimonios formales.

De aquí un ejemplo más de cómo las Comisiones de encuesta tienden a infravalorar las profundas diferencias existentes entre audiencia parlamentaria y testimonio formal en lo que se refiere a los aspectos relativos a las garantías que deben otorgarse a los testigos. Por otra parte, tan escasa atención en lo que se refiere a esas garantías se confirma en la posibilidad de pasar, cuando sea necesario, de la audiencia al testimonio formal en el curso de una misma audiencia en el momento en que el testigo realice declaraciones que «la Comisión considere falsas o reticentes». En definitiva, es la propia Comisión la que decide, durante la sesión, acerca del paso de uno a otro procedimiento del «sistema binario» sin siquiera tener que dar un mínimo preaviso (o motivación) al ciudadano que se supone que ha recibido una carta convocándole a una audiencia parlamentaria libre (18).

Que semejante práctica se confirme suscita grandes perplejidades; de hecho parecería que no se evaluaban plenamente las diferencias existentes entre los dos aspectos del «sistema binario» en el que el paso del testimonio formal a la libre audiencia parlamentaria debería producirse sin dificultad,

(16) Informe definitivo, cit., *supra* núm. 12.

(17) Reglamento sobre los procedimientos de las audiencias y testimonios de la encuesta sobre la logia masónica P2, en el *Manual de las Comisiones Bicamerales: normas y estructuras*, Cámara de los Diputados, IX Legislatura (en imprenta).

(18) Véase *supra* núm. 17.

mientras que el paso inverso no debería consentirse de no haberse respetado determinados procedimientos.

Siempre en el curso del examen del testigo, puede suceder que se presente la necesidad de dictar preguntas como resultado de los argumentos previamente propuestos por la Comisión. La práctica exige, en semejantes circunstancias, que la persona que está prestando testimonio se ausente de la sala de modo que la Comisión pueda decidir sobre la oportunidad de proponerle una pregunta «nueva» (19). En otros términos, la práctica se muestra atenta a asegurar en cada momento el respeto al principio de la colegialidad dentro de la Comisión, sin embargo, no parece poner igual interés en la posición del «testimonio» frente a la «nueva» pregunta.

c) *Juramento*

Otra cuestión que ha tenido que afrontar la práctica ha sido la del juramento de la persona que hay que escuchar.

La oportunidad de proceder al juramento toma asiento en la conocida teoría del «paralelismo» y, siguiendo la distinción del «sistema binario», procede sólo en el caso del testimonio formal.

En realidad el recurso al juramento no resulta un problema efectivo en la práctica por cuanto sólo en la V Legislatura la Comisión sobre la mafia requirió el juramento de algunos testigos (20). En el resto de las ocasiones las Comisiones prefirieron hacer preceder al testimonio formal la anmonición prevista en el Código Penal (21). Tal práctica no está en contraste con el citado «paralelismo» puesto que los testimonios no tienen que ser jurados como en el curso de la instrucción penal (art. 357, IIc, c.p.p.).

d) *Asistencia del defensor*

El pleno respecto del «paralelismo» debería, por otra parte, admitir la presencia de abogados de las personas escuchadas.

La presencia de abogados defensores, especialmente con testigos ya encausados en procesos penales, fue rechazada en el caso Leggio —antes men-

---

(19) Véase *supra*, núm. 17; efectivamente este procedimiento refleja además una problemática ulterior, la exigencia de la colegialidad de la Comisión en el desarrollo de la actividad instructoria.

(20) Comisión parlamentaria de encuesta sobre el fenómeno de la mafia en Sicilia. Informe de los trabajos desarrollados y sobre el estado del fenómeno mafioso al final de la V Legislatura, Doc. XXIII, núm. 2, septiembre, pág. 59.

(21) Véase *supra*, núm. 15.

cionado— y también en ocasiones más recientes cuando, sin embargo, su afirmación teórica no ha encontrado pleno reconocimiento.

En este punto hay que recordar cómo la Comisión Sindona había afirmado «que sus facultades y su función no son de carácter judicial y por ello no resultaría justificada la demanda de personas acusadas de delitos, en torno a los cuales, sólo con fines de juicio político, opera la Comisión parlamentaria de encuesta. Sin embargo, debido al interés por oír a las personas que han suscitado la excepción, decidió convocarlas de nuevo, concediéndoles que estuviera presente en la audiencia su abogado defensor» (22).

En definitiva, se confirma el principio de la exclusión del abogado defensor, pero se admite —de hecho— su presencia precisamente para evitar que, como en el caso de Leggio, se llegue a no dar audiencia al testigo. Esta excepción a la regla debería conducir a una amplia y profunda reflexión sobre las motivaciones de carácter general que ponen en duda la fundamentación de las tesis tradicionales. De hecho hubiera sido más oportuno que la Comisión, por ejemplo, se interrogase sobre las implicaciones del «principio del paralelismo» y sobre la aplicación del «sistema binario» para así decidir la exclusión del defensor únicamente en las audiencias parlamentarias libres, mientras que en los testimonios formales la referencia al procedimiento judicial debería —por sí misma— incluir la presencia del defensor.

Es interesante ver como la motivación antes mencionada se centra únicamente en la finalidad de la Comisión, esto es en la consecución de un «juicio político». La Comisión evita, por tanto, refutar las tesis defendidas por las personas que deben ser oídas; por tanto, también en este caso, los perfiles «internos» del buen funcionamiento de la propia comisión parecen «monopolizar» las opciones que, efectivamente, implican la concreta aplicación de las garantías fundamentales del ciudadano.

Es de acuerdo con estas tesis por lo que no pudo adoptarse la sugerencia ofrecida por el informe de la Comisión Sindona (23). En este informe se sostiene, de hecho, que la tutela del testigo podría lograrse no transmitiendo a la Autoridad judicial aquellas declaraciones que llevaran aparejada la configuración de delitos. En otros términos, debería admitirse que las finalidades «políticas» perseguidas por las Comisiones deberían prevalecer sobre los principios generales en materia de persecución de delitos por parte de la justicia. Tesis que no puede compartirse, y que ofrece un testimonio ulterior sobre las actuales tendencias dirigidas a «potenciar» la recogida de

---

(22) Véase *supra*, núm. 10.

(23) Comisión parlamentaria de encuesta sobre el caso Sindona, cit., pág. 193.

información por parte de las Comisiones de encuesta, sin que se refleje de forma adecuada la compatibilidad de esos nuevos procedimientos con los principios generales de nuestro ordenamiento.

e) *Redacción y eventual rectificación del acta*

La redacción y la firma del acta constituyen la fase final de la audiencia de los ciudadanos y tienen una importancia en absoluto despreciable. Resulta perfectamente evidente el valor del acta cuando se descubren delitos, teniendo la obligación de transmitir dicho acta a la Autoridad judicial. Sin embargo, la correcta redacción del acta es importante para todos, aunque del interrogatorio no se evidencia ningún delito. Existe, por tanto, la necesidad de una fiel transcripción de la audiencia que prescindirá de toda consideración sobre los procedimientos previstos en el «sistema binario».

De acuerdo con esta última perspectiva ciertamente resulta interesante el procedimiento seguido en la encuesta del SIFAR, consistente en la transcripción simultánea de la relación estenográfica, leída y aprobada en breve por la persona interrogada. Las eventuales rectificaciones que incidan de forma sustancial en las declaraciones, son comunicadas por el Parlamento a las Comisiones, para así «valorar la oportunidad de volver a llamar eventualmente a los mismos testigos para pedirles las aclaraciones necesarias».

Se admite, por tanto, la rectificación del interesado, aunque la atención se centre en una eventual nueva convocatoria del testigo, a continuación de la rectificación, más que sobre la amplitud y modalidades de dicha rectificación. Se logra con ello, también en este aspecto, la confirmación de la gran atención reservada a los poderes de las Comisiones, atención que aparece prevalentemente en lo que se refiere a la tutela del ciudadano llamado con el fin de proporcionar una información útil para el esclarecimiento de los hechos que son objeto de la encuesta.

5. EXIGENCIA DE TUTELAR LAS GARANTIAS FUNDAMENTALES

Todo cuanto antecede no agota los problemas tratados y, ciertamente, no abarca toda la pluralidad de aspectos que aparecen en los trabajos de las Comisiones de encuesta (25). Sin embargo, más allá de esos límites pa-

(24) Véase *supra*, núm. 15.

(25) Como testimonio de las nuevas tendencias referentes a la práctica de las encuestas y de cuanto se relaciona con tales actividades parlamentarias de forma más

rece fuera de toda duda la existencia de una aproximación a la *informing function* por parte del Parlamento italiano muy diferente de aquella típica en la tradición anglosajona.

En otros términos, la falta de una atención adecuada a las garantías fundamentales de los ciudadanos convocados por las Comisiones de encuesta, se muestra como una indicación importante de que no se ha entendido de la misma manera los múltiples aspectos de una institución con amplio arraigo en otras experiencias jurídicas. En consecuencia no parece que se haya valorado plenamente el equilibrio que debe existir entre la cada vez mayor atribución de poderes de las Comisiones de encuesta en la fase de recogida de datos y el respeto de las garantías del ciudadano cuya colaboración se requiere.

Semejante tendencia —que contrasta con las experiencias clásicas en el campo de la *informing function*— puede considerarse como una demostración más de la expansión del poder político dentro de nuestro ordenamiento, más allá de sus propios límites y, por tanto, como otro aspecto de la denominada «ocupación indebida» de espacios que deben de mantenerse al margen de la lucha política (26).

Del mismo modo se puede destacar en la práctica actual de las Comisiones de encuesta una nueva exigencia en la redefinición de «fronteras» en la acción del poder político; «fronteras» que han de permanecer bien definidas también en lo que se refiere a la relación entre la extensión del poder político en el marco de la actividad de información y el concreto respeto a las garantías fundamentales del ciudadano (27).

Junto a estas paradojas relativas a la incidencia del poder político en

---

o menos directa, hay que recordar que en el Senado se hizo pública —en la sesión del 20 de diciembre de 1983— la solicitud de aprobación para procesar al senador Pisano por parte del pretor de Milán. La cuestión se refiere a la violación del secreto oficial con respecto a las actividades de la Comisión parlamentaria de encuesta sobre la logia masónica P2, art. 6.1, 23 de septiembre de 1981, núm. 527, y art. 326 c.p.; en *Boletín del Senado de la República*, IX Legislatura, sesión de 20 de diciembre de 1983. La normativa antes mencionada ha sido también objeto de una orden de remisión a la Corte Constitucional: Tribunal de Roma, orden de 23 de febrero de 1981, en *Foro it.*, 1982, núms. 7-8, II, c. 349. En dicha orden se lee: «No es manifiestamente infundada (y por ello se somete al examen de la Corte Constitucional) la cuestión de inconstitucionalidad del artículo 6, segundo inciso, 1, de 20 de noviembre de 1979, número 597, en la parte donde, mediante remisión al art. 326 c.p., sanciona con mayor gravedad la difusión de noticias relativas al procedimiento de la Comisión parlamentaria de encuesta que la pena prevista en el art. 684, c.p. para la publicación arbitraria de actos de un proceso penal, en relación con el art. 3 de la Constitución.»

(26) Sobre la relación partidos-sociedad se remite al informe de Franco Pizzetti.

(27) Este argumento se ha defendido en la intervención de Giorgio Lombardi.

la más reciente práctica de las Comisiones de encuesta, podría afirmarse que esa mayor actividad de las Comisiones no sería otra cosa más que el reflejo de la recuperación de la eficacia de las instituciones, esto es, tanto del Parlamento como del Ejecutivo y, en consecuencia, toda preocupación por el respeto de las garantías fundamentales resultaría excesivo en el momento histórico presente.

Ciertamente semejante tesis exigiría una amplia profundización sobre algunos presupuestos de fondo y, sobre todo, sobre el significado de la «eficacia de las instituciones» (28).

Por tanto, resulta preferible no afrontar tales perspectivas en este lugar. Sin embargo, es necesario recordar que la *informing function* presupone un Parlamento que no desarrolle funciones directivas como sucede, por ejemplo, con la Comisión bicameral para la dirección general y la vigilancia de los servicios de radiotelevisión.

Por otro lado, una Asamblea electiva, con competencias de información, de crítica y de control, debería tener como interlocutor un ejecutivo en plenitud de poderes, coadyuvado por una Administración pública que sustente —entre otros— el valor de la fidelidad a las instituciones.

Estas últimas observaciones acerca de la diversidad existente entre el marco institucional en el que se desarrolló originariamente la *informing function* y nuestra realidad constitucional actual tienen que hacer reflexionar sobre la importancia de evitar tendencias que, acentuando sólo algunos aspectos (como la adquisición de información por el Parlamento), no tengan presente el conjunto de la tradición jurídica de cada ordenamiento.

Más allá de esta observación acerca de la oportunidad de una correcta referencia a experiencias extranjeras, no debe en absoluto infravalorarse la necesidad de que se entienda esta «nueva» actividad de información del Parlamento de acuerdo con los cánones tradicionales de nuestra tradición jurídica, siempre atenta a la tutela de las garantías fundamentales del «hombre».

De ahí esa exigencia de aproximarse a los múltiples problemas que se imponen en el ámbito de la actividad de información de las Asambleas representativas y —más en general— de la temática de la información dentro de una comprensión de los valores tradicionales que, también en una materia como ésta en rápida evolución, deben encontrar una vigencia concreta.

---

(28) Acerca de este punto cfr., por último, la amplia investigación promovida por el CESES, dirigida por G. MIGLIO y realizada por G. BOGNETTI, S. GALEOTTI, G. PETRONI y F. PIZZETTI, titulada *Verso una nuova Costituzione*, Giufrè, Milán, 1983; con anterioridad F. BENVENUTI, F. CUOCOLO, M. SCUDIERO: «La costituzione fra attuazione e revisione», en *Quaderni di Iustitia*, núm. 23, Giufrè, 1983.

Tal aproximación —que ciertamente no se contrapondría a las teorías clásicas de Bagehot o de Wilson— permitiría una «lectura» meditada de esas teorías, puestas al día con los actuales problemas de las democracias occidentales y plenamente de acuerdo con nuestra mejor tradición sobre la tutela del hombre y de sus garantías fundamentales.

(Traducción de ASCENSIÓN ELVIRA.)