

LUIS VILLACORTA MANCEBO. *Hacia el equilibrio de poderes: Comisiones legislativas y robustecimiento de las Cortes*, Universidad de Valladolid-Caja de Ahorros y M. P. de Salamanca. Valladolid, 1989.

JUAN JOSE LAVILLA RUBIRA

Letrado de las Cortes Generales

1. La notable rapidez con la que se suceden los acontecimientos en la vida parlamentaria, la recurrencia con la que se suscitan muchos de sus problemas —y la consiguiente invocación constante del precedente—, así como el enorme y siempre creciente volumen de “papel” en que se traduce la presentación y la tramitación de las numerosísimas iniciativas que se formulan, generan en quienes de una u otra forma servimos a la institución parlamentaria una cierta tendencia —que es también tentación— hacia la inercia, hacia la acrítica aceptación como postulados intangibles de soluciones materialmente discutibles pero santificadas por su reiteración en el tiempo y, en suma, hacia el repliegue sobre nosotros mismos, con olvido e incluso desdén hacia los planteamientos externos que se acrediten como incómodos desde el punto de vista de las exigencias de la gestión cotidiana o como difícilmente aceptables en el plano político. Ahora bien, si la experiencia demuestra que una cierta actualización de la tendencia a la que se acaba de aludir es condición imprescindible para el eficaz funcionamiento de la institución parlamentaria, parece también indiscutible que la exacerbación de los rasgos expuestos conduciría a un intolerable empobrecimiento de la vida parlamentaria. En efecto, la práctica aplicativa del Derecho Parlamentario necesita, so pena de agostarse, del aire fresco del análisis doctrinal externo, que, desde fuera y al margen de la presión de la dinámica de lo urgente, sea capaz de replantearse críticamente las cuestiones y de proponer, sobre la base del examen del Derecho histórico y comparado, las soluciones alternativas que se consideren más ajustadas a los principios rectores de la institución de que se trate. Pues bien, la obra objeto de la presente recensión cumple eficazmente esta capital

labor y, en consecuencia, su aparición debe ser saludada con satisfacción no sólo por la comunidad científico-jurídica en general, sino también por quienes colaboramos al funcionamiento de la institución parlamentaria en particular.

2. Este libro constituye una versión ligeramente reducida de la Tesis Doctoral defendida por su autor en la Facultad de Derecho de la Universidad de Valladolid, por la que obtuvo la máxima calificación. Escrita en un estilo denso y complejo, y salpicada por numerosas, extensas y cuidadas notas, en las que se recogen las ideas y digresiones que pudieran hacer quebrar la unidad discursiva del texto de haberse incorporado a él, la obra se halla precedida por un sugerente Prólogo de D. ANTONIO LÓPEZ PINA, en el que aboga por la “restauración de la autoridad de la ley” (pág. 11), y encabezada por una “Introducción” en la que VILLACORTA MANCEBO da cuenta del objeto y el método de su trabajo. Antes de proceder a la exposición sistemática de su contenido, conviene aludir, sin embargo, a algunos de sus aspectos generales más relevantes.

a) Ante todo, ha de ponerse de relieve que éste es un estudio serio, profundo y riguroso acerca de uno de los temas capitales del Derecho Parlamentario: las Comisiones Parlamentarias y, en particular, su papel en el procedimiento legislativo, con especial referencia al denominado descentralizado. Tales seriedad y rigor resultan del alto grado de detalle y atención con que se analizan los diversos problemas planteados —comprendidos los suscitados en el Derecho autonómico (por ejemplo, págs. 380, 396, 409, 420 y 429)— y del enorme aparato doctrinal —fundamentalmente, italiano, alemán y español— con el que se respaldan los diferentes análisis. Aunque pueda parecer inconcebible, más de diez años después de la entrada en vigor de la Constitución, y pese a los notables avances doctrinales y las diversas Sentencias del Tribunal Constitucional en materia jurídico-parlamentaria, todavía hay entre nosotros quien niega la posibilidad misma de un Derecho Parlamentario o minusvalora su significación. Pues bien, trabajos como el presente acreditan no sólo la posibilidad, sino más aún, la estricta necesidad de aquél: la lucha por la juridificación de las relaciones de poder, que constituye la sustancia del Estado de Derecho, no puede ciertamente detenerse a las puertas del órgano político por excelencia, en el que la tentación de vulnerar las normas es, en principio, particularmente intensa y la

vulneración misma especialmente grave. El sustrato esencialmente político sobre el que operan las normas jurídicas parlamentarias obligará, ciertamente, a reconocer a éstas algunas peculiaridades (aunque seguramente puedan explicarse mejor a partir de la idea del carácter dispositivo del Derecho Parlamentario que sobre la base de la supuesta “relativización de lo jurídico” característica del Reglamento parlamentario según sugiere el autor —pág. 167—). Pero, en todo caso, tales peculiaridades en modo alguno pueden obstar a la constitución y el desarrollo de una verdadera ciencia jurídico-parlamentaria, como por lo demás demuestra paladinamente la obra objeto de esta recensión.

b) En segundo lugar, el libro, aunque centrado fundamentalmente en el examen de la posición de las Comisiones en el procedimiento legislativo, considera también, como no es infrecuente en los estudios monográficos, a través del prisma de su objeto específico, algunos de los grandes temas del sector del ordenamiento en el que éste se integra, que en el presente caso es el Derecho Parlamentario. Así, el autor aborda cuestiones como la crisis del Parlamento (págs. 77 y ss.), la naturaleza jurídica de los Reglamentos parlamentarios (págs. 156 y ss.), la eficacia de la costumbre y el uso en el ámbito parlamentario (págs. 176 y ss.), la iniciativa legislativa (págs. 296 y ss.) y la significación de la sanción regia de las Leyes en el marco del procedimiento legislativo (págs. 306 y ss.). Esto es, una saludable visión global de las cuestiones y la consecuente conciencia de la interdependencia con la que éstas se manifiestan en la realidad impregnan toda la obra, cuya lectura proporciona, pues, una amplia panorámica del *statu quo* de gran parte de nuestro Derecho Parlamentario contemporáneo.

c) En fin, la obra no se limita a un simple análisis técnico-jurídico de las múltiples cuestiones suscitadas por el examen de la participación de las Comisiones en el procedimiento legislativo, sino que, como sugiere ya su propio título, se halla inspirada por una finalidad político-jurídica de carácter general: el fortalecimiento de las Comisiones parlamentarias como medio para compensar el mayor poder del Gobierno respecto del Parlamento (véase, por ejemplo, la página 93) y, en particular, el desarrollo de la técnica de la delegación en favor de las Comisiones del ejercicio de la competencia legislativa plena como vía alternativa a la atribución al Ejecutivo del ejercicio de amplias parcelas del poder normativo (véase, por ejemplo, la pág. 466). Se trata, así, de un libro

de tesis en sentido estricto, por más que los términos concretos en los que ésta se formula no dejan de parecer, en el marco de la férrea disciplina de partidos existente en nuestro sistema, excesivamente optimistas.

3. El libro está estructurado en seis capítulos, cuyos aspectos más relevantes se exponen a continuación.

a) El primero lleva por rúbrica “Parlamentarismo e insuficiencias de las decisiones de los Parlamentos”, y constituye una introducción a la problemática general de la institución parlamentaria en la actualidad. Tras distinguir entre parlamentarismo en sentido estricto —equivalente a la forma de gobierno parlamentaria (pág. 39)— y en sentido amplio —asimilado a la forma de Estado de derivación liberal (pág. 42)—, VILLACORTA MANCEBO realiza una brillante y completa exposición del debate acerca del parlamentarismo en el período de entreguerras (págs. 42 y ss.), que tuvo en la obra de Carl Schmitt su eje capital, centrándose a continuación en la reconstrucción y crítica del parlamentarismo con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial (págs. 67 y ss.) y, en particular, en la polémica contemporánea acerca de la denominada “crisis del Parlamento” (págs. 74 y ss.), en la que distingue los planteamientos de carácter técnico y los argumentos de índole política. Respecto de los primeros, debe precisarse que en la actualidad no resulta fácilmente aceptable que, como señala el autor (pág. 79) y es opinión sumamente extendida, el déficit de información de las instituciones parlamentarias dificulte a éstas el adecuado ejercicio de sus funciones: por el contrario, el problema quizá radica hoy más bien en el exceso de información —y posiblemente también en la ausencia de los instrumentos técnicos idóneos para su pertinente síntesis y ponderación—; y, en todo caso, las eventuales insuficiencias de información en supuestos concretos se deberían, con contadas excepciones, a la negligencia de los parlamentarios afectados, habida cuenta de la notable amplitud de los instrumentos para demandar información constitucional y reglamentariamente conferidos a las Cámaras y a sus miembros y de la decisión con la que la jurisprudencia constitucional ha tutelado la efectividad de éstos. Por otra parte, y sin perjuicio de las disfunciones que puedan haberse percibido en otros países (págs. 80 y 81), no cabe sostener seriamente entre nosotros que el fortalecimiento de la burocracia parlamentaria tendería a intensificar la supuesta crisis en la que se halla sumida la institución,

siendo así que la insuficiencia de los medios personales y materiales al servicio de ésta resulta, aunque progresivamente atenuada, palmaria.

En cuanto a las críticas de carácter político, es claro, como subraya el autor, que la rígida disciplina impuesta por los partidos políticos genera una cierta desvalorización de las instituciones constitucionales formales, al conferir el papel estelar en la dinámica política a la pareja Gobierno y mayoría parlamentaria-oposición, con desplazamiento del tándem Gobierno-Parlamento (págs. 88-89). Pero de una parte, y con el fin de evitar incurrir en infructuosos debates meramente nominalistas, resultaría indispensable, cuando se denuncia la supuesta crisis del Parlamento, precisar con referencia a qué concreto momento histórico se efectúa la valoración y se concluye que aquél desempeña hoy de hecho un rol jurídico-político menos relevante —con las correcciones en el análisis que resulten necesarias en atención a los concretos términos cuantitativos y cualitativos en los que las Cámaras ejercían y ejercen en la realidad sus funciones—; y, en todo caso, no es dudoso que, como concluye VILLACORTA MANCEBO, el Parlamento es el único órgano capaz de convertirse en el foro político en el que el Gobierno y el Grupo Parlamentario mayoritario tienen que exponer sus intenciones y actuaciones y permitir que éstas se confronten con posibles alternativas (pág. 92), función ésta de enorme trascendencia política potencial en futuros procesos electorales.

b) El capítulo segundo tiene por objeto la exposición del régimen de las Comisiones en diversos ordenamientos extranjeros —los de Gran Bretaña, Estados Unidos de América, Francia, Alemania e Italia— y en el Derecho histórico español. Se trata de descripciones concisas y claras, entre las que destaca la referente al régimen francés por la riqueza de los datos aportados (págs. 113 y ss.), especialmente si se compara con la excesiva parquedad de las alusiones a las reformas de los sistemas inglés y norteamericano producidas en 1979 y 1970, respectivamente (págs. 100 y 113).

c) Los presupuestos conceptuales básicos del régimen de las Comisiones —fundamento jurídico, concepto, naturaleza y clases— se analizan en el capítulo tercero de la obra:

— Respecto del fundamento jurídico (págs. 149 y ss.), el libro da cuenta de los diversos escalones normativos en los que se establece

el régimen jurídico de las Comisiones (Constitución, Ley, Reglamento parlamentario y costumbres, convenciones y reglas de corrección constitucional). Particularmente acertado resulta el criterio sostenido por el autor en relación con la posibilidad de que las Leyes dispongan la creación de Comisiones, que sólo es admisible cuando los Reglamentos parlamentarios —tipo normativo en cuyo favor se ha establecido la correspondiente reserva constitucional— se remitan a tal efecto a la Ley (pág. 154).

— Por lo que concierne al concepto y la naturaleza jurídica de las Comisiones (págs. 181 y ss.), el autor subraya la trascendencia que para su configuración tiene la necesidad de que en ellas se hallen representados proporcionalmente los Grupos Parlamentarios y, tras proceder al análisis de su estructura y a su delimitación de figuras afines, defiende, como no podía ser de otra manera, su naturaleza de verdaderos órganos (pág. 199).

— En fin, en cuanto a las clases de Comisiones (págs. 203 y ss.), y tras exponer las clasificaciones acuñadas por los Reglamentos del Congreso y del Senado, VILLACORTA MANCEBO propone una nueva tipología, basada en la distinción entre las cinco categorías siguientes de Comisiones: Técnicas, Políticas, de Investigación, de Reglamento y de Peticiones (págs. 208 y ss.). Sin perjuicio de que el fundamento de la distinción entre los dos primeros tipos no es claro en absoluto, destaca especialmente el análisis de las Comisiones de Investigación, respecto de las que, por ejemplo, el autor defiende que su constitución debería ser obligada a solicitud de determinados sujetos cualificados (pág. 213), y entiende que la falsedad en la declaración del compareciente se halla comprendida, a los efectos penales previstos por la Ley Orgánica 5/1984, en el incumplimiento del deber de comparecer (pág. 222).

d) El capítulo cuarto versa acerca de la organización y el funcionamiento de las Comisiones, y en él se tratan las siguientes cuestiones:

— Ante todo, lo concerniente a la constitución de las Comisiones (págs. 232 y ss.), extremo respecto del cual deben formularse dos precisiones. En primer lugar, es cierto que corresponde a los Grupos Parlamentarios la determinación de los miembros de las Comisiones, en el número que respecto de cada uno de ellos haya fijado previamente

la Mesa de la Cámara (pág. 241); ahora bien, las correspondientes declaraciones de voluntad de los Grupos se someten a la aceptación de la Mesa del Congreso a efectos de que ésta verifique su regularidad formal y material, constituyendo tal aceptación condición *sine qua non* y *dies a quo* de la eficacia de aquellas declaraciones; en suma, la composición de las Comisiones no se deja en su integridad en manos de los Grupos, sino que se exige una importante intervención institucional. Y en segundo lugar, en la actualidad no se utiliza el método D'Hondt para la distribución entre los Grupos de los miembros de las Comisiones (véase la pág. 245), sino un sistema proporcional prácticamente puro, con las correcciones que en cada caso sean necesarias para asegurar que los datos básicos relativos a la composición de la Cámara (fundamentalmente el concerniente a la mayoría absoluta) no se vean distorsionados en la de las Comisiones.

— Seguidamente se consideran los órganos de dirección de las Comisiones (págs. 247 y ss.), materia en la que destaca la caracterización de la Presidencia de éstas como “débil” (pág. 249) —lo que parece más que discutible—, así como la defensa de la conveniencia de que las Presidencias de las Comisiones se distribuyan entre los Grupos Parlamentarios en proporción a la importancia numérica de éstos (págs. 254 y ss.).

— Tras examinar las cuestiones relativas a la convocatoria, la competencia y el orden del día de las sesiones de las Comisiones (págs. 258 y ss.), la obra presta una particular atención, en términos sumamente detallados y acertados, al polémico tema de la publicidad de aquéllas (págs. 264 y ss.), cuya defensa asume decididamente el autor (págs. 274 y ss.). A este respecto no puede dejar de subrayarse la importantísima restricción del principio de publicidad derivada de la inexistencia del “Diario de Sesiones” de determinadas sesiones de las Comisiones (a las publicaciones oficiales de las Cámaras se refieren las págs. 283 y ss.), que trae causa de la ya señalada insuficiencia de los medios personales y materiales al servicio de la institución parlamentaria, y cuyos perniciosos efectos no logran ser plenamente paliados por la publicidad no oficial resultante de la potencial presencia en todas las sesiones de representantes de los medios de comunicación.

— Por último, se tratan los medios personales y materiales al servicio de las Comisiones (págs. 285 y ss.), con particular referencia a las funciones

desempeñadas por los Letrados de las Cortes Generales adscritos a las Comisiones de las Cámaras.

e) El capítulo quinto lleva por título “Las Comisiones Parlamentarias y el Procedimiento Legislativo ordinario”, y en él, tras considerarse en general el procedimiento legislativo, en lo concerniente a su delimitación y a la determinación de sus fases (págs. 294 y ss.), y tipificarse sus diferentes categorías en función de las modalidades de intervención de las Comisiones —distinguiéndose al efecto el procedimiento ordinario, el de lectura única y el de competencia legislativa plena de las Comisiones— (págs. 309 y ss.), la atención del autor se centra en el examen de la actividad de las Comisiones en la denominada fase constitutiva del procedimiento ordinario (págs. 322 y ss.), la cual se orienta en las tres direcciones siguientes:

— En primer lugar, la calificación de las enmiendas por la Mesa de la Comisión (págs. 329 y ss.), materia en la que quizá se echa en falta el análisis de la capital cuestión de la medida en la que las enmiendas a una iniciativa legislativa deben ceñirse, como condición de su admisión a trámite, al objeto del texto enmendado, extremo respecto del cual las orientaciones de la jurisprudencia constitucional parecen potencialmente discrepantes y la práctica parlamentaria no es particularmente homogénea.

— En segundo lugar, la elaboración del Informe de la Ponencia (págs. 335 y ss.), fase tratada con gran detalle, aunque en términos sumamente discutibles, no sólo en determinados aspectos concretos (así, frente al criterio del autor —pág. 336—, no parece que el Reglamento, y desde luego no la práctica parlamentaria, imponga como obligatoria la constitución de una Ponencia en todos los procedimientos legislativos; por otra parte, y contra lo sugerido en las págs. 337 y 338, en las Ponencias los Grupos no se hallan representados en proporción a su importancia numérica en el Pleno, acudiéndose de hecho al expediente del voto ponderado para obviar los inconvenientes de la infrarrepresentación de los Grupos mayores), sino también, y sobre todo, en la concepción general del órgano. En efecto, VILLACORTA MANCEBO impugna la línea evolutiva experimentada en la práctica por la Ponencia, considerando que ésta debería operar como un órgano técnico-jurídico, y no político (págs. 339 y ss.), con sujeción al principio de publicidad de sus reuniones (pág. 342) y con la finalidad de preparar el posterior



debate político en la Comisión. De hecho, sin embargo, y aunque es muy difícil formular observaciones dotadas de valor general, las Ponencias suelen constituir la primera instancia política de debate de la iniciativa, como resultado del cual formulan un texto alternativo al original que es el deliberado y votado en Comisión. Pues bien, esta práctica parece, en general, merecedora de una valoración particularmente favorable: por una parte, es cierto que en muchas ocasiones se desarrolla eso que la propia obra denomina “espíritu de la Ponencia” (pág. 345), es decir, en este órgano las líneas divisorias de los partidos tienden en cierto modo a difuminarse, lo que dota a aquél de cierta sustantividad política propia, fenómeno éste que, como se indicará, no suele ocurrir en las Comisiones; por otra parte, y en consecuencia, en las Ponencias existe un cierto margen —de alcance muy variable— para una verdadera negociación y transacción política, lo que resulta muy positivo para una institución a la que frecuentemente se imputa el limitarse a otorgar sanción formal a decisiones políticas materialmente adoptadas al margen de ella; en fin, no es necesario insistir en que el carácter no público de las reuniones de las Ponencias es requisito imprescindible para que éstas puedan cumplir adecuadamente las funciones señaladas.

— Por último, el debate en Comisión (págs. 349 y ss.), caracterizado, pese a la dificultad, una vez más, de inducir reglas de carácter general, y no obstante lo señalado en la pág. 353 de la obra, por la notable flexibilidad en la ordenación de las deliberaciones y, en particular, en la articulación de los turnos de intervención.

f) En fin, el último capítulo del libro tiene por objeto el análisis del denominado procedimiento descentralizado, esto es, aquel en el que las Comisiones aprueban la iniciativa con competencia legislativa plena. Es ésta probablemente la parte más lograda de la obra, y en ella, tras aludirse a la génesis del modelo en los Reglamentos provisionales de ambas Cámaras de 1977 y en el íter constituyente (págs. 363 y ss.), así como a diversos sistemas funcionalmente próximos en el Derecho Comparado (págs. 367 y ss.), el autor aborda, entre otras, las siguientes cuestiones:

— En primer lugar, diversos aspectos de carácter dogmático-jurídico (págs. 375 y ss.), entre los que destacan la acertada defensa del procedimiento descentralizado desde el punto de vista de las exigencias del principio representativo (págs. 384 y ss.); la tesis según la cual el

régimen de publicidad de las sesiones de las Comisiones en las que éstas actúan con competencia legislativa plena debería ser el mismo que el correspondiente a las sesiones plenarias (págs. 390 y ss.); y la consideración como inconstitucionales de las disposiciones de los Reglamentos parlamentarios autonómicos que regulan el procedimiento descentralizado sin que éste se halle previsto en los correspondientes Estatutos de Autonomía (págs. 396 y ss.), juicio este último que quizá debiera reconsiderarse a la luz de los argumentos que justifican la opinión común favorable a la admisión de la delegación legislativa recepticia en favor de los Ejecutivos autonómicos incluso en defecto de previsión estatutaria —ya que ambos problemas son sustancialmente análogos—.

— Seguidamente, el autor rechaza convincentemente las críticas formuladas a la técnica de la delegación en las Comisiones de competencia legislativa plena en atención a que supuestamente facilitaría una injerencia superior y desmedida de los grupos de presión y determinaría un incremento de la inflación legislativa y de la debilidad técnica de las Leyes (págs. 399 y ss.).

— Finalmente, se examinan diversas cuestiones de carácter estrictamente técnico-jurídico (págs. 407 y ss.), destacando especialmente la acertada defensa de la constitucionalidad de la presunción de delegación establecida por el artículo 148.1 del Reglamento del Congreso (págs. 415 y ss.) y, por el contrario, la consideración como inconstitucional de la limitación temporal que el artículo 149.1 de aquél impone a la posibilidad de avocación por el Pleno (págs. 433 y ss.).

4. Para concluir, podrían formularse las dos observaciones generales siguientes:

a) Aunque la obra alude incidentalmente a la cuestión (pág. 279), quizá no insiste suficientemente en la virtualidad revitalizadora de la institución parlamentaria —y, en particular, de las Comisiones— que pudiera estar asociada a una utilización sistemática de la técnica de los *hearings* en el procedimiento legislativo. En efecto, el desarrollo de esta técnica —que, por lo demás, no requeriría ninguna reforma reglamentaria— incrementaría, de una parte, al posibilitar la participación de los representantes de los intereses afectados, la legitimidad del producto normativo resultante y facilitaría, de otra, la formación por parte de

los miembros de la Comisión de un juicio autónomo acerca de las cuestiones suscitadas por la iniciativa legislativa y, en consecuencia, la asunción de una posición política propia eventualmente distinta de la del Gobierno o el partido político correspondiente, con el subsiguiente desplazamiento, al menos parcial, hacia el Parlamento del poder decisorio real.

b) La valoración objetiva de la realidad obliga a matizar la afirmación, sumamente reiterada a lo largo de la obra, tendente a destacar la importancia del papel asumido por las Comisiones parlamentarias. Parece conveniente distinguir aquí dos perspectivas. Desde el punto de vista técnico o funcional, las Comisiones cumplen ciertamente una función capital, como instancia decisoria o preparatoria de las resoluciones plenarias. Por el contrario, en el plano político el juicio ha de ser muy distinto: las Comisiones no asumen el rol de sujetos políticos diferenciados del Pleno o de las restantes Comisiones en cuanto titulares de una posición política propia y autónoma; no se desarrolla eso que, parafraseando la expresión anteriormente empleada para la Ponencia, pudiera denominarse “espíritu de la Comisión”, a lo que ciertamente coadyuva el alto grado de movilidad personal, reglamentariamente fomentada, en su composición; así, en general resulta políticamente indiferente la determinación de la Comisión que ha de conocer de cada asunto y, lo que es más significativo —especialmente en comparación con las luchas habituales entre los Departamentos Ministeriales—, no se dan entre las Comisiones conflictos positivos de competencia, sino más bien, en su caso, una cierta tendencia hacia los de índole negativa; políticamente, cabría decir, sacrificando quizá el rigor en aras de la expresividad, que las Comisiones no son casi nunca órganos dotados de sustantividad, sino más bien meras correas de transmisión de decisiones adoptadas por el Gobierno o los partidos políticos. A la superación de esta realidad quizá puedan contribuir, no obstante, obras como la presente.