

VICENZO LONGI: *Elementi di Diritto e procedura parlamentare*. Milano, Giuffrè, 1982.

JOSÉ MARÍA MORALES ARROYO

Resulta conocido, no sólo por los estudiosos de temas constitucionales, sino también por aquellas personas que —como letrados, estudiantes, parlamentarios, etc.—, se enfrentan cotidianamente a las disposiciones del procedimiento parlamentario, el estado de inmadurez y de falta de articulación en el que se encuentran en el presente los estudios relacionados con el Derecho parlamentario. Esta situación —en la que no resulta descabellado dudar de la existencia de un ordenamiento parlamentario diferenciable como rama autónoma del Derecho constitucional español— encuentra su origen en dos causas interrelacionadas. Por un lado, el desinterés histórico manifestado en nuestro país, y fuera de él, por los temas parlamentarios (1), reducidos a una expresión descriptiva de algunas disposiciones procedimentales. Habrá que esperar hasta después de la segunda postguerra para que dentro de una reacción parlamentarista se afronte fuera de nuestras fronteras el estudio del conjunto de cuestiones que rodean a las Asambleas legislativas, localizadas en el epicentro de la organización estatal. Por otro lado, cuando en Europa se consolidan teóricamente los principios definidores

---

(1) Esta situación ha sido calificada en nuestro país por Raúl MORODO como una «constante histórica», pues ha tenido vigencia incluso en períodos de nuestra historia constitucional en los que existían y desempeñaban sus funciones verdaderos Parlamentos. «El principio de autonormatividad reglamentaria de los Parlamentos en el Derecho constitucional», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid*, vol. IV, 1960, pág. 60.

de los ordenamientos parlamentarios nacionales, en nuestro país se carecía de una auténtica Asamblea legislativa de representación popular en torno a la que articular un sistema jurídico-parlamentario; de modo que poco interés podía despertar entre los científicos del Derecho constitucional una Cámara privada de legitimación popular y de poderes reales en el entramado orgánico del Estado.

Las circunstancias descritas han sido reciente y felizmente alteradas y, como consecuencia de la transformación del régimen político, han aparecido una multitud de meritorios trabajos de carácter parcial sobre el Derecho parlamentario nacional, centrados en las Cortes Generales y sus Cámaras y, más recientemente, en los órganos legislativos de las Comunidades Autónomas. No obstante, se continúa advirtiendo la falta de una obra que con afán sistematizador ofrezca una visión de conjunto de las instituciones parlamentarias vigentes; en otras palabras, se carece de un trabajo que de manera totalizadora fije los principios del Derecho parlamentario español.

Mientras que esa capital labor es abordada —o, quizás, como primer paso para ello— puede ser de inestimable valor el análisis de diversos trabajos realizados en determinados ordenamientos de países que en su día se enfrentaron a una tesitura similar. Esta razón por sí sola haría interesante el estudio de la obra de Vincenzo LONGI; sin embargo, concurren otras motivaciones de peso. El autor ofrece una panorámica de los temas más controvertidos del Derecho parlamentario en apenas doscientas páginas; pese a que esta afirmación pueda tener un cierto regusto tópico, pocos libros logran encontrar, como el aquí comentado, un adecuado equilibrio entre extensión y calidad, entre lo que ofrece y cómo lo ofrece. Desde otro punto de argumentación, el Derecho parlamentario italiano, que sirve de sustrato a parte del trabajo, posee un claro paralelismo con el ordenamiento parlamentario español, al que, sin duda, ha influenciado en diversidad de aspectos. Por último, la presente edición de la obra comentada trata de actualizar la anterior de 1978, para acoger las innovaciones introducidas en el esquema parlamentario italiano por la reforma del Reglamento de la Cámara de los Diputados, realizada en noviembre de 1981 (2), y para conectar las

---

(2) Sobre la trascendencia de la reforma reglamentaria de 1981, vid. Silvano LABRIOLA, «La Camera dei Deputati ed il suo regolamento (spunti critici

normas de procedimiento parlamentario de los dos Asambleas legislativas.

La brevedad de la obra de LONGI se convierte, a veces, en uno de sus mayores enemigos, dado que el beneficio que se obtiene en aras de la simplificación se ensombrece por la falta de desarrollo de algunos temas de marcada trascendencia en el ámbito parlamentario: el alcance de la costumbre parlamentaria contraria a los Reglamentos de las Cámaras y a las leyes (págs. 27-28), o las consecuencias positivas o negativas que puede traer la adopción de un concreto modelo de manifestar la confianza o desconfianza del Parlamento hacia el Gobierno (págs. 186 a 188), etc. Salvo por estas pequeñas omisiones —consustanciales a los fines que se pretenden conseguir—, la obra se manifiesta como un libro complejo y básico, tanto para los científicos de Derecho como para los técnicos y estudiantes del ordenamiento parlamentario.

En distintos puntos de la obra comentada se aprecian algunos de los factores que identifican al parlamentarismo de transición posterior a la postguerra: Un Parlamento que pierde de hecho facultades frente al ejecutivo, a la vez que formalmente se considera a la Cámara el origen y centro de todos los órganos del Estado; la preponderancia que adquieren los grupos frente a los parlamentarios mientras que se sigue manteniendo una pomposa prohibición del mandato imperativo (págs. 57-58); y una racionalización del ejercicio de las facultades parlamentarias.

El libro se estructura, en razón de los temas preponderantemente contemplados, en cinco partes, pese a que la conexión entre sus contenidos haga difícil la división de los temas parlamentarios en compartimentos estancos. La primera parte desarrolla una multiplicidad de temas relacionados con el Derecho parlamentario en abstracto y con el régimen político que plasma la Constitución italiana. El segundo apartado describe el estatuto de los sujetos parlamentarios —individuales y colectivos y el funcionamiento de los órganos de la Cámara —la Presidencia y las Comisiones—. Por su parte, los apartados tercero, cuarto y quinto estudian la función

---

e riflessioni sulla riforma del 1981)», en *Rivista trimestrale di Diritto pubblico*, núm. 2, 1982.

legislativa del Parlamento, la función de impulso y control ejercida por la Cámara sobre el Gobierno y las normas generales sobre la deliberación en la Asamblea y la ordenación de los trabajos de la Cámara, respectivamente. Si bien la sistemática expuesta no ofrece tema para grandes comentarios, se detecta una pequeña incoherencia; quizás, el último apartado hubiera adquirido un mayor significado colocado de modo previo a los capítulos tercero y cuarto, ya que hubiera permitido una más sencilla aprehensión de ciertos conceptos que aparecen al describir la dinámica parlamentaria y hubiese hecho innecesarias ciertas repeticiones. Por ejemplo, resulta un *prius* lógico el conocer el modo en el que se realiza la programación de los trabajos de la Cámara. Tal crítica no consigue empañar los aciertos del trabajo comentado, pues, aun cuando se considere censurable dicha alteración sistemática, no impide una sencilla comprensión de lo expuesto.

Una descripción detallada de las aportaciones de la presente obra a la dogmática jurídico-parlamentaria resultaría inútil, pues no alcanzaría la claridad y la síntesis del trabajo mismo. Por lo mismo, el siguiente comentario se limitará a ofrecer una serie de pinceladas sobre ciertas cuestiones que son de especial interés, tanto para el Derecho parlamentario en general, como para una futura dogmática del Derecho parlamentario en nuestro país, a través del siguiente hilo expositivo: (i) Describir una serie de temas relacionados con el ordenamiento parlamentario. (ii) Desarrollar los aspectos más destacados de la regulación italiana sobre los sujetos y los órganos parlamentarios. (iii) Y destacar las circunstancias más relevantes en el funcionamiento y las facultades de las Asambleas representativas.

I. La Constitución italiana —a semejanza de la española— nace como medio superador de un régimen autoritario y coloca al Parlamento en el núcleo de los poderes —u órganos— del Estado (3). La preeminencia que se pretende asignar a la Asamblea legislativa y a su actividad producirá consecuencias de vital importancia en

---

(3) Desde un punto de vista meramente formal, el Título constitucional que se dedica al Parlamento (Tit. I de la parte Segunda de la Constitución italiana) antecede a los Títulos reguladores de los demás órganos y poderes del Estado.

el estudio y la consideración del ordenamiento parlamentario: (i) Primeramente, exige la superación de anteriores concepciones, según las cuales solamente resulta válido acercarse al Derecho parlamentario con fines pragmáticos —como conocimiento y sistematización de las disposiciones del procedimiento parlamentario— y la adopción en esta rama del Derecho constitucional de un método de análisis, unos criterios y de unos objetivos científicos similares a los utilizados en el estudio de otras ramas jurídicas —como un medio para resolver todas aquellas cuestiones que plantean la actividad y la intervención del Parlamento en el Estado (pág. 4). (ii) En segundo lugar, el interés de la Constitución por las tareas de las Asambleas legislativas permite concebir el Derecho parlamentario como una rama jurídica autónoma y diferenciada dentro del Derecho constitucional con un objeto propio, con unos principios diferenciados y con unas peculiaridades a la hora de aplicar el sistema general de fuentes.

Con toda probabilidad es en el ámbito de la sistematización y el comentario de las fuentes del ordenamiento parlamentario donde el profesor italiano realice una de sus más valiosas aportaciones científicas. Así, reclama la atención del lector sobre los principios recogidos en los preceptos de la misma Constitución que afectan a la esfera parlamentaria, sobre las disposiciones legales que tratan o rozan asuntos parlamentarios —como la legislación electoral— y, especialmente, sobre la principal fuente parlamentaria, nacida del principio constitucional de autonormatividad: los Reglamentos parlamentarios.

Alrededor del Reglamento parlamentario se debaten cuestiones como su naturaleza, su efectividad, su posición jerárquica y su control. LONGI, aunque resuelva de forma contundente algunos de estos problemas (págs. 7 a 11 y 13 a 23), omite cualquier tipo de comentario en torno a la posición que ocupan las normas reglamentarias en el ordenamiento general y no desarrolla suficientemente el significado de la reserva reglamentaria plasmada en los textos constitucionales.

Termina la enumeración de las fuentes de especial relevancia jurídico-parlamentaria con una detallada mención a los principios generales del Derecho y a las costumbres parlamentarias, diferen-

ciadas nítidamente de los usos parlamentarios de cortesía y de los precedentes, que adolecen de juridicidad (págs. 25 a 31). La descripción de las fuentes no se adentra en el examen de la funcionalidad que pueden adquirir en el campo del procedimiento parlamentario otra clase de normas —los reglamentos internos de los grupos parlamentarios, los estatutos de los partidos políticos, las convenciones parlamentarias, etc.—, reseñadas y analizadas en profundidad por la reciente doctrina (4).

En esencia, el Derecho parlamentario pretende conseguir un estatuto objetivo en el que el Parlamento desempeña con libertad las funciones que constitucionalmente le han sido asignadas; mientras que, a la vez y de manera mediata, actúa de soporte del régimen parlamentario en sentido amplio. La percepción que el autor comentado tiene del régimen parlamentario establecido por la Constitución italiana difiere de la concepción mayoritariamente mantenida, puesto que no presenta al mismo un sistema superador del sistema parlamentario, sino como un sistema en el que se manifiesta un régimen en transformación, en el que el Parlamento está adquiriendo nuevas competencias de impulso y control político (págs. 5-6) y en el que resulta imprescindible una fluida colaboración de poderes.

El resto de la primera parte del libro se centra más estrictamente en algunos aspectos del ordenamiento parlamentario italiano, tanto en el proceso constituyente, como en el texto constitucional definitivo. La virtualidad de esta última parte, por lo tanto, resulta más limitada, dado que las influencias en el ordenamiento español serán más escasas. De todas maneras, detallaré dos facetas, una positiva y otra negativa, como dignas muestras del contenido de la exposición. La primera posee un interés ilustrativo o informativo por cuanto que, tras analizar los caracteres del derecho de voto, realiza una exposición y un comentario de los sistemas electorales utilizados en la designación de los componentes de las Cámaras legislativas. La segunda se centra en una defensa ingenua y trasnochada del bicameralismo, una vez rechazados los motivos generalmente aceptados como determinantes en la creación y mantenimien-

---

(4) Un análisis reciente en Vittorio DI CIOLO, *Il Diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*. Milano, Giuffrè, 1980, págs. 19 y sigs.

to de una Segunda Cámara representativa la representación de intereses especiales o territoriales—. Para LONGI el principio bicameral tiene vigencia como medio de no caer en un régimen de asamblea, entendido como una dictadura parlamentaria, es decir, como un mecanismo para conseguir una fragmentación en la adopción de las decisiones políticas que suavice una posible radicalidad o incorrección de su contenido, puesto que dos Cámaras permiten la confrontación de dos puntos de vista sobre los mismos asuntos políticos (pág. 41). Esta fundamentación se puede comprender si se tiene presente que probablemente se construyó poco tiempo después de la puesta en vigor de la norma fundamental de su país y si se le concede el carácter anecdótico que en la actualidad puede poseer.

II. El impulso de los trabajos parlamentarios depende en gran medida de la voluntad de los sujetos parlamentarios, individuales y colectivos, a cuyo ámbito de actuación se deja el ejercicio de las principales funciones de la Asamblea. En el tema de los sujetos parlamentarios, el primer asunto que la obra comentada deja translucir se conecta con las relaciones y tensiones entre los parlamentarios y los grupos parlamentarios. Los primeros protegidos en la propia Constitución italiana (art. 67) por la prohibición del mandato imperativo y, consecuentemente, con una libertad formal de elección a la hora de integrarse o no en un grupo parlamentario (páginas 27-58) y con una posición jurídica especial, entendida como el conjunto de derechos y deberes relacionados con su cargo (páginas 57 y 58), así como las prerrogativas establecidas para proteger la función parlamentaria (págs. 71 a 75) y el conglomerado de instrumentos y órganos que de qué manera indirecta protegen el mandato parlamentario (págs. 59 a 60 y 76 a 80). Los segundos, hijos directos del sistema electoral proporcional y de la racionalización del funcionamiento de los órganos de las Asambleas (5), al adquirir una mayor preponderancia en la programación, ordenación y dirección de los trabajos de la Cámara, tanto en su individualidad de grupo, como a través de la Conferencia de los Presidentes de grupo. Concretamente, el conocimiento de la dinámica de los grupos

---

(5) En Italia comienzan a actuar los grupos parlamentarios tras las elecciones de 1919 y 1921. Op. comentada, págs. 94 y 95.

parlamentarios en la regulación italiana —composición, constitución, tipología, etc.— resulta necesario desde el momento que coinciden bastantes elementos de dicha ordenación con el sistema de grupos adoptados por los Reglamentos parlamentarios españoles.

En la descripción de la estructura orgánica de las distintas Cámaras del Parlamento italiano atrapan nuestra atención un par de circunstancias por el contraste que ponen de manifiesto en una rápida observación del ordenamiento parlamentario nacional. De un lado, la preponderancia y el prestigio político que poseen los Presidentes de las Asambleas italianas, cuyas competencias no se circunscriben a la esfera interna de sus respectivas Cámaras, sino que se extienden al desarrollo general de las funciones del Estado. Así, entre otras facultades, sustituyen al Presidente de la República en determinados supuestos, convocan sesiones conjuntas de las Cámaras, son consultados en momentos de crisis políticas y antes de que se produzca una disolución anticipada del Parlamento. De otro lado, la riqueza de funciones desempeñadas por las Comisiones parlamentarias permanentes por materias en sus distintas *sedes* de actuación (págs. 102 a 115).

III. Por último, no tendría un excesivo valor —salvo su realización con fines informativos— una repetición detallada del funcionamiento de las Cámaras italianas en tan breve espacio de tiempo, que necesariamente ha de resultar farragosa e incompleta. Por ello, en esta sede el comentario se circunscribirá a los datos que se manifiestan más relevantes en el ámbito de las funciones parlamentarias para cualquier analista que comparara nuestro ordenamiento parlamentario con el italiano.

El procedimiento legislativo se ve caracterizado por la diversidad de órganos y sujetos que participan en sus distintas fases, por las amplias facultades de intervención y enmienda que se conceden a los parlamentarios individuales, por lo dilatado, lento y repetitivo que puede manifestarse su desarrollo ordinario y por las reglas antiobstruccionistas que de manera obsesiva van recogiendo los textos reglamentarios en sus sucesivas reformas. Por otro lado, también resulta curiosa la exigencia de una votación final secreta de los proyectos legislativos en cada Cámara (pág. 149), práctica

parlamentaria derivada del Estatuto Albertino que permite una fácil fuga de votos (6).

Un segundo dato a destacar es la forma breve con que son tratadas las funciones de impulso y control del Parlamento sobre el Gobierno, a las que se da un acelerado y fraccionado repaso. Sin embargo, lo más criticable de la presente parte es la negación de la función de *indirizzo* parlamentario, como una actividad diferenciada de las competencias de control; porque para LONGI —en oposición con gran parte de la doctrina italiana (7)— las facultades de impulso constituyen tan sólo un reforzamiento de las actividades parlamentarias de inspección y control.

Por supuesto, la lectura de la obra de LONGI sugiere una multiplicidad de temas que quedan sin tratar, dadas las limitaciones inherentes a un trabajo de recensión y comentario, como éste, que pretende ser una simple guía de lo que el lector puede o no puede encontrar en la obra analizada. Y, aun cuando se hayan manifestado objeciones parciales al libro comentado, el mismo se sigue presentando como un ejemplo sistematizador a imitar por la doctrina constitucionalista española, interesada en el estudio del Derecho parlamentario.

---

(6) En el Congreso de los Diputados esta posibilidad viene expresamente prohibida por el art. 85.1.2.º del Reglamento de la Cámara de febrero de 1982.

(7) Cfr. Andrea MANZELLA, *Il Parlamento*. Bologna, Il Mulino, 1977, páginas 261 y siguientes.