

JUAN CARLOS DA SILVA OCHOA (coord.), WOLFGANG ZEH (et al.): *Las Comisiones parlamentarias*. Vitoria-Gasteiz, Parlamento Vasco, 1994.

JOAN VINTRÓ CASTELLS
MARÍA TORRES BONET

I

El contenido de la obra, fruto del brillante esfuerzo coordinador de Juan Carlos da Silva, director de estudios del Parlamento Vasco, se inicia con un primer bloque de ponencias relativas a la regulación de las Comisiones en el Derecho Comparado. Resultan esencialmente descriptivas de la situación en los diversos sistemas estudiados, constituyendo una exhaustiva exposición tanto de la regulación jurídica como de la situación real de dichos órganos parlamentarios. La perspectiva comparada es especialmente interesante, al permitir observar la diversidad de enfoques con que puede regularse una misma institución. De tal pluralidad se desprende, no obstante, una consecuencia clara: la generalización y profundo arraigo de las Comisiones parlamentarias en todos los sistemas estudiados. Incluso en ordenamientos reacios, en cierta medida, a su presencia, como la V.^a República francesa, éstas se han revelado como principal sede del trabajo parlamentario.

Respecto de las Comisiones en Alemania, la ponencia a cargo de Wolfgang Zeh resalta, en primer lugar, la complejidad del sistema de Comisiones en el *Bundestag*. Esta se explica debido a la centralidad de esta Cámara en el conjunto de poderes del Estado, así como a la multiplicidad de funciones que, de acuerdo con lo anterior, está llamada a realizar.

En sus inicios, de acuerdo con la LFB, el sistema de las Comisiones no se basó en el trabajo sistemático, sino en la abundancia y extrema división del mismo, predominando claramente las Comisiones especiales. Sólo a partir de los años sesenta se produjo una consolidación y estabilización del sistema de las Comisiones.

En 1969 el número de Comisiones se configura simétricamente a los ministerios del Gobierno Federal. Frente a éstos, las Comisiones estaban especializadas técnicamente. Por ello, eran las encargadas de preparar la votación de las leyes, en sus ámbitos correspondientes.

Una vez asentado el nuevo sistema jurídico de la RFA, la función de las Comisiones se reorienta hacia el control de la aplicación del Derecho vigente y su desarrollo mediante Reglamentos del Gobierno, así como, en general, en el impulso político de los asuntos del ministerio correspondiente a cada Comisión. Además de las anteriores, el *Bundestag* cuenta con Comisiones ocupadas de aspectos internos de su funcionamiento, y Comisiones no permanentes como son las especiales de investigación y encuesta.

De este sistema de Comisiones se desprende la voluntad del Parlamento de fiscalizar minuciosamente la acción del Gobierno a través del control permanente, en Comisión, de las actividades políticas de los ministerios. Ello confirma, según el autor, la configuración constitucional del *Bundestag* como un Parlamento fundamentalmente de Comisiones.

En cuanto a la constitución y nombramiento de Comisiones, señala el autor como a la hora de reglamentar los procedimientos parlamentarios se combinan el principio de la mayoría con el de protección de las minorías. La cuestión ha sido resuelta por el artículo 12 del Reglamento de la Cámara según el cual la composición de las Comisiones reproduce, por mandato reglamentario, la que se da en el Pleno, mostrándose el autor parti-

dario de que así sea, tanto por respeto a la voluntad popular como por un criterio de eficacia.

Las funciones de las Comisiones se configuran como un derecho y también como un deber. En efecto, por un lado, deben tratar todos los proyectos de la ley en relación con la materia objeto de su competencia. Pero también tienen el derecho de ocuparse de todos los aspectos correspondientes al ámbito temático de sus funciones. En esta vertiente las Comisiones funcionan de forma más autónoma, desligadas del Pleno, y en el ejercicio de sus funciones pueden exigir la comparecencia de todos los miembros del Gobierno.

Este último aspecto constituye el eje de las relaciones verticales de las Comisiones con el Gobierno. Empero, las Comisiones también establecen relaciones horizontales: son las que se establecen entre ellas y en las cuales ejercen la función consultiva.

El resultado del trabajo de las Comisiones no tiene ninguna eficacia jurídica externa. Su decisión no es vinculante. Adoptan la forma de recomendación al pleno sobre la decisión final que éste ha de tomar, tanto si es respecto de la función legislativa, como de la función de control. Sin embargo, en este último caso, la influencia de la decisión de la Comisión es muy fuerte, lo cual resulta criticable, según el autor, desde la perspectiva formal de la división de poderes. No obstante, dicha afirmación debe ser matizada, pues el Gobierno no hace sino cumplir con la voluntad de la Cámara, vinculándose políticamente a la misma, para cumplir así los mandatos de la voluntad general, tal y como establecen los cánones de las democracias parlamentarias.

Respecto a las Comisiones de investigación pueden constituirse por el *Bundestag* para clarificar sucesos, conductas reprobables o escándalos dentro del sistema gubernamental, aunque existe un límite material a su constitución, ya que no pueden investigar aspectos relacionados con la Defensa, pues su investi-

gación corresponde a la propia Comisión permanente de Defensa, ni a temas relacionados con los servicios secretos del Estado, pues de ellos se ocupa una Comisión especial. Deben ser constituidas, también, si así lo exige la cuarta parte de los miembros del Bundestag, que fijará también el tema objeto de la investigación, configurándose su creación, por tanto, como un derecho de las minorías.

Las Comisiones de encuesta se asemejan, en su vertiente material y formal, a nuestras Comisiones de estudio. Incluyen, como miembros de pleno derecho, a los expertos en el tema objeto de estudio (art. 56 GOBT). Su duración supera, en ocasiones, la legislatura y concluyen con un informe al Pleno.

La descripción de las Comisiones en el Congreso norteamericano corre a cargo de Malcom Shaw. Su exposición viene enmarcada por la separación entre el Gobierno y el Congreso, característica principal de la práctica norteamericana, que funciona como un sistema de control mutuo entre el Presidente y el Congreso, hasta el punto que este último se considera la oposición al Presidente, incluso cuando su partido posee la mayoría en ambas Cámaras. Ello predetermina las particularidades –la fortaleza– de las Comisiones en dicho sistema.

El autor establece tres elementos decisivos del buen funcionamiento de las Comisiones. En primer lugar se refiere al respeto recíproco entre sus miembros. A continuación, justifica la fuerza de las Comisiones parlamentarias en los EEUU respecto de otros sistemas de derecho comparado por el «temprano compromiso del Congreso con las Comisiones permanentes» (pág. 71) y su consolidación a lo largo de la historia. Finalmente, el autor destaca el interés especial de los senadores y representantes en el sistema de las Comisiones como medio para hacer perdurar su carrera política.

Respecto a los tipos de Comisiones, el autor señala las permanentes (*standing committees*), especiales (*select committees*), conjuntas y de conferencia. La distinción entre permanentes y

especiales no viene dada tanto por sus funciones, ya que ambas pueden llevar a cabo investigaciones, como por su duración.

El autor realiza tres clasificaciones de las Comisiones permanentes en atención a los siguientes criterios: en primer lugar, según el prestigio de cada una de ellas, estableciendo que dicho carácter recae, preferentemente, en las Comisiones más antiguas.

La segunda clasificación encierra un mayor significado, por atender al objeto de su dedicación. Sin embargo, el autor no se muestra tampoco satisfecho con el mismo, pues siempre se dan superposiciones, principalmente por la influencia del gasto público en la totalidad de actividades gubernamentales. Sin embargo, esta circunstancia es inevitable y ello precisamente remarca la especificidad de la Comisión de Presupuestos en todos los sistemas examinados.

Por último el autor clasifica las Comisiones atendiendo al criterio de su relación con los medios de comunicación, más concretamente según el número de retransmisiones por televisión de las sesiones de las Comisiones.

Las Comisiones especiales (*Select Committees*) no permanentes tienen la finalidad de investigar asuntos de interés puntual en un ámbito más reducido que en las Comisiones permanentes. El autor señala la brevedad de su duración, pues finalizan sus trabajos normalmente en una o en dos sesiones. Sin necesidad de asimilar estrictamente este rasgo, entendemos la brevedad de las Comisiones de investigación como un elemento esencial, imprescindible, si se busca su eficacia. Pero también lo es, en Estados Unidos, como bien señala el autor, la retransmisión televisiva de las comparecencias ante ellas, provocando un gran interés nacional por sus trabajos.

El aspecto más destacable de la exposición reside, en nuestra opinión, en la particularidad propia del sistema americano

que permite la coincidencia temporal y material de investigaciones entre las Comisiones permanentes y las especiales.

Las Comisiones conjuntas desarrollan funciones de estudio e investigación, por tanto se asemejan más a las especiales que a las permanentes. La absoluta independencia entre la Cámara y el Senado ha provocado la reticencia a la creación de Comisiones conjuntas.

En la parte final de su exposición el autor se refiere, en tres apartados distintos, a ciertos aspectos de las Comisiones estrechamente relacionados entre sí: la reforma del sistema de Comisiones de 1970 por la *legislative reorganization Act* y sus consecuencias, principalmente respecto al principio de antigüedad en la elección de presidentes de Comisiones y de las tendencias centralizadoras y descentralizadoras que conviven desde entonces en el seno de las Cámaras.

La ponencia sobre las Comisiones en Francia es presentada por Alain Dupas. En el funcionamiento de las mismas cabe destacar algunas particularidades. En cuanto al procedimiento legislativo, si en las lecturas sucesivas en ambas Cámaras no se consigue el acuerdo, la Constitución de 1958 establece la posibilidad de que se designe, a propuesta del Gobierno, una Comisión Mixta Paritaria de la Asamblea Nacional y el Senado. Dicha posibilidad constituye un gran acierto pues resulta de gran utilidad para aligerar el trabajo. Dichas Comisiones mixtas paritarias, de composición más reducida que las permanentes, ejercen la función de consensuar las posturas adoptadas por las respectivas mayorías de cada Cámara. Sin embargo, planteaban el problema de que vedaban la participación en su seno a las minorías. Por ello, desde 1981 se ha adoptado una convención consistente en permitir la participación de las minorías, aunque sin modificar el equilibrio global de la Comisión. A nuestro juicio, esta incorporación no era imprescindible, dado que al ser la Comisión mixta un órgano de creación posterior a los debates en los Plenos, las minorías ya han podido participar durante las discusiones que en dicha sede

hayan tenido lugar. Por ello entendemos que de acuerdo con la finalidad hacia la que está orientada la Comisión mixta paritaria no exige como principio de funcionamiento la incorporación de minorías en su seno.

Puede resaltarse, asimismo, la fase final del procedimiento legislativo. Esta se inicia con la exposición del *rapporteur* actuando como portavoz de la Comisión y defendiendo la postura de ésta en contra, incluso, de su propio informe. Debemos señalar la relevancia de este órgano interno de la Comisión pues, además, junto con el Presidente, tiene la palabra cada vez que la solicite a lo largo de la discusión en el Pleno.

En cuanto al procedimiento de control puede destacarse la existencia de *relatores* especiales presupuestarios. Tienen encomendado el seguimiento y control de los presupuestos ministeriales con importantes facultades extensibles hacia las empresas públicas dependientes del ministerio objeto de su control. Es importante señalar aquí la duplicidad del procedimiento de control presupuestario «ex post». Una vertiente del mismo consiste en la supervisión de la aplicación del Presupuesto por parte de los ministerios. Pero existe también una segunda fase del control consistente en la preparación de la aprobación de la Cuenta General del Estado, a través de la cual se aprueba el penúltimo presupuesto.

En su funcionamiento, las Comisiones siguen el principio de confidencialidad, pues sus actas no se publican. El autor se muestra partidario de la confidencialidad de las Comisiones pues así se consigue serenar los debates, preservar su carácter técnico, así como, finalmente, facilitar el compromiso. Frente a estas ventajas, la sesión pública sigue siendo el marco general de expresión de los conflictos. Es significativo el contraste que supone este principio de funcionamiento con el de las Comisiones de encuesta. En éstas rige un sistema mixto que establece la publicidad de las comparecencias y el secreto de las deliberaciones.

Mención aparte merece el control del Parlamento sobre los actos de las Instituciones Europeas. El autor señala que en este caso, asimismo, el protagonismo recae en las Comisiones permanentes «resultado de un procedimiento en el que el papel principal corresponde a las Comisiones permanentes». Sin embargo, debemos disentir de tal afirmación, pues la intervención de las Comisiones permanentes no es, en este caso, preceptiva, sino tan sólo potestativa, a petición del Gobierno. Por el contrario, la labor principal es realizada por un órgano *ad hoc*, la Delegación parlamentaria para las Comunidades Europeas. La creación de este órgano se debe a la negativa de los diputados y senadores a crear una séptima Comisión permanente; sin embargo, finalmente la Delegación ha adoptado un *status* equivalente a aquéllas. Prueba de ello es la plena integración de su Presidente en la Conferencia de Presidentes.

La exposición de Alessandro Palanza se refiere a las Comisiones permanentes en el Parlamento italiano. El rasgo definitorio de la regulación de dichos órganos es, básicamente, su semejanza en ambas Cámaras, a partir de la Constitución y de los Reglamentos parlamentarios.

La Constitución de 1948, artículo 72, incorpora un pormenorizado sistema de Comisiones, otorgándoles un marcado protagonismo en el procedimiento legislativo. Como principios básicos de su regulación señala el autor los siguientes. En primer lugar la previsión constitucional de su composición proporcional a la configuración por los grupos parlamentarios en el Pleno. En segundo lugar el preceptivo examen preliminar en Comisión de todos los proyectos de ley. Esta previsión demuestra, según el autor, la autonomía de las Comisiones, dotadas de una esfera de competencias expresamente reservada por la Constitución. En tercer lugar, las comisiones tienen la posibilidad de ejercer la aprobación directa de las leyes.

Pero, además, los Reglamentos parlamentarios de 1971 dotan también a las Comisiones de otras funciones parlamentarias, de control, dirección política e información. Finalmente,

sucesivas leyes requieren el parecer de las Comisiones en una serie de actos propios del Gobierno.

A modo de conclusión, el autor se refiere a la función actual del Parlamento como garante de la estabilidad institucional en el proceso de cambio político en el que Italia se encuentra inmersa y a su incidencia en las funciones de las Comisiones. Entre las tendencias positivas de este proceso destaca la recuperación de las funciones y configuración de cada órgano constitucional y de las relaciones de cooperación dialéctica entre ellos, anuladas anteriormente por el excesivo peso de los partidos. Se refiere al fenómeno de la «partitocracia» italiana como ya erradicado, opinión tal vez excesivamente optimista. En efecto, los cambios del sistema electoral, a raíz del referéndum de 17 de mayo de 1993 que propició el paso de un sistema proporcional a uno mayoritario corregido, no garantiza la solución a los problemas generales del sistema político italiano y al desmesurado protagonismo de los partidos en particular.

Michael Rush se ocupa de las Comisiones en el Parlamento del Reino Unido. En su ponencia, tras una breve introducción sobre el sistema político británico, aborda el cuerpo central de su exposición, referido a las Comisiones en cada una de las Cámaras.

En cuanto a los tipos de Comisiones, debe distinguirse entre permanentes y especiales, además de la peculiar variedad constituida por el «Pleno reunido en Comisión», que el autor no considera una verdadera Comisión y se utiliza en el procedimiento legislativo para actuar de un modo más informal, pues no se encuentra presidida por el *Speaker*. Las Comisiones permanentes reproducen la composición y el procedimiento del Pleno y se dedican al análisis detallado de la legislación.

En la Cámara de los Lores destaca el volumen más reducido de su sistema de Comisiones en comparación con el de la Cámara de los Comunes por varias razones. En primer lugar, porque la fase de comisión de los proyectos de ley tiene lugar en

el Pleno reunido en Comisión. También porque esta Cámara tiene menos trabajo que la de los Comunes. Finalmente, porque existe un límite en el número de Comisiones especiales que pueden crearse: tantas como permita el número de asistentes habituales en las sesiones del Pleno. Las Comisiones funcionan en esta Cámara con cuidado de no solaparse con las de la Cámara de los Comunes.

En cuanto a las Comisiones legislativas, intervienen habitualmente en las proposiciones de ley presentadas por los parlamentarios, pero raramente en los proyectos de ley, pues éstos se estudian por el Pleno reunido en Comisión. La importancia del análisis legislativo en Comisión «tiene menos que ver con la entidad del proyecto de ley en sí que con el impacto que el dictamen de la Comisión puede tener sobre el objeto o la política a la que se refiere» (pág. 173).

La función más importante de las Comisiones legislativas en la Cámara de los Lores tiene lugar al examinar la legislación delegada, principalmente en la Comisión especial para las Comunidades Europeas. Su intervención no se limita al examen de las cuestiones técnicas, también elabora informes de gran influencia relativos a las políticas comunitarias. Curiosamente, aunque dicha Comisión fue creada para el examen de la legislación delegada, se ha convertido, a través de los informes periódicos que emite, en un instrumento de control parlamentario. En efecto, en estos tiempos de incremento del volumen y la importancia de la legislación comunitaria, resulta imprescindible que sobre la misma se ejerza un control efectivo por parte de los Parlamentos nacionales, depositarios de la soberanía nacional.

El sistema de Comisiones en la Cámara de los Comunes se caracteriza por su mayor extensión y complejidad respecto del que tiene lugar en la Cámara de los Lores. Se analiza en primer lugar el sistema de las Comisiones permanentes, distinguiendo tres subtipos: las encargadas de la legislación primaria, de la le-

gislación secundaria y las Grandes Comisiones Regionales Escocesa, Galesa y de Irlanda del Norte.

Respecto de las Comisiones permanentes, su composición, estructura y funcionamiento son fiel reflejo de lo que sucede en el Pleno. En consecuencia, su actuación se rige por el principio de la confrontación y en ellas están presentes habitualmente los dirigentes de los grupos parlamentarios garantizando el cumplimiento de la disciplina de grupo. Son un instrumento que facilita el trabajo de la Cámara, permitiéndole examinar simultáneamente varios proyectos de ley, con lo cual, además, se asegura al Gobierno la aprobación de una porción muy significativa de su programa político.

En nuestra opinión, la calificación genérica de Comisiones permanentes es cuestionable por dos motivos. En primer lugar, el propio autor declara que sus miembros son renovados por la Comisión de selección cada vez que recibe el encargo de examinar un nuevo proyecto de ley. Además, aunque el autor no mencione expresamente dicho extremo, las Comisiones permanentes no están especializadas por materias, sino que se reparten indistintamente los proyectos a tratar. Todas estas circunstancias confirman nuestra impresión de que en Gran Bretaña se mantiene preponderante el sistema de Comisiones *ad hoc*, frente al de Comisiones permanentes. Por otra parte, esta tipología orgánica sigue estando difuminada en el Reino Unido debido a la posibilidad de convocar al Pleno reunido en Comisión cuando hay muchos parlamentarios interesados en un determinado proyecto de ley. No podemos olvidar que las Comisiones en el sistema británico carecen de facultades decisorias. Todo lo anterior nos conduce a afirmar que en el Reino Unido las Comisiones siguen siendo mayoritariamente un órgano no permanente de trabajo de las Cámaras, ignorando en gran medida las tendencias vigentes en la práctica totalidad de los Parlamentos contemporáneos.

Respecto a las Comisiones especiales, éstas se diferencian de las permanentes, en la Cámara de los Comunes, no sólo por

el procedimiento –de cooperación, no de confrontación–, sino también porque las Comisiones especiales se constituyen actualmente, según el autor, para toda la legislatura. Pueden clasificarse en Comisiones legislativas, de investigación y encuestas y de asuntos internos. En relación a estas últimas, resulta interesante la particularidad de la Comisión de selección, encargada de designar a los miembros de todas las demás Comisiones, actuando como freno de los grupos parlamentarios, cuya influencia es muy limitada respecto de las Comisiones especiales.

Gran interés reviste la exposición del autor sobre la tendencia iniciada desde 1970 hacia la equiparación del sistema de Comisiones con los distintos departamentos gubernamentales. Este constituye, a nuestro juicio, un elemento a seguir, pues significa, de proseguir con esta tendencia, una aproximación –aun con todas las reservas– del original sistema de Comisiones británico con el de la práctica totalidad de los Parlamentos contemporáneos, en el aspecto del paralelismo entre las Comisiones parlamentarias y los Ministerios del Gobierno.

La valoración final de este primer bloque de ponencias conduce, inevitablemente, a la constatación de las profundas divergencias existentes entre los sistemas de Comisiones en los países estudiados. Destaca, eso sí, una primera gran división entre el sistema de Comisiones de los EEUU y el de los Parlamentos Europeos. Esta es consecuencia de la diferencia de los respectivos sistemas político-constitucionales. Pero también en los sistemas parlamentarios europeos, además de la original particularidad británica, se detecta una compleja variedad tanto de Comisiones, como de funciones, funcionamiento y elementos de las mismas. Todo ello se deduce claramente de la interesante lectura de las distintas ponencias. Ello nos lleva a concluir que es imposible referirse a las Comisiones como una unidad orgánica, perfectamente delimitable. Antes al contrario, éstas forman, en nuestra opinión, un conjunto plural y heterogéneo.

II

El segundo bloque de ponencias hace referencia a distintos aspectos del sistema de Comisiones ya en el Derecho español, tanto de las Cortes Generales, como de los Parlamentos Autonómicos. Este bloque se inicia con un sugerente trabajo del profesor Rubio Llorente cuya denominación genérica, «Las Comisiones parlamentarias», no impide su incidencia en los aspectos más significativos y problemáticos de la institución.

Centra el autor su exposición en las Comisiones permanentes legislativas, pues a su juicio son las más importantes dentro de la heterogeneidad orgánica que constituyen dichos órganos en nuestro ordenamiento jurídico. Su estudio es abordado a partir del análisis crítico de la normativa vigente sobre la materia.

Sin embargo, el autor enmarca el objeto central de su exposición a partir de una reflexión previa relativa al principio de igualdad de los parlamentarios y su plasmación originaria en la organización del trabajo parlamentario. Este criterio era respetado todavía cuando, en aplicación del principio de división del trabajo, éste se repartía en secciones. No obstante, una primera quiebra se produce al sustituir el sistema anterior por el de Comisiones. En efecto, las Comisiones implican, según el autor, la sustitución del principio de igualdad por el de especialidad. Por ello, una vez rota la igualdad entre los parlamentarios, el criterio determinante para la formación de Comisiones es el de su adscripción política. El protagonismo de los grupos parlamentarios en la formación de las Comisiones, en la actualidad, supone una modificación de la naturaleza y funciones de las mismas. Estas, al reflejar la naturaleza del Pleno, pasan a ser «microparlamentos» (pág. 217). En consecuencia, están perfectamente capacitadas para decidir igual que aquél. El autor se muestra crítico y escéptico respecto de la capacidad legislativa de las Comisiones, y ello por varios motivos. En primer lugar, porque considera innecesaria la inflación legislativa que produce la multiplicidad de órganos

productores de leyes. Pero, principalmente, debido a que si las Comisiones asumen las funciones del Pleno, desaparece su función originaria de estudio y reflexión sobre los proyectos, lo cual repercute, inevitablemente, en la calidad de las leyes.

Alberto Arce Janáriz se refiere exhaustivamente a la «Creación, composición y órganos directivos de las Comisiones parlamentarias». Su ponencia se organiza en tres bloques. Estos se corresponden con cada uno de los aspectos a tratar aunque su contenido concreto trasciende considerablemente el objeto inicial, pues se refiere el autor a aspectos esenciales del funcionamiento y funciones de las Comisiones, distintos de los apuntados en el título de la ponencia, cuya lectura resulta imprescindible para cualquier estudioso de éstas.

Previamente, el autor realiza una introducción estableciendo las características generales de las Comisiones en nuestro tiempo, caracterizándolas como «órganos naturales de las Cámaras parlamentarias» (pág. 230), aunque constatando, junto a su universalización, su propia heterogeneidad. De especial interés resulta la sistematización entre los distintos tipos de Comisiones, tanto del Congreso y el Senado como de los Parlamentos autonómicos, intentando agruparlas, en la medida de lo posible, en categorías generales.

En cuanto al régimen de creación, éste se plantea a partir de la dicotomía inicial entre Comisiones permanentes y no permanentes. Por lo que respecta a las Comisiones permanentes de creación reglamentaria, tanto en las legislativas como en las de asuntos internos de las Cámaras, su creación y permanencia va unida a la del propio Reglamento de la Cámara, lo cual les confiere una considerable estabilidad debido a la rigidez exigida para su modificación.

En cuanto a las Comisiones legislativas, realiza el autor algunas interesantes consideraciones que merecen ser destacadas. Respecto de su naturaleza, ésta les viene dada, en su opinión, por su capacidad legislativa plena, de la que son titulares en ex-

clusiva, y no tanto su función dictaminadora de proyectos de ley, compartida con otras Comisiones. Asimismo, respecto a estas Comisiones legislativas, niega el autor que la previsión constitucional de su existencia (art. 75.2 CE) signifique obligatoriedad de creación, sino más bien la de precisar que la delegación únicamente podrá hacerse a este tipo de Comisiones. Sin embargo, el autor reconoce a continuación la inverosimilitud de la opción parlamentaria por cualquier otra alternativa distinta a la de creación de dichas Comisiones.

Los Parlamentos autonómicos son tratados, asimismo, con detalle detectando que en ellos también las Comisiones permanentes son mayoritariamente de creación reglamentaria —a excepción del Parlamento Vasco que tiende a la creación de Comisiones de legislatura— distinguiendo entre Comisiones legislativas y no legislativas. Es interesante resaltar la particularidad del Reglamento de las Cortes de Aragón, donde se establece un procedimiento menos rígido para la supresión o reforma de las Comisiones permanentes que el general de reforma reglamentaria.

El autor se muestra acertadamente crítico respecto del número de Comisiones permanentes creadas reglamentariamente, y aun más respecto a las de las Cámaras autonómicas, que difícilmente se corresponden con el reducido número de sus miembros y de sus funciones. Esta proliferación numérica se contradice con la naturaleza misma de las Comisiones como órgano paliativo de las disfunciones de los Plenos por el elevado número de sesiones y con un volumen de trabajo muy alto.

En cuanto a las Comisiones permanentes de creación legal, el autor se hace eco de la polémica sobre la entrada de la ley en el sistema de fuentes parlamentario. Su postura a este respecto es la de que debe respetarse en este punto la reserva reglamentaria para la fijación de los procedimientos de creación de Comisiones, pero a partir de aquí su elección por el procedimiento legislativo para la creación de Comisiones es libre, tan sólo limitado por las disposiciones constitucionales y estatutarias

sobre este extremo. Más discutible parece la consideración del autor sobre la limitación de las Comisiones de creación legal únicamente a las permanentes no legislativas. Sin embargo, no debe olvidarse la frecuente y necesaria creación por ley de Comisiones mixtas Congreso-Senado.

En las Comisiones de legislatura, y en las especiales interviene el Reglamento de la Cámara no como norma de creación, sino como norma reguladora del procedimiento de creación. De todos modos, ahí finalizan los elementos comunes, pues entre ambos tipos de Comisiones son mayores las diferencias que las semejanzas que pudieran hallarse. Las Comisiones de legislatura son infrecuentes en los distintos parlamentos, a excepción del Vasco que ha optado claramente por su constitución frente a las Comisiones permanentes. El autor se muestra partidario de esta opción, que posibilita una mayor flexibilidad y adaptabilidad a las contingencias futuras.

Las Comisiones especiales se caracterizan, según el autor, antes por la limitación de su ámbito de actuación o conocimiento que por su duración también limitada. Sin embargo, presentan un conjunto heterogéneo, incluso en su régimen de creación, no susceptible de unificación.

Respecto de las Comisiones de investigación extremadamente sugerente resulta el intento del autor por superar la configuración del «interés público» como requisito justificador de la creación por mayoría de las Comisiones de investigación. Ello lo consigue, atendiendo al criterio finalista del significado último al cual se orienta la investigación parlamentaria, conectándolo con la opinión pública. No se entra a distinguir, sin embargo, en los contenidos concretos, las vertientes sobre las que suelen actuar las Comisiones de investigación y que, en nuestra opinión, son determinantes de su configuración. No habla del contenido político de los hechos a investigar y que determina que, en nuestro parecer sólo el Congreso pueda crear Comisiones estrictamente políticas. Resulta paradójica la rigidez de creación de Comisiones de investigación en el Senado, semejan-

te a la del Congreso, cuando la Cámara Alta, debido a su configuración constitucional, no parece que pueda constituir comisiones de investigación en sede estrictamente política.

Tanto en el Congreso y en el Senado como en los Parlamentos autonómicos se establecen reglas de creación más rígidas a las Comisiones de investigación que al resto. Ello es lógico en las primeras pues disponen en exclusiva de poderes coërcitivos considerables. Sin embargo, no lo es tanto en las Asambleas autonómicas, donde las Comisiones de investigación disponen de poderes idénticos al resto de Comisiones.

En lo tocante a las Comisiones mixtas, manifestación de la naturaleza orgánica de las Cortes Generales, el autor enumera la pluralidad de instrumentos de creación de las mismas: *ex constitutione*, por ley, y por resolución de ambas Cámaras. Resalta la peculiaridad constitucional a propósito de los modelos de derecho comparado al establecer la Constitución Comisiones mixtas no sólo conflictuales sino también «no conciliadoras» (pág. 275). En este sentido, el autor resalta su incremento en la IVª Legislatura, al tiempo que se muestra reticente hacia la generalización de esta tendencia, considerándola como una excepción al principio general de nuestro bicameralismo, de funcionamiento separado del Congreso y el Senado. En nuestra opinión, dichas Comisiones resultan útiles e incluso necesarias en orden a la configuración plural de la voluntad estatal.

El segundo bloque temático se refiere a la composición de las Comisiones. Esta resulta demasiado elevada para que las Comisiones puedan realizar con satisfacción sus funciones originarias, produciéndose el fenómeno del traslado de éstas a las ponencias. En cuanto a la asignación de los miembros de las Comisiones, el autor se refiere con detalle a la proporcionalidad como exigencia que, en su opinión, y por obra de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (STC 32/1985), es extensible a la totalidad de las Comisiones, independientemente de las disposiciones reglamentarias. A nuestro juicio, debe matizar-

se la extensión incondicional a todas las Comisiones de la exigencia de composición proporcional fundamentada en la jurisprudencia constitucional. No debe olvidarse que la Sentencia citada se refería a una Comisión informativa municipal, calificada de «división del Pleno». A partir de esta afirmación es más coherente restringir esta exigencia a las Comisiones que cumplen funciones decisorias. Sin embargo, en ocasiones ello no será conveniente en aquellas que, debido su naturaleza, o por las funciones específicas que realizan, aconsejan una composición paritaria.

Por otra parte, se refiere al tema de los órganos directivos de las Comisiones, concretando previamente el contenido de la función de dirección, para constatar que en ella intervienen no sólo órganos internos de las Comisiones, con la función exclusiva de dirigir sus trabajos, sino también órganos externos a éstas pertenecientes a las Cámaras. A continuación, aborda tres aspectos sobre los órganos directivos. En primer lugar, su régimen jurídico (provisión de cargos y estatuto y reglas de funcionamiento de la Mesa). Los dos últimos aspectos tienen en común, como bien señala el autor, la ausencia de referencia a los mismos en los Reglamentos parlamentarios, siendo ello debido, en nuestra opinión, a la relativa juventud de dichos órganos, cuya previsión se encuentra por primera vez en los reglamentos provisionales de 1977.

Asimismo aborda el autor el contenido de la dirección de las Comisiones. Esta se manifiesta a través de la preponderancia del Presidente en la convocatoria de las sesiones de las Comisiones. Por su parte, la Mesa tiene un mayor protagonismo en la fijación del orden del día. En uno y otro ámbito se da un generalizado sistema de intervención de órganos externos a las Comisiones, como son el Presidente de la Cámara, la Mesa y la Junta de Portavoces. También se refiere el autor a las condiciones para la celebración de las sesiones —publicidad y quórum—, al desarrollo de los debates y votaciones en las mismas y a la disciplina parlamentaria en Comisión.

Finalmente se estudia la dirección del trámite de comisión en los procedimientos parlamentarios, en los que la función preeminente corresponde a la Mesa. Ello se manifiesta especialmente en los procedimientos legislativos, concretamente atribuyéndole la calificación y admisión de enmiendas de totalidad. Dichas facultades configuran, en opinión de Alberto Arce, a la Mesa de la Comisión como órgano determinante en el establecimiento del objeto del debate parlamentario.

El autor concluye su brillante estudio constatando lo que ya dejaba entrever en su análisis previo: la progresiva politización de las Comisiones, y la correlativa difuminación de su carácter técnico originario. Ello es un dato preocupante en la medida en que supone una desvirtuación de la fase instructora de algunos procedimientos, repercutiendo, inevitablemente, en la calidad final de los trabajos parlamentarios.

Especial interés reviste, por su calidad científica y por la creciente actualidad del tema, la ponencia elaborada por Alfonso Arévalo Gutiérrez relativa a las Comisiones de investigación y de encuesta. En primer lugar, se refiere el autor a la institucionalización de las encuestas políticas, a partir de su configuración tradicional como poder implícito de las Cámaras. A continuación, tras una breve pero clarificadora introducción delimitadora del concepto de las Comisiones de investigación, el autor aborda varios aspectos concretos de su regulación, como son el de la función parlamentaria a la cual se ordena su creación, los sujetos de la investigación, el objeto de la misma y los poderes de los que dispone para desarrollar su cometido. Todos estos temas son tratados con gran rigor y acierto. Sin embargo, no renunciamos a realizar algunos breves comentarios, al hilo de los mismos. Como punto de partida para su exposición posterior, el autor sitúa a las Comisiones de investigación en el conjunto de funciones orientadas al control parlamentario. En efecto, ésta es la función a la cual debe, en nuestra opinión, ordenarse prioritariamente su creación. Sin embargo, la afirmación inicial debe ser matizada, a la vista de la regulación jurídica de que son objeto los órganos de encuesta, pues enten-

demos que al incluir al Gobierno dentro de los sujetos legitimados para imponer su creación se quiebra la unidad finalista de las Comisiones de investigación, confirmándose su polivalencia en nuestro sistema constitucional. Esta característica, como bien indica el autor, se ve todavía más reforzada en las Asambleas legislativas autonómicas, pues en ellas las Comisiones de investigación carecen de poderes específicos diferenciados del resto de las Comisiones parlamentarias.

Otro extremo del cual cabe disentir parcialmente es en la posibilidad de atribuir poderes de investigación a las Comisiones permanentes. Ello, aunque posible, no supone la asimilación entre las Comisiones permanentes y las Comisiones de investigación, pues, aunque las primeras puedan desarrollar funciones de investigación, sus poderes son más restrictivos que los de los órganos de encuesta. En efecto, éstos disponen mandato constitucional, del poder de exigir la comparecencia de ciudadanos, atribuido en exclusiva por la Ley Orgánica 5/1984.

En cuanto a la creación de Comisiones de investigación, el autor considera admisible recurrir a la ley, salvando el obstáculo que supone la necesaria limitación temporal de las Comisiones de investigación al considerar necesario que la propia ley disponga dicho extremo. Con todo, entendemos que esta posibilidad es únicamente viable en los Parlamentos autonómicos, unicamerales o, a nivel estatal, en las Comisiones Mixtas de investigación. Sin embargo, no es coherente ni respetuoso con la autonomía de cada una de las Cámaras para la creación de Comisiones de investigación en el seno de cada una de ellas, pues supondría el concurso de una voluntad externa a la misma para la creación de un órgano que tan sólo incumbe a una de ellas.

Para concluir, debemos señalar el acierto que para nosotros constituye la posibilidad, apuntada por el autor, de la composición paritaria de las Comisiones de investigación y de la valoración igualitaria de los votos emitidos en el seno de la misma,

en orden a posibilitar un mayor protagonismo de las minorías en las encuestas parlamentarias. Dicho protagonismo es imprescindible no tan sólo en el momento de creación de las Comisiones de investigación, sino también durante el desarrollo de los trabajos de la misma y en la elaboración del dictamen. Este, como documento interno de trabajo, deberá ser sometido al Pleno y aprobado por mayoría, observándose de este modo el principio democrático.

La ponencia de Manuel Pulido Quecedo se refiere a las Comisiones de Presupuestos. Se estructura en tres bloques, el primero sobre la configuración orgánica de las Comisiones de Presupuestos; a continuación, el más amplio relativo a la tramitación del Presupuesto ante las Comisiones y, finalmente, uno sobre el control parlamentario del Presupuesto a través de las Comisiones.

En el primer bloque, señala el autor el lugar destacado que ocupan las Comisiones de Presupuestos. Se inscriben en el sistema de Comisiones permanentes con competencia especializada en Ministerios. Su única particularidad organizativa radica en la adscripción de su Presidente que, convencionalmente, pertenece al primer grupo de la oposición. En cuanto a sus funciones, ejercen por delegación del pleno de las Cámaras el control de los Presupuestos, lo cual les confiere «la consideración de órgano fiduciario del Parlamento» (pág. 442) a estos efectos. Hemos de señalar que en toda su ponencia, y en aras de ejemplificar un mejor sistema de debate parlamentario de los presupuestos, se toma el modelo alemán como contrapunto, en el cual el debate tiene un alcance mucho más amplio, enmarcándose en las líneas de la política general del Gobierno.

En la tramitación del Presupuesto ante la Comisión destaca la función de la Mesa, orientada a evitar los excesos e inadecuaciones de contenido de la ley presentada. Esta cobra mucha más relevancia considerando que, a partir de la STC 76/1992, el Tribunal Constitucional ha establecido las pautas para distinguir entre el contenido mínimo, necesario y even-

tual de las Leyes de Presupuestos. Precisamente estas pautas son las que debe utilizar la Mesa para velar para que el contenido de la Ley de Presupuestos se ajuste a su particular configuración jurídica.

Agustín Ruiz Robledo se ocupa de la delegación legislativa en las Comisiones, centrandó el objeto de su rigurosa ponencia en las particularidades del procedimiento descentralizado que a su juicio debería calificarse de «desconcentrado». Merece ser destacado, entre otros aspectos, el tratamiento que el autor hace de las materias objeto de reserva del Pleno, identificadas en razón de su contenido de *indirizzo* político y relieve institucional. Entre ellas destaca la delimitación restrictiva que el autor realiza en relación con las «cuestiones internacionales», excluyendo del ámbito reservado al Pleno aquéllas necesarias para la aplicación del derecho derivado europeo. El autor justifica su postura argumentando que éstas «no son Tratados internacionales sino elementos de un ordenamiento jurídico distinto tanto del puro Derecho internacional como del de los Estados miembros», (pág. 473). Interesa aquí señalar que, aun siendo viable a través de esta interpretación la aprobación de dichas normas siguiendo el procedimiento descentralizado, éste no es el más habitual. La aprobación de la legislación necesaria para la ejecución del Derecho europeo es realizada frecuentemente por el Gobierno a través de la aprobación de decretos legislativos.

A continuación, el profesor Ruiz Robledo comenta distintos aspectos de la regulación reglamentaria de dicho procedimiento, centrándose en el Reglamento del Congreso, el cual contiene, como sabemos, una presunción general de delegación en todas las materias no reservadas expresamente al Pleno. El autor, aun reconociendo las deficiencias de dicha regulación, no se muestra excesivamente crítico al respecto, pues considera que el artículo 148.1 «no crea un procedimiento que ineluctablemente tenga que ser seguido en todos los supuestos en los que la Constitución no haya establecido una *reserva* de Pleno (...)

sino una presunción *iuris tantum*, que como tal puede ser vencida por el Pleno» (pág. 474).

Seguidamente, el autor resalta una particularidad, poco mencionada, de la delegación legislativa en Comisión en el Congreso. Se refiere ésta a la reserva para el Pleno del debate de la toma en consideración de las proposiciones de ley y de las enmiendas a la totalidad de los proyectos de ley (art. 148.1), que supone una restricción permanente a la capacidad legislativa plena de las Comisiones, significando la participación efectiva del Pleno en el procedimiento legislativo descentralizado. Finalmente, el autor estudia este procedimiento, comparándolo con el procedimiento legislativo común.

En último lugar es abordada la descentralización legislativa en los Parlamentos autonómicos, analizándose el aspecto de la legitimidad constitucional de un procedimiento creado, ante la omisión estatutaria, por una disposición del reglamento de la Asamblea. Considera el autor que la antiestatutoriedad de este procedimiento no depende tanto de su previsión expresa en el Estatuto, sino de otros factores como son la posición del Pleno como titular de la función legislativa, disponiendo por tanto del poder de delegación y de avocación; la observancia del principio de publicidad en los debates de la Comisión; y el mantenimiento del principio de la proporcionalidad en la composición de la Comisión, para garantizar el cumplimiento de la voluntad de los electores.

Concluye el bloque de ponencias con dos trabajos referidos a aspectos organizativos, básicos para el funcionamiento eficaz y satisfactorio de las Comisiones y del Parlamento en general. Así, por una parte, Francisco J. Visiedo Mazón, estudia el auxilio técnico a las Comisiones desde una vertiente práctica y constata la insuficiencia del actual sistema de asistencia técnica a las Comisiones en varios aspectos. Parte el autor del presupuesto de la transformación del Parlamento de palabra en Parlamento de documentos, de soporte escrito, lo cual requiere un desarrollado servicio de documentación.

Pero junto a un importante soporte documental, las Cámaras también necesitan, para adquirir una correcta información imprescindible para el desarrollo de sus funciones, del asesoramiento técnico de expertos en las distintas materias objeto de estudio. La vertiente jurídica de estas necesidades se encuentra satisfactoriamente cubierta por un cuerpo técnico de letrados. Sin embargo, en atención a la diversidad de temas a tratar, se detecta la ausencia de otros especialistas en las diversas materias abordadas en cada momento. Precisamente por la imprevisibilidad de estas materias, de entre las alternativas sugeridas por el autor entendemos como más acertada la posibilidad de contar con el asesoramiento eventual de expertos en los ámbitos cambiantes objeto de trabajo parlamentario, aunque sería recomendable la presencia estable de algún economista para solventar los déficits de los juristas en relación con la elaboración de la Ley de Presupuestos.

Finalmente, el profesor Juan Alfonso Santamaría Pastor, aborda el tema de «Las ponencias como instrumento de trabajo parlamentario». Propone un modelo alternativo abogando por el impulso de la labor de las ponencias como lugar de trabajo parlamentario, estrechamente conectado con la necesaria revitalización de las Asambleas parlamentarias. En efecto, tal importancia se manifiesta como básica en el procedimiento legislativo, pero también, como demuestra el autor, en los restantes procedimientos parlamentarios, esencialmente en el informativo y de control. La ponencia debe ser el lugar donde: a) se examinen las enmiendas formuladas por los distintos grupos a efectos de su aceptación o rechazo; b) tenga lugar el perfeccionamiento técnico del proyecto; c) se produzcan las audiencias de representantes privados e institucionales, así como de expertos en los distintos temas a tratar.

El incremento de protagonismo de las ponencias no debe suponer la desaparición automática de las Comisiones, quedando éstas como el marco en el cual los distintos grupos parlamentarios explicitan sus posturas políticas respecto de las normas contenidas en el texto, fijando los criterios en que se basa

su apoyo o rechazo al texto propuesto. Debe entenderse que esta función de las Comisiones es del todo correcta en el procedimiento legislativo cuando éstas tienen capacidad decisoria. Por el contrario, cuando los actos deben ser adoptados por el Pleno, puede ser perfectamente asumida en dicha sede, siendo hasta cierto punto accesorio el cometido de las Comisiones, al menos si es configurado de este modo.

Como conclusión general de la valoración de esta obra, se constata, en primer lugar, la diversidad y extensión de los aspectos tratados relativos a las Comisiones. Pero incluso algunos trascienden a las mismas para incardinarse en la problemática general que afecta actualmente a la institución parlamentaria. Estas características, unidas al extenso repertorio bibliográfico comentado por Angel Luis Alonso de Antonio, nos conducen a afirmar que este libro se ha convertido en una obra imprescindible a la hora de abordar el estudio de las comisiones parlamentarias, un órgano sin duda fundamental para el más eficaz funcionamiento del Parlamento en el momento presente.