

GIAMPAOLO BOCCACCINI: *Sistema politico e Regolamenti parlamentari*. Milano, Giuffrè, 1980.

JOSÉ MARÍA MORALES ARROYO

Un tema esporádicamente tratado, no sin cierta virulencia (1), por los científicos del Derecho público es el de la elección del método más apropiado para el estudio de la Constitución, dada su incuestionable naturaleza de norma jurídica. No puede ser, por supuesto, este limitado trabajo el lugar más adecuado para adentrarse en el tema y exponer con detalle las posturas contrapuestas que el mismo plantea. No obstante, recordar la polémica metodológica planteada al principio del presente comentario pretende poner en antecedentes al lector; dado que el Derecho parlamentario tiene su origen inmediato —como ocurre con el resto del ordenamiento jurídico— en la norma fundamental, siendo los preceptos que la Constitución dedica a establecer el régimen de formación y actuación de las Asambleas legislativas los más reacios a admitir estudios basados sobre simples parámetros jurídicos. Es decir, las disposiciones jurídico-parlamentarias, si bien admiten y precisan un análisis realizado con los instrumentos propios de las ciencias jurídicas, éstos solos resultan en múltiples ocasiones insuficientes. A modo de ejemplo, tratar de comprender, limitándose a un simple estudio jurídico —como hacían los constitucionalistas italianos decimonónicos—, por qué la adopción y ordenación por el constituyente estatutario de institucio-

(1) En torno a la apuntada polémica vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Civitas, Madrid, 1981. LUCAS VERDÚ, P.: «El Derecho constitucional como Derecho administrativo. (La ideología constitucional del profesor García de Enterría)» en *Revista de Derecho Politico*, núm. 13, 1982, págs. 7 a 52. PÉREZ ROYO, J., recensión crítica a la op. cit. del prof. García de Enterría, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 25, 1982, págs. 221 a 227. MONTERO GIBERT, J.: «Moción de censura y mociones de reprobación», en *El desarrollo de la Constitución española de 1978*, Zaragoza, Pórtico, 1982, págs. 423 a 431.

nes parlamentarias de probada eficacia en la práctica inglesa, francesa o belga no ofrecían los mismos resultados satisfactorios que en sus países de origen, resultaba imposible.

La obra comentada se encuentra entre ese conjunto de estudios que parten de un análisis jurídico de problemas parlamentarios, pero que no se limitan al uso de las simples herramientas dogmáticas para obtener sus conclusiones. Esta circunstancia, que resulta *a priori* una de sus mayores originalidades y ventajas, en algunos momentos se transforma en uno de sus más destacables defectos. Ciertamente pretender desentrañar la estrecha interrelación que existe entre el sistema político y el desarrollo de la vida parlamentaria, o, en otras palabras, delimitar hasta qué extremo una alteración de los caracteres identificadores del régimen político provocan y exigen un cambio paralelo en el Derecho parlamentario, y viceversa, supone un interesante punto de arranque para analizar las disposiciones que rigen la vida parlamentaria y, en especial, los Reglamentos parlamentarios vigentes en la historia italiana. Así planteada la tarea, se manifiesta como un trabajo multidisciplinar que para obtener óptimos resultados precisa entrar en la investigación de asuntos colaterales a la vida de las Cámaras legislativas y que impiden a la obra quedarse reducida a poco más de las trescientas páginas en las que se presenta. Mientras que el autor acierta plenamente, por ejemplo, al poner en evidencia la íntima relación que existe entre el cambio de concepciones sobre el hecho asociativo dentro de las Cámaras y el cambio en el rol que se otorga a los partidos políticos en el sistema político-constitucional (págs. 111 y siguientes). Fracasa al tratar de poner en conexión el despegue socio-económico de la época republicana con el cambio que se produce en la vida parlamentaria y en el desarrollo constitucional (págs. 221 y siguientes), dado que la argumentación resulta excesivamente amplia para el trabajo en el que se inscribe y, al mismo tiempo, demasiado esquemática para obtener unos resultados plenamente satisfactorios (2). Con este temprano comentario crítico no se pretende descalificar una obra que se puede estimar interesante y original por el método de estudio y argumentación elegido, por los principios

(2) Por lo que se refiere al ejemplo destacado, resulta un discurso bastante extenso para demostrar que un desarrollo de la economía y de las necesidades sociales, exigen un aumento de la actividad administrativa y un control más minucioso del Parlamento sobre tal actividad, lo que, consecuentemente, exigirá una alteración del proceder parlamentario que hagan más eficaces y rápidas a las Cámaras en su tarea (págs. 225-226). Y, por el contrario, es una argumentación limitada para pretender deducir otras cosas.

en los que se fundamenta y por los resultados que obtiene, como la presente exposición pretende poner de relieve.

Para destacar la conexión que existe entre el sistema político y el Derecho parlamentario, entre el marco político-constitucional y el desarrollo de la vida parlamentaria, BOCCACCINI tiene el acierto de usar en su trabajo como punto de referencia y análisis una serie de normas parlamentarias de esencial valor en la cultura jurídica continental, los Reglamentos parlamentarios; en concreto las Cámaras legislativas italianas. Si el Derecho parlamentario es una clave para caracterizar y distinguir los diversos regímenes políticos (3); el Reglamento parlamentario, como norma nacida de la potestad autonormativa de la Cámara para regir su proceder, recoge el núcleo fundamental del ordenamiento parlamentario de un país y, como destaca el autor de la obra comentada, la norma reglamentaria no se reduce a una mera descripción de normas procedimentales, sino, que más bien, resulta un presupuesto fundamental para el desarrollo de la dinámica parlamentaria en su total articulación (página 1). Sin embargo, el estudio de los Reglamentos y el marco que les rodea tiene un fin claramente definido. El autor no pretende en ningún momento desarrollar un discurso en torno a la evolución del régimen parlamentario italiano (página 342) que hubiera exigido una obra de mayor envergadura, sino —como ya ha sido apuntado— patentizar que la potestad reglamentaria de la Cámara no se puede analizar sin tener presente la íntima conexión que existe entre los textos reglamentarios y las vicisitudes políticas (página 1). Es más, de la lectura de la obra se deduce que la argumentación desplegada por el autor tiene otro fin, en pos del cual se articulan la mayoría de las disgresiones: los tres primeros capítulos, dedicados, respectivamente, al parlamentarismo derivado del Estatuto albertino, a la reforma reglamentaria de 1920 y a la primigenia experiencia parlamentaria republicana, actúan como instrumentos expositivos para destacar las diferencias de tales períodos en el marco político que se crea tras la reforma reglamentaria de 1971 (o que da lugar a la reforma de 1971). En otros términos, sólo observando cómo se ha

(3) Resulta incontestable la incompatibilidad que existe entre un auténtico Derecho parlamentario y un régimen no democrático o no participativo. En los sistemas políticos autoritarios el Derecho parlamentario queda reducido a un conjunto de normas procedimentales por las que se rigen sus desvaloradas Cámaras que carecen de libertad para ejercer sus tareas, en especial, las funciones de control y de crítica. Cfr. LONGI, V.: *Elementi di Diritto e procedura parlamentare*. Milano, Giuffrè, 1982, págs. 30-31. Y DI CIOLO, V.: *Il Diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*. Milano, Giuffrè, 1980, págs. 14 y sigs.

ido mutando el marco político y su sustrato jurídico (constitucional y reglamentario) se puede averiguar si con la reforma de 1971 se está produciendo una alteración radical en ambos ámbitos y sólo dejando claras cuáles han sido las notas políticas y jurídicas identificadoras de las situaciones parlamentarias anteriores se pueden analizar los caracteres de la situación que se crea con la reforma en cuestión.

Sin más, resulta conveniente proceder a una somera descripción del contenido del trabajo comentado. La obra se divide en cuatro capítulos, abarcando cuatro periodos del parlamentarismo italiano identificados por unos caracteres constitucionales, reglamentarios, políticos y sociales específicos. El primer capítulo se dedica al comienzo del constitucionalismo italiano y, consecuentemente, al inexperto e innovador parlamentarismo que se desarrolla bajo el Estatuto albertino, así como las principales modificaciones parlamentarias que se producen desde 1848 hasta principios del siglo xx (páginas 4 a 97), haciendo especial mención a la importante reforma del Reglamento del Senado llevada a cabo en 1900 (páginas 63 a 97). El segundo capítulo se dedica a analizar los primeros síntomas de transformación en el marco político-constitucional y a la aparición de nuevos hábitos parlamentarios producidos a principios del siglo xx, a la fundamental reforma reglamentaria de 1920 que marcó al paso definitivo del parlamentarismo decimonónico a lo que se puede denominar como parlamentarismo contemporáneo y a las alteraciones *parlamentarias* que impuso el régimen fascista (págs. 99 a 153). El tercer capítulo analiza los primeros Reglamentos parlamentarios de la época republicana, así como los síntomas de evolución que manifiestan el marco político y la vida parlamentaria que van a provocar la realización de reformas profundas en las normas de procedimiento parlamentario (páginas 155 a 248). El cuarto, y último capítulo, se dedica a tratar en profundidad el contenido, las innovaciones y las consecuencias de la reforma reglamentaria de 1971, en cuyo beneficio y esclarecimiento parece estructurarse el resto de la obra (páginas 249 a 337). De esta última exposición se deduce una de las más obvias y elementales carencias de la obra: La edición del trabajo de Boccaccini data de 1980 y, por lo tanto, el mismo no recoge la reforma reglamentaria de 1981 que supone una sustancial alteración del marco político y del devenir parlamentario.

I

Los redactores del Estatuto albertino pretendían crear un régimen político concreto, una monarquía constitucional, con un rey que cedía parcelas de su soberanía y que designaba su gobierno, no responsable ante las Cámaras legislativas más que como órgano refrendante de las decisiones del monarca. Muy distinta resultó la situación que de hecho se estableció, denominada por algún autor como *pseudoparlamentarismo*. Los primeros textos reglamentarios que se adoptan para regir la vida de las Asambleas legislativas se caracterizan por su elaboración y propuesta gubernamental, por su falta de originalidad, ya que asumen múltiples instituciones parlamentarias francesas, inglesas y belgas, y por su adopción parlamentaria sin debate (páginas 3 y siguientes). Tales disposiciones estaban concebidas para un Parlamento de carácter notorial que, durante bastante tiempo, entiende el hecho reglamentario más como un simple expediente técnico que como un elemento sustancial de la dinámica parlamentaria (página 339).

En lo que respecta a la relación de confianza, el silencio estatutario y reglamentario del tema se ve rápidamente corregido. Puesto que ya en 1848 el Gobierno dimitió al perder una votación ante el Parlamento sobre una cuestión que consideraba esencial, pese a la opinión contraria del monarca y la ausencia de obligación jurídica a dimitir. Durante el siglo XIX se asienta la relación de confianza, para en 1892 con el gobierno Giolitti iniciarse la costumbre parlamentaria de realizar una votación en el acto de presentación del equipo gubernamental y de su declaración programática (páginas 37 y 38). Un tema que trata el autor con gran detalle y agudeza en este primer capítulo es la relación que liga a los sistemas de votaciones que preponderantemente se adoptan en el procedimiento parlamentario y al régimen resultante (páginas 33 y siguientes). Así, por ejemplo, argumenta que la relación de confianza no cuajaba en el primigenio parlamentarismo porque no existía el medio adecuado, el sistema de votación propicio para poner de manifiesto la existencia o la falta de una ligazón fiduciaria entre el Parlamento y el Gobierno. De manera que, mientras prevaleció el voto secreto y no se generalizó el voto por llamamiento nominal, resultó difícil comprobar la virtualidad de la relación de confianza (páginas 41 y siguientes). Una consecuencia del aspecto difuminado que presenta la relación de confianza es la poca intensidad manifestada por la función de *inspección política* ejercitada en sede parlamentaria (páginas 48 y si-

guientes), no adquiriendo vigencia plena instituciones de control como las preguntas y las interpelaciones hasta los años setenta.

Otras notas del régimen nacido del Estatuto son la politización de las Presidencias de las Cámaras, ligada en la elección de sus titulares a la voluntad del monarca (páginas 20 y siguientes); la utilización de manera alternativa del sistema de *uffici*, integrados por sorteo, o de comités no permanentes dentro del procedimiento legislativo con la finalidad de impedir la agrupación de parlamentarios por intereses o proximidad ideológica dentro de las Asambleas (páginas 35 y siguientes); y la aparición de los *órdenes del día sin contenido definido*, dirigidos a invitar al gobierno para que realice determinados actos o cumpla ciertas obligaciones.

Por su parte, la reforma de 1900 supone el plantear por primera vez y seriamente una controversia dogmática en torno a la naturaleza de las normas reglamentarias y a la virtualidad de la autonomía reglamentaria, principalmente como reacción ante la conocida crisis parlamentaria de fin de siglo, y marcar la ruptura con el pasado político, puesto que se superan aquellas tendencias políticas que pretendían un regreso —imposible a todas luces— al Estatuto. La evolución paralela que habían desarrollado el marco político y el régimen parlamentario imposibilitaba cualquier tipo de vuelta atrás, de vuelta al sistema de constitucionalismo doctrinal recogido en el Estatuto. Más si se tiene presente la lenta tarea de adaptación que habían realizado los Reglamentos —a través de sus continuadas modificaciones— tanto de la disposición estatutaria a la realidad con el fin de mantener la dignidad de la norma fundamental, como de las instituciones parlamentarias —sometidas a una desigual evolución— a los rígidos términos constitucionales (página 56).

Se puede concluir que el fin de toda esta primera etapa es crear un régimen verdaderamente parlamentario, con un *corpus* de hábitos parlamentarios aceptados por su dinámica interna y su demostrada eficacia en la práctica (reglamentaria o extrarreglamentaria), que corrigiera las improvisaciones que supusieron la creación de un régimen constitucional.

II

Tras la superación de la crisis que provocó la reforma de 1900, durante las dos primeras décadas del siglo xx se realizarán una serie de modificaciones reglamentarias que pretenden cicatrizar la men-

cionada crisis y adecuar las disposiciones reglamentarias a las nuevas necesidades. Tales adaptaciones posibilitarán la aparición de las líneas básicas de unas nuevas circunstancias parlamentarias que provocarán la reforma reglamentaria de 1920. Dicha reforma supone la aceptación de los grupos parlamentarios en la vida de las Cámaras legislativas y, consecuentemente, la adopción de criterios proporcionales en el desarrollo de las tareas parlamentarias, especialmente en la composición de las Comisiones. El paso de las agrupaciones parlamentarias o *camarillas* de parlamentarios a los grupos parlamentarios se produce como consecuencia de una evolución histórica en la que intervienen diversas circunstancias: el sufragio universal, la elección proporcional, el nuevo papel que adquieren los partidos políticos y su proyección parlamentaria, la sustitución de los *uffici* por Comisiones permanentes por materias, la elección de los miembros de las Comisiones no por sorteo, sino por las agrupaciones parlamentarias, etc. De cualquier manera el cambio de concepción resulta esencial, puesto que la idea moderna de grupo parlamentario que se alcanza en estas fechas y se plasma en esta reforma era inimaginable e incompatible con el parlamentarismo decimonónico (página 112).

El advenimiento del fascismo supuso obviamente una alteración del marco político, que, sin modificar apenas el esquema reglamentario, producirá una radical mutación de la vida y la configuración parlamentaria (página 150). Sin insistir excesivamente en ello, conviene conocer que mediante una simple moción parlamentaria, y como lógica consecuencia de la desaparición del pluralismo político, se extinguieron los grupos parlamentarios dentro de las Cámaras (página 151). Resulta, por último, suficientemente conocido como de hecho durante este período la institución parlamentaria se reduce a una mera ficción.

III

El Derecho parlamentario que nace en la segunda postguerra y que inaugura el período republicano, no podía ser tan innovador como aquel que surgió al amparo del Estatuto. No obstante, al menos, se propusieron los legisladores italianos que el nuevo ordenamiento parlamentario se liberara de la tara de espontaneidad que sufrió el primer parlamentarismo y recibiera una más cuidada elaboración dogmática. Por lo tanto, en la elaboración de los primeros Reglamentos republicanos los juristas volvieron sus ojos a la expe-

riencia liberal anterior al paréntesis fascista, es decir, a la experiencia parlamentaria estatutaria (páginas 156-157). Otro dato propio de la reelaboración republicana de las disposiciones parlamentarias liberales es el método seguido: la adaptación y la aprobación de los primeros textos reglamentarios republicanos se sustenta en la actuación colegiada de las fuerzas políticas representadas en las Asambleas legislativas (página 160). Si bien este ambiente de compromiso puede sorprender no resulta excepcional, pues, una vez concluida la etapa constituyente, se vuelve a repetir en diversos momentos de la vida parlamentaria italiana.

La primera etapa del régimen parlamentario republicano se caracterizará por una serie de notas. Uno de los signos más destacados es la plena aceptación de los grupos parlamentarios en la vida de las Asambleas —enlazando perfectamente con la reforma de 1928—, como cristalización directa de su reconocimiento constitucional (4) y del rol adquirido por los partidos políticos (5). Esta aceptación del hecho asociativo se manifiesta principalmente en la creación de unos órganos nuevos entre los ya tradicionales en el interior de las Cámaras —la Conferencia de Presidentes de grupos—, a los que se conceden importantes funciones en la programación de los trabajos de la Cámara, y en la proporcionalidad exigida para la composición de las Comisiones parlamentarias (páginas 168 y siguientes). La preponderancia que en las vidas de las Cámaras disfrutaban los grupos parlamentarios conlleva una pérdida de facultades por parte de los parlamentarios individuales y de las Presidencias de las Cámaras. En lo referente a las tareas de impulso y control resulta digno de reseñar: (i) La limitación que de hecho se produce en las funciones de impulso como consecuencia de, lo que Boccaccini denomina, el criterio *unanímistico*, que se reduce a un intento de ampliar la mayoría gubernamental en el Parlamento con la simple ampliación numérica de su base parlamentaria, para, con ello, ampliar las posibilidades de estabilidad del ejecutivo (páginas 228 y siguientes). (ii) La laguna que se produce tanto a nivel constitucional como reglamentario en torno a la cuestión de confianza, que se acaba imponiendo a través de la práctica parlamentaria —*praeter constitutionem*—, no obteniendo un reconocimiento reglamentario hasta 1971.

(4) Aparecen referencias a los grupos en los artículos 72.3 y 82.2 de la Constitución italiana.

(5) Los partidos políticos obtienen un reconocimiento en el art. 49 de la norma fundamental italiana.

IV

En los años sesenta se comprueba con más frecuencia cómo unas disposiciones jurídico-parlamentarias que encuentran su origen en la práctica estatutaria no logran hacer frente a las necesidades parlamentarias del momento. Por lo que, se comienza una política de reformas y adaptaciones parciales de los textos reglamentarios que, dada su insuficiencia —especialmente, en lo que al procedimiento legislativo se refiere—, desembocará en la profunda reforma de 1971. Los textos reglamentarios nacidos de la reforma de 1971 se identifican por su carácter innovador (página 250), por su estructura tripartita (página 252, nota 2), por sus intentos de obtener una mayor unión entre el Parlamento y la sociedad (página 253) y por primar a los grupos y acentuar los criterios de proporcionalidad a la hora de participar en las tareas parlamentarias con marcada tendencia al *unanimismo* (páginas 253 y siguientes).

Dentro de las líneas apuntadas en el apartado anterior, los nuevos Reglamentos refuerzan las facultades de los grupos (páginas 274 y siguientes) y, de manera refleja, las facultades de las Conferencias de los Presidentes de grupos, en las que se introduce el criterio de la unanimidad para la toma de algunos de sus más importantes acuerdos (páginas 258 y siguientes). Como consecuencia de esta primera circunstancia, dentro de la dialéctica Presidente-Asamblea legislativa se observa una despotenciación de las Presidencias que adquieran un papel más arbitral y disciplinario que el propio de dirección y de programación de las tareas de la Cámara, que durante bastante tiempo había disfrutado (páginas 267 y siguientes).

Otro dato innovador se encuentra en la positivación que concede en su artículo 116 el Reglamento de la Cámara de Diputados a la institución de la cuestión de confianza. Sin embargo, aunque la disposición reglamentaria asuma una ordenación de la institución que poseía vigencia como práctica parlamentaria no se limita a esta tarea. Así introduce el Reglamento en vía de «racionalización» de la cuestión de confianza una serie de innovaciones que convierten a la institución en una instancia moderadora entre los derechos del Gobierno y del Parlamento (páginas 286 y siguientes).

Por último, resulta relevante en el nuevo orden parlamentario que se crea tras la reforma el papel esencial que adquieren las Comisiones permanentes, tanto dentro del procedimiento legislativo (páginas 299 y siguientes), como en sede política (páginas 314 y siguientes).

tes), especialmente, tras arbitrarse las denominadas *resoluciones*, dirigidas al Gobierno y nacidas en Comisión.

Una vez descrita la evolución del marco político y del orden parlamentario y sus mutuas influencias e interconexiones en las distintas etapas histórico-constitucionales, el autor trata de comprobar si, por un lado, la reforma reglamentaria de 1971 se debe a un auténtico cambio en el marco político y si, por otro lado, la plasmación jurídico-parlamentaria fruto de la reforma ha producido en su corto rodaje —o se prevé que produzca— alteraciones en el sistema político. Para ello analiza cuál ha sido la aplicación práctica de las normas reglamentarias, ofreciendo al lector unos jugosos comentarios en torno al objeto de la obra (páginas 320 y siguientes).

El motor de la obra comentada, que no precisa halagos superfluos, puede recogerse como una sugerente hipótesis de trabajo extrapolable a los estudios sobre el ordenamiento parlamentario español, para, quizás, comprender mejor, por un lado, hasta qué extremo modificaciones en las necesidades políticas dieron lugar históricamente en España a alteraciones en el desarrollo de la vida parlamentaria y, por otro lado, hasta qué punto el presente del Derecho parlamentario, de —por razones conocidas— escasa tradición reciente, moviliza y altera el marco político actual. Por otro lado, la elaboración impecable de la obra, salvo las pequeñas objeciones apuntadas, y la sólida documentación que sustenta su desarrollo argumental la hacen un libro imprescindible para el conocimiento y estudio de la evolución de un sistema político y parlamentario que como el italiano guarda tantas relaciones con nuestro orden constitucional y parlamentario.