

MARTÍNEZ ELIPE, León: *Parlamento y dirección política (Impulso y colaboración parlamentaria)*, Thomson Aranzadi, Pamplona, 2007, 228 pp.

El tratado de Derecho parlamentario de León Martínez Elipe sigue creciendo hacia su presunto objetivo de una gran *summa* de esta disciplina: se trata del tercer volumen que aparece, pero que en realidad es el cuarto, debido a la existencia de una introducción de tamaño y alcance equiparable a los oficialmente numerados.

Su autor nos demuestra una vez más su vocación por el Derecho en general y, en particular, por el parlamentario. Como el mismo destaca, ha aprovechado su retirada profesional para dar a luz esta obra, en la que muestra toda su experiencia y conocimiento sobre la institución democrática por excelencia. Todo un ejemplo pues de pundonor profesional y de amor por este sector del Derecho.

El volumen que comentamos se dedica a una de las funciones que el Parlamento contemporáneo ha desplegado junto a las tres clásicas de legislación, aprobación de presupuestos del Estado y control de la acción del Gobierno: el impulso o dirección política. Esta función, a pesar de su importancia, ha tenido un reconocimiento formal tardío y de ahí el interés de las obras que, como la presente, la estudian y explican.

La obra en cuestión se divide en cuatro partes básicas relativas a i) consideraciones históricas de la dirección política; ii) dirección política en el constituciona-

lismo español; iii) dirección política en las Comunidades Autónomas y iv) dirección política en el constitucionalismo europeo.

Una de las cuestiones que plantea esta función es la de su delimitación frente a la tríada de legislación, presupuestos y control. En este punto, y como destaca el autor, debe huirse de una metodología política o sociológica, pues en ese caso la delimitación deviene muy difícil, por no decir imposible. Desde un prisma puramente político, todo lo que hace el Parlamento —legislación, aprobación de presupuesto de ingresos y gastos, control— tiene una única explicación: para la mayoría gubernamental justificar su poder, en orden a prolongarlo lo más posible, y para la oposición justo lo opuesto, la crítica y desgaste de esa mayoría con vistas a desalojarla del poder en la primera ocasión disponible. La presentación de una enmienda o de una interpelación por un diputado opositor, por ejemplo, obedece a ese impulso más que al deseo de cumplir con una función formal.

Sin embargo, esa realidad no priva de sentido a la aproximación jurídica, pues es la que nos ayuda a comprender la vida parlamentaria desde el punto de vista de la legalidad y, consecuentemente, nos permite separar lo lícito de lo ilícito.

Desde esta perspectiva formal, el autor procede en el primer capítulo a fijar

el concepto de función de dirección política. Para ello comienza por separarlo de una función cercana pero distinta como es el control. Esta última se caracterizaría por la vigilancia del Parlamento sobre el Gobierno para comprobar si mantiene su confianza política. Pero, además, presentaría como condición sine qua non la de poder sancionar al Gobierno, en caso de pérdida de esa confianza. La sanción se verificaría a través de la moción de censura o la cuestión de confianza.

Este planteamiento lo compartimos en parte y así lo venimos defendiendo: el control implica no una simple supervisión o crítica, sino la posibilidad de corregir o sancionar de modo efectivo la conducta del sujeto controlado, o sea el Gobierno, cuando no se adecue al parámetro de la confianza política. Y una de esas sanciones, la más grave sin duda, es la exigencia de responsabilidad política a través de los dos procedimientos mencionados. Pero también existen otras sanciones que posibilitan el control efectivo, como la no convalidación de un decreto ley (art. 86.2 CE), que priva al mismo de sus efectos normativos, o la no autorización de la celebración de un referéndum (art. 92.2 CE).

La tesis estricta del control que mantiene Martínez Elípe tiene a nuestro juicio el inconveniente de que deja sin explicación la función de control en los regímenes presidencialistas. Al no existir esos mecanismos de la censura o la cuestión de confianza, que parecen agotar dicha función, habría que concluir que el Parlamento respectivo no ejerce control alguno, lo que es poco aceptable vista la influencia que a través de otras vías tiene, por ejemplo, el Congreso norteamericano.

Por su parte, la función de dirección política en la que se centra el volumen comentado consistiría en una actividad —no prevista en la CE pero sí en otras constituciones e incluso en estatutos de autonomía— caracterizada por una colaboración o integración entre poderes

constitucionales. Frente a la contraposición que implica el control del Parlamento sobre el poder ejecutivo, aquí el primero participaría en alguna medida en la función de gobierno que por definición corresponde al segundo. Si esta es una función metajurídica, no mensurable con pautas legales, la dirección parlamentaria supondría una coparticipación en la función gubernamental, en la medida que se establecerían grandes objetivos políticos y se impulsaría su desarrollo y efectiva aplicación.

Compartimos esta definición de la dirección política a cargo del Parlamento, sin la que resultaría incomprensible buena parte de su actividad. Pues en cuanto primer foro político de un país la institución representativa impulsa y promueve la actuación del conjunto del aparato estatal, fundamentalmente del Gobierno. Diversos procedimientos parlamentarios son inexplicables desde la perspectiva de la legislación, de las finanzas o del control y sólo se entienden desde esta perspectiva dinamizadora que comentamos.

El autor cita y estudia los procedimientos que caen dentro de esta función, tanto en el plano central como en el autonómico y en el constitucionalismo europeo. De este modo la obra cobra una dimensión panorámica y comparatista.

Así, en el caso de las Cortes Generales (capítulo 2) serían los siguientes: la votación de investidura; los debates sobre el estado de la nación y los monográficos; las comunicaciones, informes y programas del Gobierno; las proposiciones no de ley o mociones; el derecho de petición; las declaraciones institucionales de las cámaras; el derecho de enmienda en el procedimiento legislativo; la convalidación de los decretos leyes; las delegaciones legislativas hechas expresamente; la participación en las declaraciones de los estados de alarma, excepción y sitio; la participación del Congreso en la convocatoria del referéndum consultivo; muy diversos actos en relación a las Comuni-

dades Autónomas; la participación en el nombramiento de ciertos cargos como son órganos constitucionales y administraciones independientes. Asimismo presenta el autor como actos de dirección política otros que caen en el ámbito de la política exterior (autorización de ratificación de tratados internacionales) y de defensa (la utilización de fuerzas armadas en misiones fuera del territorio nacional).

Una crítica que podemos hacer a esta obra, por lo demás sumamente útil e interesante, es cierta parquedad en el tratamiento de los procedimientos anteriores. A veces son simplemente mencionados, cuando en una obra que se presenta como un tratado cabría esperar un tratamiento más pormenorizado de los mismos. Sin duda esto es el precio del ámbito material escogido, que como decimos no sólo afecta al plano central sino también al autonómico y al de otros países europeos. La referencia internacional, por ejemplo, no es solo un antecedente o referencia sino parte central del estudio. Si todo esto mereciese una exposición detallada, la obra cobraría una dimensión mayor probablemente que la de la Enciclopedia Británica, por lo que se comprende que el autor, una vez decantado por este método, haya tenido que buscar una cierta esquematización.

De los procedimientos presentados como parte de la función de dirección política no nos cabe duda de que reúnen esta condición la votación de investidura, en cuanto se aprueba un programa político y el encargado de su ejecución (el presidente del Gobierno), los debates sobre el estado de la nación y los monográficos, en cuanto concluyen con la aprobación de lo que es una de sus manifestaciones más características: resoluciones, proposiciones no de ley o mociones, en las que se insta o anima al Gobierno a actuar en una forma determinada sobre cuestiones muy diversas. Asimismo las declaraciones institucionales, en cuanto muestran la aspiración o el deseo de las cámaras sobre

lo que debe hacerse o dejarse de hacer en materias o situaciones determinadas. Lo mismo opinamos de la participación en el nombramiento de ciertos cargos de órganos constitucionales y administraciones independientes, pues con ello se imprime un sesgo determinado de actuación de estos entes.

En cambio, tenemos más dudas sobre la inclusión en esta función de otros procedimientos, como la presentación de enmiendas legislativas. Esto podría ser coherente si toda la función legislativa se presentase también como manifestación de la dirección política. Pero en este caso nos estaríamos desplazando hacia un método no jurídico, sino sociológico o político. Asimismo la convalidación de decretos leyes nos parece más propia del control, en cuanto el Congreso decide si un decreto ley debe mantenerse o no como norma vigente. Por su parte, el derecho de petición de los ciudadanos puede dar lugar a esta función cuando una cámara, tras conocer una petición, decide estimular al Gobierno o a otro órgano del Estado a hacer algo en determinado sentido. Pero el simple ejercicio del derecho por una persona no parece suficiente para esta calificación.

El capítulo tercero, dedicado a la dirección política en el ámbito de las Comunidades Autónomas aplica, como resulta lógico, el mismo aparato conceptual que en el plano central. Por tanto los procedimientos estudiados vienen a ser los mismos. Es más, como advierte el autor, los reglamentos parlamentarios de las CCAA sufren una mimesis respecto al reglamento del Congreso, por lo que no puede extrañar esta coincidencia. La ventaja de esta parte es la lograda síntesis que se consigue de una materia tan amplia, consecuencia de la concurrencia de diecisiete sistemas, siempre con particularidades, aunque no sean muy importantes. Además el estudio está actualizado con los cambios y nuevas regulaciones introducidos por los estatutos de autono-

mía aprobados en 2006 y 2007. El autor destaca el reconocimiento de la dirección política como función separada del control parlamentario.

Finalmente, pero no lo último, aparece el capítulo cuarto, dedicado a la dirección política en el constitucionalismo europeo. Como advertimos, no se trata de algo tratado como referencia en la obra, sino como parte sustantiva de la misma. De hecho el número de páginas excede con mucho a las dedicadas a las Cortes Generales. Partiendo de las mismas premisas que en el Derecho español se exponen los procedimientos de dirección política en muy diversos países europeos: investidura, comunicaciones del Gobierno al Parlamento, mociones, propuestas de resolución y proposiciones no de ley, más un largo etcétera.

Brilla de nuevo la sistematización lograda, con información muy útil para los que deseen una primera información sobre el tema o una aproximación comparatista. En cambio, la extensión abarcada hace que las referencias a cada país sean escuetas, centradas en la reproducción de los correspondientes preceptos constitucionales.

La conclusión que el lector obtiene del volumen recensionado es que se trata de un estudio riguroso que, por encima de las inevitables discrepancias, ofrece un resultado muy positivo, tanto por lo que aporta por sí mismo como por su enriquecimiento del tratado en el que se inserta. El Derecho parlamentario se gana así un nuevo soporte doctrinal.

\* \* \*

ABSTRACT.— *This review comments the fourth work published by Leon Martínez Elípe, titled «Parlamento y dirección política. Impulso y colaboración parlamentaria», referring to Parliamentary Law. In this work the author focuses at the political direction as a function of the Parliament different from the legislative function, the economic function and the political control function. He defines it and through which procedures it works at the national, regional and european level.*

FERNANDO SANTAOLALLA LÓPEZ  
*Letrado de las Cortes Generales  
Profesor de Derecho Constitucional  
Universidad de Alcalá*