

LUIS DE LA PEÑA RODRÍGUEZ: *Derecho Parlamentario Español y Tribunal Constitucional. Un estudio sobre la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, ex artículo 42 de la Ley Orgánica Del Tribunal Constitucional (1981-1996)*, Comares. Granada, 1998, 522 páginas.

ENRIQUE ARNALDO ALCUBILLA

## I

La obra de Luis de la Peña Rodríguez, Letrado de las Cortes Generales, Doctor en Derecho y profesor de Filosofía del Derecho de la Universidad Carlos III, analiza la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de Derecho parlamentario en el período comprendido entre 1981 y 1996, tomando como hilo conductor y límite el artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, el cual se refiere al recurso de amparo constitucional frente a actos parlamentarios de carácter no legislativo. Si bien es cierto que en este libro —publicado en la granadina editorial Comares en la colección de Ciencia Política y Derecho Constitucional dirigida por el profesor Pablo Lucas Verdú— no se abarca toda la jurisprudencia del Alto Tribunal en la materia, por ejemplo, recursos de inconstitucionalidad, no es menos cierto que el núcleo sustancial de las resoluciones sobre esta materia se recogen en este trabajo. Asimismo, la experiencia directa del autor, como funcionario del Alto Cuerpo Jurídico de las Cortes Generales que durante más de ocho años ha estado al frente de la Dirección de Asistencia Técnico Parlamentaria del Senado, contribuye a su enriquecimiento y proporciona una visión fiel y exacta de la dinámica realidad del Derecho parlamentario. Hasta el momento han primado los ensayos parciales y limitados, por tanto, por lo que se echaba en falta, una obra que, de forma sistemática y global, recogiera y analizara la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el Derecho parlamentario español, en cuya configuración ha influido notablemente, como resulta lógico vista la posición institucional del Alto Tribunal en nuestro sistema.

## II

Precedido de un prólogo del Rector de la Universidad Carlos III, Gregorio Peces-Barba Martínez, el libro se integra por dos bloques. Una primera parte se dedica al estudio del artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en la que se da cuenta de los principales rasgos del recurso de amparo frente a actos parlamentarios no legislativos, analizándose los elementos de esta figura.

La segunda parte trata ya propiamente sobre el Derecho parlamentario español en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. La sistemática seguida resulta clara para conocer la materia. A su vez, esta segunda parte se construye sobre cinco capítulos. El primero se refiere al *status* de los parlamentarios. En el mismo se tratan temas importantes como son la adquisición, conservación y pérdida de la condición de parlamentario; la disciplina parlamentaria o las prerrogativas parlamentarias (con un especial interés, la inviolabilidad y la inmunidad). Dentro de este capítulo, primero cabría destacar la exposición, análisis y crítica del polémico asunto del juramento o promesa de acatamiento a la Constitución, como requisito para la adquisición de la condición de parlamentario. El autor destaca que esta materia hasta la fecha ha requerido cinco pronunciamientos del Tribunal Constitucional, sin que se haya resuelto de una forma satisfactoria (página 55). En la obra se realiza una aproximación lingüística, histórica y de Derecho comparado sobre esta exigencia. Asimismo, se ponen de relieve algunas contradicciones graves en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, especialmente, entre la STC 119/1990 y la STC 74/1991, casos que resuelven los supuestos planteados por diversos parlamentarios de Herri Batasuna en el Congreso de los Diputados y en el Senado, respectivamente. Para el autor, el Tribunal Constitucional rehuye el fondo de la cuestión que se suscita en estos casos, es decir, la que denomina difícil compatibilidad entre los valores de libertad que pretende maximalizar la Constitución y la exigencia de un requisito de tintes cuasi medievales (páginas 93 y 94). La exigencia del juramento a la Constitución, que aparece configurado con carácter general y universal para todos los que acceden a un cargo representativo en el artículo 108 de la Ley Electoral, nace para intentar resolver un problema político de falta de lealtad constitucional de determinadas formaciones políticas (página 97), si bien responde a una consolidada tradición de reafirmación institucional de los valores y principios que en la Norma Suprema se contienen.

Asimismo, dentro del mismo capítulo primero, se trata sobre la evolución de la jurisprudencia constitucional en materia de inmunidad parlamentaria. A lo largo de este examen se aprecia por el autor cómo se van estrechando los límites constitucionales de la inmunidad, especialmente a la hora de exigir una motivación suficiente para denegar la autorización para procesar. La STC 206/1992, caso del Senador González Bedoya, resulta muy significativa a este respecto (páginas 173 y ss.). Aunque a la altura de este tiempo no parezca que la inmunidad goce de grandes simpatías entre los ciudadanos, resulta imprescindible, según de la Peña Rodríguez, respetar la dicción constitucional, que hoy por hoy consagra esta figura, sin que se incurra en su vaciamiento por el Tribunal Constitucional, aunque —añadiríamos— es necesario proceder a revisar su alcance, en relación con delitos plenamente alejados del ejercicio del cargo, sin olvidar su deficiente instrumentación procedimental.

El capítulo segundo versa sobre la organización y funcionamiento de las Cámaras. Dentro de este capítulo se repasan los principales órganos e instituciones parlamentarios (Mesa, Comisiones, el Pleno, los Grupos parlamentarios y el personal al servicio de las Cámaras), que el autor tan profundamente conoce. Dentro de este capítulo segundo conviene destacar el estudio acerca de la competencia de calificación de los escritos y documentos de índole parlamentaria por las Mesas de las Cámaras, vista por el Tribunal Constitucional (páginas 211 y ss.). La necesidad de que el ejercicio de esta potestad se realice con pleno respeto al ordenamiento jurídico es la nota más llamativa deducida de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. No basta el voluntarismo de los miembros de estos órganos para ejercerla, so pena de vulnerar el derecho fundamental contenido en el artículo 23 de la Constitución.

El capítulo tercero se refiere al ejercicio de la función legislativa de las Cámaras. En él se estudia la jurisprudencia en relación a los proyectos y las proposiciones de ley, tratándose con detenimiento la iniciativa legislativa popular, tan mediatizada en la Constitución y en la Ley Orgánica que desarrolla la figura. Un apartado importante es el que se refiere a la potestad de enmienda. Se subraya la forma en que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional al tratar esta materia ha ido evolucionando, desde un concepto formal de enmienda hacia un incipiente concepto material de enmienda. En otros términos, el primer concepto permite tramitar como enmienda cualquier contenido, aunque sea completamente ajeno al proyecto o proposición de ley. Los riesgos para la comprensión del debate, en el seno de la

Cámara, y para la seguridad jurídica de los ciudadanos una vez que ese contenido se haya integrado en la norma jurídica son notorios y nos eximen de cualquier comentario. Las anuales leyes de Presupuestos Generales del Estado y sus leyes de acompañamiento —a las que se ha referido críticamente Luis María Cazorla Prieto en un reciente libro de gran interés— son una buena muestra a este respecto. Frente a este concepto formal se advierte una tendencia que pretende velar por la existencia de requisitos de homogeneidad, entendida como conexión material, entre la enmienda y la iniciativa a la que se refiere, y de congruencia, compatibilidad de la enmienda con los principios y el espíritu de la iniciativa legislativa, aunque, como advierte el autor, «*las complicaciones pueden surgir a la hora de examinar caso por caso*» (página 373).

En el capítulo cuarto se examina la función de control, impulso e información parlamentaria. En este apartado se trata sobre la jurisprudencia constitucional dictada en torno a figuras clásicas de control parlamentario (preguntas, interpelaciones y mociones, entre otras). Asimismo, se trata sobre la solicitud de información formulada por los parlamentarios y los grupos parlamentarios. A este respecto convendría destacar la STC 161/1988, dictada en un asunto planteado ante la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha. La resolución reseñada abrió la vía para definir el alcance de las facultades de calificación de la Mesa de la Cámara y reafirmar que la información individual y la formulación de preguntas, interpelaciones, mociones, etc. por parte de los parlamentarios constituía una parte del derecho fundamental protegido por el artículo 23 de la Constitución, todo ello a la vista de las previsiones reglamentarias de la Asamblea mencionada. Igualmente, dentro de esta materia el Tribunal Constitucional ha insistido en la imposibilidad de fiscalizar, desde una perspectiva constitucional, la respuesta del Gobierno a preguntas o solicitudes de información (página 486).

Finalmente, el capítulo quinto examina la función de integración de otros órganos e instituciones por las Asambleas parlamentarias. En esta línea, se ha destacado, con buen criterio a nuestro juicio, que a la hora de designar Senadores los Parlamentos autonómicos deben regirse por el respeto a la regla de proporcionalidad, regla que resulta difícil de plasmar matemáticamente y que se ha aplicado a la formación de otros órganos parlamentarios, como Comisiones o Diputación Permanente. Ahora bien, el sentido de la misma es el de garantizar a cada partido político o grupo de opinión una representación ajustada a su relevancia real. Por ello, sólo cabe hablar de vulneración constitucional del artículo 23.2 cuando «*la lesión tenga una*

*innegable entidad y, al mismo tiempo, la referida discriminación esté desprovista de un criterio objetivo y razonable que pueda justificarla» (página 520).*

### III

La obra pone de manifiesto que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, durante este tiempo, ha ido evolucionando y perfilando muchos conceptos e instituciones contemplados en nuestra Carta Magna, aunque también ha incurrido en algunas contradicciones notables. Con todo, su papel ha resultado decisivo para la protección de los derechos fundamentales, a través de las vías procesales previstas por el constituyente y, en particular, por la del artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, aquí estudiada.

En síntesis, el trabajo de Luis de la Peña Rodríguez facilita el acceso a la jurisprudencia constitucional en materia de Derecho parlamentario y, al mismo tiempo, ofrece una reflexión crítica sobre la materia una vez transcurridos más de tres lustros de jurisprudencia constitucional. Constituye una cita imprescindible para todos aquellos que pretendan profundizar o, lo que es lo mismo, conocer seriamente nuestro Derecho parlamentario a la vista de la interpretación emanada del supremo intérprete de la Constitución. La dinamicidad insita al Derecho parlamentario, que alguien definió como «fluida forma de vida» imprescindible para la normación de la vida parlamentaria, queda plenamente ratificada por este riguroso análisis de la jurisprudencia constitucional en este ámbito que está obviamente presente en cualesquiera trabajos de reforma de la norma básica y fundamental del Parlamento: su Reglamento. Como señala el profesor Peces-Barba en la primera línea de su prólogo: «el libro del Doctor Luis de la Peña Rodríguez llega a la luz en momentos muy oportunos», y en cuanto es exhaustivo, minucioso y extremadamente cuidado y preciso, resulta reforzada la consulta obligada.