

FERNANDO SANTAOLALLA: *El Parlamento y sus instrumentos de información*, Edersa, Madrid, 1982.

JOAQUÍN GARCÍA MORILLO

Por razones harto evidentes, y que no derivan sino del largo período de carencia de un Parlamento digno de tal nombre por el que España ha atravesado, la producción doctrinal sobre Derecho Parlamentario ha sido —y es todavía— entre nosotros, más que escasa, casi inexistente. Al margen de los estudios sobre los Reglamentos de las Cortes de Franco (1), que difícilmente pueden recibir el nombre de Parlamento, son contadas excepciones las obras que tienen por objeto temas propios del Derecho Parlamentario (2).

Es de esperar que esta situación de indigencia resulte pronto superada, y datos hay que permiten albergar esperanzas en tal sentido: entre ellos, la aparición de la revista en que se publica esta recensión. En esta situación, la obra de SANTAOLALLA tiene, sin duda, una primera significación —y un primer mérito— que no es posi-

---

(1) Cfr. M. FRAGA IRIBARNE, *El Reglamento de las Cortes Españolas*, SIPS, Madrid, 1959, y M. FRAILE CLIVILLES, *Comentario al Reglamento de las Cortes*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1973.

(2) Cfr. a este respecto, sobre todo, R. MORODO, «El principio de autonormatividad reglamentaria de los Parlamentos en el Derecho Constitucional», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid*, vol. IV, 1960, y, especialmente, el excelente trabajo de N. PÉREZ-SERRANO, «La naturaleza jurídica de los reglamentos parlamentarios», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 105, así como, del mismo autor, la parte dedicada al Derecho Parlamentario en su *Tratado de Derecho Político*, Civitas, Madrid, 1976. Igualmente, A. FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR cuenta con varios trabajos sobre diferentes aspectos del Estatuto de los Parlamentarios.

ble omitir, y que no es otro que el de haber sido el primer estudio global que toma por objeto el Derecho Parlamentario español en su actual configuración y el de haber roto, por tanto, la inercia absentista hasta ahora existente (3).

El objeto del trabajo de SANTAOLALLA es, pues, el análisis de lo que él denomina los instrumentos de información del Parlamento, entendiendo por tales las preguntas, las interpelaciones y las Comisiones de Investigación. Y ese objeto se aborda, como el propio autor señala con énfasis desde las primeras líneas, desde una perspectiva jurídica, haciendo abstracción, por consiguiente, de las metodologías sociológicas.

Con estas premisas, es necesario señalar desde ahora que el libro consta de dos partes nítidamente diferenciadas. Hay, en primer lugar, una parte de carácter teórico, dedicada, según reza su título, al análisis de la naturaleza jurídica de las preguntas, las interpelaciones y las Comisiones de Investigación. En segundo lugar, el autor acomete el estudio de dichos institutos combinando el análisis comparado con el del derecho positivo vigente en España.

No puede decirse en puridad, sin embargo, que preguntas, interpelaciones y Comisiones de Investigación, o que los instrumentos de información parlamentaria, sean objeto tanto de un estudio teórico cuanto de una disección de su reglamentación positiva en los diferentes sistemas. Y no puede decirse tal cosa porque, en realidad, la obra bascula más bien hacia el último extremo descrito. La propia relación de páginas dedicadas a una y otra parte— 46 a la primera y 217 a la segunda— evidencia con suficiente claridad que no se ha pretendido combinar el análisis dogmático con el del derecho positivo vigente, sino que, más bien, la primera parte dedicada a aquel tiene, básicamente, la función de constituir una introducción a éste.

---

(3) Absentismo que ya había sido superado por algunos recientes trabajos. Pueden citarse, a este respecto, y a título meramente enumerativo, los contenidos en el núm. 9 de la *Revista de Derecho Político de la UNED*, monográfico sobre el Derecho Parlamentario, y las partes dedicadas al mismo objeto en obras generales como J. DE ESTEBAN, L. LÓPEZ GUERRA, E. ESPÍN y J. GARCÍA MORILLO, *El régimen constitucional español*, vol. II, Labor, Barcelona, 1982, y F. BASTIDA, I. OTTO y R. PUNSET, *Lecciones de Derecho Constitucional*, Organos Constitucionales, I., Guiastur Ediciones, Oviedo, 1980.

De ello, y de la propia morfología del libro, se deduce con claridad que la parte central o nuclear del mismo es la segunda. En ella, SANTAOLALLA realiza un estudio detallado y exhaustivo de la regulación jurídica de las preguntas, las interpelaciones y las Comisiones de Investigación, estudio que abarca, en primer lugar, una introducción sobre el objeto, los sujetos y la estructura de dichos institutos; en segundo lugar, un completo análisis de la regulación de los mismos en el Derecho Comparado. En tercer lugar, una revisión histórica breve, pero más que orientativa, sobre la evolución del instrumento analizado y, por último, una detallada disección de la regulación de estos instrumentos en el derecho positivo español, atendiendo tanto a las prescripciones constitucionales como, sobre todo, a los Reglamentos de las Cámaras. Es, sin duda, en esta segunda parte donde el libro alcanza su máxima virtualidad, al ofrecer a estudiosos o simples interesados en el procedimiento parlamentario una documentada relación de los procedimientos que, en España y en los más importantes sistemas, disciplinan las preguntas, las interpelaciones y las Comisiones de Investigación parlamentarias, acompañadas de una acertada exégesis de los puntos dudosos y, en no pocos casos, de útiles sugerencias enfocadas hacia un perfeccionamiento del sistema.

En contraste con la utilidad, los conocimientos jurídicos y doctrinales y el trabajo que se percibe con facilidad en esta segunda parte, la primera parte de la obra no alcanza, en la misma medida, los objetivos que se propone. Su propia brevedad conduce, probablemente, a que no otorgue al lector como se hará después en la segunda, una respuesta total y plenamente satisfactoria a las cuestiones planteadas, estribando su máximo acierto, precisamente, en la exposición de las más importantes interrogantes que se suscitan en relación con los problemas allí tratados.

En este sentido, nos parece que queda abierto, en la parte que nos ocupa, el espinoso tema del concepto y fundamento del control parlamentario, que resulta capital en la medida en que serán estos factores los que estén en la base de la naturaleza jurídica que se pretende determinar. Así, si se entiende que el control parlamentario implica la disposición por parte del controlante de una medida que impida la prosecución de la actividad del controlado o sancione lo ya actuado, como lo hace SANTAOLALLA —pág. 22—, re-

sulta obvio que preguntas, interpelaciones y Comisiones de Investigación, que no son susceptibles de llevar aparejada la citada medida, no pueden revestir naturaleza jurídica de medios de control. Pero si, por el contrario, se entiende que el control no tiene por qué incluir la medida que le sea consecuente, nada obsta a que revisitan dicha naturaleza. El asunto parece, en cualquier caso, de suficiente envergadura como para precisar de una mayor extensión y de ello da idea el hecho de que el propio SANTAOLALLA sostuviera en otro tiempo posiciones diferentes a las que ahora mantiene (4) en un cambio de actitud loable por lo que tiene de autocrítica, de evidencia de permanente estudio y reflexión y de acoplamiento a lo que en cada momento se entiende razonable, pero necesitado, probablemente de una más extensa exposición de argumentos en su apoyo. Por lo demás, una de sus propias explicaciones —el carácter más político de su anterior trabajo y el prevalentemente jurídico del que ahora nos ocupa— pone de relieve, en nuestra opinión, el carácter excesivamente teorista de la parte introductora, que se limita a una muy sintética exposición de los temas existentes al respecto, seguida de una breve crítica de las mismas, sin contener, como sería sólito en una obra de inspiración jurídica, referencias al derecho positivo vigente en España que posiblemente hubieran podido conducirlo a conclusiones diferentes de las que mantiene. Hubiera sido de desear, por tanto, que los evidentes conocimientos que SANTAOLALLA demuestra poseer tanto de la doctrina, en esta primera parte, cuanto del derecho positivo, en la segunda, se hubieran exployado con mayor profusión, profundizando más en las teorías existentes y las críticas a las mismas, y proyectando dichas teorías sobre el concreto caso español mediante la oportuna conexión con el derecho positivo vigente.

Por lo demás, su consideración de las preguntas, interpelaciones y Comisiones de Investigación como medios prevalentemente de información, pero instrumentales también para otros fines, deja planteada la interrogante sobre el nexo causal que conduce de la inspección a la información; ambos casos se muestran «prima facie» como diferentes, a pesar de los argumentos que conducen al autor sostener que la inspección se realiza precisamente para informarse,

---

(4) Cfr. F. SANTAOLALLA, «Las preguntas, instrumento parlamentario de control», en *Documentación Administrativa*, núm. 178, 1978.

a menos que se quiera decir que cuando uno inspecciona algo, si lo hace correctamente, se informa acerca del estado del objeto inspeccionado, lo cual es evidente. También presenta algunos problemas la distinción que, según el autor, existe entre «inspección parlamentaria» y «control parlamentario», que resulta determinante para la catalogación de éste como función parlamentaria y de aquella como conjunto de instrumentos. En fin, el carácter pluriinstrumental de las preguntas, interpelaciones y Comisiones de Investigación, que constituye el auténtico núcleo de la opinión sostenida por el autor, no parece desdecir que los institutos citados puedan ser usados como medios de control sino, por el contrario, afirmarlo, reconociendo el propio autor (pág. 39) que la citada polivalencia les hace susceptible y de ser utilizadas para «aplicar algunos de los mecanismos de control», sin que se nos muestre con absoluta nitidez dónde radica el límite entre lo que es instrumento de control y lo que puede ser utilizado para aplicar un instrumento de control. Aparentemente, la distinción radica en que, como ya señalamos, los primeros llevan ínsita una medida correctora, y los segundos no, pero la base de esta afirmación, sobre todo en el derecho positivo español, parece merecer una mayor profundización en el tema y, probablemente, un estudio específico al respecto.

En fin, cabe señalar que SANTAOLALLA hace uso en la obra de un sólido aparato doctrinal que evidencia tanto su imposición en el tema estudiado como el trabajo que, con apreciables resultados, ha dedicado al mismo. Por todo ello, se puede concluir afirmando que su obra, sobre constituir una importante apertura en la dedicación de nuestros estudiosos del Derecho Parlamentario, resulta, además notablemente útil, por cuanto facilita en importante medida el conocimiento, la comprensión y el manejo de los procedimientos parlamentarios relativos a las preguntas, interpelaciones y Comisiones de Investigación.