

ESCUÍN PALOP, Catalina: *El Parlamento en el Derecho*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2008, 317 pp., Cuadernos del Congreso de los Diputados; 1.

JOSÉ CARLOS NAVARRO RUIZ (\*)

La autora, Letrada de les Corts Valencianes y Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universitat de València, inaugura con esta monografía una colección de publicaciones del Congreso de los Diputados, de apariencia sugerente, fácil manejo y agradable tipografía.

En cuanto a la monografía en sí hay que anticipar al lector que no nos encontramos ante un Manual de Derecho parlamentario al uso, ni tampoco ante una monografía sobre fuentes del Derecho, sino que la autora ha realizado su estudio preferentemente desde la siguiente perspectiva: analizar la actividad del Parlamento y de los parlamentarios desde una óptica estrictamente jurídica. Algo que se expresa con precisión en el título de la obra pero que se hace con tal concisión y utilizando dos vocablos de uso tan habitual y anfibológico que por ello mismo resulta destacable.

En mi opinión dicha perspectiva de analizar el órgano de representación primaria de la voluntad popular desde la perspectiva del Derecho tiene un *prius* práctico del que, consciente o inconscientemente parte la autora (como en general partimos muchos juristas): el Derecho vendría a ser lo «auténtico» y lo «real», integrado por normas jurídicas que comportan sanciones concretas y efectivas.

Frecuentemente se pone el acento en que el Parlamento es una institución eminentemente política y, en esa dimensión, sus resultados y su eficacia suelen ser intangibles, al menos al modo en que nos gusta a los juristas: que exista una sanción jurídica al incumplimiento de la norma.

---

(\*) Doctor en Derecho. Letrado del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana. Profesor Asociado de Derecho constitucional de la Universitat de València.

Dicha dimensión política del Parlamento no puede ocultar que es una Institución (en teoría, la central en un sistema democrático) regulada en sus aspectos básicos en la Constitución y sometida, al igual que los demás poderes públicos, al principio de legalidad. Por ello, la óptica primaria de la obra analizada es la siguiente: despojemos al Parlamento de todas las cuestiones extra o meta-jurídicas y analicémoslo en aquello que tiene de verdaderamente tangible: la perspectiva jurídica. Si se me permite, la perspectiva de la obra de la Prof. Escuin estaría en la órbita kelseniana de la teoría pura del Derecho, en la línea, *mutatis mutandi*, de una especie de «análisis puro de la actividad del Parlamento».

Dicha perspectiva es, sin duda, del mayor interés, y especialmente para los juristas, lo que no ha impedido a la autora impregnarla de acertadas precisiones propias del realismo jurídico, fruto de su dilatada experiencia en la materia. Dicho de otro modo: la búsqueda de un riguroso análisis jurídico-formal de las cuestiones analizadas no ha impedido enriquecerlo con su *vis* práctica.

En efecto, la autora une a su experiencia académica como Profesora universitaria bastantes trienios como Letrada del Parlamento autonómico valenciano (del que también fue Letrada Mayor) lo que hace que la monografía que ahora analizamos aborde los distintos temas objeto de estudio desde una perspectiva teórica o formal y, complementariamente, desde una perspectiva realista y práctica (sin duda, de indudable interés para entender cabalmente los asuntos que en ella se estudian).

El libro está prologado por el Prof. Antonio Embid Irujo, que cuenta entre sus virtudes la de ser uno de los pioneros en España del estudio de los Parlamentos territoriales.

En cuanto a la monografía en sí de la Prof. Escuin cabe significar con carácter general que resulta notable y sin duda recomendable al menos por los siguientes motivos. En primer lugar llama la atención la soltura y la profusión con la que maneja la doctrina y la jurisprudencia francesas, hecho relativamente infrecuente en los estudios sobre la materia existentes en España y que obedece no sólo

a la sólida formación de la autora sino también a una larga estancia investigadora en el país vecino.

En segundo lugar y también con carácter general y transversal al conjunto de la obra cabe destacar la profusión y el detalle en la cita de la jurisprudencia española, singularmente de la del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, que se trae a colación de modo ejemplificativo en muchos pasajes del libro identificando claramente el caso analizado por dichos Tribunales y su aplicación al discurso de la monografía.

En tercer lugar, la autora no duda en tomar partido y dar su opinión (muchas veces crítica) con el funcionamiento del Parlamento e, incluso, con el contenido de algunas resoluciones judiciales.

Finalmente, pero no menos importante, el libro que ahora comentamos tiene la virtud de abrirnos interrogantes durante su lectura que la hacen más sugerente. Así, por poner algún ejemplo, la autora da cuenta de la doctrina del *Conseill Constitutionnel* francés según la cual hay valores constitucionales que resultan vulnerados si las normas están desprovistas de un contenido normativo y cuando introducen confusión e inseguridad jurídica, lo que ha dado lugar a la aprobación de una Circular por la que se prohíbe incluir en los proyectos de ley preceptos sin contenido normativo. Parece evidente que una decisión de ese orden en el ámbito español (y señaladamente en algunos autonómicos) podría tener consecuencias devastadoras: imaginemos el ordenamiento español desprovisto de sus contenidos no normativos. Probablemente la poda del «árbol legislativo» sería considerable, lo que sin duda redundaría en un mejor funcionamiento del sistema jurídico.

Por poner otro ejemplo, cabe referirse a la problemática que suscita la autora en punto a la falta de fiscalización de los actos parlamentarios por los que se designan a determinadas personas para ocupar cargos públicos. Los tribunales contencioso-administrativos han entendido generalmente (salvo alguna excepción) que se trata de actos parlamentarios exentos de control judicial y que, en su caso, lo serían de revisión ante la jurisdicción constitucional. El «pequeño» problema es que para acudir a dicha jurisdicción en vía de amparo

carecen de legitimación las personas que podrían interponerlo (los diputados u otras que se postularan para el cargo para el que no resultaran electas), ya que no ostentan un «derecho a ser candidatos» integrado en el artículo 23 de la Constitución (que es la vía a través de la cual los parlamentarios pueden normalmente conseguir impugnar de modo directo los actos parlamentarios), lo que en mi opinión permite plantearse si para evitar esa laguna de control jurisdiccional podría acudir al siguiente expediente: en primer lugar, acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa. Si ésta declarara su incompetencia (en línea con las sentencias citadas por la Prof. Escuín por tratarse de un «acto parlamentario»), acudir al Tribunal Constitucional mediante el recurso de amparo, pero no por violación del derecho a participar en los asuntos públicos a que se refiere el artículo 23 de la Constitución (en cuyo caso no habría legitimación activa, como acertadamente señala la autora), sino por vulneración de la tutela judicial efectiva *ex* artículo 24 CE.

También resulta sugerente el planteamiento que hace la autora en relación con la responsabilidad del Legislador, analizando detalladamente la jurisprudencia constitucional y del Tribunal Supremo habida en la materia y las contradicciones en que ha incurrido, principalmente esta última.

Desde una perspectiva global la autora ha subdividido el contenido de la monografía en diez partes o epígrafes que a efectos expositivos podemos agrupar en siete en este breve análisis:

- 1.º Las fuentes del Derecho «de afuera a dentro». Esto es, qué fuentes rigen la vida del Parlamento, lo que conduce al análisis desde la perspectiva parlamentaria de la Constitución y de la Ley, así como de las normas parlamentarias internas en cuya cúspide se encuentra el Reglamento parlamentario.
- 2.º La Ley como fuente del Derecho «de dentro a fuera»: la participación del Parlamento en la elaboración de dicho producto normativo.
- 3.º Técnica legislativa y procedimiento de elaboración de las leyes.
- 4.º Actos parlamentarios.
- 5.º El Parlamento en su vertiente administrativa.

- 6.º Prerrogativas parlamentarias.
- 7.º Control jurisdiccional de la actividad del Parlamento.

Siendo destacable la obra en su conjunto, resultan especialmente reseñables los apartados dedicados a las normas internas del Parlamento (pp. 31-41), a las transformaciones de la Ley (pp. 56-66), a los actos parlamentarios sin eficacia jurídica (pp. 195-233), y a la fiscalización judicial de la actividad de los parlamentos (pp. 267-305).

Por nuestra parte, y a pesar del juicio sumamente favorable que nos merece la obra analizada, un apartado relativo a la técnica legislativa (apartado 1 del epígrafe V del libro, pp. 73 a 98) parece prescindible, consistiendo en una glosa de las Directrices de técnica legislativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005. Además creemos que, conceptualmente, esa parte debería haberse ubicado, en su caso, en el epígrafe VI de la obra, intitulado «Teoría y técnica de la legislación», todo sea dicho con el extraordinario respeto intelectual que nos merece esta obra así como la dilatada y prolífica trayectoria de su autora(1).

Por el contrario, y también en relación con la técnica legislativa (en este caso en la que la autora analiza en el apartado VI de su obra), resulta del mayor interés el análisis que hace de los aspectos lingüísticos y lógico-conceptuales de la teoría y técnica de la legislación, y la conexión de sus argumentos con las sentencias del Tribunal Constitucional y el Conseil Constitutionnel francés al respecto. Fenómenos como la ambigüedad de la norma (semántica, contextual y sintáctica), la necesidad de que las leyes tengan una unidad temá-

---

(1) Aparte de su manual *Derecho administrativo*, que cuenta con tres ediciones, y de sus publicaciones sobre temas específicamente administrativos y sobre Derecho electoral cabe destacar en relación con la materia objeto de la monografía que ahora se analiza que es autora de los siguientes trabajos: «Reflexiones en torno a las relaciones entre la asamblea y el consejo de gobierno de las comunidades autónomas», *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, núm. 3, 1997, pp. 95-116; *Organización y funcionamiento de Les Corts Valencianes*, Tirant lo Blanch, 2007; «La disolución del Parlamento en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana», *Revista jurídica de la Comunidad Valenciana*, núm. 19, 2006, pp. 127-138; *Comentario al Proyecto de Reforma del Estatuto de Autonomía*, Escritura pública, núm. 36, 2005.

tica (deteniéndose la autora a analizar la problemática de las Leyes orgánicas, las de Presupuestos y las de Acompañamiento), o el estudio de la técnica del reenvío o *leges repetitiae* (que la autora califica acertadamente como «clonación jurídica»), así como la exigencia de precisión de las normas, entre otros aspectos conexos de indudable importancia, se analizan con rigor y a la luz de la doctrina constitucional aportando pautas sólidas que puedan servirnos para resolver futuros problemas no sólo de elaboración normativa, sino también de interpretación y aplicación del Derecho.

En definitiva, no podemos menos que felicitarnos de la oportunidad de la nueva colección de publicaciones del Congreso de los Diputados y del acierto de haberla comenzado con una obra de la profundidad y envergadura de la reseñada de la Prof. Escuín.