

FERNANDO SANTAOLALLA LÓPEZ: *Derecho parlamentario español*. Editora Nacional, Madrid, 1984.

SALVADOR MONTEJO VELILLA

La dimensión temporal de todo lo creado es, si cabe, más importante en los fenómenos de la producción intelectual. Cualquier reflexión sobre la realidad presente se apoya en el rescoldo de otras anteriores y sirve de precedente a las venideras.

En este marco temporal debe apoyarse, a nuestro juicio, la primera aproximación a la obra de Fernando Santaolalla López, *Derecho Parlamentario español*.

La tradición parlamentaria española no es, en ningún caso, despreciable. Sin necesidad de remontarse a los antecedentes medievales, y en cierto modo románticos, el siglo XIX nos ofrece un parlamentarismo de corte clásico, bien es cierto que con determinadas fluctuaciones, que alcanza con la Restauración un equilibrio de considerable interés. La II República disfrutó, por una parte, de una intensa vida parlamentaria aunque no muy prolongada en el tiempo. De nuevo, en nuestros días, con el Renacimiento de las instituciones democráticas se reiteran muchos de los avatares parlamentarios que se vivieron en aquellas situaciones históricas.

Es en este punto, donde encuentra su sentido la obra de Fernando Santaolalla, de un lado al servir de eslabón con anteriores aportaciones, desde la perspectiva presente por ser el primer trabajo que desde una visión radicalmente jurídica aborda el *Derecho Parlamentario español* tras la publicación de la Constitución, y por último, porque, sin duda, constituirá el necesario antecedente, de ineludible cita para cualquier autor que en el futuro intente recorrer los difíciles caminos del Derecho Parlamentario.

Dos dificultades iniciales suscitaba la génesis de este trabajo y que el propio autor reconoce en el prólogo de la obra. De un lado,

la proteica naturaleza del Derecho Parlamentario, que no es, en suma, sino el conjunto de normas rectoras de la buena marcha de los trabajos parlamentarios, y como puede intuirse con facilidad se apoya tanto más en el uso, hábito y tradición, que en la propia rigidez de unos preceptos. Sobre estos fundamentos, resulta difícil cualquier análisis, sobre todo, cuando la mentalidad jurídica de Fernando Santaolalla le impide hacer concesiones a la galería sociológica. De otra parte, porque la propia gestación del libro se produce en un momento en el que las prácticas parlamentarias, las interpretaciones dominantes de las fuentes, las reglas de cortesía política, están todavía sin sedimentar. Desconocemos aún la interpretación que de determinados preceptos vaya a predominar en el futuro, su articulación con las exigencias constitucionales, y el giro que las facultades presidenciales pueda imprimir a aquellos artículos de contenido reglamentario menos unívoco.

Con todo, creemos que Fernando Santaolalla ha superado, no obstante, estos dos obstáculos con notoria agilidad. Su sólida formación de jurista le ha permitido abordar la difusa delimitación del Derecho Parlamentario, no limitándose, creemos que con acierto, al Derecho Parlamentario *strictu sensu*, y extendiendo su estudio a otros aspectos de la vida jurídico política íntimamente imbricados, en particular, al proceso electoral y a la sanción y publicación de las leyes. De otra parte, su experiencia como funcionario parlamentario le permite conocer y aportar en esta obra, las prácticas, hábitos y usos que se han ido consolidando.

*El Derecho Parlamentario español* se estructura en diecisiete capítulos que pueden, a nuestro juicio, reagruparse en tres partes diferenciadas. La primera de ellas, comprendiendo el Capítulo primero se refiere al Derecho Parlamentario en General, su naturaleza y sus fuentes, examinando en el primer caso, su relación con otras materias y su pretendida autonomía, y en el segundo, su inserción en el Ordenamiento Jurídico. La segunda parte, creemos que debe extenderse a los Capítulos segundo («Estructura, prerrogativa y elección de las Cortes Generales»), tercero («Proceso de vida de las Cámaras»), cuarto («Estatuto de los Parlamentarios»), quinto («Grupos Parlamentarios»), sexto («estructura Orgánica de las Cortes Generales») y séptimo («Funcionamiento General de las Cámaras») haría referencia al discurrir orgánico del Parlamento, sus avatares constitutivos y las peculiaridades de su régimen interno, haciendo hincapié en sus dos protagonistas principales: el Parlamento y los

Grupos, ambos paradigmas de dos momentos diferentes del parlamentarismo moderno.

La tercera parte, comprendería los Capítulos octavo («Las funciones parlamentarias»), noveno («Procedimiento legislativo»), décimo («Procedimiento legislativo»), undécimo («Procedimiento legislativo»), duodécimo («Sanción y publicación de las Leyes»), decimotercero («Procedimiento legislativo de reforma constitucional»), decimocuarto («Actos de Dirección y Control del Gobierno»), decimoquinto («Actos de control»), decimosexto («Actos de Dirección política») y decimoséptimo («Instrumentos de Información»). En ella se analizan globalmente y por separado las funciones parlamentarias, su naturaleza, ejercicio y contenido real.

Ahora bien, pese a adoptar la fórmula de un manual y articularse en tres partes bien diferenciadas, un mismo hilo conductor asegura la arquitectura de la obra. Se trata precisamente de la concepción que sobre la naturaleza del Derecho Parlamentario y sus fuentes sostiene el autor.

El Derecho Parlamentario discurre por un proceso de autoafirmación, perfeñando sus propias normas y principios, pero sin que todavía pueda olvidarse su raíz constitucional. En este sentido, es definido como el conjunto de normas y relaciones constituidas a su amparo, que regulan la organización y funcionamiento de las Cámaras parlamentarias, entendidas como órganos que asumen la representación popular en un Estado.

Es decir, de un lado, debe destacarse el «moderado autonomismo del autor» al no olvidar la matriz constitucional de esta rama del Derecho, y por otro su concepción sustancial del mismo, pues sostiene la necesaria raíz democrática del Derecho Parlamentario y su inexistencia en cualquier sistema político que no sea materialmente constitucional, esto es garante de las libertades públicas y de la participación popular en la adopción de decisiones públicas.

Una clara concepción de la autonomía parlamentaria se vislumbra, a su vez, en las páginas dedicadas a la consideración de los Reglamentos y su incardinación en la escala de fuentes. Los Reglamentos parlamentarios y las Leyes no se encuentran unidos por relaciones jerárquicas. Lejos de ello, se mueven en ámbitos competenciales diferentes. No obstante, el autor reconoce que en determinadas cuestiones tangenciales los Reglamentos pueden estar sometidos a las Leyes, y éstas a aquéllos. Los Reglamentos son auténticas normas jurídicas, producto del poder de autorregulación de

las Cámaras, pero integrados en el Ordenamiento jurídico, y la mejor prueba de ello, así como del carácter relativo de la autonomía parlamentaria, es el sometimiento al control de constitucionalidad previsto en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. En esta misma línea, Fernando Santaolalla aboga además por la extensión del parámetro de constitucionalidad a los preceptos reglamentarios que interpreten de modo lógico o desarrollen de forma directa las normas constitucionales sobre el procedimiento parlamentario.

De nuevo, volvemos a encontrar el hilo conductor del que hablábamos al examinar el tema de la autonomía financiera y presupuestaria contenida en el Capítulo II. En aras de una auténtica comprensión del bicameralismo, de una parte, y la necesaria inclusión de los Presupuestos de las Cámaras en los Presupuestos Generales del Estado, por otra, permite concluir que la solución idónea es que cada Cámara apruebe la dotación global de la otra, sin que, en ningún caso, entre a considerar sus consignaciones particulares. Del mismo modo, la publicación oficial de los Presupuestos Generales del Estado debe indicar sólo la dotación global o partidas básicas de los Presupuestos de las Cámaras y de su Presupuesto Común, sin especificar los distintos conceptos de que se componen, concesión autonomista una vez más mitigada por la conveniente publicación en los Boletines Oficiales del Congreso y del Senado.

La misma visión totalizadora del Ordenamiento Jurídico y de los derechos y deberes que éste impone a los ciudadanos se refleja en la interpretación restrictiva que se postula en el *Derecho Parlamentario español* del privilegio de la inmunidad. Por ejemplo y en consonancia con nuestras Constituciones históricas se mantiene que la autorización previa para procesar sea innecesaria en el caso de flagrante delito, frente a la tesis que limita la exclusión de la autorización en este tipo de delitos únicamente para la detención y no para el procesamiento.

La naturaleza de los Grupos Parlamentarios se abordan en la obra que examinamos, combinando el purismo jurídico con el empirismo cotidiano que insufla la vida de los Parlamentos.

El autor se inclina para afirmar que los Grupos Parlamentarios son asociaciones privadas que ejercitan funciones públicas, pero asociaciones o uniones de hecho, sin personalidad propia y de carácter transitorio. De esta forma, el Grupo Parlamentario, al ser una asociación de hecho, no vincula al Parlamento en sus actuaciones, ni a los futuros Grupos, pues tanto su ámbito de vida como la impu-

tación de posibles responsabilidades se limita al marco de la Legislatura.

Probablemente esa naturaleza evanescente y radicalmente fáctica de los Grupos Parlamentarios obliga al autor a diverger de las soluciones un tanto rígidas que los Reglamentos de las Cámaras han incorporado en materia de formación de los Grupos Parlamentarios. En este sentido, se considera severa la previsión reglamentaria según la cual se impide la constitución de un Grupo Parlamentario separado a los diputados que al tiempo de las elecciones pertenecieron a formaciones políticas que no se hayan enfrentado ante el electorado, y ello por ignorar la flexibilidad y fluidez que requiere el juego político y parlamentario.

Al mismo tiempo, se considera inadecuado el plazo de cinco días desde la constitución del Congreso para la formación de Grupos Parlamentarios, pues lo que debería resultar decisivo es el cumplimiento del requisito numérico y no otro, cuyo peso específico y fundamento son menores.

De singular interés resulta, a nuestro juicio, la consideración que de las Cortes Generales como órgano constitucional se hace en las primeras páginas del Capítulo VI. En los supuestos en los que la Constitución admite las sesiones conjuntas de las Cámaras, las Cortes Generales operan como institución compleja dotada de naturaleza propia, en suma, como tercer órgano constitucional diferenciado del Congreso y del Senado. La consecuencia que de ello deriva es inmediata, de no ser así, la adopción de acuerdos en las sesiones conjuntas exigiría la coincidencia de las dos voluntades de las Cámaras, generadas de acuerdo con sus respectivos procedimientos reglamentarios y con sus propias mayorías. En contra de esta tesis no es suficiente el argüir que el Reglamento de las Cortes Generales debe ser aprobado por mayoría absoluta de cada Cámara.

En el mismo Capítulo VI se estudia la institución presidencial. Es quizás, en este punto, uno de los pocos en los que divergemos de las tesis sostenidas por Fernando Santaolalla. Mantiene que el artículo 72.3 de la Constitución es inaplicable en su literalidad, que es una mala copia del artículo 40.2 de la Ley Fundamental de Bonn, que con mucho más rigor atribuye al Presidente del Bundestag el poder disciplinario y el poder judicial dentro del edificio de la Cámara, y que, por último, debe interpretarse que los poderes administrativos se extienden únicamente a las facultades disciplinarias. Pues bien, creemos, sin negar que el origen del texto sea una defi-

ciente traducción, que hoy el artículo 72.3 de la Constitución cumple una misión importante en todo aquello que se refiere a las facultades de policía administrativa. A nuestro juicio, lo que la Constitución está otorgando a la Presidencia de las Cámaras es la posibilidad de excluir la intervención de cualquier autoridad administrativa en uso de la función policial —en sentido amplio—, es decir, en la interpretación de lo que es o no acorde con la normativa en vigor. Por ejemplo, la concesión de las licencias de obras en los edificios parlamentarios puede otorgarse, al amparo del artículo 72.3, a los Presidentes de las Cámaras, que en ejercicio de la autonomía parlamentaria comprobarán si aquellas reúnen los requisitos exigidos por la normativa en vigor, y no dependerán, en ningún caso, de la autoridad municipal.

Por lo que se refiere a la tercera parte que enunciábamos, se inicia con un estudio general sobre las funciones parlamentarias. Se tratan, tanto las directamente enunciadas por la Carta Magna, como aquellas que lo son de manera tangencial.

De todo ello debe destacarse, a nuestro juicio, el esfuerzo, ya sostenido en obras anteriores, por depurar las funciones parlamentarias de todo aquello que no es esencial. En este sentido, Fernando Santaolalla ha mantenido en sus obras recientes un concepto jurídico de la función de control, que resulta, en palabras del propio autor, más seguro. El control constituye una actividad que un sujeto (el controlante), ejerce sobre otro (el controlado), para la tutela de ciertos valores que el primero tiene el deber de proteger, actividad que puede consistir en la verificación de si se han respetado los valores o principios protegidos y en la adopción de medidas sancionatorias o correctivas en caso contrario.

Es decir, que no es ejercicio de la función de control todo aquello que implique juicios o manifestaciones no acompañados de medidas correctivas sobre el órgano juzgado.

En segundo lugar, destaca en el tratamiento de este tema, una perfecta diferenciación entre las funciones parlamentarias y los actos parlamentarios. El ejercicio de la actividad parlamentaria puede implicar en sus concretas manifestaciones el compromiso de funciones diferentes. Por eso, Fernando Santaolalla ha distinguido con acierto, actos que comprometen la actuación de una sola función parlamentaria, de aquellos que afectan a varias de las mismas.

Por último, el tratamiento de las funciones y actos parlamentarios se caracteriza por lo minucioso de su estudio. Junto a los

procedimientos generales se hace hincapié, de manera detallada, en todos los especiales. Páginas de especial mención, por ejemplo, nos parecen las dedicadas al procedimiento presupuestario. El autor defiende lo inocuo del debate de totalidad, tesis que compartimos, sin duda, en el procedimiento presupuestario, y al tiempo defiende la aplicabilidad de las limitaciones del artículo 134.6 de la Constitución.

Creemos, por último, que la fórmula más acertada para definir el sentido del *Derecho Parlamentario español* es el meritorio equilibrio conseguido. Decíamos en las primeras líneas de esta recensión que la obra de Fernando Santaolalla debía situarse en la secuela de autores y trabajos que entre nosotros han cultivado el Derecho Parlamentario. No obstante, la rica aproximación al Derecho Comparado y a las tradiciones parlamentarias de Naciones de nuestro entorno cultural, enmarcan al mismo tiempo, la obra en la teoría general del derecho parlamentario. Generalidad y particularidad, pues, que deben ser elogiadas y deseadas para futuros trabajos.