

LUIS MARÍA DíEZ-PICAZO, *La autonomía de las Cámaras Parlamentarias*. «Cuadernos de los Studia Albornotiana». Con prólogo de EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA. Zaragoza, 1985, 154 páginas.

IGNACIO TORRES MURO

Parece que a la nueva generación de profesores de Derecho Público ciertas divisiones sacralizadas por los planes de estudios le preocupan poco. Hay que alegrarse de ello y por eso la publicación de este libro de LUIS DíEZ-PICAZO (hijo) en el que un discípulo de don EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA aborda un tema que en otros países han tocado todo tipo de juristas, es una buena noticia.

Además se trata de un buen libro, con lo cual poco falta para tener que echar las campanas al vuelo. Claro y valiente como deben ser las obras de quienes pretendan aburrir a los lectores con monografías jurídicas.

Claro porque el autor ha superado el lastre que suele traer consigo la formación italiana —el gusto por la cita y por las construcciones intelectuales complicadas, aunque no necesariamente coherentes— y convierte su tesis de doctorado en Bolonia en un libro manejable al que expurga de bibliografía inútil y centra en el Derecho Español.

Valiente porque a LUIS MARÍA DíEZ-PICAZO no se le pone nada por delante. Se ocupa de la autonomía parlamentaria en general y, en casos concretos, de los Reglamentos de las Cámaras, de la personalidad del Estado en el derecho interno, etc. Lo hace sin casi titubeos y ofreciendo soluciones a veces algo tajantes pero agudas.

Se merece por todo ello el autor los elogios que le dedica su maestro en el prólogo diciendo que el libro «es un ejemplo de

rigor jurídico» (pág. 9) y que «muestra la excepcional capacidad constructiva de uno de los más seguros valores entre los jóvenes iuspublicistas españoles» (pág. 9). Desde la excelente cita de CESA-RINI SFORZA, que lo abre hasta el último capítulo, la obra se deja leer con facilidad y sugiere continuamente problemas aportando además soluciones discutibles, pero bien construidas. No se le puede pedir más a un trabajo de este tipo.

El estudio se abre con una introducción en la que afirma Díez-PICAZO «la radical unidad de todo el Derecho Público» (pág. 17) y excluye del libro el problema de la autonomía de los otros órganos constitucionales. Pudo haber sido el autor más radical y afirmar la unidad de toda la ciencia jurídica —algo obvio para cualquiera que se adentre en la Teoría del Derecho— pero la modestia le obliga a no llevar demasiado lejos sus afanes unitarios. Respecto a la exclusión del resto de los órganos constitucionales es un límite poco razonado. Le hubiese costado poco a Díez-PICAZO desarrollar una teoría general de la autonomía de éstos, dado que, además, existe una abundante bibliografía italiana y española sobre el tema. Bebiendo en aquellas fuentes que él —en contra de lo que un servidor modestamente opina (1)— considera tan próximas, pudo construir un libro titulado «La autonomía de los órganos constitucionales», porque aunque sea verdad que ésta tuvo su origen en la de las Asambleas Legislativas como muy bien dice (pág. 18), también lo es que, hoy por hoy, puede sostenerse:

a) Que éstas son un órgano constitucional como otro cualquiera y que, por tanto, b) su régimen jurídico general no tiene por qué ser distinto del de los demás. Seguir considerando a las Cámaras Legislativas como un mundo aparte, aun cuando sea sólo en este pequeño detalle, no contribuye a aclarar su posición en el sistema jurídico.

---

(1) El uso excesivo de las construcciones doctrinales italianas para explicar nuestra realidad constitucional es evidentemente un error. Esta idea necesita, sin duda, de un desarrollo más amplio del que pueda dársele en esta recensión.

## I

La primera parte de la obra se dedica a los fundamentos de la autonomía administrativa de las Asambleas y es principalmente introductora.

En ella se analiza en primer lugar el concepto general de autonomía parlamentaria, delimitando sucesivamente sus titulares, su razón política constitucional y sus rasgos definitorios.

Los primeros son el Congreso y el Senado debido al bicameralismo que adoptaron nuestros constituyentes.

La razón política constitucional es, para el autor, el hecho de que «las Cortes constituyen una de las piezas fundamentales de la arquitectura institucional diseñada por nuestra Constitución» (página 30), hecho del cual deriva la necesidad de que ningún «órgano inferior del Estado se inmiscuya en la organización y funcionamiento parlamentarios» (pág. 34).

Las características son, para DÍEZ-PICAZO, las siguientes (página 34 y siguientes): a) su carácter «instrumental o ancilar»; b) su ámbito limitado; c) que no puede manifestarse jamás en forma de potestades de supremacía general, y que d) «se desarrolla principalmente en el ámbito interno, como poder de autoorganización».

En segundo le toca el turno al origen histórico de la autonomía parlamentaria. Se analiza aquí la doctrina de los *interna corporis*. La configuración dogmática actual ocupa otra parte de la sección; en ella el autor afirma que se trata de una prerrogativa constitucional y distingue este concepto, con soltura del de potestad y del de privilegio, con los que a menudo se les confunde. Por fin se ocupa del concepto de autonomía ofreciendo una definición bastante depurada que toma de SANTI ROMANO.

La sección tercera se titula «Autonomía parlamentaria y función administrativa». Aquí se aborda el problema general de la división de poderes a través de un examen crítico de las diversas maneras de construir dicho principio para, inmediatamente después, definir la actividad materialmente administrativa como aquella que «es realizada por órganos no administrativos del Estado... que no está sometida al Derecho constitucional y que constituye

una manifestación de autoadministración» (pág. 68). Para DÍEZ-PICAZO es ésta «una actividad residual e incómoda, precisamente porque no se deja introducir con facilidad en las grandes clasificaciones de las actividades del Estado» (pág. 68).

## II

La segunda parte del libro intenta delimitar el régimen jurídico de la autonomía administrativa de las Cámaras.

En su primera sección se ocupa el autor del espinoso tema de los reglamentos parlamentarios. Tras distinguirlos de los administrativos —un primer paso obvio, pero que no siempre se ha dado—, entra en el debate sobre su naturaleza jurídica, describiendo las diversas teorías y los problemas que se esconden bajo las mismas. Su postura consiste en el traslado de las construcciones de SANTI ROMANO concluyendo que «tanto la independencia de las Cámaras como los intereses del ordenamiento general (sobre todo la protección de los derechos de terceros) resultan mejor garantizados y organizados por el concepto de ordenamiento interno que por sus críticos. Además, y a pesar de las apariencias, el referido concepto es más sanamente restrictivo de la autonomía parlamentaria, porque la sitúa en el lugar que le corresponde sin legitimar poderes que estarían injustificados en un moderno Estado de Derecho» (página 90).

En la segunda entra DÍEZ-PICAZO a discutir las implicaciones de la polémica sobre la personalidad jurídica del Estado en el Derecho interno. Aquí es evidente la «carga de autoafirmación freudiana» (pág. 20) de su libro. Somete a una crítica, en mi modesto juicio, demoledora y exacta, las conocidas tesis de don EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA sobre este asunto. Despacha con soltura las objeciones de éste y otros autores y concluye que «ninguna de las... que usualmente se oponen a la afirmación de la personalidad jurídica del Estado en el Derecho interno español son realmente eficaces» (pág. 107). A pesar de una lectura detenida, la vieja convicción del prologuista «no se ha conmovido demasiado» (pág. 10); es lógico, pero los argumentos del discípulo parecen decisivos y es excelente la revisión que hace de uno de los puntos

más débiles de la obra intelectual, modélica en tantos sentidos, de don EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA.

En donde el maestro sigue siendo más coherente que su discípulo es en los problemas que DÍEZ-PICAZO aborda en las tres últimas secciones de su libro, tituladas, respectivamente, «Autonomía administrativa de las Cámaras y Derecho administrativo», «Las diversas manifestaciones de la autonomía administrativa de las Cámaras» y «El control jurisdiccional de la autonomía administrativa de las Cámaras».

En la primera sostiene que «la sumisión al Derecho administrativo como criterio general no sólo es la solución técnicamente más correcta para la autonomía administrativa de las Cámaras (en sus aspectos externos), sino también la que mejor protege, al mismo tiempo la independencia de las mismas, los derechos de los particulares y los intereses generales del Estado» (pág. 122).

Aquí parece razonable la crítica de GARCÍA DE ENTERRÍA cuando dice que esta solución «dista de ser obvia» (pág. 12). DÍEZ-PICAZO se deja llevar en exceso de su afán de poner en claro todos los problemas que rodean la posición de las Cámaras y quiere resolverlos con el bálsamo de Fierabrás de aplicar el Derecho administrativo. Confunde, en resumen, la realidad con el deseo, y aun cuando hay que reconocer que construye bien sus argumentos, parece que otras soluciones son aún perfectamente factibles y razonables.

En la segunda (Las diversas manifestaciones...) toma posturas igualmente discutibles, como la de la aplicación de la Ley de Contratos del Estado o la de que las Cámaras deben remitir al Ministerio de Economía y Hacienda su anteproyecto de presupuesto. No hay en este segundo caso un problema de corrección constitucional como dice el autor (pág. 130). El Gobierno debe aceptar sin más el anteproyecto que le presente cada Cámara porque si no todo el edificio de la autonomía parlamentaria se derrumba por uno de sus muros más importantes: el del poderoso caballero Don Dinero. El Ministerio de Economía y Hacienda tiene ya bastantes poderes sobre el resto del gasto público como para que le haga falta ocuparse del chocolate del loro que son los presupuestos de las Cá-

maras. Cualquier regla que ponga a éstas bajo la tutela de un Departamento ministerial contradice abiertamente el artículo 72.1 de la Constitución Española.

El último tema que aborda Díez-PICAZO es el del control jurisdiccional de la autonomía parlamentaria. Aquí propone, erróneamente a mi juicio, que se respete la jurisdicción doméstica siempre que ésta «se detenga donde comienzan los derechos subjetivos e intereses legítimos de los terceros extraños a las Cámaras» (pág. 140). Esto llevaría a la desprotección de los «no extraños» porque ninguna justicia doméstica puede considerarse como verdadera justicia.

Insiste, por otro lado, en su «administrativismo» de base (2), aplicando a las Cámaras nada menos que la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa (pág. 146), texto muy respetable pero diseñado para controlar al Ejecutivo, no al Parlamento. Su «atrevimiento» llega hasta el punto de querer aplicar ¡el Estatuto de la Dirección General de lo Contencioso y del Cuerpo de Abogados del Estado! (pág. 149), que evidentemente es una norma a la que las actividades de las Cámaras no tienen por qué someterse, a no ser que, una vez más, el objetivo sea convertir el artículo 72.1 de la Constitución Española en papel mojado.

---

(2) Esta tendencia al «administrativismo» en el campo del Derecho parlamentario es criticada con agudeza por Alfonso Fernández-Miranda Campoamor, diciendo: «Hay un riesgo claro de utilización indiscriminada de categorías conceptuales e instituciones jurídicas provenientes de otras ramas del ordenamiento que han alcanzado un nivel de elaboración dogmática más preciso y acabado como ocurre, por ejemplo, con el Derecho administrativo. Se trata de una fuente tan útil como peligrosa frente a la que habrá que equilibrar receptividad y cautela. Prevenir este riesgo de identificación de objetos e instituciones netamente diferenciadas como son el Parlamento y las Administraciones Públicas, es prevenir al tiempo el riesgo del formalismo jurídico que margina del análisis el factor político. La sumisión a Derecho del Parlamento nunca puede ser comparable a la sumisión de las Administraciones Públicas porque su posición institucional, su significación y funciones políticas son inasimilables. Si se me disculpa la insuficiencia del ejemplo diré que hay entre ellas la misma diferencia que existe entre la libertad de configuración del legislador y la discrecionalidad técnica del administrador, y ello por hablar tan sólo en términos jurídicos porque en términos de legitimidad política la diferencia no requiere comentario». En el prólogo, aún inédito, a la tesis doctoral del autor de esta recensión.

Refutar todas sus tesis llevaría mucho espacio, dado que están bien construidas y no es esta breve reseña el lugar apropiado para ello. Debe quedar constancia, sin embargo, de que en las últimas cincuenta páginas de su libro DÍEZ-PICAZO es más papista que el Papa, y que es aquí donde las opiniones de su maestro parecen aún mucho más coherentes que las suyas.

No hay ninguna razón de peso para sacrificar la autonomía del Parlamento en el altar del «Règime administratif» como hicieron los gaullistas en 1958 (3). Ni nuestras Cortes son la «Assemblée Nationale» de la IV República ni nuestras jurisdicciones contenciosa y ordinaria son las francesas.

### III

Resumiendo, nos encontramos ante un libro excelente desde todos los puntos de vista. Puede uno no estar de acuerdo con algunas de las tesis de su autor, pero hay que reconocer que LUIS MARÍA DÍEZ-PICAZO ha hecho un esfuerzo considerable, esfuerzo que tiene como resultado una obra cuya lectura se puede recomendar sin sentir ningún remordimiento.

---

(3) DÍEZ-PICAZO usa, quizás sin someterla a la revisión crítica que merece, bibliografía francesa inmediatamente posterior a la crisis de la IV República.