

CHAFETZ, Josh. *Democracy's privileged few. Legislative privilege and democratic norms in the british and american constitutions*, Yale University Press, New Haven & London, 2007, 307 pp.

IGNACIO TORRES MURO (*)

I

En lo que podríamos, si fuéramos inventores de palabras, denominar Anglosajonia (Reino Unido, y Colonias, y Estados Unidos) existe una consolidada tradición de estudios parlamentarios, como corresponde a países en los que las Cámaras han formado durante siglos parte, y parte importante, de su entramado institucional.

No es este, desde luego, el momento para reseñar todos los notables trabajos que sobre esas materias se han publicado en dichas áreas de nuestro planeta, sino de llamar la atención sobre un libro que hace algo relativamente novedoso, que es centrarse en un problema concreto –las prerrogativas parlamentarias (así creemos que debe traducirse el término inglés «legislative privilege», que no es un privilegio en el sentido continental de derecho injustificado)– y realizar una comparación en profundidad de los sistemas británico y norteamericano, que aparece como muy fructífera, y dotada de mucho interés para quienes nos movemos en otros ámbitos geográficos, en una cultura jurídica diferente al fin y al cabo. En esa línea hubo en su momento ejemplos señeros como el *Parliament and Congress* de Bradshaw y Pring (Londres 1972), pero solían ser un intento de exposiciones generales más que un análisis sistemático de una determinada institución.

El autor ha recorrido los estadios educativos que mejor le preparaban para su labor, pues ha sido estudiante de ciencias políticas en América y

(*) Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad Complutense. Del Cuerpo de Letrados del Tribunal Constitucional.

en Gran Bretaña (Oxford) –como Rodhes Scholar– y posteriormente estudiante de derecho en Yale. Tiene así una formación privilegiada, que le ha conducido por ahora a un puesto de profesor en Cornell. Este libro deriva de su tesis doctoral, y es un ejemplo excelente de cómo pueden alcanzarse buenos niveles en estos trabajos, en principio, primerizos.

Es de destacar, también, lo sencillo, y elegante a la vez, del inglés que utiliza, con pocas concesiones a cultismos innecesarios, y que hace que leer el libro sea un ejercicio que se ejecuta placenteramente, porque nos encontramos con una prosa accesible, y precisa al mismo tiempo. Es todo lo ágil que puede ser un libro académico, y aunque, desde luego, no puede recomendarse como lectura veraniega, está lejos de ser un caso de aridez de esos a los que nos tienen acostumbrados los juristas con pretensiones científicas.

La metodología, como es clásico en anglosajonia, se basa en la proyección de los modelos teóricos sobre una serie de casos con los que se intentan iluminar unas conclusiones parciales y generales, de modo que el libro no tiene interés solamente por éstas, sino también porque viene repleto de datos importantes sobre lo que ha sido la evolución de las prerrogativas parlamentarias en Gran Bretaña y Estados Unidos.

Conviene que, tras estas palabras introductorias, exponamos las principales tesis de la obra objeto de esta reseña.

II

El trabajo de Chafetz se abre con una introducción en la que se nos aclara que su objeto es un «estudio comparativo de las prerrogativas parlamentarias en las Constituciones británica y americana» (p. 4). En el caso de la primera utiliza el autor como tipos ideales dos concepciones: el que llama paradigma blackstoniano (de Blackstone, uno de los expositores clásicos –siglo XVIII– del derecho inglés) en el que se da una «visión geográfica de las prerrogativas: se centra en proteger absolutamente de las interferencias de cualquier poder ajeno las acciones que tienen lugar dentro de los confines físicos de la Cámara» (p. 5); y el milliano (de Stuart Mill, un hombre ya del XIX, como se sabe) en el

que se da una visión funcional centrada «en proteger esas –y solo esas– funciones que son esenciales para que un miembro del Parlamento pueda llevar a cabo sus deberes públicos» (p. 7).

En el caso americano, por su parte, nuestro hombre llama la atención sobre el hecho de que «la centralidad de la soberanía popular... sugiere que nuestras interpretaciones de las prerrogativas del Congreso deben asegurar, tanto como sea posible, que los legisladores sigan subordinados al pueblo, siendo capaces en todo caso de llevar a cabo los programas políticos del pueblo» (p. 17).

A partir de estas reflexiones previas, Chafetz sigue la técnica de alternar capítulos dedicados al derecho inglés con los propios del norteamericano. Así, en el primero (titulado «Lex parliamenti vs. lex terrae») se destaca, con un exhaustivo repaso de casos, la «mentalidad de sitio» (p. 36) del paradigma «blackstoniano» en el que «las acciones de la Cámara de los Comunes –la única parte democrática de la Constitución– son vistas como necesariamente democráticas– o al menos tan cerca de lo democrático como pueden estarlo las acciones de un actor constitucional» (p. 36). Tras el análisis de los casos más modernos –los que caen dentro del paradigma «milliano»– concluye el autor que «la amplia idea de que ciertas acciones de una Cámara legislativa son inmunes al control judicial...está muy viva, tanto en Gran Bretaña como...también en América» (p. 48).

En el segundo («Political questions and nonjusticiability»), centrándose primero en derecho norteamericano, se nos recuerda que «aunque los tribunales pueden definir los límites externos de los poderes del Congreso con respecto a los asuntos internos y a los procedimientos de ‘impeachment’, no pueden interferir en aquellos asuntos correctamente apartados como políticos» (p. 51).

En todo caso, el autor no deja de reflexionar, como idea general, a seguir en ambos ordenamientos, sobre el hecho de que «las fuertes apuestas a favor de la lex parliamenti y la falta de justiciabilidad pueden frecuentemente trabajar en contra de las concepciones modernas y liberales de democracia» (p. 67) aunque le parece correcta la situación de ambos países en la que se conserva «una esfera separada en la que las Cámaras

de la legislatura tienen la última palabra, mientras que se permite a los tribunales controlar los límites de dicha esfera separada» (p. 67).

La prerrogativa del «free speech»(similar a nuestra inviolabilidad), tanto en el Reino Unido como en Estados Unidos, es tratada en los capítulos 3 y 4, respectivamente, de nuevo con un profundo análisis de los casos más importantes en ambos países, que es especialmente ilustrativo. Las conclusiones son indiscutibles, pues para este lado del Atlántico se nos dice que «la naturaleza de su trabajo exige frecuentemente a los miembros del parlamento hablar sobre temas controvertidos... (y)...está en el interés del público que no sean molestados con un gran número de demandas judiciales (frecuentemente sin fundamento)» (p. 85); y para el otro, que «la Constitución, correctamente interpretada, privilegia de manera absoluta la actividad legislativa, tanto si esa actividad es realizada por el mismo miembro o por un ayudante, y tanto si tiene lugar dentro de la Cámara, ante la prensa, en reuniones con el público, o en cualquier otro lugar» (p. 110).

En los capítulos 5 y 6 el tema es la prerrogativa de la libertad frente a los llamados «arrestos civiles» y los pleitos de este tipo. En el caso británico se destaca una evolución en la que «lo que existe primero como algo al servicio del monarca fue pronto cambiando para servir a un Parlamento cada vez más independiente...a veces incluso contra el monarca...A medida que la democracia fue caracterizando cada vez más a la Constitución británica en su conjunto, la prerrogativa volvió a cambiar de sentido, esta vez para restringir su alcance a lo que era verdaderamente necesario para permitir a los miembros del Parlamento desarrollar sus funciones representativas» (p. 133). La conclusión, tras el examen de los casos pertinentes, es que dado que «el arresto civil es ahora casi totalmente una cosa del pasado tanto en Gran Bretaña como en América, esta prerrogativa no es ya un asunto vivo o frecuente» (p. 143).

El interesante tema de los conflictos electorales es el objeto de los capítulos 7 y 8. Allí se estudia primero la historia del asunto en el Reino Unido, historia que ha acabado «con la legislación poniendo la decisión final sobre elecciones disputadas en manos de los tribunales», de modo que «un control externo se impuso sobre los posibles manejos de la Cámara de los Comunes» (p. 161). Después, se nos recuerda que «la

soberanía popular americana se manifiesta en la jurisdicción exclusiva del Congreso sobre las disputas electorales» (p. 191), para acabar con una toma de posición llamativa al apuntar que «es una de las grandes virtudes de los tribunales la de que están constreñidos por el derecho, pero algunas disputas electorales requieren pragmatismo político, más que procedimentalismo legal» (p. 192), de modo que «quizás...la solución ideal estaría a medio camino entre las soluciones británica y americana» (p. 192).

Las posibilidades de las Cámaras de castigar conductas inapropiadas se analizan en los capítulos 9 y 10. Con el habitual estudio de casos Chafetz concluye, en el británico, que «el desacato es indudablemente un instrumento muy tentador para el Parlamento... (y)...sigue siendo un poderoso recurso» (p. 206); y en el norteamericano que «las Cámaras tienen una amplia discrecionalidad para castigar a sus propios miembros, sujetas solo al requisito de que la pena de expulsión requiere una supermayoría de dos tercios, y que tienen una discrecionalidad menor para castigar a los no miembros» (p. 234).

En el apartado final del libro alcanza el autor algunas conclusiones. De las mismas cabe destacar las siguientes, que recapitulan sobre todo lo expuesto en su obra. En primer lugar la que afirma que «las prerrogativas parlamentarias han sido un potente instrumento del Parlamento británico y del Congreso americano. Como todo instrumento, puede ser usado correctamente o abusarse de él y, ciertamente, la historia nos da muchos ejemplos de ambas cosas» (p. 236).

Respecto al caso británico, y la manera en la que lo ha analizado, Chafetz insiste en que «debe quedar totalmente claro, por tanto, que ni la concepción blackstoniana ni la milliana están bien o mal. Cada una de ellas fue simplemente apropiada en un estadio diferente del desarrollo constitucional británico» (p. 238) y, además, «estos paradigmas son simplemente modelos heurísticos proyectados hacia atrás sobre casos históricos» (p. 238).

En el de más allá del charco, el autor razona que «la prerrogativa bajo la Constitución americana se interpreta mejor como algo que facilita el acceso de la gente a, y la comunicación con, sus representantes elegidos» (p. 238).

Cierra con una reflexión sobre la importancia del objeto de su libro, puesto que, para él, «la historia de las prerrogativas es la historia de la democracia en las constituciones británica y americana. Así como el desarrollo de la democracia arroja luz sobre el papel cambiante de la prerrogativa, así también el papel cambiante de las prerrogativas arroja luz sobre el desarrollo de la democracia en dos de los ejemplos del constitucionalismo democrático moderno» (p. 239).

III

Resumidas torpemente las principales argumentaciones del libro, nos corresponde ahora hacer unas reflexiones no menos torpes sobre el significado general del mismo. En primer lugar, nos encontramos con una obra que contribuye a rellenar una laguna que se apreciaba en la bibliografía jurídica anglosajona: la de un trabajo que abordara de una manera completa el asunto de las prerrogativas parlamentarias, asunto en el que se echaba falta claridad e intención de superar lo que eran meras exposiciones, necesariamente parciales, de los casos más importantes. A esas pretensiones de globalidad añade Chafetz la buena idea de comparar las experiencias inglesa y norteamericana que, a pesar de proceder de un tronco común, presentan diferencias que ilustran bien sobre los problemas prácticos del respeto de las prerrogativas.

Su libro se convertirá, sin duda, en la obra de referencia en estos temas, no sólo por la cantidad de materiales que aporta, constituyendo un detallado repaso de todos los casos más significativos, tanto en Gran Bretaña como en los Estados Unidos, sino porque con ellos hace un análisis agudo, sin limitarse a exponerlos cansinamente, sino elaborando unas pautas que contribuyen a encontrar explicaciones de una evolución que muchas veces no ha sido lineal. Ha dado lugar a un estado de cosas, en la actualidad, que puede dejarnos perplejos, en algunos casos, a los que nos movemos en un sistema continental con una fuerte jurisdicción constitucional, y en el que pudiera decirse que ha hecho crisis definitivamente el dogma de la soberanía parlamentaria.

Es a este lector europeo, como nosotros, al que el libro le resulta interesante porque expone con toda claridad los entresijos de estas

materias en países en los que los Parlamentos puede decirse que han tenido un éxito rotundo, y en donde resisten mejor los problemas causados por su aparente crisis, y el fortalecimiento de los ejecutivos, producto de las exigencias de la sociedad moderna.

Estamos hablando, en el caso británico, de unas Cámaras que inician su lenta evolución en plena Edad Media y que, aunque no pueden considerarse como un verdadero Parlamento democrático en el sentido moderno hasta bien entrado el siglo XIX, van poco a poco estableciendo, y revisando, sus prerrogativas en un sistema en el que su posición central es indudable.

No menos importante es la de un Congreso norteamericano que, reforzamientos de la posición del Presidente aparte, sigue representando un papel decisivo en el funcionamiento de la democracia americana, y que para ello ha debido, en un contexto, diferente del británico, caracterizado por la supremacía de la Constitución y los fuertes impulsos democráticos, reinterpretar las prerrogativas al hilo de unas experiencias diversas.

Frente a estos ejemplos, la evolución europea tiene también su interés, pero hay que reconocer que se halla salpicada de demasiados paréntesis autoritarios como para que la continuidad de los dos países, de los que nos habla Chafetz, no nos cause admiración. Una admiración que, sin embargo, no debe conducirnos al papanatismo propio de quien hace lecturas acríticas de las realidades extranjeras. Uno de los valores de este libro es que se trata de una exposición desapasionada de lo que han dado de sí las prerrogativas parlamentarias en la historia constitucional anglosajona, y ello nos sirve a los continentales para contrastar la misma con la propia, y con las soluciones que hemos dado a los mismos problemas. De ese contraste surgen algunas conclusiones llamativas.

Por ejemplo, la de si sigue siendo necesario un cierto grado de inmunidad respecto al control judicial de los actos de las Cámaras o, por el contrario, está claro que no puede haber islas en el Estado de Derecho y, por tanto, deben ser miradas con sospecha todas las áreas de exención de la actividad de los órganos preferentemente dedicados a la heterocomposición de conflictos (los tribunales). No se nos oculta

que entre resucitar, al menos parcialmente, la doctrina de los *interna corporis*, o considerarla gloriosa y definitivamente fenecida, hay muchas posiciones intermedias en las que quizás esté la verdad, como apunta el autor, pues no conviene, como se escribió en su momento (Alfonso Fernández-Miranda Campoamor), caer en un judicialismo como imperialismo excluyente que no tenga en cuenta que hay realidades que exigen un tratamiento diverso.

Tampoco es menor el problema de los límites de la inmunidad y la inviolabilidad parlamentarias. En el libro se hace especial incidencia, como sabemos, en el problema del «free speech» en los Parlamentos o, más exactamente, en la actividad de sus miembros, terreno éste siempre resbaladizo, y en el que la experiencia anglosajona nos demuestra que hay que ser generosos en la protección del libre flujo de ideas propio de unas Asambleas verdaderamente democráticas.

En el asunto del control de los procesos electorales, en el que en nuestro país se ha ejecutado con éxito la decisión de confiarlo, en su primera fase, a órganos judicializados (Juntas electorales), y en la segunda (pleitos electorales) directamente a los tribunales, son discutibles las afirmaciones de Chafetz en el sentido de que la decisión de las disputas de este tipo requiere una «sensibilidad» especial que sólo las Cámaras pueden tener. La experiencia española, perfectamente ilustrada en su momento por Carmen Fernández-Miranda Campoamor, fue desastrosa, pues consistió en una clara aplicación sectaria y partidista del derecho, en manos de unos grupos políticos que simplemente lo aprovechaban para castigar al adversario. De ahí que pueda decirse que la decisión de nuestra normativa electoral de la transición, luego confirmada en la LOREG, de confiar a los tribunales los casos litigiosidad electoral es, sin duda, un acierto, y lo que puede funcionar en el caso norteamericano hubiese sido entre nosotros una mala solución.

Por lo que se refiere a la disciplina impuesta por los Parlamentos, tanto a sus miembros como a personas ajenas, las soluciones anglosajonas siguen llamando la atención, desde la carpetovetónica institución del desacato hasta la falta de unos controles externos que, en España, se han convertido en el pan de cada día. Aquí quizás tengamos poco que envidiar desde la perspectiva de las garantías, que a lo mejor han hecho

algo rígido nuestro sistema, impregnado de un nunca demasiado exagerado respeto por los derechos fundamentales, sobre todo en el caso español, en el que, como es conocido, el juego del art. 42 LOTC nos ha llevado a situaciones insospechadas en otros ordenamientos también continentales. Lo cierto es que la preocupación común es la del respeto a las minorías, y a la misma responden soluciones diversas que tienen sin embargo un mismo objetivo: el de que las potestades disciplinarias no distorsionen la representación correcta de todos los ciudadanos en las Cámaras.

Como vemos, no son pocos los terrenos en los que la lectura del libro objeto de esta recensión puede resultar útil para el jurista español interesado en la materia parlamentaria. No en vano estamos hablando de las soluciones practicadas por la «mother of Parliaments» (la madre de parlamentos, la Cámara de los Comunes), y por su hijo más distinguido (el Congreso norteamericano). No nos pueden dejar indiferentes. No es que haya que asumirlas sin ponerlas en su contexto, y sin someterlas en muchos casos a una revisión que nos llevará a resultados diversos, pero siguen siendo un buen faro para guiar nuestra navegación en aguas a veces tumultuosas. En ese sentido, es de agradecer al autor de esta obra el que haya ordenado muy variados materiales para presentarlos de un modo que los hace fácilmente accesibles para los lectores, y que invita a los mismos a extraer sus propias conclusiones al respecto, conclusiones en las que hay que coincidir con Chafetz en que a través del régimen jurídico de las prerrogativas parlamentarias se puede aprender mucho sobre el funcionamiento, correcto o no, de los regímenes democráticos; de esos sistemas que, como el español, pretenden compaginar el sometimiento al derecho de todos los poderes públicos con una reglas que permitan a los mismos funcionar con la mayor agilidad posible. Que esa agilidad debe predicarse sobre todo de los Parlamentos es una de las premisas que nunca deberíamos olvidar, y que justifica, no un bloque de privilegios sin sentido, pero sí la existencia de unas prerrogativas que coadyuven a que la representación popular pueda cumplir con soltura sus funciones.