

## MIRANDA LÓPEZ, L.M. (2018). PARLAMENTO Y CONTROL JUDICIAL. VALENCIA: TIRANT LOBLANCH

Miguel REVENGA SÁNCHEZ  
Catedrático de Derecho Constitucional  
Universidad de Cádiz

El derecho parlamentario ha sido desde siempre un Derecho de problemático encaje en los esquemas que resultan básicos para cualquier otra rama del ordenamiento: interpretación objetiva y control judicial tienden a ser sustituidos por disposición a conveniencia y blindaje. A ello contribuye un filón de la experiencia constitucional construido precisamente desde la inmunidad de intromisiones, frente a la actuación de un órgano que tiende a presentarse como el depositario de una soberanía (o su sucedáneo) sobre la que pivota la esencia democrática de una vaporosa Constitución asentada en el tiempo. Y desde el otro gran filón de dicha experiencia, el revolucionario francés, el armazón teórico en torno al lugar de la ley y a la dignidad representativa de quien la produce, tampoco ha contribuido a mirar el derecho que rige la actividad del Parlamento como un derecho “normalizado”, esto es, sin una suerte de resistencia genética al control del juez, debido a su carácter instrumental con respecto a la materialización práctica, en el día a día, del compromiso político con la idea de democracia. Trasladado al lenguaje jurídico, el concepto de *interna corporis acta* parece remitir a un tipo de derecho que, por ser exclusivamente “de organización”, debería quedarse en el ámbito interno de ella, como si la ductilidad y el manejo a la conveniencia de los intereses políticos de cada momento resultaran imprescindibles para la realización cabal de la tarea y para la cualificación técnica del producto final. A fin de cuentas, es un aserto bien conocido entre los juristas británicos que más vale no mirar al modo en el que se producen las salchichas... y las leyes.

Que todo ese arsenal de prejuicios políticos y antiguallas teóricas debería haber sido barrido por la transformación de la idea

de democracia y la inserción de la jurisdicción constitucional como uno de los componentes que contribuye a realizarla es algo que podríamos ver como una realidad que se impuso por sí misma y a la par de las mudanzas de naturaleza que fueron impregnando dicha idea. Y sin embargo, a día de hoy, el control jurisdiccional de la actividad parlamentaria continúa siendo un ámbito en el que hay pocas cosas de las que podamos decir que se nos presentan como diáfanas o indefectibles. El libro que comentamos es una contribución fundamental para trazar la barrera entre lo que podemos dar por descontado en punto a ese control, y aquello otro que continua atrapado en la maraña impredecible de impulsos contradictorios: los que empujan en la dirección de dejar a las Cámaras un amplio margen de maniobra para resolver con un espíritu práctico y anti-formalista los conflictos que surgen en el seno de una organización compleja y transida de intereses políticos contrapuestos, y los que lo hacen en la dirección de gobernar tales conflictos mediante principios garantistas impuestos desde fuera.

Para llevar a cabo esa tarea es preciso estudiar a fondo un impresionante arsenal de decisiones del Tribunal Constitucional en las que, como en cualquier otro ámbito, cabe detectar líneas coherentes y sostenidas a lo largo del tiempo, pero también contradicciones, vacíos y puntos ciegos. Nada que no pueda decirse, por cierto, de cualquier otro ámbito de la actuación de éste o de cualquier otro Tribunal; al fin y al cabo, la jurisprudencia no responde a un plan que se traza para ser desplegado en el tiempo, sino a la pura contingencia de conflictos que se llevan al registro buscando respuesta, con independencia de que esta se inserte o no de manera coherente en la cadena de resoluciones previas. Pero además, y quizá eso es aún más importante, para analizar esa jurisprudencia, para sistematizarla, y extraer de ella su potencial pacificador de cara al futuro (o bien sus inconsistencias y sus razonamientos banales o “elusivos”), lo que hace falta es un conocimiento desde dentro de la actividad parlamentaria; un conocimiento anclado en la familiaridad de los problemas que hay que resolver en el día a día y avisado, por ello, de los que pueden surgir en el futuro, a veces alentados por esa “gobernanza” exógena, que corre el riesgo de sobredimensionar las formas en aras de garantizar derechos o expectativas legítimas de minorías o parlamentarios individuales que defienden sus concepciones del *ius in officium*.

El autor del libro que comentamos tiene esa doble cualificación que consideramos necesaria. Es un letrado de las Cortes que acredita un profundo conocimiento de la jurisprudencia constitucional recaída en cuestiones de derecho parlamentario. Su lectura de ella no es por eso sólo la lectura del estudioso que la somete a la prueba de la consistencia desde el punto de vista de los imperativos constitucionales que representan el punto de partida, sino la visión de quien sabe que lo que señalan los jueces en sus fallos o en sus *dicta* pueden dar pie a consecuencias indeseables o al menos no suficientemente evaluadas. Y por ello, y pese a la cita de Bentham con la que abre el libro – *Lo que preserva de la arbitrariedad es la observancia de las formas* – el trabajo es cualquier cosa menos una defensa de la aplicación de las fuentes del derecho parlamentario desentendida de espíritu práctico.

El autor acomete su lectura crítica de la jurisprudencia constitucional mediante una estrategia de tres pasos que permite, al cabo, tener una visión completa de lo que ha aportado el Tribunal Constitucional a la vida de las Cámaras, y detectar a la vez cuáles son las cuestiones, alguna de ellas decisiva, que el Tribunal no ha sabido o no ha querido resolver (probablemente alumbrado por un cierto espíritu general de contención), valiéndose para ello de una huida hacia conceptos generales.

El primer Capítulo (“La actividad de las Cortes Generales: una realidad susceptible de control”) sirve a modo de basamento teórico de lo que viene luego. Tras una justificación de las razones que empujan en la dirección del control en un Estado constitucional con derechos fundamentales, en los que estos alcanzan una dimensión objetiva, y en el que la actividad del Parlamento y la de cada uno de los parlamentarios actúa como hilo conductor del derecho fundamental de todos a la participación en los asuntos públicos, lo más interesante son las consideraciones que se refieren al lugar que ocupan las Cámaras como institución en los diferentes procesos constitucionales. El estatuto procesal que despliegan en ellos el Congreso y el Senado, así como las pautas de comportamiento que tienden a manifestar, son asuntos que van a la médula de la posición de las Cámaras, y del derecho que disciplina su actuación, emplazado no ya en la dialéctica entre mayorías y minorías, sino en la misma razón de ser de la institución y en el contexto de un Estado que exige controles plurales sobre el

producto de la actuación de las mismas. En el control abstracto de constitucionalidad, más allá del ofrecimiento rutinario (y abstencionista) de colaboración, las Cámaras, a través de sus letrados, se han mostrado bastante activas cuando han considerado que estaba en juego la defensa de su posición institucional y de un núcleo básico de libertad de elección relacionada con su autonomía, si bien el autor denuncia que esa pauta no siempre se ha mantenido, a veces en asuntos que incidían profundamente en la esfera del estatuto de las Cámaras en el sistema constitucional (véanse, por indicar dos casos recientes, los resueltos en las SSTC 44/2015, sobre la tramitación del objetivo de estabilidad presupuestaria y 191/2016, sobre la reforma de la LOPJ, sobre comparecencia ante Comisiones de Investigación de los vocales del Consejo General del Poder Judicial). En el Capítulo se hacen interesantes consideraciones sobre la posición procesal de las Cámaras, diferenciando tres posibles situaciones: como recurrentes, como legitimadas pasivas o intervinientes, o como destinatarias de un mandato concreto de la sentencia constitucional. El primer caso, se refiere a la posibilidad de instar el control previo de Tratados Internacionales (artículo 95.1 CE). Y el segundo y el tercero constituyen el objeto del tratamiento que el libro emprende luego. Con respecto a la posición de las Cámaras que se ven afectadas por una estipulación concreta de la sentencia, nos parece particularmente interesante el tratamiento que el autor dispensa a los casos de declaración de inconstitucionalidad sin nulidad, así como las consideraciones que se realizan sobre la necesaria colaboración entre el Tribunal Constitucional y el Parlamento que tales casos suelen plantear, trasluciendo una visión “deliberativa” del proceso de constitucionalidad (a la que el autor se declara adepto) que se sitúa en las antípodas de la imagen *kelseniana* del conflicto abstracto y el legislador negativo. Resulta también muy importante la posición del autor sobre la improcedencia de que las Cámaras actuaran (desplazando al Gobierno), en los procesos de control, como valedoras de la constitucionalidad *material* de la ley, pues ello situaría inevitablemente a los servicios jurídicos como letrados de un parte de la institución y no del todo.

El Capítulo II, que el autor denomina “El control de constitucionalidad del procedimiento legislativo: una cuestión esencial”, es un desarrollo pormenorizado de este último aserto, basado en un análisis

de la práctica. Las Cámaras tienden a usar la facultad de personarse y hacer alegaciones que les confiere el artículo 34 LOTC cuando lo que se invoca como causa de inconstitucionalidad es la presencia en el procedimiento de vicios formales. Ello le da pie al autor para realizar toda una teoría del procedimiento legislativo que justifica la posición del Tribunal Constitucional en cuanto a la preservación de las actuaciones de las Cámaras, presumiendo la conformidad de las mismas con las exigencias reglamentarias. De manera pertinente, el libro trae a colación lo que a veces se ha llamado el principio dispositivo sobre el procedimiento legislativo, un principio que se apoya en la parquedad constitucional de las estipulaciones al respecto, pero sobre todo en la idea subyacente, que no es otra que la de la contraposición entre una razón técnica (o instrumental) y una razón político democrática (o esencial), con prevalencia de esta última. Lo que traducido a pauta de conducta detectada en la actuación del órgano controlante, se traduce, como el autor explica con un examen detallado de la jurisprudencia, en que no hay inconstitucionalidad a menos que el vicio formal haya supuesto una alteración sustancial en la formación de la voluntad de la Cámara.

El Capítulo III, finalmente (“El procedimiento legislativo y el Tribunal Constitucional: un análisis jurisprudencial”), resulta un cumplido recorrido por la más variada casuística de jurisprudencia constitucional en materia de derecho parlamentario, que es una utilísima herramienta para cualquier persona interesada en estas materias. El autor sale airoso de un empeño que podría parecer desmesurado, precisamente, porque la “narración” se asienta en las premisas sentadas en los dos Capítulos anteriores. En lugar de una acumulación cronológica de casos, el libro va mostrando lo que podemos considerar como verdaderos hitos en las aportaciones de la jurisprudencia constitucional al procedimiento legislativo. Por ejemplo, en lo que se refiere a la articulación de las discrepancias entre el Congreso y el Senado cuando no hay veto formal (STC 97/2002, caso *Ses Salines*), o en lo que afecta a los límites materiales del derecho de enmienda en su más amplio sentido, por su necesaria conexión con el texto enmendado (SSTC 99/1987, 209/2012 y 155/2017). Son sólo un par de apuntes sobre un contenido variadísimo (posición del Reglamento parlamentario, problemas relacionados con los informes y dictámenes

previos, colaboración de las Comunidades Autónomas en el procedimiento legislativo, elección del procedimiento, ley de presupuestos, procedimientos de urgencia y de lectura única, reforma constitucional, actos de trámite, etc.) del que no creo que sea exagerado afirmar que supone el más completo y actualizado tratamiento del control de la vida parlamentaria por el Tribunal Constitucional.

En algún momento de su trabajo, el autor lamenta la falta de determinación normativa sobre el alcance que deben tener los vicios del procedimiento para acarrear como consecuencia la inconstitucionalidad de la ley. Y al final del libro, también deplora que el Tribunal haya incurrido en ciertos excesos a la hora de deslizarse por el terreno de los conceptos jurídicos indeterminados. Nada hay que objetar a una cosa ni a la otra. Pero quien quiera tener un conocimiento de las razones que explican ambas afirmaciones y tener una visión realizada con sistema y con profundidad de las aportaciones del Tribunal Constitucional sobre derecho parlamentario no perderá el tiempo leyendo este libro.