

**Santaolalla López, Fernando:**  
***Derecho Parlamentario Español:***  
***Un clásico Renovado***  
Dykinson, 2013, 490 pp.

Fernando Santaolalla López procede con la tercera edición de *Derecho Parlamentario Español* publicado por Dykinson S.L a renovar lo que sin duda se había convertido en un clásico, un manual de consulta obligado para los estudiosos del derecho parlamentario.

El texto original no solo rebasa ya la mayoría de edad sino que cercano a cumplir las bodas de plata seguía manteniendo plena vigencia, que lo elevan así a la categoría de clásico y lo decimos porque ha pervivido pese a la tradicional sentencia de VON KIRCHMANN: “*los juristas se ocupan de las lagunas, los equívocos, las contradicciones de las leyes positivas... su objeto es la ignorancia, la desidia, la pasión del legislador... tres palabras rectificadoras del legislador convierten bibliotecas enteras en basura*”.

A juicio del autor en el Derecho Parlamentario se han producido numerosos cambios menores pero ha mantenido indemne la arquitectura de la transición.

La mayoría de esos cambios se han producido de la mano de la jurisprudencia constitucional y también de la mano de la cada vez más abundante literatura jurídica sobre la materia

La obra mantiene su estructura principal que se compone de tres partes:

- Concepto y Fuentes
- Organización de las Cortes Generales
- Funciones y Procedimientos.

---

★ Secretaria General de la Asamblea de Madrid.

No obstante en esta tercera edición se han añadido nuevos epígrafes tales como la noción e historia del Parlamento, las materias clasificadas, la publicidad de las sesiones, las elecciones y nombramientos, las comparecencias informativas y el debate del estado de la nación, todo ello por la sustantividad que han ido acogiendo en los últimos tiempos y que reclamaban su ubicación en el texto.

En la primera parte del libro se aborda el concepto de Derecho Constitucional y de Derecho Parlamentario y sus funciones, así como de manera concreta el análisis y la dimensión de la autonomía reglamentaria.

Define Santaolalla el derecho parlamentario como el conjunto de normas que regulan la organización y funcionamiento de las Cámaras parlamentarias, entendidas como órganos que asumen la representación popular en un Estado constitucional y democrático de Derecho y el ejercicio de sus funciones supremas.

El Derecho parlamentario como es sabido está integrado por fuentes de muy distinto rango y el autor se ocupa en orden decreciente de cada una de ellas.

En el ámbito del estudio de las fuentes se sigue un esquema piramidal: Constitución española, leyes, reglamentos parlamentarios y en el ámbito de las normas inferiores, las resoluciones presidenciales.

Igualmente se dedica un epígrafe a la trascendente costumbre parlamentaria y a los precedentes.

Dentro del sistema de fuentes se da entrada también a un apartado destinado al Estatuto de Personal de las Cortes Generales. Como indica el autor, no es esta norma propiamente derecho parlamentario, ya que su incidencia se produce en materias organizativas y funcionariales, administrativas por tanto y alejadas de las funciones políticas que como cuerpos representativos corresponden a las Cámaras, pero que es una manifestación de la autonomía administrativa que el artículo 72 de la Constitución confiere a las Cortes Generales.

Sin duda, por su trascendencia y el carácter especial de los reglamentos parlamentarios se reserva a éstos un especial detalle dedicando un estudio amplio a las características de los reglamentos parlamentarios, a la sempiterna cuestión de la naturaleza jurídica de los reglamentos parlamentarios, a su inserción dentro del bloque de constitucionalidad y a la evolución jurisprudencial que ha sufrido el control de la aplicación del reglamento parlamentario por el Tribunal Constitucional.

El propio autor no oculta en el prólogo que aunque el expresivo título es el de Derecho Parlamentario Español, el marco de su estudio se circunscribe a las Cortes Generales. En este sentido no queremos dejar de invitar a que el autor, bien a modo de empresa individual o colectivamente, aborde esta tarea, ingente cierto es, pero necesaria después de una extensa vida parlamentaria autonómica.

Todo ello teniendo en cuenta que existen ya numerosos estudios en el marco del derecho parlamentario autonómico y un nutrido grupo de expertos autonómicos aplicadores de éste.

La segunda parte de la obra se dedica a la organización de las Cortes Generales. Da comienzo con el abordaje de la estructura y prerrogativas de las Cortes Generales en el que se emprende un estudio del bicameralismo y de la triple dimensión de la autonomía: reglamentaria, financiera y administrativa.

Continúa el estudio con la composición y modo de elección de las Cámaras. En este sentido, como prius, se abordan cuestiones de derecho electoral, relativas a la composición de Congreso y Senado. Con exposición del modo de elección y comprendiendo igualmente el análisis concreto de la capacidad electoral pasiva y las causas de inelegibilidad.

El siguiente de los capítulos de esta segunda parte, bajo el título del proceso de vida de las cámaras, analiza el elemento temporal. Y así partiendo del estudio del concepto de legislatura con expresión de la posibilidad de prorrogatio y por lo tanto, siendo este el marco temporal de referencia se expone la constitución y disolución de las Cámaras.

Dentro del análisis temporal se estudian igualmente los períodos de sesiones y también el concepto y desarrollo de las sesiones parlamentarias. El calendario de sesiones como suele ser habitual en la sistemática de otros manuales de derecho parlamentario se estudia conjuntamente con el orden del día en el marco o al amparo del epígrafe sobre el funcionamiento general de las cámaras.

No falta en esta parte un capítulo dedicado al estatuto de los parlamentarios, incompatibilidad, inviolabilidad e inmunidad y fuero. Estos atributos no se le conceden a título personal sino que los poseen en cuanto miembros de los cuerpos colegisladores, son propiamente las Cámaras los titulares de estos atributos y la consecuencia principal de esta consideración se traduce como ha indicado la jurisprudencia en que “son imprescriptibles e irrenunciables” (STC 22/1997, de 11 de febrero y ATC 236/2000, de 9 de noviembre) y “han de ser interpretados restrictivamente para no devenir privilegios que puedan lesionar derechos fundamentales de terceros” (STC 51/1985, STC 123/2001 y ATC 236/2000). Santaolalla sirve el debate sobre la conveniencia de su continuidad, que en países de derecho comparado ha sufrido una profunda revisión en sentido limitativo. Al tiempo pone de manifiesto como a nivel comparado, lo más frecuente es la existencia de la inmunidad y el inviolabilidad, siendo el fuero especial o aforamiento un añadido de nuestro derecho nacional y cuya pervivencia o no, se ha suscitado ya en el debate político.

Llama la atención que mantiene un capítulo denominado “privilegios parlamentarios” y no el más habitualmente acogido por la doctrina como es el de las prerrogativas parlamentarias, si bien es este el tratamiento que le da a las mismas a lo largo del capítulo.

Los sujetos de la vida parlamentaria aunque son ciertamente los Diputados, no es menos cierto, y es esta una idea generalmente acogida, los Grupos Parlamentarios son cada vez en mayor medida los protagonistas de la vida parlamentaria hasta el punto que tiene ya solera la expresión del Parlamento grupo-crático con la clara determinación de la sustitución de estos como pieza clave de la estructura parlamentaria. Ciertamente como afirma el autor, los grupos parlamentarios son los ejes sobre los que gira la vida política de las Asambleas Legislativas de nuestra época. Frente al parlamentarismo decimonónico en el que los representantes individuales eran factor primordial y las organizaciones políticas tenían una débil presencia, en los Parlamentos actuales se produce una inversión completa de los protagonismos y los grupos parlamentarios se han convertido en los pilares sustantivos del sistema. Como indica Santaolalla, los partidos políticos y su trasunto parlamentario, los así llamados grupos políticos o grupos parlamentarios, constituyen los determinantes reales de las decisiones y funcionamiento del poder legislativo. En esta situación a juicio del autor han influido principalmente el hecho de que la sociedad y el estado contemporáneo actúa en base a grandes y operativas organizaciones y también porque los partidos políticos, y ello a pesar de la crisis que los partidos tradicionales están sufriendo en el momento presente, se han consolidado como instrumentos de participación política esencial y de manifestación de la voluntad popular, lo que hace que el elector cada vez en mayor medida no entregue a su voto a personalidades *uti singuli*, sino a unas siglas, a fuerzas políticas organizadas.

De los grupos parlamentarios se aborda por un lado la sempiterna cuestión de la naturaleza jurídica de los Grupos, lo relativo a su formación y a su estatuto, así como la participación en la Cámara.

Se dedica un epígrafe igualmente al análisis de los diferentes órganos de las Cámaras. Desde un punto de vista funcional, la Cámara puede funcionar en Pleno y en Comisión y desde un punto de vista organizativo a través de sus órganos, en los que se aborda el estudio de la Mesa y de la Junta de Portavoces. La condición de Letrado de las Cortes del autor hace que este no olvide incorporar al estudio a la Secretaría General como unidad funcional central a cargo de cuyo titular se encuentran los letrados.

Continúa esta primera parte con el análisis de la estructura orgánica de las Cortes Generales. Sus primeros compases los dedica a desentrañar los instrumentos en los que esta entelequia denominada Cortes Generales y basada en el bicameralismo imperfecto se articula, es decir, las sesiones conjuntas y las comisiones de composición mixta Congreso-Senado.

La estructura orgánica en lo relativo a la organización interna de las Cámaras comprende el análisis de la Presidencia de la Cámara, la Mesa y la Junta de Portavoces y dedica también un epígrafe al Letrado Mayor o Secretario General según la denominación histórica de cada cámara.

La Presidencia con un marcado carácter institucional es la máxima autoridad de la Cámara y su principal finalidad es resolver las discrepancias que puedan surgir en su seno e impulsar el desarrollo de las funciones parlamentarias. De la figura del *speaker* en nuestro ámbito se desarrolla su regulación constitucional, su forma de elección y sus funciones tradicionales asignadas por los reglamentos.

La Mesa como órgano de gobierno y dirección se rige por una lógica burocrática frente a la partidista que representan la Junta de Portavoces y otros órganos funcionales de la Cámara como el Pleno o las Comisiones que son el escenario para el debate político. En ambos casos se expone con detalle la forma de provisión de sus miembros y las funciones que reglamentariamente le son asignadas.

El Letrado mayor o Secretario General asiste a las reuniones de la Mesa y Junta de Portavoces con voz pero sin voto, sus funciones son de asesoramiento jurídico consultivo cuando este le es requerido por el órgano. Es asimismo quien ejerce la dirección y responsabilidad del funcionamiento de los distintos servicios administrativos de las Cámaras. La forma de provisión es la libre designación entre Letrados de las Cortes con más de cinco años de servicio activo.

Las comisiones comprenden un destacado número de páginas y partiendo del concepto de Comisión se exponen las diferentes clases de comisiones recogidas tradicionalmente por la doctrina.

Se analiza de igual modo el funcionamiento de las Comisiones conforme a los reglamentos de las Cámaras. El estudio comprende desde su constitución, hasta la convocatoria y orden del día de las mismas, así como el tratamiento público o secreto de sus sesiones.

El estudio de la estructura orgánica se completa con las Ponencias y las Diputaciones Permanentes en ambas Cámaras.

El último capítulo de esta primera parte destinado a la exposición del funcionamiento general de las Cámaras, siguiendo la exposición clásica en su tratamiento y analizando por tanto su convocatoria, calendario de trabajos y carácter público de las sesiones.

En relación al debate y votación se reflejan las reglas de uso de la palabra, quorum y los diferentes sistemas de votación.

La tercera parte de la obra expone las funciones y procedimientos parlamentarios.

El artículo 66. 2 de la Constitución establece que las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución. La lectura que el autor hace del citado precepto acierta al afirmar que las Cortes Generales como institución representativa del pueblo español,

competen una pluralidad de funciones, no concebidas taxativamente, sino antes bien en forma abierta. La cláusula residual relativa a las demás competencias que le atribuya la Constitución muestra la vocación abierta del constituyente de no agotar las funciones de las Cortes a las enumeradas en el precepto.

Las diferentes funciones parlamentarias suman al *triumviratum* clásico de la función legislativa, financiera y de control, las funciones de dirección política, la jurisdiccional y la de expresión o representación.

La función legislativa consiste en la aprobación de las normas jurídicas con eficacia general que integran el primer nivel jerárquico del ordenamiento jurídico. La función financiera o presupuestaria comprende la aprobación de gastos e ingresos del Estado que se realiza a través de la aprobación de la Ley de Presupuestos y la función de control se corresponde con el seguimiento y valoración de la actuación del gobierno conforme a los valores y postulados de la Constitución y el programa político del gobierno sobre el que gira la relación de confianza entre el Parlamento y el ejecutivo.

Sin duda el grueso de los capítulos se destina a la exposición del procedimiento legislativo, como expresión de la función legislativa, que sigue la división clásica del iter legislativo de iniciativa, desarrollo e integración y eficacia de la norma.

La iniciativa se estudia conjuntamente para ambas Cámaras, mientras que la fase central de desarrollo sí se recoge de manera diferenciada en el Congreso y en el Senado y por tanto con las especificidades de cada Cámara.

Por último se expone las particularidades del procedimiento de sanción y publicación de las leyes

Se recoge igualmente la exposición singularizada del procedimiento legislativo común u ordinario, con todas las posibilidades que pueden surgir en el desarrollo de su tramitación tales como la presentación de enmiendas o la retirada de la iniciativa pero también con la explicación detallada del trabajo parlamentario desarrollado en los diferentes órganos: ponencia, comisión y Pleno y los resultados de los trabajos de éstos.

No olvida el autor acometer la exposición también de los procedimientos legislativos especiales, bien sean estos *ratione materiae* y así encontramos la regulación reglamentaria de la tramitación de los proyectos y proposiciones de leyes orgánicas, proyecto de ley de presupuesto generales del Estado, reforma de los Estatutos de Autonomía, autorizaciones de tratados internacionales, leyes de armonización, proyectos o proposiciones de reforma constitucional, fondo de compensación interterritorial, pero también procedimientos especiales por razón de tiempo y que suponen un acortamiento de los tiempos de tramitación o la eliminación de alguna de las fases, así el procedimiento de urgencia o los supuestos de tramitación en lectura única o competencia legislativa plena de las Comisiones.

Aborda de modo extenso igualmente en su estudio los actos de dirección y control del gobierno. Dedicar así el estudio a la investidura, cuestión de

confianza y moción de censura, mecanismos clásicos del parlamentarismo racionalizado.

En el capítulo que lleva por título los actos de control se expone el procedimiento de convalidación de los decretos leyes y el control de las Cortes sobre los decretos legislativos. En este mismo capítulo se incluye también la explicación de la intervención del Congreso de los Diputados en los estados de alarma, sitio y excepción y el control de medidas coactivas sobre las Comunidades Autónomas.

La nomenclatura actos de control podría dar a entender que en este capítulo se abordan los instrumentos clásicos de control al gobierno como son las preguntas e interpelaciones pero estas se encuentran recogidas en el último de los capítulos del libro que tiene por título los instrumentos de información. Dentro de los instrumentos de información encontramos los mecanismos de recopilación de datos clásicos por parte de los Diputados como son las preguntas, las interperlaciones y las comparecencias informativas y también otros mecanismos parlamentarios como las Comisiones de Investigación y los debates sobre el Estado de la Nación y sobre el Estado de las Autonomías.

En ese mismo capítulo relativo a los instrumentos de información introduce uno de los mecanismos clásicos de democracia directa y de titularidad ciudadana como es el derecho de petición.

Aparentemente puede llamar la atención que se ubique el derecho de petición dentro de los instrumentos de información y decimos esto por dos motivos. Primeramente por el hecho de que la titularidad es como indicábamos de los ciudadanos y no de los Diputados y además porque el derecho de petición no solo puede contener en su objeto una demanda de información sino que éste puede ser más amplio y comprender quejas o peticiones de actuación concreta, pero lo cierto es que la tramitación que de las peticiones de los ciudadanos se hace en el Congreso y en el Senado las reconduce a través de las diferentes Comisiones de Peticiones de ambas Cámaras por lo que también sirve a los Diputados como medio para conocer las demandas ciudadanas y por lo tanto como cauce de información o de transmisión desde la ciudadanía hacia el Parlamento.

La Propositiones no de Ley y las Mociones consecuencia de interpelación urgente se ubican dentro del epígrafe de los actos de dirección política. De estos dos instrumentos siempre se ha apuntado que poseen una naturaleza mixta a medio camino entre el control y el impulso político. El autor pone el énfasis en su condición de instrumentos de impulso o dirección política al ubicarlos en este epígrafe pues ambos instrumentos contienen siempre una parte dispositiva en la que se insta al Gobierno a adoptar una serie de medidas.

En este capítulo se aborda las mociones de reprobación individual que han obtenido un inusitado auge En sus comienzos existió una viva discusión sobre si su existencia resultaba incompatible con los artículos 108 y 113 de la



Constitución Española en lo relativo a la responsabilidad solidaria del gobierno y a la moción de censura. Fuera de toda duda su existencia, ratificada por la práctica de su uso, lo cierto es que sus efectos son muy limitados pues se limitan a censurar la actuación de un Ministro individualmente sin que de su resultado se deban deducir consecuencias obligadas por parte del responsable del ejecutivo que es quien ha de decidir si da continuidad o no a la persona reprobada y que además en el juego de las mayorías parlamentarias no suelen prosperar.

El Parlamento ha adquirido una intensa actividad en relación a las elecciones y nombramientos efectuados por las Cámaras en relación a titulares o miembros de otros órganos constitucionales y de relevancia constitucional como son los magistrados del Tribunal Constitucional, los vocales del Consejo General del Poder Judicial, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, la Corporación de Radio Televisión Española

Asimismo hay que tener presente la obligada comparecencia ante la comisión de nombramientos que viene establecida por ley en los supuestos de designación del Presidente del Consejo de Estado, del Consejo Económico y Social, del Tribunal de Defensa de la Competencia, de la Agencia EFE, el director de la Agencia de Protección de Datos y el Director general del Ente Público Radiotelevisión Española y también el Consejo de Energía Nuclear.

Sobre esta función concreta de los Parlamentos, la designación parlamentaria de los cargos públicos, el autor, Fernando Santaolalla conjuntamente con Cristina Pauner tiene una interesante monografía, publicada por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Fernando Santaolalla, Letrado de las Cortes y profesor de Derecho Constitucional es un conocedor de primera mano de las normas parlamentarias y su dilatada carrera, que le ha permitido pulsar la evolución del mismo y su aplicabilidad en diferentes coyunturas políticas, le elevan a la categoría de maestro y le convierten sin duda en una voz cualificada para presentar al lector el engranaje del Parlamento, exponerlo en detalle y evidenciar en sus caso sus deficiencias con una clara finalidad constructiva de una persona que ha dedicado y dedica su empeño profesional a la institución.

La obra se caracteriza por su tratamiento integral de todos los aspectos relativos al Derecho Parlamentario. Escrito con lenguaje sencillo facilita la comprensión para aquellos que bien por interés personal o profesional se acerquen por primera vez a esta materia. Al mismo tiempo, no rehúye las cuestiones doctrinales de mayor complejidad que lo ha convertido en un estupendo manual de consulta para los aplicadores del derecho parlamentario por lo que cabe felicitarnos por la nueva edición y sus actualizaciones que nos permiten decir que el lector tiene en sus manos un libro vivo, un clásico renovado.