

Fernández-Fontecha Torres, Manuel:
Teoría y Jurisprudencia parlamentaria
(Un estudio de Teoría y Jurisprudencia
Constitucional sobre el Parlamento)
Cortes Generales, 2013, 295 pp.

El libro que tengo la oportunidad de comentar es un ejemplo más de la calidad científica de su autor y de su dilatada carrera profesional como Letrado de las Cortes Generales. Manuel Fernández-Fontecha ha desempeñado su carrera profesional en el Congreso de los Diputados y en el Senado, y es, sin lugar a dudas, una persona de una altura intelectual que tiene su reflejo en su ya abundante obra científica.

La obra está estructurada en catorce capítulos, a los que se añaden dos últimos de alta utilidad práctica en los que se incluyen índices de sentencias en materia parlamentaria. No obstante, a efectos de este comentario, voy a dividir la obra en cuatro partes: una primera parte introductoria, una segunda concerniente a la institución parlamentaria y a la doctrina de los *interna corporis acta*, una tercera que analiza las funciones del Parlamento, y una última de contenido heterogéneo que luego se detallará.

Lo primero a destacar y que es un fiel reflejo del contenido de la obra, es el título de la misma. Su denominación es Teoría y Jurisprudencia parlamentaria, y su subtítulo añade un grado de explicación “Un Estudio de Teoría y Jurisprudencia Constitucional sobre el Parlamento” Y es que es así. Quien se quiera acercar a este libro como una mera compilación de jurisprudencia constitucional sobre la institución parlamentaria en España, se estará equivocando gravemente. La gran virtud de este libro es que parte de una estructura muy similar en todos los capítulos que trasciende al Derecho Positivo, si se me permite esta expresión como inclusiva de la jurisprudencia constitucional, que entiendo que sí a la vista del artículo 164 de nuestra Constitución. Efectivamente en muchos

★ Letrado de las Cortes Generales.

capítulos lo que se le brinda al lector es una ubicación histórica, o más bien histórico-política, dejando traslucir el profundo conocimiento que el autor tiene de la teoría política clásica y de la filosofía del Derecho. Solamente cuando se han dado esos pasos es cuando se sirve de la argumentación o de la crítica a la jurisprudencia constitucional para cerrar el círculo explicativo. A ello, se añade, sirviéndome —no lo niego— de mi conocimiento personal del autor, unos más que sólidos conocimientos de la jurisprudencia y teorías comparadas, con una notable presencia del mundo anglosajón, y más concretamente de la jurisprudencia norteamericana por la que el autor siente una profunda admiración.

La primera parte del libro, en la división que me he permitido realizar, está compuesta por su capítulo introductorio. Es quizá el más largo y complejo y puede llevar al lector a pensar que la obra que tiene entre manos no responde a unos esquemas clásicos de lo que del título de la obra se pudiera deducir. El capítulo se presenta como una introducción general a un estudio sobre el Parlamento. La realidad, para bien, es que la obra va mucho más allá y supone una verdadera Teoría de la Constitución. Se trata de una suerte de acercamiento concéntrico hasta llegar a un núcleo que sería la institución parlamentaria. Ese acercamiento lo hace además, como ya se ha apuntado, con base en dos esquemas diferentes en metodología y contenido, como son el europeo y el norteamericano.

El autor parte de la defensa del Derecho parlamentario como una rama del Derecho Constitucional y la posterior consideración de este como una verdadera Ciencia. Sostiene que el Derecho Constitucional parte de una Constitución con un contenido cierto y determinado: separación de poderes y derechos y libertades, que son verdadero fundamento de la Ciencia del Derecho Constitucional. Esto último le permite precisamente mostrarse crítico con la doctrina formalista, personalizada en la figura de Kelsen, y con el positivismo y normativismo extremos basados en un esquema lógico de un sistema de fuentes. En este sentido el autor demuestra cómo esa etapa se ha visto superada sobre la base de la inevitable existencia de proposiciones éticas. En realidad no es, añadido, sino un reflejo de la clásica dicotomía que ha acompañado durante siglos a la filosofía jurídica entre positivismo y naturalismo. El siguiente paso lo centra el autor en la conocida consideración racional-normativa de los textos constitucionales, verdadera base y sustento de la eficacia jurídica de estos y que es una consecuencia de su aceptación como fundamento del orden social; idea que subraya el autor como esencial por cuanto de ella emana cualquier otra consideración o calificativo que pueda acompañar a una Constitución.

La segunda parte de este capítulo introductorio la dedica Manuel Fernández-Fontecha a un sólido estudio de la teoría de la representación, idea genial —cabe añadir— que permite una ordenación adecuada de la voluntad del pueblo soberano. El autor hace un repaso de los vaivenes y vicisitudes que a lo largo de la Historia ha sufrido esta teoría. Subraya las principales aportaciones de la filosofía política, del uso de categorías de otras disciplinas jurídicas para

poder explicarla y, en fin, su vinculación al concepto de Constitución y cómo aquélla, la teoría de la representación, contribuyó a la legitimación de ésta, la Constitución. Termina esta parte con una explicación de la conexión entre la teoría de la representación y la democracia, basada en criterios materiales y no estrictamente formales. Cierra el capítulo introductorio con un estudio de los criterios axiológicos tradicionales y su aplicabilidad al Derecho parlamentario en cuanto que rama del Derecho Constitucional. Pero lo combina con un brillante estudio de teorías “más modernas” como la presunción de constitucionalidad de Thayer, la doctrina de la tentación antimayoritaria de Bickel, las aportaciones estructurales de Charles Black y las tesis de Weschler y Perry.

Reitero lo dicho anteriormente en cuanto a que este capítulo introductorio no es un mero estudio preliminar de la institución parlamentaria. Va más allá. Es una combinación de filosofía política, filosofía jurídica y teoría del Estado que deviene en un verdadero ensayo sobre el concepto de Constitución. Sin duda, este capítulo introductorio, por sí mismo, merecería una, breve si se quiere, monografía.

La segunda parte del libro está compuesta en gran medida por un capítulo que arranca con una defensa férrea de la necesidad de la institución parlamentaria, de mayor validez si cabe en los tiempos actuales donde hay llamadas continuas a la desaparición de la misma sin alternativas creíbles. Y además lo hace sobre la base de una exigencia a esa institución que une lo material a lo formal, es decir, que no vale solamente con articular mecanismos que canalicen la representación sino que dichos mecanismos han de reunir unos requisitos acordes con los valores democráticos. En definitiva, permítaseme la expresión coloquial, un Parlamento real es Parlamento o no es. En este capítulo es donde también se trata el Derecho parlamentario y un estudio de sus principales características que además las presenta “en cascada”. Se trata de un Derecho estatutario en cuanto que está referido a un órgano determinado; lo que a su vez conlleva que el Reglamento de la Cámara sea su fuente principal, basado en el principio competencial y no en el clásico principio jerárquico consustancial al concepto de ordenamiento jurídico más clásico. Ello sin perjuicio del sometimiento directo a la Constitución en cuanto que texto sobre cuya normatividad, artículo 9.1 de la Constitución, ya no se discute. Además es un Derecho con un contenido mínimo porque, conectando con lo que anteriormente apuntaba el autor, un verdadero Parlamento debe tener unas características mínimas y desempeñar un conjunto mínimo de funciones. Termina su caracterización del Derecho parlamentario señalando que es verdadero Derecho. A ello añade que es norma jurídica que reúne las características propias del triángulo definitorio del Derecho: validez, eficacia y obligatoriedad. Este capítulo lo termina con una referencia a la teoría de la separación de poderes que defiende como una necesidad ontológico-política, y a una de las vertientes derivadas de la misma: la autonomía reglamentaria de la Cámara. Esta se sustenta en la citada concepción estatutaria y tiene como finalidad permitir el libre debate consustancial a

la institución parlamentaria. En fin, lo termina con una referencia al sistema de fuentes del Derecho parlamentario que no es distinto de otros salvo por particularidades que explica con detalle. Dentro de este punto invito al lector a leer las interesantes reflexiones sobre la “fuente” más aplicada del Derecho Parlamentario: el precedente, que ha de tener y tiene sus límites, respaldados por la jurisprudencia constitucional.

Esta parte de la obra se completa con un capítulo que responde a la vez a la calificación de breve, clarificador y, sobre todo, sustancial. Se trata de un sucinto pero ajustado repaso al devenir jurisprudencial respecto a la doctrina de los denominados *interna corporis acta*. Como explica el autor, esta doctrina excluye en sus términos la posibilidad de un control externo de los actos del Parlamento. Como en tantos otros capítulos, y es muy de agradecer, el autor explica los fundamentos u orígenes históricos de la doctrina. Critica motivadamente la sustentación de la doctrina con base en la independencia y reconoce cierta virtualidad sin embargo a la basada en la invasión competencial y en la ausencia de parámetros para el enjuiciamiento. En este sentido señala cómo el Tribunal Constitucional acogió originariamente la doctrina del agotamiento interno de los actos hasta llegar a lo que el autor califica de *leading case*, la famosa Sentencia 118/1988 que recogió una doctrina vital consistente en que si se producía una afectación a los derechos fundamentales, el acto quedaba fuera de los *interna corporis*.

Se llega así a la parte central de la obra que está formada por los seis capítulos referidos a las funciones que tiene que desempeñar el Parlamento y que como recuerda el autor está estrechamente vinculada a la representación política, por cuanto el Parlamento desempeña sus funciones pensando en todo el pueblo. Fernández-Fontecha realiza, una vez más, una férrea defensa de la institución parlamentaria como vía por la que se produce, gracias a la teoría de la representación, una juridificación de la voluntad popular. En conexión con esta idea, critica a quienes acusan al Parlamento de ser una suerte de caja de resonancia o representación teatral de decisiones externas. Además, sostiene que la cláusula de cierre del artículo 66 de la Constitución, concerniente a las “otras” funciones que pueden desempeñar el Parlamento, es atributiva de las facultades necesarias para desempeñar las funciones explícitas, solamente las que sean precisas y guarden una homogeneidad con la competencia principal; y además no pueden derivar en un modelo alternativo a las competencias explícitas.

Respecto a la función legislativa, el autor no se limita solamente a las cuestiones procedimentales. El autor entra en una honda reflexión filosófica y constitucional sobre qué es la ley, cuál es su naturaleza, cuál su contenido y cuáles sus límites, invocando complejidades como el concepto de reserva, el Decreto-ley como fuente, la relación de la ley con la Constitución, la ley en el tiempo o la doctrina de la inconstitucionalidad por omisión. Y, como se ha dicho, todos estos problemas los analiza desde un punto de vista teórico pero con una visión práctica y un apoyo en la jurisprudencia constitucional más

relevante en cada cuestión. Lógicamente en una obra dedicada a la institución parlamentaria, no olvida los aspectos procedimentales vinculados a la función legislativa, repasando de manera sucinta tanto el procedimiento general como los procedimientos especiales en lectura única y de urgencia. La parte concerniente a la función legislativa la termina con tres cuestiones del máximo interés: los vicios del procedimiento (causa detonante de la presentación de alegaciones por las Cortes Generales en los procesos de inconstitucionalidad), el derecho de enmienda, incluyendo los movimientos pendulares de nuestro Tribunal Constitucional respecto al criterio de la congruencia, y el derecho al ejercicio de la iniciativa legislativa. Seguidamente y para cerrar el capítulo, Fernández-Fontecha trata la función presupuestaria, reconociendo que es altamente discutible su diferenciación de la función legislativa más allá de su canalización con base en un procedimiento especial.

En el siguiente capítulo estudia sucintamente la función de autorización e materia de tratados y convenios internacionales limitándose a recordar la doctrina de la distinción anglosajona entre acuerdos y tratados y el diferente papel que corresponde al Parlamento en uno y otro caso. A continuación trata la función de control donde comienza con una compleja cuestión cual es la de delimitar el concepto de control. En este sentido recuerda que emana de los derechos del parlamentario, que el control está orientado hacia un fin y que se manifiesta en diversas técnicas como las solicitudes de información, las preguntas, las interpelaciones, las proposiciones no de ley, las mociones consecuencia de interpelación, la presentación de informes o planes del gobierno y las solicitudes de comparecencia de miembros del gobierno o altos cargos de la administración. Merece en este punto sean subrayadas las reflexiones que el autor realiza concernientes a incardinar las proposiciones no de ley y las mociones en esta categoría o en la función de *indirizzo politico* y cómo conecta esta cuestión con un tema que ha tenido gran actualidad en algún momento como es la cuestión de su naturaleza o no vinculante así como de los efectos jurídicos y su posible control judicial. El autor desarrolla algunas de las polémicas concernientes a todas estas técnicas, particularmente en lo concerniente a las solicitudes de comparecencia y los límites a las funciones de calificación que tiene la Mesa respecto a las mismas, cuestión que aprovecha para repasar la doctrina constitucional respecto a la famosa frase del “examen liminar de las iniciativas”. También en el núcleo central del libro está un breve capítulo concerniente al control de nombramientos de otros órganos y la función de inspección.

También breve pero de enorme riqueza en cuanto a su contenido, es el capítulo que dedica Fernández-Fontecha a las funciones relacionadas con el Título II de la Constitución, donde hay una reflexión previa sobre la naturaleza de la Corona que demuestra los vastos conocimientos del autor respecto a esta materia, sobre la que es coautor de uno de los libros más sólidos escritos en España. El autor sitúa estas funciones como una función de intervención, único paraguas bajo el que cabe ubicar todas las funciones que tienen las Cortes en el

citado título; o el planteamiento que hace del debate existente respecto a qué tipo de ley orgánica se está refiriendo la Constitución como vía de expresión de la voluntad de las Cortes Generales.

Breves son también los capítulos referidos a la función de otorgamiento y retirada de la confianza, reforma constitucional y estados de excepción. Queda mencionar en este último supuesto como el autor defiende la tesis, bien argumentada, de que contrariamente a las expresiones más utilizadas, en este último caso la función de las Cámaras no es de mera autorización sino que tiene un contenido regulador o normativo.

Así como la parte central de la obra está enfocada a las funciones, el contenido de la parte final es más heterogéneo. Comienza con una referencia a los conceptos de inviolabilidad de las cámaras y de sus miembros, la inmunidad y una referencia a la vasta doctrina sobre el estatuto de los grupos parlamentarios en tanto que sujetos principales de la actividad parlamentaria. En estas materias, además de mostrar una vez más —y no me canso de subrayarlo— sus sólidos conocimientos históricos, remontándose a los orígenes de las prerrogativas en el origen del parlamentarismo, Manuel Fernández-Fontecha hace un profundo repaso de la abundante jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional sobre la inviolabilidad e inmunidad parlamentarias, su verdadero fundamento y naturaleza, o la relevante doctrina de la motivación como punto de inflexión determinante de la verdadera naturaleza de la inmunidad parlamentaria. De similar abundancia es la doctrina del Tribunal Constitucional sobre los Grupos parlamentarios, aunque es tratada muy sucintamente por el autor tanto en la polémica que siempre rodea su creación, particularmente en el supuesto extraordinario de no llegar al mínimo exigido; como en lo que concierne a su naturaleza jurídica, estrechamente vinculada al partido político pero distinto de este. Merece la pena leer los párrafos referidos a la catalogación del Grupo parlamentario como una unión de hecho sin personalidad jurídica. Los mismos permiten apreciar, sin lugar a dudas, la solidez jurídica (pública y privada) del autor de esta obra y su visión completa del Derecho como Ciencia. Esto le permite la aplicación de categorías jurídicas de otras ramas del Derecho al análisis de la institución parlamentaria.

El siguiente capítulo está referido a los órganos de las Cámaras o más concretamente a las proyecciones de la autonomía organizativa de las mismas. Argumenta el autor los límites a esa capacidad, que radican exclusivamente en la Constitución. Distingue al respecto entre lo que denomina planta política y planta administrativa. En el plano político repasa las características de la Mesa y de la Junta de Portavoces, recordando que la Mesa no es un mero órgano de distribución de documentos, sino un verdadero órgano de gobierno. En los límites de la Constitución sitúa también el sistema de trabajo de la Cámara y fundamentalmente el sistema de comisiones y la diputación permanente, descendiendo al reglamento de la cámara la referencia a las ponencias.

En línea con lo organizativo está el capítulo que dedica a las disposiciones generales de funcionamiento de las cámaras. Se trata de una de esas cuestiones del Derecho parlamentario a la que no se han dedicado muchas reflexiones. En este punto el autor trata la sesión o reunión (en función del órgano al que uno se refiera) y recuerda que la misma tiene una serie de condicionantes para que se puedan utilizar esos términos de una manera correcta desde el punto de vista jurídico. Dichos condicionantes son el cumplimiento de las normas constitucionales y reglamentarias. Es decir hay unas formalidades que cumplir. Lo mismo cabe decir respecto a los conceptos temporales en los que se incluye la legislatura, el periodo de sesiones y las sesiones propiamente dichas. En el seno de esta cuestión, y dando muestra de nuevo de la importancia que el autor otorga a las formalidades, destaca la referencia o el tratamiento a la convocatoria, el orden del día y el quorum. Trata cuestiones como la capacidad de influencia en el orden del día de la Junta de Portavoces por la vía positiva, pero sobre todo, por la negativa, en cuanto a la facultad de exclusión de un asunto que cumpla todos los requisitos de admisión. Termina el citado capítulo con una explicación del debate, cuya libertad, reitera, es consustancial a un Parlamento democrático que, como se ha dicho ya en varias ocasiones, es el único Parlamento que merece dicho nombre. De dicho principio se deriva la preferencia por la publicidad en el debate y los mecanismos de que se dispone para garantizar el orden en el seno del mismo, tales como las llamadas a la cuestión, las llamadas al orden, las mociones incidentales y, en general, el poder disciplinario destinado a mantener el orden en la Cámara.

El siguiente capítulo hace referencia a las vías de recursos y más que atender a una cuestión estrictamente parlamentaria, lo que supone es un repaso muy cualificado al papel central que cumple el Tribunal Constitucional en defensa de un ordenamiento jurídico. Termina su obra, más allá de los capítulos anejos, con una breve reflexión sobre la caducidad de los asuntos parlamentarios con motivo de la terminación de una legislatura y en qué media puede estar un Parlamento vinculado por sus propios actos. En realidad el capítulo deriva en un sucinto y breve análisis de la categoría del acto parlamentario, recurriendo para su análisis al interesante paralelismo, coincidente o no, con el acto administrativo.

La obra se cierra en su versión impresa con un capítulo que resulta, qué duda cabe, sumamente útil. Se trata de un índice de jurisprudencia constitucional parlamentaria que a su vez está plasmado bajo una triple división: cronológica, por artículos de la Constitución y por materias. Cabe señalar sin embargo que la versión electrónica incluye también las sentencias y autos dictados por el Tribunal Constitucional en materia parlamentaria.

La obra en definitiva que he tenido entre manos es, como se decía al principio, un verdadero compendio de teoría y jurisprudencia parlamentaria. Probablemente no es una obra apta para no iniciados en la materia. Sin lugar a dudas se trata de un libro destinado a un lector con una base de filosofía política y de conocimientos jurídico-parlamentarios. Ahora bien, para quien

reúna esos requisitos supone un compendio difícil de superar. En cerca de trescientas páginas podemos hacer un repaso a los fundamentos de la institución parlamentaria y del Derecho parlamentario, y acercarnos a algunas de sus problemáticas en los últimos años, muchas de las cuales siguen gozando de gran actualidad. Se trata además de una férrea defensa del Parlamento como institución que refleja la democracia representativa. Frente a la tan recurrente frase de la crisis del Parlamento, esta obra te hace recordar la importancia que tiene el respeto a las instituciones explicándote el porqué de su existencia, de sus funciones y de su forma de organizarse.