



FUNDAMENTOS DE DERECHO PARLAMENTARIO ESPAÑOL (Recensión)

Marco Fernández Gutiérrez

Junta General del Principado de Asturias

Cómo citar / Nola aipatu: Fernández Gutiérrez, M. (2023). Sanz Pérez, A. L. Fundamentos de derecho parlamentario español. Madrid: Colex, 2023. *Legebiltzarreko Aldizkaria - LEGAL - Revista del Parlamento Vasco*, 4: 198-202
<https://doi.org/10.47984/legal.2023.005>

SANZ PÉREZ, A. L.

Fundamentos de derecho
parlamentario español.

Madrid: Colex, 2023

628 p.

El libro objeto de la presente recensión se presenta ante los lectores como un análisis totalizador de la vida parlamentaria española. Su autor, Ángel Luis Sanz Pérez, afronta este reto desde una atalaya inmejorable: su doble condición de letrado mayor del Parlamento de Cantabria y de profesor asociado de Derecho constitucional de la Universidad de Cantabria. Estos rasgos profesionales se convierten en condición necesaria para llevar a buen puerto un texto que trata de aunar teoría y práctica parlamentaria, pues solo así, mediante ambos factores, se hace posible conocer el funcionamiento del Parlamento y levantar el velo de la institución democrática por antonomasia.

El libro aporta no solo un conocimiento teórico-práctico enciclopédico sobre las diecinueve cámaras legislativas españolas, pues, en una visión global del fenómeno parlamentario, acertadamente se ha incorporado a la realidad estatal de las Cortes Generales las realidades autonómicas de las diecisiete cámaras territoriales, sino que también aporta oportuna y serena reflexión, con sincera opinión sobre los aciertos y los errores cometidos en el devenir de las cámaras. Esta es, quizás, una de las mayores virtudes del autor, pues con inteligente valentía se atreve a proponer soluciones y remedios con los que afrontar muchos de los déficits y problemas del Parlamento contemporáneo, tan necesario esto para afrontar la permanente crisis de la democracia parlamentaria. Todo ello aderezado, además, con información, cuando procede, del Derecho comparado, así como referencia y cita de la jurisprudencia aplicable, en particular del Tribunal Constitucional.

Estos *Fundamentos de Derecho Parlamentario Español* vienen a tratar de cubrir un hueco en el saber parlamentario español, que, aunque extenso y prolijo, no huérfano de extraordinarias aportaciones¹, necesitaba de una monografía que, superado casi el



1 Algunos con cierto carácter sistemático y general (Santaolalla López, F., *Derecho parlamentario español*), otros centrados en una u otra Cámara (Arce Janáriz, A., *Teoría y Práctica de la Junta General del Principado de Asturias*) o en una o varias funciones parlamentarias (García-Escudero Márquez, P., *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*; Gómez Lugo, Y., *Los Procedimientos legislativos especiales en las Cortes Generales*) y, en fin, otros de naturaleza más ensayística (Astarloa Huarte-Mendicoa, I., *El Parlamento moderno. Importancia, descrédito y cambio*; Tudela Aranda, J., *El Parlamento necesario: Parlamento y democracia en el siglo XXI*).

primer cuarto del siglo XXI, se convirtiera, por su sistematicidad y actualidad, en un libro de referencia en la materia.

A la vista de lo anterior, y sin perjuicio del análisis más pormenorizado que prosigue, lo cierto es que es este un texto imprescindible para todas aquellas personas que deben manejar en su día a día el Derecho parlamentario. Árido, sí, para el profano, por su detalle, exhaustividad y amplitud, pero son precisamente estas las notas que permiten adquirir, a través de su lectura, un conocimiento profundo y de conjunto de la vida parlamentaria.

La monografía, de 628 páginas, se estructura a través de cinco grandes capítulos, “Fundamentos”, cada uno de ellos, siguiendo la definición dada por el Diccionario de la Real Academia Española, a modo de “principio y cimiento en que estriba y sobre el que se apoya algo”. Lo cierto es que cada uno de los epígrafes que conforman estos cinco grandes bloques temáticos serían, por sí mismos, suficientes para tener autonomía propia, si bien el autor ha preferido agruparlos, buscando, y logrando, una mayor unidad y sistematicidad del texto. Estos grandes puntos cardinales abarcan la totalidad de la vida parlamentaria, ello desde sus distintas ópticas: qué (*norma*), cuándo (*tiempo*), quién (*sujeto*), dónde (*organización*) y cómo y para qué (*funciones*).

El primer capítulo, “Fundamento normativo: el Derecho parlamentario”, aborda, principalmente, el sistema de fuentes del ordenamiento parlamentario, describiendo con notable precisión sus distintos tipos, tanto escritas como no escritas, pero deteniéndose, en particular, en la figura del Reglamento parlamentario, señalándose, al respecto, que, ante la dificultad de aplicar las categorías jurídicas de la teoría general del Derecho, lo más razonable sería destacar que el “rasgo más característico que los reglamentos parlamentarios y relevante a los efectos de la naturaleza jurídica y el que más confusión introduce es seguramente que, siendo actos normativos del Parlamento, no son actos legislativos”. Debe destacarse, además de la propuesta sobre expandir los horizontes del Derecho parlamentario en cuanto saber jurídico autónomo, una idea nuclear que se observa y se defiende a lo largo de toda la obra, pero en particular en este capítulo: la centralidad de la minoría política en la vida parlamentaria y la importancia y finalidad del Derecho parlamentario en su protección. El pluralismo político es, así, consustancial al Parlamento y axioma definidor para el Derecho, que debe ser entendido, entonces, como un Derecho de libertad, transparente y flexible, que garantiza y apoya la división de poderes.

En relación, por ejemplo, con la cuestión acerca de la aplicabilidad de los preceptos constitucionales a las asambleas legislativas, señala el autor que “una cosa es que la regulación constitucional de las Cortes Generales no sirva como límite ni como fundamento [...] y otra bien diferente es que pueda ser utilizada esta regulación muchas veces, y así lo es *de facto*, como parámetro interpretativo”. También ciertamente interesante sus reflexiones acerca de la extensión de la reserva reglamentaria, al afirmar que es “inapropiado y de dudosa constitucionalidad que, a través de la ley, se regulen

materias objeto de reserva reglamentaria”, poniendo como ejemplo las leyes autonómicas del presidente del Principado de Asturias y de Cataluña en tanto que “regulan cuestiones intrínsecamente reglamentarias como la orientación e impulso de la acción política, la moción de censura, la cuestión de confianza y ‘otras formas de control’”.

A continuación, el segundo capítulo, “Fundamento temporal: inicio y fin de la vida del Parlamento”, pivota en torno a la noción de legislatura, que se ordena temporalmente a través de la constitución y disolución parlamentaria, si bien el autor añade, además, el examen de los sistemas electorales y de la Administración electoral, antecedente ello necesario para la conformación de las cámaras y excepcional ejemplo de una arquitectura institucional transparente, eficaz y socialmente alabada.

El tercer capítulo, “Fundamento estatutario: estatuto jurídico del Parlamento y de sus miembros”, estudia la posición jurídica del Parlamento, por un lado, y de sus miembros, por otro. El Parlamento ocupa un papel central, sí, pero no absoluto, lo que significa que, dentro de sistema de poderes establecido, goza de autonomía en tanto ausencia de subordinación a otro poder y posibilidad de decidir con libertad, sin más directriz que las establecidas por la Constitución.

Se aborda, luego, el estatuto jurídico del parlamentario, analizando la adquisición, suspensión y pérdida de la condición de tal, las prerrogativas parlamentarias, los derechos y deberes y el régimen disciplinario, también todo ello vinculado al principio de separación de poderes y con fundamento en la primacía parlamentaria, garantizando la libertad del representante individual como requisito imprescindible para el correcto ejercicio de sus funciones y la conformación libre de la voluntad del Parlamento.

Entre las reformas que propone, aquí, el autor, tres son especialmente reseñables: la innecesidad de la presentación de la credencial electoral, por entender que tiene el Parlamento mecanismos suficientes para conocer la identidad de las personas elegidas en el proceso electoral; la supresión del juramento o promesa como condición para adquirir la condición plena de parlamentario, en una aproximación ciertamente práctica y pragmática a una problemática sumamente compleja, pendiente, en estos momentos, de pronunciamiento constitucional; y la deficiente regulación en torno al régimen sancionador que establecen los reglamentos parlamentarios, siendo aconsejable un mayor grado de detalle en las infracciones, las sanciones y el procedimiento, dando así pleno cumplimiento a los principios constitucionales en materia de potestad sancionadora.

Seguidamente, en el cuarto capítulo, “Fundamento orgánico: la organización del Parlamento”, comienza el autor poniendo de relieve la importancia de la dinámica partidista en la vida parlamentaria, con las afecciones que esto ocasiona en la autonomía parlamentaria y en el régimen jurídico de los parlamentarios. Se señala, además, la dificultad en la elaboración de una teoría general sobre los órganos parlamentarios, por la propia ductilidad del Parlamento y su organización, si bien es cierto que, luego, la exposición que se realiza sigue la clásica distinción entre órganos de gobierno y órganos

funcionales, dejando, para el final del capítulo, la organización política del Parlamento en torno a los grupos parlamentarios y la organización técnica a través de la Administración parlamentaria. La significación actual, la regulación normativa y el examen de las funciones y del funcionamiento interno son las cuestiones que se abordan para cada uno de los órganos parlamentarios, así como para los grupos parlamentarios.

Por otra parte, respecto de la Administración parlamentaria, se afirma su necesidad en el Parlamento contemporáneo, en tanto proporciona seguridad y garantiza su independencia y el más adecuado ejercicio de sus funciones, ello necesario para salvaguardar el respeto al pluralismo político y a las minorías parlamentarias. Se examina, en particular, la figura de los letrados mayores o secretarios generales y de los letrados, resaltando, además de las funciones de unos y otros, su particular “posición parlamentaria nuclear”, garantía de la continuidad en el desarrollo de la institución parlamentaria, en particular a través y entre legislaturas.

Por último, el quinto capítulo, “Fundamento funcional: las funciones del Parlamento”, aborda el quehacer parlamentario a través de sus múltiples manifestaciones, si bien se comienza con una reseñable defensa del Parlamento como elemento esencial y central en la forma de gobierno parlamentaria. Tal y como señala el autor, en esta forma de gobierno, por más que algunos olviden o quieran olvidar, el Parlamento es “irrenunciable”: se impone su actividad y se impone la democracia representativa.

El capítulo examina cuatro grandes cuestiones en torno a las funciones parlamentarias: el control parlamentario, la función legislativa, la ley de presupuestos y la técnica legislativa. Aunque se presentan con notable detalle y sistematicidad las funciones idiosincráticas del Parlamento, quizás se echa en falta una brevísima referencia al resto de funciones parlamentarias, ciertamente no características de la institución, pero sí algunas de rabiosa actualidad, como, por ejemplo, las designaciones parlamentarias.

Respecto de la primera de las funciones analizadas, señala el autor su naturaleza catalizadora, por ser casi una “metafunción” presente en todas y cada una de las actuaciones del Parlamento. Se estudia, además de su naturaleza general, sus concretas manifestaciones, es decir, los mecanismos de otorgamiento y retirada de confianza (investidura, moción de censura y cuestión de confianza), las interpelaciones y preguntas, las mociones y proposiciones no de ley y las informaciones a las cámaras.

A continuación, se aborda la función legislativa, con particular hincapié en la significación actual del binomio ley-parlamento y la crisis del procedimiento parlamentario, así como la exposición de los distintos procedimientos legislativos y sus fases. Respecto de la función económico-presupuestaria, se reseña, especialmente, su valor en la democracia contemporánea, ello sin perjuicio, por supuesto, de su análisis jurídico, destacándose el examen de la iniciativa gubernamental y de la fase de enmiendas, elementos ambos singulares respecto de la función legislativa.

Por último, analiza el autor la cuestión de la técnica legislativa, subrayando su importancia en un constitucionalismo multinivel, en el que son más que necesarios los

controles y la coordinación, coherencia y sistematicidad de la norma proyectada, si bien, como se afirma, procede realizar un pronunciamiento crítico sobre la labor del Tribunal Constitucional en la garantía de la calidad técnica de las normas, a través de un entendimiento excesivamente formalista de la técnica normativa. Se introduce, también, la importante cuestión de la evaluación legislativa, dando cuenta, precisamente, de su ausencia, quizás como consecuencia del uso y abuso del decreto ley, la importancia capital del reglamento administrativo en nuestro sistema de fuentes o la falta de cogobernanza entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Las líneas precedentes dan buena muestra del rigor y exhaustividad de la monografía objeto de recensión. Se trata de un libro no solo útil, sino también necesario y oportuno, porque aportar un conocimiento real sobre el Parlamento supone, en última instancia, acercar esta arcana institución a la ciudadanía. Es cierto que no es una obra militante, pero precisamente en su carácter científico, en su solvencia y rigor académico, en la sagrada distinción entre el ser y el deber ser del Parlamento, está su principal valor. Si el Derecho constitucional es tierra de frontera entre lo jurídico y lo político, entre el derecho y el poder, en la vida parlamentaria no faltan ocasiones en la que facticidad y juridicidad pugnan abiertamente por su primacía. Intentar dotar de la mayor sistematicidad posible al Derecho parlamentario, haciendo que sus conceptos jurídicos se construyan consigo y para sí, defendiendo, con ello, la pretensión de sujetar a normas jurídicas la actuación y la vida parlamentaria, es una condición necesaria para garantizar que el Parlamento contemporáneo cumpla su función y sea ese figurado crisol en que mayoría y minoría se encuentren para entenderse, postergando lo que los separa en beneficio de lo que los une. ♦