

FRANCISCO CAAMAÑO DOMÍNGUEZ: *El Mandato Parlamentario*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Monografías 22. Madrid, 1991, 324 págs.

ISMAEL E. PITARCH

He aquí una pequeña gran obra. Su origen está en la tesis doctoral que el profesor FRANCISCO CAAMAÑO presentó y defendió a finales de 1990 en la Facultad de Derecho de la Universidad de Santiago de Compostela, ante un Tribunal formado por los profesores ISIDRE MOLAS I BATLLORI (Presidente), FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO (Secretario), J. J. GONZÁLEZ ENCINAR, J. A. PORTERO MOLINA y ROBERTO BLANCO VALDÉS.

La doble condición del autor, profesor universitario y asesor del Parlamento de Galicia, se hace patente a lo largo de todo el trabajo. La Universidad aporta el rigor intelectual, el uso y la cita de una amplia bibliografía especializada; el conocimiento, el diálogo, e incluso la polémica, con las diversas posiciones doctrinales que analizan la tensión entre la teoría clásica de la representación y el Estado (*democrático*) de partidos, lo que constituye la esencia y el núcleo de la obra y de la preocupación del autor. La capacidad de análisis y de síntesis, la curiosidad intelectual, el rigor de la formación..., revelan un aventajado alumno, que ha tenido en los profesores RAMÓN MAIZ y FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO unos magníficos guías en la aventura intelectual de una investigación académica. El autor ha colaborado a su vez con los Servicios Jurídicos del Parlamento de Galicia: el sentido del análisis jurídico que se hace en la Cámara se trasluce en toda la investigación: el análisis de los problemas y de las posibles soluciones se contrasta con su aplicación y aplicabilidad; se miden las consecuencias que determinadas

vías de análisis podrían generar; se contrastan buenas soluciones teóricas con indeseadas consecuencias prácticas. Quien lea frecuentemente obras de Derecho Constitucional y Parlamentario debe considerar como un elogio esta opinión: el trabajo del doctor CAAMAÑO no es sólo útil para enriquecer el conocimiento y alimentar la inteligencia, sino que permite a legisladores y órganos de calificación, a letrados y asesores jurídicos parlamentarios, fundamentar jurídicamente opiniones, contrastar aprioris ideológicos o corregir prácticas no siempre ajustadas a derecho. En suma, el libro sirve para la vida parlamentaria. La prudencia del investigador y el respeto a la pluralidad de opiniones políticas entre las que debe moverse el jurista, moderan los juicios técnicos sobre las diversas instituciones e instrumentos parlamentarios y, en general, no se formulan juicios exclusivamente políticos. El autor dedica una atención preferente a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre las cuestiones planteadas, que analiza y comenta con un respeto tan intenso como crítico y contrastado doctrinalmente. Debe destacarse también el profundo conocimiento de la legislación positiva, no sólo de las Cortes Generales, sino también de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas.

La introducción explicita el método que utilizará el autor para abordar el principal problema teórico de la investigación: la teoría de la representación y su relación con el mandato y el status parlamentario. El profesor CAAMAÑO denuncia las limitaciones del «método jurídico» —en contraposición a la escuela histórico-política orlandiana—, y considera al «Derecho Constitucional como el cuadro dentro del cual deben moverse las fuerzas políticas y no como el elemento generativo creador de las mismas. Pasándose, en definitiva, de lo descriptivo a lo reconstructivo, de lo que debe ser aplicado a lo que efectivamente es aplicado» (pág. 21). Para ello se apoya no sólo en el conocimiento y lectura jurídica de la Constitución y la jurisprudencia constitucional, sino también en el análisis del comportamiento político de los sujetos constitucionales y las alteraciones e innovaciones normativas y procedimentales que convencionalmente, o por su propio devenir, se producen. Su hipótesis de partida y posterior conclusión, es que el Mandato Parlamentario y el estatuto parla-

mentario, si bien están constitucionalmente abocados a converger, no se confunden. Se analiza cómo la doctrina tradicional sobre el Mandato Parlamentario, y especialmente la prohibición del «mandato imperativo», es modulada en los modernos Estados (*constitucionales o democráticos*) de partidos; se determina el significado de la representación democrática y el engarce con los agentes de la representación desde una visión dinámica del Mandato Parlamentario.

El Capítulo I —ciertamente el más doctrinal, rico, sugerente y profundo, y por ende el más polémico de toda la obra—, después de analizar los problemas generales que plantea el Mandato Parlamentario y los modelos jurídico-constitucionales de articulación, se dedica a analizar con profundidad y rigor la jurisprudencia constitucional sobre la representación, con el objetivo de determinar cuál sea el concepto de representación que informa y vertebra la Constitución de 1978, y qué posición jurídica del representante debe considerarse como constitucionalmente operativa. Para el autor la relación entre representante-partido y representante-parlamento, desde la doctrina más reciente y rigurosa y, especialmente, desde la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, ya no puede explicarse en términos de prohibición del mandato imperativo, ni desde los *interna corporis*. El concepto constitucionalmente adecuado de la representación, según la lectura que el autor hace de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, es aquel que fundamenta la resistencia constitucional del mandato en la representación democrática, apoyada antes que en la prohibición del mandato imperativo, en el «más valor» de los derechos fundamentales, tal como son definidos en el artículo 23 de nuestra Carta Magna, y considerando los derechos no meramente como declarativos, sino como diseñadores de la estructura básica y fundamental de la representación política. El Tribunal Constitucional protege el mandato representativo, no desde la óptica de la titularidad individual del escaño, sino en tanto en cuanto una lesión o restricción en la representación —sin fundamento legal suficiente y adecuado—, puede repercutir en los representados. El autor se mueve con rigor y soltura en el análisis de las diferentes teorías jurídico-políticas y constitucionales que han analizado la represen-

tación y el Mandato Parlamentario; en la mayoría de las ocasiones no olvida señalar las concomitancias o consecuencias político-sociales –e incluso de clase–, que hay detrás de cada una de las opciones y aprioris ideológicos, o de los distintos *mitos y convenciones* sobre la representación. El compromiso entre estatalidad y democracia; la tensión entre el concepto tradicional-liberal de la representación política y Mandato Parlamentario, y la práctica de la democracia contemporánea; el lugar y función que ocupan, o deberían ocupar, los partidos en el Estado (*representativo*) de partidos; la agonía entre independencia del parlamentario y disciplina de partido, se contemplan desde la jurisprudencia constitucional, ordenada por el autor desde una gran simpatía por las ideas kelsenianas de representación política y democracia parlamentaria.

Ciertamente, las tesis del profesor CAAMAÑO no serán recibidas pacíficamente; el difícil y armónico equilibrio que ha logrado, apoyado en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, a muchos les parecerá excesivo desde la dogmática jurídico-liberal, y a unos pocos excesivamente tímido por no llegar siempre hasta el final en todas las consecuencias. En cualquier caso, debe señalarse el rigor de la construcción teórica, el profundo conocimiento de las posiciones con las que polemiza, y el valor práctico de la teoría formulada por contrastar siempre su aplicabilidad o vigencia. Actualmente, la definición del Mandato Parlamentario, con unas Cortes Generales bicamerales y 17 Parlamentos de Comunidades Autónomas, ha dejado de ser un teorema o una idea perdida en el *topos uranos*, para devenir una de las primeras –cronológicamente– y más importantes zonas problemáticas, y de problemas prácticos, de la vida parlamentaria, en el momento constitutivo de las Asambleas.

El Capítulo II analiza la adquisición del Mandato Parlamentario; se dedica una mayor y más detenida atención a la adquisición por designación popular, centrándose, por una parte, en los controles parlamentarios de incorporación al órgano –especialmente en el significado y los límites del acatamiento a la Constitución–, y por otra, en el derecho de sufragio pasivo y las incompatibilidades parlamentarias; un segundo apartado se destina al

análisis de la adquisición de la condición de parlamentario –más propiamente de senador–, por designación de las Asambleas de las Comunidades Autónomas. El Capítulo III analiza la suspensión del Mandato Parlamentario; la investigación está precedida por un análisis terminológico que ordena y juridifica prácticas parlamentarias desafortunadas y confusiones procedimentales, derivadas de imperfecciones técnicas de los textos legales y reglamentarios que esconden, a veces, tanto un mal entender la figura de la suspensión, cuanto una deficiente regulación positiva; después, el autor analiza el régimen jurídico de la suspensión en el vigente Derecho Parlamentario, centrándose fundamentalmente en la normativa de las Cortes Generales, y refiriéndose también más tangencialmente a los Parlamentos de las Comunidades Autónomas. El Capítulo IV se refiere al fin o terminación del Mandato Parlamentario; estudia los modos colectivos o plurales y los individuales o singulares. El Capítulo V analiza la prórroga del Mandato Parlamentario; se contraponen, como sistemas para garantizar la continuidad institucional del Parlamento, el sistema de garantía subjetiva o *prorrogatio*, al sistema de garantía institucional o de Diputación Permanente –o Comisión ultrapermanente, en expresión de LAVILLA RUBIRA, que el autor hace suya–. El libro recoge finalmente la bibliografía citada y la jurisprudencia comentada.

Tras este breve repaso al hilo de la estructura de la obra, conviene reiterar su doble interés y utilidad. Si antes se han subrayado los aspectos académicos e intelectuales (análisis de la teoría de la representación en el Estado [*democrático o constitucional*] de partidos y el «más valor» de los derechos fundamentales, amén de un sinfín de sugerencias fecundas), conviene ahora explicitar la utilidad que para la vida y la práctica parlamentaria pueden tener algunas de las sugerencias o propuestas que el autor hace cuando analiza, o critica, la regulación positiva existente. En este sentido, interesa destacar especialmente la crítica que, en el Capítulo III.2 y 3, hace a la regulación reglamentaria de la suspensión del Mandato Parlamentario; resultaría muy prudente, fortalecería la seguridad jurídica y las garantías del representante, incorporar al procedimiento previsto en la mayoría de los reglamentos la oportunidad de que el diputado afectado

por la propuesta de suspensión pudiera intervenir ante la Comisión o la Cámara para fijar su posición, o bien que pudiera hacerlo alguien de su Grupo, en la línea de lo previsto en el Reglamento del Senado (art. 102); convendría que los Reglamentos parlamentarios estableciesen una limitación temporal a la suspensión por sanción.

Asimismo el legislador debería tomar buena nota de la incoherencia teórica que el autor denuncia en el Capítulo IV.2.4: la mayoría de los ordenamientos establecen que la sentencia condenatoria firme de inhabilitación absoluta o especial, únicamente comporta la suspensión del Mandato Parlamentario, cuando lo más coherente sería –en la línea de lo determinado en el Reglamento del Senado y el Reglamento del Principado de Asturias–, establecer qué debe comportar la pérdida de la condición parlamentaria y su consiguiente sustitución, en defensa del derecho de los representantes a ser representados, máxime en un contexto de elecciones partidistas en listas cerradas.

Más polémica resultará para muchos la propuesta que formula en el Capítulo IV.3, de considerar el abandono voluntario del partido en el que el candidato se presentó a las elecciones, como una de las causas específicas de inelegibilidad sobrevenida –que, por lo demás, deberían regularse más genéricamente y con mejor técnica jurídica, y no sólo parcialmente como hacen la mayoría de los Reglamentos parlamentarios–. La práctica parlamentaria se decanta unánimemente en sentido contrario: el diputado abandona no sólo el Grupo parlamentario, sino incluso el partido en cuyas listas se presentó a las elecciones, sin sentirse ni jurídicamente, ni moral o políticamente obligado a renunciar al escaño, supuesto que, desde la lectura kelseniana de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el autor condena y rechaza por fundarse en lecturas caducas de la representación, que no tienen en cuenta ni la primacía de la representación, ni la existencia del Estado (*democrático o constitucional*) de partidos, y que denuncia como contrario a los principios de fidelidad al compromiso electoral y de lealtad democrática (págs. 270-279). Asimismo, si bien muchos compartirán la dura condena que formula contra las prácticas de transfuguismo, pocos se

atreverán a apoyar sus conclusiones y sus tesis de que el transfuguismo parlamentario, tan frecuente y extendido, llevado, a veces, al paroxismo de sus consecuencias, y al margen absolutamente del partido y del electorado, se apoya en una «legalidad materialmente fraudulenta» (pág. 269).

En cualquier caso, las conclusiones derivan de premisas establecidas rigurosamente por el autor, por más que asusten a muchos. No puede menos que compartirse su afirmación de que «la búsqueda de soluciones intermedias que permitan corregir en lo posible las disfuncionalidades políticas y parlamentarias a que conlleva una aplicación rigurosa y universal de la prohibición del mandato de partido en las democracias actuales, resulta, cada vez, más obligada y decisiva» (pág. 269); soluciones que necesariamente habrán de ir unidas a establecer nuevas y mejores garantías y exigencias para que la estructura y funcionamiento (*reales*) de los partidos políticos sean plena y absolutamente democráticos, en aras de que el Príncipe moderno –nuevo soberano (*absoluto*) de las democracias contemporáneas–, también vea contrapesados sus poderes en un Estado (*constitucional y representativo*) de partidos, especialmente si se postula construir una democracia en profundidad.

La obra está construida rigurosamente, si bien en algunos temas menores denota ciertas contradicciones o juicios apresurados; *ad exemplum*: no se sabe bien porqué debieran prohibirse las candidaturas simultáneas al Congreso de los Diputados y a las Asambleas de las Comunidades Autónomas desde el momento en que la condición de diputado está configurada como causa de incompatibilidad y no como causa de inelegibilidad; las razones, que recoge de otros autores, no parecen suficientes (págs. 167 y 168). La diferente duración del mandato de los senadores que representan a las Comunidades Autónomas en el Senado, y su vinculación a la vida de la Asamblea que los había elegido, en algunos supuestos no es disponible para el legislador autonómico, ni a la opinión doctrinal, como parece insinuar en las págs. 198 a 203 siguiendo a algunos autores, sino que, en algunos Estatutos de Autonomía, viene predeterminada por el legislador estatuyente. El artículo 34.1 del Estatuto de

Autonomía de Cataluña establece directamente la doble vinculación de la duración del mandato senatorial, a la vida del Senado y a la del Parlamento elector «... y cesarán como senadores, aparte de lo dispuesto en esta materia por la Constitución, cuando cesen como diputados»; en el mismo explícito sentido los Estatutos de Autonomía de Baleares –art. 28.1–; Canarias –art. 12.d)–; Cantabria –art. 9.h); la vinculación es indirecta, pero ineludible, en los Estatutos de Andalucía –art. 30.12–; Castilla-León –art. 13.5–; Extremadura –art. 20.d)–; Madrid –art. 14.12–.

Hay además algunas *obiter dicta*, que adolecen de imprecisión, bien por no estar la información del autor suficientemente al día –juramento de la Constitución en los supuestos catalán y vasco–, o bien por ser mal interpretados –el art. 108.6 de la LOREG es de aplicación directa a las Comunidades Autónomas y no meramente supletoria– (pág. 155 y sigs).

Más amigo del diálogo socrático que de la controversia, no considero pertinente incidir en polémicas doctrinales y convertir el texto del autor en pretexto del comentarista; por ello invito al posible lector al diálogo y a la conversación directa con el autor y su obra, con el convencimiento de que resultará gratificado intelectualmente.

La edición de los servicios de las Cortes Generales es muy cuidada y son muy escasas las erratas.

El prólogo del Magistrado y profesor RUBIO LLORENTE, con la finura y agudeza a la que nos tiene acostumbrados, hace las delicias del lector y centra y enriquece la aportación del profesor CAAMAÑO. Recomiendo vivamente que abra y cierre la lectura del libro.

Lo dicho: una pequeña gran obra.