

EL FUTURO DEL MANDATO PARLAMENTARIO. POR DIPUTADOS Y SENADORES DE UNA DEMOCRACIA DEL SIGLO XXI

Jose Luis RUIZ-NAVARRO PINAR
Letrado de las Cortes Generales.

RESUMEN

El mandato representativo, recogido en el artículo 67.2 de la Constitución, se debate entre el derecho de los diputados y senadores a ejercer su función de forma independiente y su deber de lealtad al partido político en cuya lista han sido elegidos. Este difícil equilibrio se ha quebrado, en la mayoría de las ocasiones, a favor del partido que ejerce una férrea disciplina condicionando la acción parlamentaria.

Unas Cámaras del siglo XXI exigen el fortalecimiento del parlamentario individual y que se prestigie su función representativa, buscando un equilibrio entre los legítimos intereses de los partidos políticos por cumplir sus criterios programáticos y el trabajo individual de los parlamentarios. El objetivo de este artículo es describir y destacar algunas medidas que fortalezcan la función de los diputados y senadores y que contribuyan a prestigiar su labor y su relación con los electores.

Palabras clave: Mandato parlamentario, Representación política, Partido político, Funciones de los parlamentarios.

ABSTRACT

The representative mandate of the Members of Parliament, enshrined in article 67(2) of the Constitution, must find a balance between the right of deputies and senators to perform their tasks with independence and their duty of loyalty to the political party on whose ballot they have been elected. This difficult balance has been breached, in most cases, in favor of the party that exercises a strict discipline thus conditioning parliamentary work.

The Chambers of the 21st century demand the strengthening of the role of individual Parliamentarians, seeking a balance between the legitimate interests of the political parties to enforce their programmatic criteria and the individual work of parliamentarians. The objective of this article is to describe and highlight some measures aimed at strengthening the role of deputies and senators and contributing to the prestige of their work and their relation with voters.

Keywords: Parliamentary mandate, Political representation, Political party, role of parliamentarians.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. RECUPERAR LOS VALORES DE LA CONSTITUCIÓN. II. EL MANDATO REPRESENTATIVO. ¿MANDATO PARLAMENTARIO O MANDATO DE PARTIDO?. III. POR UN NUEVO PARLAMENTARISMO. FORTALECER LA FUNCIÓN DEL PARLAMENTARIO INDIVIDUAL

I. INTRODUCCIÓN. RECUPERAR LOS VALORES DE LA CONSTITUCIÓN

La Secretaría General del Congreso de los Diputados ha tenido la brillante idea de editar este número monográfico de la Revista de las Cortes Generales para conmemorar una efeméride importante: el 40 aniversario de la aprobación de nuestra Constitución de 1978.

La Constitución española ha significado la voluntad del pueblo español de situar a nuestro país entre aquellos que disfrutaban de mayor libertad y bienestar. Esta ambición reformista de los españoles es la que ha permitido comprender la evolución de nuestra sociedad desde la Transición que fue capaz de crear un nuevo ordenamiento jurídico, del que la Constitución ha sido su máximo exponente.

En 2014, tuve el honor de coordinar un libro homenaje a Gabriel Cisneros como Ponente constitucional, editado por el Congreso de los Diputados¹. En este libro se recoge un artículo que Cisneros publicó el 7 de diciembre de 1982 que resume de forma admirable la tarea que con tanto éxito abordó la Transición y que culminó con la aprobación de la Constitución cuyo aniversario celebramos.

“El éxito arranca – dice Cisneros – de una situación de hecho. La previa modernización de la sociedad española, factor determinante de nuestro modelo de Transición. Mediada la década de los setenta, se había consolidado en España una densa clase media, fermento sociológico y cultural de una democracia viable. También habían evolucionado las actitudes de los españoles. En la medida que los horizontes de prosperidad, educación e información se ensanchaban, nos fuimos desprendiendo de un complejo secular, nacido de la convicción generalizada respecto de la irremediable decadencia de España, afirmándose nuestra voluntad de equiparación con el resto de los países occidentales y nuestra confianza en conseguirlo. Paralelamente, se modificaban las actitudes políticas y exceptuando minorías extremistas de uno y otro signo, se fue imponiendo la necesidad de converger en un punto de entendimiento que hiciera posible la convivencia de todos en un régimen de libertad.

¹ RUIZ NAVARRO, J. L. y ASTARLOA, I.: *Gabriel Cisneros Laborda, discursos parlamentarios*. Cortes Generales, Madrid, 2014.

En este escenario, asumiendo temporalmente un fuerte protagonismo, el Rey Juan Carlos I utilizó la legalidad vigente en 1975 y los amplísimos poderes que heredaba para satisfacer los crecientes anhelos de libertad de los españoles, propiciando un sistema de reformas conducentes a la legalización del pluralismo político, a la libre elección de un Parlamento representativo, a la formación de un Gobierno democrático y a la aprobación de la Constitución.”

Este fue en síntesis el gran mérito de la Transición y especialmente de la etapa constituyente. La Constitución fue posible porque se asumió por una amplísima mayoría de españoles. Así lo escribe el propio Cisneros en el citado artículo.

“Pudimos hacer la Constitución de la concordia porque previamente estábamos concordes. Pudimos hacer la Constitución de la reconciliación porque previamente nos habíamos reconciliado.

Al lado de este reconocimiento pierde relevancia la denuncia de las tosquedades técnicas de la Constitución, de su impresentable sintaxis, consecuencia de los alambicados consensos itinerantes que jalonaron su redacción. La Constitución española es fruto de un acuerdo interno que intenta resolver, en la tolerancia, tres antinomias históricas: revolución-conservación; república-monarquía; centro-periferia. Porque la Constitución española es la cristalización del sueño adolescente de un grupo de españoles que, cada uno a su manera, y de maneras bien distintas, habíamos intuido, buceando en nuestro corazón y en nuestra historia, la España posible, la España necesaria que ahora acariciamos con los dedos.”

Efectivamente, la búsqueda deliberada del compromiso fruto del espíritu de concordia nacional es el primer rasgo característico de la Constitución del 78.

Un extraordinario anhelo de libertad del pueblo español hizo posible una Carta Magna aceptada por una abrumadora mayoría. Este deseo que ha arraigado profundamente en nuestra sociedad ha producido una gran estabilidad constitucional que adquiere con el tiempo un verdadero valor en sí mismo, como categoría fundamental de nuestra convivencia política.

La generación de la Transición tuvo el valor de hacer frente a su responsabilidad y comprometerse con lo que España necesitaba en aquel

momento histórico. El mejor legado que la Transición ha dejado a la sociedad de nuestros días ha sido la Constitución de 1978.

En este siglo XXI especialmente olvidadizo en el que los vivos reclaman cada vez más espacio, como dice Javier Marías, creo que todos, tanto nosotros como especialmente las jóvenes generaciones que no han vivido este apasionante periodo, tenemos la obligación no solo de conocerlo sino también de mostrar nuestra gratitud a aquellos españoles generosos que hicieron posible la España de la que hoy disfrutamos.

II. EL MANDATO REPRESENTATIVO. ¿MANDATO PARLAMENTARIO O MANDATO DE PARTIDO?

Pero vayamos al tema que nos ocupa, del todo interesante. Los coordinadores de este número de la Revista me han propuesto que mi contribución verse sobre un asunto recurrente en el sistema parlamentario: el mandato representativo de los diputados y senadores, sobre el que existe una permanente controversia recogida en una numerosísima literatura entre el derecho del parlamentario a ejercer su función de forma independiente y su deber de lealtad al partido político por el que ha sido elegido.

El profesor Pedro de Vega² hace una magnífica génesis histórica del mandato representativo. En la sociedad estamental del Medievo, la representación en los parlamentos, construida sobre el derecho privado, estaba fundada en un contrato de mandato vinculante y limitado del representante con el representado. En el mandato imperativo, el parlamentario actúa únicamente en nombre de los electores que le eligen y dentro del ámbito temporal y material que el mandato confería, hasta el extremo de que el representante se obligaba personalmente con sus propios bienes a reparar los perjuicios causados si sobrepasaba los límites del mandato, produciéndose además la revocación del mismo.³

² DE VEGA GARCÍA, P.: *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Editoriales de Derecho Reunidas, EDERSA, Madrid, 1978.

³ Para autores como DUGUIT, L., *Traité de Droit Constitutionnel*, E. de Boccard, Paris, 1928, el concepto de representación en la Edad Media tenía su fundamentación en el Derecho Romano, que se perdió volviendo a resurgir en Inglaterra con la constitución de los primeros Parlamentos.

Fue con Burke en 1783, en su célebre discurso a los electores de Bristol, (“*Commentaries of the Laws of England*”), cuando se establecieron las bases del mandato representativo en el derecho inglés que más tarde se importó al resto de Europa. “Mi distinguido colega –refiriéndose a su contrincante electoral– sostiene que su voluntad debería quedar sometida a vosotros (los electores). Si eso fuera todo, la solución sería sencilla. Si el gobierno fuera una cuestión de voluntad de uno u otro bando, indudablemente, la vuestra debería prevalecer. Pero sucede que el gobierno y la ley son cuestiones de juicio y de razón, no de inclinación. ¿Y qué clase de razón es aquella en la que la determinación precede al debate, donde un conjunto de hombres delibera y otro decide? Presentar una opinión es derecho de todos los hombres: la de los electores es respetable y de peso... Pero unas instrucciones autoritarias, los mandatos imperativos, que el Miembro del Parlamento debe obedecer ciega la convicción de su juicio y su conciencia y son totalmente desconocidas en las leyes de nuestra tierra”.

En Francia, Sieyès⁴ formuló el mandato representativo en base a la doctrina de la soberanía nacional. Lo que importa destacar ahora, es que conforme a esta doctrina, la soberanía no recae sobre los electores que individualmente componen una colectividad, sino que recae sobre la nación en su conjunto. Cuando los revolucionarios franceses se plantean la cuestión de la representación, siempre tuvieron muy en cuenta la doctrina de Montesquieu: “el pueblo es admirable para elegir a aquellos a quienes debe confiar una parte de su autoridad ¿Pero sabe conducir un asunto, conocer los lugares, las ocasiones, los momentos y aprovecharse de ellos? No, no lo sabrá”

Nadie tiene el derecho de ejercer una función soberana. La nación actúa en su conjunto a través de sus representantes, que expresan libremente su voluntad. La Constitución revolucionaria de 1791 prohibió expresamente el mandato imperativo, convirtiéndose desde entonces en una tradición en el Derecho público francés.

⁴ SIEYÈS, E.-J. entiende que toda comunidad tiene necesariamente una voluntad común. “Il faut à la communauté une volonté commune; sans l’unité de volonté elle ne parviendroit point à faire un tout voulant et agissant”. *Qu’est-ce le Tiers état?*. Edición de Roberto Zappeti, Librairie Droz, Genève, 1970.

La crisis del Estado liberal modificará sustancialmente el concepto de mandato representativo debido, según Francisco Fernández Segado⁵, a dos causas principales: por un lado, el sufragio censitario cede a favor del sufragio universal, lo que propicia el acceso a la política de amplios sectores sociales y por otro, la consolidación de los partidos políticos, la representación se entiende como “una respuesta del cuerpo electoral a una política y la confianza concedida a un equipo gubernamental y a un determinado programa de gobierno”

Progresivamente los partidos políticos como consecuencia sobre todo de la implantación de los sistemas electorales proporcionales de listas han ido sustituyendo la voluntad del parlamentario individual por aquella del grupo político por el que se han presentado a los comicios. Vivimos hoy en una democracia parlamentaria de partidos. García Canales⁶ resume lo que llama “la democracia de partidos” en la que se ha difuminado el parlamentario como “representante con personalidad influyente en su circunscripción de las demandas de sus electores”. Esta relación elector/elegido, ha sido sustituida por otra mucho más compleja y diversa: (i) la relación entre el candidato y el partido político, basada en un vínculo de “fidelidad y subordinación” (ii) la relación entre el elector y el partido, ya que este es el que formula y presenta el programa electoral. Este fenómeno se ve reforzado en países como el nuestro que cuentan con sistemas electorales proporcionales de listas cerradas y bloqueadas, en las que la omnipotencia del partido político no tiene ningún contrapeso eficaz. El elector tiene que identificarse con el partido y no con el candidato al que vota y (iii) la relación entre el elector y el líder del partido a cuya candidatura otorga su voto. La evolución del sistema ha llevado a la concentración de la imagen del partido en la figura de su líder. Las elecciones se plantean no como una votación a los candidatos al Parlamento, sino más bien como una preferencia al líder que aspira a presidir el gobierno.

Para algunos constitucionalistas esta democracia de partidos se encuentra justificada ya que garantiza la voluntad del electorado que a la

⁵ FERNÁNDEZ SEGADO, F.: “Partidos políticos: representación parlamentaria e interdicción del mandato imperativo”. En: *Pensamiento Constitucional*, Vol. 2 n° 2, 1995, pp. 29-57, Pontificia Universidad Católica del Perú.

⁶ GARCÍA CANALES, M.: “La huella presidencialista en el constitucionalismo español”. En: *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 44, 1995, pp. 99-127

postre ha votado a un partido político y a su programa electoral y no al diputado que se incluye en una lista que ha confeccionado el propio partido. Así, Caamaño Domínguez y Bastida Freijedo⁷ entienden que la dicotomía, disciplina de partido *versus* mandato representativo de los parlamentarios, debe decantarse en favor de la primera, abogando por lo que denominan un “mandato ideológico” que garantice que la voluntad de los electores, al votar a “un partido, no se vea defraudada por la actuación individual de algunos candidatos electos”. Como dice M. Holgado González⁸, con la doctrina del “mandato ideológico” se quiere justificar que el grupo parlamentario controle el “ejercicio del cargo público, limitando su libertad de actuación.”.

Otros han llegado más lejos, proponiendo la inclusión en nuestra Constitución de una cláusula similar a la prevista en Portugal que establece la pérdida del mandato parlamentario “a quienes se adscriban a un partido político distinto de aquél por el que fueron elegidos”.⁹

Pero nuestra Constitución no cayó en los excesos de la democracia de partidos y consagró la prohibición del mandato imperativo en el artículo 67.2, precepto que ha sido objeto de una sólida construcción doctrinal elaborada por el Tribunal Constitucional en base a garantizar el derecho a representar y a ser representado reconocido en el artículo 23.

El Tribunal Constitucional ha mantenido el concepto liberal de la representación que se articula en sus primeras sentencias, SSTC 5/1983, 10/1983, 16/1983, 20/1983, 28/1983, sobre la base del artículo 23 de la Constitución. Este precepto otorga a los representantes el derecho a par-

⁷ CAAMAÑO RODRÍGUEZ, F.: “El mandato parlamentario” Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993; BASTIDA, F.J.: “Derechos de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos” Revista Española de Derecho Constitucional, nº 21, Madrid, 1987. En concreto. Bastida defiende la pérdida del escaño en caso de abandono del grupo político por el que se presentó el candidato electo, con el argumento de que se quiebra la confianza debida entre este y su partido y consecuentemente su vinculación con sus votantes, que le eligieron en función de un programa electoral al que unió su inclusión en la candidatura.

⁸ HOLGADO GONZÁLEZ, M.: “El estatuto jurídico-político del diputado: entre la lealtad al partido y la lealtad a su electorado”. En: *XIV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España (ACE) celebrado en la Universidad de Deusto, 2016*, con la doctrina del “mandato ideológico”.

⁹ DE ESTEBAN, J.: “El fenómeno español del transfuguismo y la jurisprudencia constitucional”, Revista de Estudios Políticos, nº 70.

ticipar en los asuntos públicos y no al partido político en cuya lista se presentaron a las elecciones. Doctrina reiterada, entre otras, en la STC 31/1993 al señalar que este artículo 23 reconoce que el derecho de los representantes a permanecer en su función depende únicamente de la voluntad de los electores y no de los partidos políticos. Derecho individual que se ha consolidado en una jurisprudencia constante hasta los fallos más recientes, SSTC 155/1014 y 123/2017, que confirman que el mandato libre en virtud de este artículo 67.2 CE supone la exclusión de todo sometimiento jurídico del representante a voluntades políticas ajenas y vinculantes en derecho, que pretendieran disciplinar su proceder, como así mismo cualquier tipo de sujeción a la confianza de sus electores o de las organizaciones o grupos políticos en que se integre o en cuyas listas hubiera concurrido a las elecciones; sujeción que, de llegar a verificarse, serían contrarias a sus derechos al mantenimiento en el cargo y a ejercerlo sin limitaciones ilegítimas (art. 23.2CE). Los vínculos y lealtades de orden político de los miembros de las Cortes Generales son, como es obvio, consustanciales de una democracia representativa en la que los partidos cumplen los cometidos capitales que enuncia el artículo 6 CE, pero es la propia racionalidad de esta forma de gobierno la que impide, precisamente en favor de una representación libre y abierta, que el ordenamiento haga suyos tales compromisos, prestándoles su sanción y convirtiéndolos, de este modo, en imperativos jurídicos. Esto es lo que en definitiva preserva el artículo 67.2 CE para los diputados y senadores.

III. POR UN NUEVO PARLAMENTARISMO. FORTALECER LA FUNCIÓN DEL PARLAMENTARIO INDIVIDUAL

Hoy el mandato parlamentario se debate entre, por un lado, el derecho del diputado a ejercer su función de forma independiente y no sujeto por lo tanto al mandato imperativo y por otro, su deber de lealtad al partido político en cuya lista se ha presentado y ha sido elegido. Este difícil equilibrio se ha quebrado, en la mayoría de las ocasiones, a favor del partido que ejerce una férrea disciplina, condicionando el ejercicio de la acción parlamentaria de sus diputados y senadores y sometiendo sus acciones y votaciones a sistemas de sanciones de dudosa constitucionalidad.

Es cierto que a pesar de la consolidación de nuestro sistema constitucional ha surgido un debate sobre la desafección política de los ciudadanos

fruto, entre otras razones, de una crisis de representación, de una crisis del Parlamento, que, por otra parte, no es nueva.¹⁰

Pero en tiempos recientes se han producido acontecimientos de relevancia política que dan un nuevo perfil a este tema tan recurrente de la crisis del parlamentarismo.

La crisis económica y financiera que hemos padecido los últimos años, ha obligado al Gobierno a adoptar medidas urgentes y trascendentales tanto de política económica como de organización institucional. La crisis ha supuesto un aumento del Poder ejecutivo en detrimento de las funciones legislativas y de control del Parlamento.

Estas circunstancias coadyuvan a que el Parlamento se enfrente a dificultades para tomar decisiones rápidas ante situaciones que requieren respuestas inmediatas. De hecho, el Parlamento parece desbordado cuando los problemas que tiene que resolver se refieren a circunstancias complejas en las que existen divergencias profundas entre los grupos parlamentarios. Y es que los procedimientos parlamentarios necesitan tiempo para llevar a cabo cambios legislativos trascendentes frente a la perentoriedad que requieren determinados asuntos urgentes.¹¹

Para dar solución a un problema económico, el Gobierno apenas si tarda horas para apaciguar a los mercados financieros, como lo ha demostrado el caso del Banco Popular, cuya solución ha sido objeto de recursos tanto ante las instancias nacionales como europeas. La falta de transparencia de este proceso se puso de manifiesto en la comparecencia de la señora Elke König, presidenta de la Junta Única de Resolución, ante la Comisión de investigación sobre la crisis financiera del Congreso de los Diputados negando la información que los parlamentarios solicitaron.

A mayor abundamiento, las elecciones de diciembre de 2015 y junio 2016 han dado lugar a la formación de un nuevo Congreso de los Diputados. De una Cámara baja con dos grandes partidos capaces de formar mayorías durante más de siete lustros, hemos pasado a otra más plural con el surgi-

¹⁰ Ver CHANDERNAGOR, A.: *Un Parlement pour quoi faire*. Gallimard, Paris 1967.

¹¹ Durante la X Legislatura (2012-2016) se ha producido una desmesurada utilización de los decretos leyes con un total de 57.

miento de dos nuevas fuerzas parlamentarias que se disputan el protagonismo político hasta ahora casi monopolizado por los partidos políticos tradicionales.

Además, en 2016 se produjo un hecho inédito en nuestro parlamentarismo. Por primera vez, ningún candidato a Presidente del Gobierno logró la investidura del Congreso, por lo que, conforme a las previsiones constitucionales, se tuvieron que disolver las Cortes y celebrar nuevas elecciones con un resultado sin mayorías suficientes para consolidar una opción de Gobierno. La solución pactada de que el Grupo socialista se abstuviera en la investidura del Presidente del Gobierno, ocasionó que más de una docena de sus diputados se negaran a acatar la disciplina de voto. Y ha provocado que haya resurgido el debate sobre la disciplina de partido y la libertad de voto, el conflicto de lealtades entre la obediencia debida al grupo parlamentario y el voto en conciencia del diputado, garantizado por la Constitución que prohíbe ex artículo 67.2 el mandato imperativo de diputados y senadores.

Y es que el Parlamento existirá solo mientras existan diputados y senadores individuales que lo conformen, ¿O queremos un órgano formado por líderes políticos que votan de forma ponderada sin la presencia de los parlamentarios? Es prioritario el prestigio de nuestras instituciones, lo que supone que se haga verdaderamente efectivo el principio de primacía del Parlamento, como voluntad de “toda la Cámara”, es decir del conjunto de diputados y senadores.

Un Parlamento moderno, un Parlamento del siglo XXI exige el fortalecimiento del papel del parlamentario individual, pues la esencia del mandato representativo y en consecuencia la prohibición del mandato imperativo ha de impedir la excesiva injerencia de los partidos políticos sobre los representantes libremente elegidos por el pueblo.

Existe una creencia muy extendida que nuestro sistema parlamentario necesita ser reformado, pues es excesivamente rígido, reiterativo y monopolizado por los grupos políticos y sus líderes, lo que provoca que se diluya la función del parlamentario individual, que se visualiza, en ocasiones, en un hemiciclo semivacío, para gran escándalo de algunos.

Cuando oigo estos comentarios que critican que el salón de plenos se encuentra casi desierto, me acuerdo de una de las anécdotas que atribuyen a Winston Churchill.

Al concluir la Segunda Guerra mundial, la sede del Parlamento británico, el Palacio de Westminster, se encontraba dañado como consecuencia de los bombardeos alemanes sobre la capital inglesa. Cuando se iba a proceder a su restauración se planteó la posibilidad de ampliar el salón de plenos de la Cámara de los Comunes, que ya resultaba insuficiente para que todos los MP's (Miembros del Parlamento) tuvieran asiento en sus bancadas.

El arquitecto encargado de la restauración del Palacio, Sir Gilbert Schott, preguntó entonces a Churchill, como Primer Ministro, sobre la conveniencia de llevar a cabo esta ampliación, a lo que se negó rotundamente, alegando que el pueblo británico no entendería que la sede del Parlamento viera modificado un lugar tan emblemático y tan presente en sus retinas.

Desde entonces, más de doscientos diputados tienen que permanecer de pie en la entrada del salón de plenos en los grandes debates o en las sesiones de los miércoles durante el *question time* ya que solo tiene capacidad para 424 de los 646 miembros con los que cuenta la Cámara de los Comunes.

Por lo tanto, si consideramos un ejemplo de funcionamiento democrático al Parlamento británico, en el que en contadísimas ocasiones los más de seiscientos diputados acuden a las sesiones plenarias, ¿por qué nos asombra a los españoles que los 350 diputados del Congreso no están permanentemente sentados en sus escaños? Y es que el hemiciclo no es el aula magna de una universidad, ni el escaño es el pupitre donde se va a trabajar en todo menos en escuchar al orador que habla desde la tribuna.

Es importante que se fomente el protagonismo y se prestigie la función del parlamentario individual, pues no lo olvidemos, es quien responde mejor a las demandas democráticas de los ciudadanos. El parlamentario, diputado o senador, debe tener mayor autonomía, ser más independiente del partido político que le incluye en la lista electoral.

Hay que buscar mecanismos de equilibrio entre los intereses legítimos de los partidos políticos por establecer y hacer cumplir sus criterios programáticos y la opinión y el trabajo de los diputados individuales y su relación con sus electores, ya que, no lo olvidemos, los parlamentarios no están sujetos a mandato imperativo por prescripción constitucional.

Con este objetivo, vamos a ocuparnos a continuación de destacar algunas medidas que pueden fortalecer la función del parlamentario y contribuir a que la Cámaras sean más prestigiadas por los ciudadanos.

Para potenciar la función del parlamentario es fundamental su *formación y preparación* para que realice adecuadamente su trabajo. En muchos países europeos existen programas específicos a este respecto, como ocurre en el Bundestag alemán o el Senado francés.

Estos métodos tienen especial relevancia en los países de tradición anglosajona. Citemos como ejemplo el “Companion to the Standing Orders and Guide to the proceedings of the House of Lords” o el “House Manual” y el “House Practice” de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos. En la Cámara de los Comunes del Canadá existen al menos tres documentos que pueden considerarse manuales de los procedimientos parlamentarios, “Precis de procedure”, “Jurisprudence parlementaire de Beauchesne” y “Règlement annoté de la Chambre des Communes”.

Especialmente relevante es el “Companion to the Standing Orders and Guide to the proceedings of the House of Lords” cuyo contenido, dividido en 12 capítulos, recoge asuntos de tanta relevancia como los siguientes: (1º) La composición del Parlamento que incluye las normas prácticas de la sesión inaugural, régimen retributivo y fiscal de los diputados, su régimen de pensiones y viáticos y el sistema de sanciones por incumplimiento de las funciones parlamentarias, (2º) Las sesiones solemnes presididas por la Corona y el sistema de organización y funcionamiento de las sesiones ordinarias y extraordinarias del Pleno y de las comisiones, (3º) La documentación e información que debe proporcionarse a los diputados, los diarios de sesiones y las publicaciones oficiales, el tratamiento de la información pública, confidencial y secreta que reciben los parlamentarios, (4º) La conducta que deben guardar los diputados en el Parlamento, la regulación y ordenación de los debates e idioma de trabajo de las intervenciones (5º) La actuación de los parlamentarios que se recoge en un Código de conducta y en un sistema sancionador independiente de los grupos parlamentarios, (6º) Las declaraciones institucionales, preguntas y mociones al Gobierno, (7º) Los sistemas de votaciones, (8º y 9º) Las proposiciones y proyectos de ley y su modo de proceder, (10º) La legislación delegada, (11º) El

sistema de comisiones y (12º) Los privilegios parlamentarios, inmunidad e inviolabilidad.

Se trata de un documento de cerca de mil páginas en el que con sumo detalle permite al diputado conocer y estar informado de los procedimientos y organización de las Cámaras.

La *potestad legislativa* constituye la esencia de la actividad parlamentaria en la que el diputado debe tener un mayor protagonismo. Existen ejemplos relevantes de diputados y senadores que con gran tenacidad impulsaron personalmente leyes importantes como, por ejemplo, la Ley 30/1979, de Trasplantes de Órganos, vigente todavía después de casi cuarenta años y que ha supuesto un indudable avance científico y social.

Mi compañera y gran especialista en Derecho parlamentario, la catedrática de Derecho Constitucional, Piedad García-Escudero¹² propone un conjunto de medidas para fomentar la labor individual en el procedimiento legislativo, como son la supresión de la firma del portavoz para la presentación de enmiendas, la potenciación de la ponencia y más concretamente del ponente individual y la asignación de turnos de intervención especiales para la defensa de las enmiendas individuales.

Es en la fase de ponencia donde precisamente el parlamentario individual podría desempeñar mejor y con mayor libertad su actividad, ya que se trata de la fase más técnica del procedimiento legislativo. Nada impide en nuestros reglamentos parlamentarios que se potencien los trabajos de las ponencias legislativas, nombrando incluso un ponente individual, que sería el encargado de redactar el informe de la ponencia.

En el ámbito de la Unión Europea, el Reglamento del Parlamento Europeo establece que durante el procedimiento legislativo, la comisión competente solicitará que se le dé acceso a todos los documentos relacionados con la propuesta de ley y nombrará un ponente (art. 49) que será responsable de la elaboración del informe de la comisión y de su presentación ante el Pleno en nombre de esta.

¹² GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P.: “Regeneración del Parlamento. Transparencia y participación ciudadana”. *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 36, 2015, pp.

Este informe del ponente contendrá: las enmiendas de la propuesta, acompañadas de una breve justificación que será responsabilidad de cada autor, un proyecto de acuerdo legislativo, una exposición de motivos que incluya información sobre las repercusiones financieras del proyecto y su compatibilidad con el marco presupuestario y finalmente, una referencia a la evaluación de impacto del Parlamento. A propuesta de su presidente, la comisión fijará el plazo para que el ponente someta su informe a la comisión, que podrá prorrogarse o nombrar un nuevo ponente. Las posiciones minoritarias que no se recojan en el informe del ponente podrán manifestarse en el momento de la votación del conjunto del texto legislativo y serán objeto, a solicitud de sus autores, de una declaración por escrito de una extensión máxima de doscientas palabras, que se adjuntará a la exposición de motivos de la propuesta legislativa. Esta declaración es, en definitiva, una especie de “voto particular” que expresa el parecer de la opinión minoritaria (art. 52 bis).¹³

Habría que rescatar, además, una buena práctica parlamentaria en la tramitación de las leyes y que progresivamente se ha ido perdiendo. El Reglamento del Congreso establece en su artículo 114 que el debate en comisión de los proyectos de ley “se hará artículo por artículo”.

Durante muchas legislaturas se ha cumplido con esta previsión reglamentaria, que daba lugar a debates largos y minuciosos sobre el texto legislativo en cuestión y a la intervención de un elevado número de diputados en su tramitación. Es más, en ocasiones las ponencias legislativas hacían una propuesta de ordenación del debate en comisión (por artículos, capítulos o títulos) que era aceptada por la mesa correspondiente.

Pero una práctica poco saludable ha llevado a que tanto los debates legislativos en pleno como en comisión se organicen en un solo turno de portavoces. Los oradores de cada grupo parlamentario exponen en una única intervención su posición sobre el proyecto de ley, la defensa de sus enmiendas y su opinión, a favor o en contra, de las restantes enmiendas.

¹³ Ver sobre el procedimiento legislativo en la Unión Europea, el Informe Mandelkern (2011) sobre mejora de la regulación de la Unión Europea que estableció un Plan de acción “legislar mejor”, con el propósito declarado de someter la legislación europea a una evaluación más eficiente y rigurosa, a una simplificación de la normativa europea y a una mayor transparencia en sus procedimientos de toma de decisiones.

Un debate más pausado y prolijo de los proyectos de ley ayudaría no solo a un mayor pluralismo de los debates sino además permitiría conocer con mayor profundidad la “voluntad del legislador”, que conforme a nuestro Código Civil, ex artículo 3º, constituye un elemento para la interpretación de las normas.

Pero la labor legislativa del Parlamento se proyecta también ex post, es decir una vez que la norma se ha aprobado. La creación de comisiones parlamentarias específicas para controlar el seguimiento legislativo, ha tenido su encaje en nuestro parlamentarismo, como es el caso, por ejemplo, de la Comisión de seguimiento y evaluación del Pacto de Toledo, creada en 1995 para analizar los problemas estructurales del sistema de pensiones y de las principales reformas que deben llevarse a cabo. En su función evaluadora de la legislación, la Comisión debe guiarse por los principios inspiradores de nuestro Estado de derecho como son: la seguridad jurídica del sistema de pensiones, la protección de la confianza legítima de los pensionistas y la interdicción de la arbitrariedad de los Poderes Públicos.

Es en los *procedimientos parlamentarios* donde más se deben potenciar los derechos individuales de los diputados y senadores. Carlos Ortega Santiago¹⁴ sintetiza brillantemente los derechos individuales que los Reglamentos de las Cámaras otorgan a los parlamentarios de la forma siguiente:

– El *derecho a la información* como un derecho fundamental y propio de los diputados y senadores vinculado al ejercicio de su actividad parlamentaria se encuentra recogido en el artículo 109 de la Constitución y en los artículos 7 del Reglamento del Congreso y 25 del Senado.

En el procedimiento legislativo, el artículo 88 de la Constitución dispone que los proyectos de ley que el Gobierno remita al Congreso deberán ir acompañados de una exposición de motivos “y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos”. Lo que significa en la práctica, que todo proyecto legislativo deberá acompañarse de una memoria justificativa y de una memoria económica en la que se valorarán los gastos que para el Estado supone la adopción de la nueva ley y para que los ciudadanos conozcan las consecuencias económicas que el cambio legislativo va a provocar.

¹⁴ ORTEGA SANTIAGO, C.; *El mandato representativo de los diputados y senadores*, Congreso de los Diputados, Serie monografías nº61, 2005.

Desafortunadamente, el Tribunal Constitucional no ha valorado en su justa medida la trascendencia del derecho a la información del Parlamento y de sus miembros, pues en SSTC 161/1988, 203/2001 y 57/2011, entre otras, considera que, si bien es una obligación de las Presidencias de las Cámaras dar curso a las solicitudes de información de los parlamentarios, no conlleva aparejada la obligación del Gobierno de remitir la información requerida, considerando esta denegación un acto que no puede ser controlado por la jurisdicción constitucional.

Por su parte y en relación con el artículo 88 citado, la STC 198/1986, señala que la falta de antecedentes de un proyecto de ley enviado por el Gobierno al Congreso es un hecho que debe ser denunciado por la Cámara antes de aprobar la ley en cuestión, sin que el Tribunal Constitucional deba interferir en la posible violación de la relevancia que dichos antecedentes tienen para los diputados como elemento de juicio en orden a ejercer su función legislativa.

En todo caso, la denegación de información por el Gobierno habrá de hacerse sobre bases fundadas en Derecho, debiendo tener un carácter excepcional, ya que en la mayoría de las ocasiones se deberá suministrar la información solicitada, condicionada, en todo caso, a las cautelas necesarias para proteger los posibles derechos en conflicto.

Si bien es cierto que todo derecho tiene sus límites, la facultad de los parlamentarios a solicitar y acceder a la información es un derecho fundamental que puede ser objeto de recurso de amparo por el diputado o senador que entienda haber sido perjudicado en el ejercicio de su función representativa. Es más, en las propuestas de reforma del Reglamento del Congreso se ha intentado reforzar el derecho a la información de los diputados, restringiendo al mínimo los casos de denegación por el Gobierno, que siempre deberá justificarla.

– El *derecho de iniciativa* de los diputados individuales se encuentra restringido en la práctica. Aunque teóricamente los Reglamentos del Congreso y del Senado no prohíben que los parlamentarios individuales puedan presentar proposiciones de ley (junto con otros 14 más, en el caso del Congreso) y enmiendas a los proyectos de ley, la práctica ha llevado a que sea preceptiva la firma del portavoz del grupo parlamentario.

Una mayoría aboga por suprimir este requisito que limita los derechos individuales de los diputados y senadores.

En el caso de las proposiciones no de ley debería admitirse que pudieran presentarse y enmendarse no solo por los grupos sino también por los diputados individualmente. En muchas ocasiones estas proposiciones tienen un marcado carácter local o autonómico, son iniciativas que se refieren a problemas vinculados a las circunscripciones electorales de los parlamentarios. ¿Por qué no puede un diputado o senador presentar una proposición no de ley que se refiere, por ejemplo, a asuntos tan singulares como “la declaración de la Semana Santa de Puente Genil de interés turístico Nacional” o sobre “los Consorcios urbanísticos de San Bartolomé de Tirajana y Puerto de la Cruz”?

Las proposiciones no de ley merecerían una reflexión pues hay quien critica su inoperancia práctica. Si bien es cierto que debería arbitrarse algún mecanismo más eficaz para su seguimiento, tienen utilidad como instrumento de iniciativa parlamentaria. Así, por ejemplo, por una proposición no de ley se creó el Almacén Temporal Centralizado de residuos nucleares y también por una PNL se constituyó el Grupo de Expertos sobre cambio climático y transición energética, lo que demuestra que son convenientes cuando la oportunidad política lo requiere.

– El *derecho a intervenir en los debates* constituye el alma del sistema parlamentario. Hoy el debate político del Parlamento se despliega en los medios de comunicación y se traslada a la opinión pública, por lo que las Cámaras se sitúan en el punto de mira de los ciudadanos. Pero desgraciadamente en la práctica, el debate se encuentra férreamente condicionado por las direcciones de los grupos parlamentarios y por las presidencias con su facultad de ordenación de las intervenciones.

Por regla general, los debates en el Congreso y el Senado se organizan en función de turnos a favor y en contra de una iniciativa y la fijación de posiciones de los grupos políticos, lo que determina que el uso de la palabra de los diputados se encuentre bastante limitado. El establecimiento de listas de intervención para cada asunto, puede ser una fórmula que incentive un debate parlamentario más plural.

La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa cuenta con un sistema interesante que fomenta la participación de sus parlamentarios, con independencia del grupo político al que se encuentren inscritos.

Para cada asunto de cierta relevancia, se abre una lista de intervinientes en la que se pueden inscribir previamente todos los diputados que lo deseen. El tiempo de intervención se tasa en función del número de inscritos en el debate. Por regla general, las intervenciones no son superiores a tres minutos. Si por cualquier circunstancia, todos los parlamentarios inscritos en un asunto del orden del día no pudieran hacer uso de la palabra, tienen el derecho a que su intervención se incluya y conste recogida en el diario de sesiones, para lo que deben presentarla por escrito con un máximo de doscientas palabras. De esta forma, el diputado deja reflejado su criterio y lo que es más importante, la ciudadanía y la opinión pública conocen su parecer sobre el asunto que se ha debatido.

Estos ejemplos podrían aplicarse en nuestro Parlamento sin necesidad de modificar los Reglamentos del Congreso y del Senado, circunstancia que siempre ha resultado fallida.

Un modelo a seguir en este propósito de fomento de la función del parlamentario individual podría ser el Parlamento Europeo.

En 1986 tuve la oportunidad de participar en la edición española del Reglamento del Parlamento Europeo. Y pude conocer de primera mano, cuán distinta es la organización de sus sistemas y procedimientos frente a nuestras Cortes Generales.

Ya su artículo 2º garantiza la libertad del mandato e independencia del diputado europeo, que “no estará sujeto a instrucciones ni a mandato imperativo alguno”.

Especialmente relevantes son las *normas de transparencia* (art 11) a las que se encuentran sometidos entre las que se encuentran las siguientes:

Los diputados deben adoptar la práctica sistemática de reunirse únicamente con los representantes de intereses que estén inscritos en el registro de transparencia del Parlamento europeo.

El comportamiento de los diputados debe caracterizarse por el respeto mutuo, se basará en los valores y principios que definen los Tratados y en especial en la Carta de los Derechos Fundamentales y preservarán la dignidad del Parlamento.

En los debates, los diputados se abstendrán de utilizar un lenguaje o comportamiento difamatorio, racista o xenófobo, así como de desplegar pancartas o carteles.

Los diputados cumplirán las normas del Parlamento sobre tratamiento de la información confidencial.

El Parlamento Europeo colaboró en la creación de la *Oficina Europea de Lucha contra el Fraude* (OLAF) cuyos procedimientos e investigaciones son de aplicación al propio Parlamento y a sus diputados (art. 12 Reglamento). El artículo 43 regula el acceso del Parlamento a los documentos e información, obligando a la Comisión y al Consejo a proporcionar a la Cámara “todos los documentos relacionados con las propuestas de los actos legislativos en las mismas condiciones que el Consejo y sus grupos de trabajo”.

La transparencia de la actividad parlamentaria queda garantizada conforme lo dispuesto en el artículo 1º, párrafo 2º del Tratado de la Unión Europea y artículo 42 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Esta disposición establece que “todo ciudadano de la Unión tendrá derecho a acceder a los documentos del Parlamento Europeo.”

Prestigiar la figura del parlamentario es fortalecer su función representativa. La transparencia y las reglas sobre buenas prácticas se han revelado como instrumentos muy útiles de la regeneración política.

El Parlamento Europeo cuenta con un *Código de conducta* cuyo artículo 1º establece que los diputados deben respetar en su actuación parlamentaria los principios siguientes: actuación desinteresada, integridad, transparencia, diligencia, honradez, responsabilidad y respeto a la reputación del Parlamento.

El Código recoge también los principales deberes de los diputados: no establecerán acuerdo alguno para actuar ni votar en interés de persona que pueda comprometer su libertad de voto; no solicitarán, aceptarán, ni recibirán beneficio ni recompensa a cambio de adoptar un determinado

comportamiento en su actividad parlamentaria; no desarrollarán actividades retribuidas de representación de intereses directamente relacionadas con los procesos de decisión que afecten a la Unión Europea (art. 2º).

Cuando se produzca un conflicto de intereses, el eurodiputado deberá notificarlo de inmediato a los órganos competentes del Parlamento antes de intervenir o votar en el asunto en cuestión.

Por razones de transparencia se obliga a los diputados, bajo su responsabilidad personal, a realizar una declaración de intereses económicos con una determinación muy precisa. Los diputados no pueden ejercer sus funciones si no han presentado su declaración de intereses económicos.

El Código de conducta del Parlamento Europeo prohíbe que los diputados puedan aceptar obsequios u obtener cualquier tipo de beneficio si tiene una cuantía superior a 150 euros. Se crea un Comité consultivo sobre la conducta de los diputados designados por el presidente del Parlamento. Si dicho Comité entiende que un diputado ha infringido el Código de conducta formulará una propuesta al presidente quien adoptará una decisión motivada al respecto, imponiendo una sanción de las previstas en el Reglamento de la Cámara (art. 167).

Es importante que los Códigos de conducta se apliquen a nivel de toda la Cámara y no mediante reglamentos particulares de cada grupo parlamentario. En 1995, la Cámara de los Comunes creó un comité especial sobre normas de la vida pública (*Standards in Public Life*, Londres, 1995)¹⁵ bajo la presidencia de Lord Nolan, que fue aprobado por los Comunes al año siguiente. Este Código tiene por objeto establecer un marco idóneo que permita juzgar la conducta del parlamentario. El Código determina los deberes políticos de los diputados: acatar la Constitución, respetar la ley y actuar en interés de la nación. Conforme al Código, los parlamentarios deben respetar en su conducta personal los siete principios de la vida pública, a saber, altruismo,

¹⁵ No hay que confundir este comité parlamentario con el “committee on standards in public life” de naturaleza gubernamental, creado por el Primer Ministro John Major en 1994. Su función es asesorar al Primer Ministro sobre cuestiones éticas relacionadas con las normas en la función pública británica. Hace recomendaciones sobre los posibles cambios normativos e investigar las conductas éticas de los altos cargos públicos, rindiendo cuentas ante el Gobierno.

integridad, objetividad, responsabilidad, apertura, honradez y liderazgo. En caso de conflicto de intereses, deben prevalecer siempre los de los electores¹⁶.

Vamos a destacar finalmente cómo el Parlamento Europeo desempeña una función precursora sobre la *regulación de los lobbies*. La Secretaría General del Parlamento es la encargada y responsable de emitir las oportunas acreditaciones, por el plazo máximo de un año, a aquellas personas que desean acceder al Parlamento para entrevistarse con los diputados e informarles de asuntos de su incumbencia o de terceros interesados. Los lobistas han de inscribirse en un registro creado al efecto y comprometerse a respetar el Código de conducta que figura como anexo al Reglamento del Parlamento.

Pero para que el parlamentario pueda ejercer sus funciones con eficacia es imprescindible, además, dotarle de *medios personales y materiales*, que si bien en nuestro Parlamento han sido mejorados en los últimos años, no llegan todavía con los que cuentan parlamentos de nuestro entorno, como la Cámara de los Comunes británica, la Asamblea Nacional francesa o la Cámara de Diputados italiana, en las que cada diputado tiene su propio personal, independiente al del grupo parlamentario.

El Parlamento Europeo también en este caso puede servirnos de guía. El eurodiputado además de los medios materiales como despacho, equipos de comunicaciones, mobiliario, equipo informático, suministro de material de oficina, cursos de lenguas e informática, entre otros, cuenta sobre todo con un importante equipo personal a su servicio. Puede disponer de hasta cuatro colaboradores libremente elegidos por él y no por el

¹⁶ El último informe del comité parlamentario sobre *Standars in Public Life* de la Cámara de los Comunes británica que recoge todo un conjunto de “prácticas de buen gobierno” con el objetivo de mantener e incrementar la confianza de los ciudadanos en las instituciones. Para garantizar los dos principios éticos que debe regir la función pública, independencia y responsabilidad, este comité parlamentario propone en su informe: (i) asegurar la mejor cualificación para la designación de altos cargos de la Administración, (ii) garantizar los periodos establecidos para los que han sido nombrados, (iii) garantizar su autonomía de gestión en la toma de decisiones, (iv) procurar que sea el parlamento quien los nombre, (v) que los cargos públicos reporten regularmente ante el Parlamento de sus actividades, (vi) someter su gestión a la auditoria de la NAO, (vii) supervisión de su gestión a los tribunales. Este comité tiene una relación permanente con la Oficina Nacional del Auditor General del Estado quien se responsabiliza de auditar las cuentas públicas. El comité cuenta con su propio presupuesto para llevar a cabo sus funciones. En su informe propone un conjunto de recomendaciones.

grupo político, lo que le proporciona una gran independencia. Cuenta con asistentes personales tanto en su circunscripción nacional de origen como en Bruselas, sede del Parlamento. Así mismo, el diputado europeo puede recurrir a la contratación de prestadores de servicios que se encuentren vinculados directamente con las funciones de su mandato, servicios cuyo pago corre a cargo del Parlamento Europeo. Pueden además los diputados europeos recabar la asistencia del servicio de intérpretes del Parlamento, que cuenta con una plantilla de casi un millar de personas.

El Congreso de los Diputados y el Senado deben participar en este impulso de fortalecer y prestigiar la figura del parlamentario individual que ayudaría a potenciar la regeneración democrática de las instituciones. Se hace necesario un pacto de los grupos políticos, ya que las Cámaras son el foro idóneo donde llevar a cabo esta reflexión en profundidad sobre el papel que el Parlamento debe desempeñar en los próximos años en nuestro sistema político. Un gran pacto con un amplio consenso que sentaría las bases sólidas de unas Cortes más participativas, transparentes y próximas a los ciudadanos.

BIBLIOGRAFÍA

- BASTIDA, F.J.: “Derechos de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 21, Madrid, 1987, pp. 199-228.
- CAAMAÑO RODRÍGUEZ, F.: *El mandato parlamentario*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.
- CHANDERNAGOR, A.: *Un Parlement pour quoi faire*. Gallimard, Paris 1967.
- DE ESTEBAN, J.: “El fenómeno español del transfuguismo y la jurisprudencia constitucional”. *Revista de Estudios Políticos*, nº 70, octubre-diciembre 1990, pp. 7-32.
- DE VEGA GARCÍA, P.: *Comentarios a la Constitución Española de 1978*. Editoriales de Derecho Reunidas, EDERSA, Madrid, 1978.
- DUGIT, L.: *Traité de Droit Constitutionnel*, E. de Bocard, Paris, 1928.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F.: “Partidos políticos: representación parlamentaria e interdicción del mandato imperativo”. *Pensamiento Constitucional*, Vol 2, nº 2, 1995, pp. 29-57.
- GARCÍA CANALES, M.: “La huella presidencialista en el constitucionalismo español”. En: *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 44, 1995, pp. 99-127.

- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P.: “Regeneración del Parlamento. Transparencia y participación ciudadana”. *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 36, 2015, pp. 171-216.
- HOLGADO GONZÁLEZ, M.: “El estatuto jurídico-político del diputado: entre la lealtad al partido y la lealtad a su electorado”. En: *XIV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España (ACE) celebrado en la Universidad de Deusto, 2016*.
- INFORME MANDELKERN. *Sobre mejora de la regulación de la Unión Europea que estableció un Plan de acción “legislar mejor”*. 2001.
- ORTEGA SANTIAGO, C.; *El mandato representativo de los diputados y senadores*. Congreso de los Diputados, 2005.
- RUIZ NAVARRO, J. L. y ASTARLOA, I.: *Gabriel Cisneros Laborda, discursos parlamentarios*. Cortes Generales, Madrid, 2014.
- SIEYÉS, E.-J.: *Qu'est-ce le Tiers état?*, Edición de Roberto Zappeti. Librairie Droz, Genève, 1970.