

PARLAMENTO Y DERECHOS FUNDAMENTALES

RAMÓN LUIS SORIANO DÍAZ (*)

SUMARIO: I. EL PARLAMENTO: CRISIS DE LEGITIMIDAD Y REPRESENTACIÓN. II.— LA CRISIS DE REPRESENTACIÓN DE LA VOLUNTAD POPULAR: LA PROHIBICIÓN DEL MANDATO IMPERATIVO DE LOS ELECTORES. III.— LA CRISIS DE LA LIBERTAD DE INFORMACIÓN Y DE LA TRANSPARENCIA PARLAMENTARIA: LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN. IV.— LA CRISIS DE LA IGUALDAD DE DERECHOS: LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA. INVIOLABILIDAD E INMUNIDAD. V.— LA CRISIS DE LA IGUALDAD Y LIBERTAD POLÍTICAS DE LOS CIUDADANOS: EL VALOR DESIGUAL DE LOS VOTOS Y LAS LISTAS CERRADAS Y BLOQUEADAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. VI.— LA CRISIS DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DE DEBATE DE LOS PARLAMENTARIOS: LA DISCIPLINA DE VOTO. VII.— LA CRISIS DE LA LIBERTAD DE INFORMACIÓN: LA PUBLICIDAD PARLAMENTARIA. VIII.— PROPUESTAS. IX.— BIBLIOGRAFÍA CITADA.

(*) Catedrático de Filosofía del Derecho. Universidad «Pablo de Olavide» de Sevilla.

I. EL PARLAMENTO: CRISIS DE REPRESENTACIÓN Y DE LEGITIMIDAD

Es ya un tópico la alusión a la crisis del Parlamento, en su doble versión de crisis de representación (el Parlamento no representa bien a la voluntad popular) y crisis de legitimidad (las actuaciones de los parlamentarios no son reconocidas y aceptadas por los ciudadanos). Estamos presenciando un contraste entre la extensión del dominio de los partidos políticos a todas las esferas institucionales e incluso sociales y el repliegue de la institución parlamentaria, que deja sus importantes funciones tradicionales en manos de los partidos: los partidos se extienden y los parlamentos se repliegan, sin poder contener el impulso de dominio y control de aquéllos.

El Parlamento no puede desarrollar ya sus funciones clásicas: de control del Gobierno, legislación y representación. La llamada democracia o Estado de partidos se ha interpuesto en el ejercicio de sus competencias tradicionales. Veamos estos tres aspectos de la profunda crisis parlamentaria.

Un Gobierno sustentado en una mayoría parlamentaria no puede ser controlado, porque la mayoría parlamentaria-gubernamental se convierte en correa de transmisión para avalar las decisiones gubernamentales (no para criticarlas y oponerse a ellas); en realidad son los medios de comunicación quienes de verdad ejercen el control del Gobierno y de los mismos parlamentarios (de ahí su importancia) ante un Parlamento inoperante, que ni siquiera puede sacar adelante a sus propias comisiones de investigación; todos hemos podido presenciar cómo el Parlamento se movía torpemente y a regañadientes ante casos sonoros de corrupción política descubiertos por los medios de comunicación: casos Juan Guerra, Roldán, Rubio, Renfe... y

un largo etcétera; en muchos otros, revestidos de especial gravedad, ni se inmutó.

El Parlamento propiamente no legisla, sino que ratifica las propuestas legislativas del Gobierno, dando cobertura formal y legitimada a decisiones tomadas fuera de él. Son muy escasas las proposiciones (de ley y no de ley) del Parlamento comparadas con las iniciativas legislativas del Gobierno. No hay un verdadero debate de los proyectos de ley del Gobierno, sino mera aprobación de los mismos, que vienen ya atados y ultimados desde las esferas de poder de los partidos políticos.

Tampoco representa propiamente el Parlamento a los ciudadanos, no sólo por las enormes e injustificables deficiencias del sistema electoral español (que permite que el voto de un ciudadano valga la mitad e incluso un tercio del voto de otro ciudadano o que el un tercio de los votos de los ciudadanos otorguen la mayoría absoluta a un partido, para que gobierno absolutamente), sino porque el verdadero representante no es el Parlamento, sino el partido político, que incluye en sus listas cerradas a los parlamentarios, y que exige a éstos que sigan sus consignas a machamartillo, a no ser que quieran acabar con su carrera política.

Si el Parlamento no puede ejercer sus funciones, o sólo lo hace defectuosamente, es porque se encuentra en una situación de postración o rendición ante los partidos políticos gobernantes, cuyas elites concentran y ejercen todos los poderes, directamente (si el partido obtiene mayoría absoluta parlamentaria) o en coalición (si la mayoría es relativa). Una postración y rendición del poder legislativo ante el poder ejecutivo. Por ello se ha adjetivado al Parlamento con expresiones que poco dicen en su favor: «ventanilla donde sellan los acuerdos tomados fuera», «caja de resonancia», «cámara de registros», etc. Hay quienes han apuntado incluso la necesidad de *reinventar* el Parlamento.

¿Cuál es el calado de esta crisis del Parlamento? La contestación a esta interrogante es el objetivo de este trabajo. La crisis parlamentaria afecta en gran medida a los derechos fundamentales, de los propios miembros de la institución o de terceros. Apunto varios planos de la crisis: a) crisis de la representación de la voluntad popular: el fenómeno del transfuguismo y la prohibición del mandato imperativo, b) crisis de la libertad informativa y de la transparencia parlamentaria: las comisiones parlamentarias de investigación, c) crisis de la igualdad de derechos: la inmunidad de los parlamentarios.

rios, d) crisis de la representación política y de la libertad política de los ciudadanos: el desigual valor de los votos electorales, e) crisis de la libertad de expresión y de debate de los parlamentarios: la disciplina de voto, y f) crisis de la libertad informativa: la publicidad parlamentaria. Estos varios frentes de la crisis van a ser abordados seguidamente, concluyendo con unas propuestas, que, de ser aceptadas, contribuirían poderosamente a salir de la crisis, o, cuando menos, a aminorar sus efectos corrosivos en la eficacia de los derechos fundamentales y en la credibilidad de los ciudadanos respecto al sistema democrático, del que la institución parlamentaria es una pieza básica, si no es la más importante.

II. LA CRISIS DE LA REPRESENTACIÓN DE LA VOLUNTAD POPULAR: LA PROHIBICIÓN DEL MANDATO IMPERATIVO DE LOS ELECTORES

En las constituciones de nuestro entorno se recoge el precepto de la prohibición del mandato imperativo de los electores respecto a los elegidos, esto es, la sujeción del elegido a consignas de determinados electores. El representante electo representa a toda la nación, no a una parte o facción de la misma, no estando obligado a los imperativos de ningún grupo. Esta es la situación de nuestra Constitución, cuyo art. 67, 2 dice expresamente: «Los miembros de las Cortes Generales no estarán limitados por mandato imperativo».

La prohibición del mandato imperativo de los representantes de la voluntad popular es un residuo histórico que hoy no tiene sentido e incluso opera contra los principios democráticos. Tuvo su razón de ser en el liberalismo cuando el voto era censitario y los partidos políticos aún tenían escasa importancia en la escena política. Porque con esta prohibición se pretendía evitar que el representante se convirtiera en defensor de intereses clientelistas, (de quienes le habían votado censitariamente) y no de los intereses de toda la nación; evitar lo que podríamos denominar el clientelismo parlamentario.

Sin embargo, hoy, cuando el voto es universal y los partidos políticos constituyen el mecanismo para la participación en las elecciones y para conformar los parlamentos, la prohibición del mandato imperativo no sólo es contraproducente, sino que origina efectos perversos para el sistema democrático.

II.1. *El fenómeno de transfuguismo y la prohibición del mandato imperativo*

El efecto perverso se muestra claramente en el fenómeno conocido como «transfuguismo» consistente en que los parlamentarios pueden abandonar impunemente el partido político en cuyas listas cerradas fueron votados y a través del cual consiguieron el escaño, permaneciendo en el órgano representativo, realizando una política al margen e incluso en contra del partido político al que deben su condición de representantes. Todos hemos asistido a casos ininterrumpidos de transfuguismo, a pesar de que sólo suelen ser conocidos los que atañen al Parlamento de la nación. Los casos son muy llamativos, porque tránsfugas no sólo han sido y son representantes de escasa monta o poco conocidos por la opinión pública, sino importantes pesos pesados de los partidos políticos, algunos de los cuales se encargan ellos mismos de airear su caso y sus razones, exhibiendo a toda voz la prohibición del mandato imperativo (caso de una diputada de Esquerra Republicana de Catalunya) y otros no pueden evitar su «popularidad» porque dejan muy mermada la elite directiva del partido que abandonan (los tránsfugas de IU, que crearon un nuevo partido). El transfuguismo no cesa, y por no cesar ya hasta alcanza la cualidad de lo ordinario y normal.

La actitud de la jurisprudencia constitucional ha sido de medias tintas, pegada al texto literario de la Constitución, favorable en todo caso al representante tránsfuga, pero no al ciudadano representado. El Tribunal Constitucional ha facilitado que el tránsfuga, como representante de toda la nación, de todo el cuerpo electoral, siga en el órgano de representación, a pesar del abandono del partido en cuyas filas fue votado, porque representa a toda la nación y no a un segmento de la misma que le votó. Es más: ha protegido al representante de terceros que impidan su libertad, reconociendo en este caso la conexión de los representantes con una opción ideológica de los votantes, pero no ha consentido el control de dichos votantes sobre la libertad del representante. De lo que resulta que la opción ideológica del representante tiene efectos para terceros, pero no para los ciudadanos votantes (STC 163/1991, que reitera planteamientos de sentencias anteriores).

II.2. *Razones contra el transfuguismo: tránsfugas, partidos y ciudadanos*

Sin embargo, por muy frecuente que sea este fenómeno, los ciudadanos no dejan de ver al transfuguismo, y así lo manifiestan, sino como un engaño

del político tráfuga respecto a quienes le votaron por dos razones: a) la relevancia del partido político, objeto directo de la votación, en nuestro sistema electoral, eclipsando a los representantes individuales, y b) la implantación del sufragio universal. Veamos ambos aspectos

2.2.1. Los electores no votaron al tráfuga por su propia persona o sus características peculiares como determinada persona, sino porque formaba parte de una lista cerrada de un partido; los electores votaron al partido, en primer término, y dentro del partido a las personas que éste proponía a los electores en una lista cerrada e inalterable, en segundo término, siendo estas personas irrelevantes respecto a la importancia del partido objeto de la votación; al votar a un partido, los electores votaban un programa y una ideología política determinada; programa e ideología que valían por sí mismos, motivo de la votación de los electores, siendo de segundo orden las personas que desarrollarían el programa conforme a la ideología política. Los electores no tuvieron la oportunidad de votar a personas determinadas, fuera o dentro de la lista de los partidos, por lo que es de sentido común que requieran de los elegidos permanecer en el partido al que deben su elección, haciendo su política, o bien renunciar al escaño, en caso contrario.

Las encuestas demuestran la escasa importancia que tienen las personas en la contienda electoral: sólo uno de cada cinco votantes es capaz de decir el nombre del cabeza de lista que ha votado. J. Cazorla (1992, 32) proporciona datos interesantes: «Se vota a un partido, más raramente a un cabeza de lista, y en muy pocas ocasiones a la lista como tal, con algún conocimiento de sus componentes o de la mayoría de ellos». Por estas razones piensa A. Garronera (1991, 99) que la dogmática jurídica debe avanzar en la idea del representante-partido y abandonar la actual ficción del representante-diputado.

2.2.2. Por otro lado, el sufragio es universal: todos los ciudadanos pueden votar, alcanzando la edad legal, frente al sufragio censitario de la historia constitucional española: sólo determinados ciudadanos, ricos e instruidos, podían votar a los representantes de la voluntad popular (representantes obviamente de una facción de esta voluntad). Si el sufragio es universal, no hay ya riesgo de que el representante atienda a los intereses del limitado cuerpo electoral, de los electores ricos e instruidos, y por lo tanto no tiene sentido prohibir mandatos imperativos del cuerpo electoral, porque el cuerpo electoral es ya toda la nación, y no una parte minoritaria de la misma,

como sucedía en los tiempos en que se introdujo en los textos constitucionales la prohibición del mandato de los electores.

De esta manera el precepto constitucional de la prohibición del mandato imperativo se vuelve contra los partidos políticos, que pierden representantes que alcanzaron sus escaños gracias a ellos y que ahora hacen una política contra sus propios intereses en el marco de lo que a todas luces semeja un ilícito aprovechamiento de las oportunidades, y se vuelve también (lo que es más lamentable) contra los propios ciudadanos, que ven cómo impunemente el representante tráfuga, al que votaron y dieron su confianza, ahora actúa en la cámara en contra del programa al que debe su escaño. Si la vertebración parlamentaria se produce a través de los partidos políticos, según la Constitución y leyes de desarrollo, si los parlamentarios son elegidos en función de los programas de los partidos que votan los ciudadanos, el mantenimiento de la prohibición del mandato imperativo de los electores es una fórmula contraria a la funcionalidad de los partidos políticos y a los intereses de los ciudadanos.

Cuando se accede a la representación por haber sido votado en las filas de un partido, es inmoral ejercer la representación de espaldas a dicho partido. Esto es lo que ve y siente el ciudadano, cualquier ciudadano, incluso aquél que no tiene un buen concepto de los partidos políticos y que no está conforme con el extraordinario papel que la Constitución encomienda a los partidos. Porque no es problema de saberes, sino de fidelidades. Y el ciudadano no puede aceptar que la persona a quien dió su confianza con su voto para desarrollar un programa político dentro de un partido, ahora se desentienda del programa y del partido, conservando, no obstante, su cargo público y la estimable retribución aneja al mismo. Por muy finas razones que aduzcan los tráfugas. Este es el efecto perverso de un precepto constitucional, nacido, concebido y aplicado para un sistema de democracia liberal clásica y unos modelos de representación muy distintos a los de los sistemas democráticos actuales.

Además la Constitución española contiene preceptos para una interpretación contraria al transfuguismo y a favor del control (si no mandato imperativo) de los ciudadanos-votantes sobre los elegidos: los preceptos relativos a los partidos políticos (art. 6) y a la relación representantes/representados (art. 23.1). En el primero se indica que los partidos, dentro de cuyas filas se eligen a los representantes, representan opciones ideológicas concretas dentro del pluralismo político; en el segundo se indica que los

ciudadanos eligen en función de sus opciones ideológicas. Al parecer, el Tribunal Constitucional no ha querido aprovechar estas vías constitucionales para hacer frente al extendido fenómeno del transfuguismo.

III. LA CRISIS DE LA LIBERTAD DE INFORMACIÓN Y DE LA TRANSPARENCIA PARLAMENTARIA: LAS COMISIONES DE INVESTIGACION

El art. 76, 1.º de la Constitución expresa que el Congreso y el Senado, o ambas cámaras conjuntamente, podrán nombrar comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público. El art. 72, 2.º obliga a comparecer ante dichas comisiones a requerimiento de las cámaras; obligación de comparecer que tiene una concreción normativa en la Ley orgánica 5/1984, de 24 de mayo, de comparecencia ante las Comisiones de Investigación del Congreso y del Senado, o de ambas Cámaras. Previamente, el art. 75 de la Constitución declara que el Parlamento actúa en Pleno y en Comisiones. La Constitución les concede a estas comisiones de investigación las facultades generales del resto de las comisiones parlamentarias: recabar ayuda e información del Gobierno y la misma presencia ante ellas de miembros del Gobierno (arts. 109 y 110).

De esta regulación constitucional de las comisiones de investigación cabe extraer dos conclusiones: a) el carácter potestativo de su existencia que requiere su creación por el Congreso o el Senado, y b) su singularización por el constituyente, pues la referencia al resto de las comisiones tiene una formulación general en la Constitución; tal singularización contrasta con la pobre funcionalidad práctica desarrollada por estas comisiones en España hasta la fecha; parece que el constituyente, al singularizarlas, pedía de ellas un papel que no han desarrollado.

Todos los estudiosos de la materia hablan de la polivalencia funcional de las comisiones parlamentarias de investigación. En este amplio y brumoso marco doctrinal las comisiones desarrollan o pueden desarrollar las siguientes tareas: a) instrumento de información para el Parlamento; es la tarea que suelen destacar los juristas con una visión conservadora de las comisiones, b) instrumento de control parlamentario, que deriva del propio término «investigación» del enunciado de estas comisiones, ya que investigar no puede reducirse a la mera información, c) medio de participación de los ciudadanos, en cuanto que éstos pueden pedir su comparecencia o ésta ser solicitada por los miembros de las comisiones, y d) medio de ejercicio

de la libertad de información, dada la conexión de las actividades de estas comisiones con la opinión pública en la medida en que en ellas se tratan y debaten temas de interés social general.

Caben dos posiciones ante la naturaleza de estas comisiones: una interpretación técnica y conservadora, que resalta el primer aspecto subrayado: la información al Parlamento, y una interpretación dinámica, que destaca una pluralidad de funciones en el mismo plano, siendo el recabamiento de información una más entre estas funciones. Así R. Medina (1994, 63-69) considera a las comisiones como instituciones jurídico-parlamentarias y como fenómeno sociológico.

El problema de las comisiones de investigación no es solamente de naturaleza o estructura, sino funcional. De ahí que convenga plantearnos las causas de la inoperancia de estas comisiones y las ventajas que reportarían con una adecuada reforma legal de su funcionamiento

III.1. *La inoperancia de las comisiones parlamentarias de investigación*

Es *vox populi* que las comisiones de investigación del Parlamento no sirven para nada, o para bien poco; desde luego no para esclarecer hechos referentes a los importantes intereses del país; cuando funcionan es debido a que se trata de cuestiones de escasa monta o en las que se da por descontado que no peligran los intereses de los partidos políticos. ¿Cuántas comisiones han sido solicitadas? ¿Sobre qué asuntos? ¿Cuántas han funcionado? ¿Para qué han servido sus dictámenes? Son preguntas fáciles para un investigador social e interesantes; lástima que apenas exista alguna investigación de campo sobre estas preguntas. Pero contamos con escasos y sugerentes estudios teóricos que nos confirman las sospechas que intuimos y que corroboran algunos medios de comunicación: las comisiones son escasas y aquéllas que empiezan a andar se atascan en punto muerto. Esta es la triste realidad que nos lleva a la sospecha fundada de que las comisiones de investigación no son otra cosa que un bonito y estéril florero de nuestro Parlamento.

¿Cuál es la causa? ¿Quiénes tienen la culpa? Desde luego los políticos de ahora, que impiden en un juego recíproco de acusaciones y obstrucciones que las comisiones funcionen y los políticos de entonces, que hicieron una nefasta legislación para convertir a las comisiones en cadáveres ya an-

tes de su nacimiento: legislación pacata que contrasta con las homónimas de lugares cercanos (Alemania) o lejanos (USA).

Veamos los puntos flacos de estas comisiones:

- a) La instrumentalización por los partidos políticos, ya que las comisiones tienen una composición en función de la representación parlamentaria de los partidos. Como consecuencia los partidos se «apoderan» de las comisiones en virtud de los cupos que a cada uno corresponde; las minorías o no tienen representación en las comisiones, o ésta es simbólica y escasa. Los cupos de los partidos lleva a una política de pactos que convierten a las comisiones en inoperantes, puesto que a todos los partidos, especialmente a los más importantes, les interesan colocarse al resguardo de hipotéticas investigaciones que pudieran manchar sus imágenes. Si hoy un partido utiliza una comisión contra otro, mañana este otro hará lo mismo contra el partido anterior. Sólo la supresión del sistema de cupos y la incorporación a las mismas de las minorías parlamentarias harían a las comisiones eficaces (y, si no eficaces, las haría funcionar, que ya es bastante comparado con la postración actual). En Alemania las minorías tienen una mayor representación en las comisiones, ejemplo que debería seguir nuestro Parlamento.

Ni que decir tiene que cuando un partido ostenta mayoría absoluta en el Parlamento, las comisiones de investigación no solamente no investigan, porque no funcionan, ni pueden funcionar contra los intereses del Gobierno y su Administración, sino que pueden ser lanzadas por el Gobierno contra la oposición, si esta se sale de los límites de una moderada oposición al Gobierno.

En la composición de las comisiones se podía haber seguido dos criterios: el de la proporcionalidad o el de la representación paritaria de los grupos parlamentarios; la elección a favor de este segundo criterio habría hecho a las comisiones más participativas y eficaces en el desarrollo de sus funciones.

- b) El secretismo de lo que se trata en las comisiones, que sólo en excepcionales casos estaría justificado; con lo que se ocultan a los ciudadanos acontecimientos oscuros y muy relevantes de la vida pública. Duro contraste, que todos hemos tenido ocasión de ver en

los medios, con las comisiones de USA, donde comisiones de todo tipo, ordinarias y extraordinarias, no sólo funcionan constantemente, sino que todos los ciudadanos norteamericanos ven y conocen a través de la radio, la televisión, la prensa, etc., lo que en ellas se trata y debate.

- c) El procedimiento obstruccionista de las comisiones, que parece pensado para que fracasen en su empeño de investigar y no puedan llegar a puerto: la propuesta de creación de una comisión puede ser rechazada; si consigue no ser rechazada, su informe puede no ser tomado en consideración por el pleno de la cámara para ser debatido; de haber debate del informe, no hay seguridad de que se produzca una resolución de la cámara parlamentaria. El proceso de la comisión es una serie de etapas sucesivas y cerradas, en cada una de las cuales es necesario el visto bueno para pasar a la siguiente; consumidas felizmente todas las etapas de la investigación, el proceso puede terminar en nada por falta de resolución.
- d) La excesiva legitimación activa o exigencia de un alto número de proponentes para que las comisiones puedan ser creadas, marginándose a las minorías parlamentarias. Las comisiones son difíciles de crear, y, cuando son creadas, es difícil su funcionamiento, como hemos visto en el punto anterior. En el Congreso tienen la facultad de proponer la creación de comisiones: el Gobierno, la Mesa del Congreso, dos grupos parlamentarios y 1/5 de miembros de la cámara (art. 51 del Reglamento del Congreso). En el Senado se reduce la exigencia: pueden proponer el Gobierno y 25 senadores que no pertenezcan al mismo grupo parlamentario (art. 59 del Reglamento del Senado).

III.2. *Los efectos positivos de unas comisiones de investigación eficaces*

Las comisiones de investigación son una pieza de extraordinario valor para devolver al Parlamento el significado y la virtualidad perdidos; un acicate contra la decadencia parlamentaria, en la que insisten todos los estudiosos; esto es así porque las comisiones representan el punto de unión de Parlamento y sociedad, de representantes y representados. Los efectos positivos no podrían derivar de unas comisiones de investigación aquejadas de esas lacras descritas en el epígrafe anterior, sino de unas comisiones re-

formadas, sin obstrucciones en la constitución , en el procedimiento, en la transparencia y público conocimiento de sus sesiones. Éstos serían los efectos:

- a) La lubricación del debate público en el Parlamento. Los debates en los plenos son escasos, tratan de temas generales y además las decisiones ya van amarradas por los partidos, antes del debate en el pleno. Un Parlamento de plenos deja bastante que desear y los ciudadanos advierten que los debates auténticos son sustituidos por una oratoria parlamentaria de salón dentro de unos límites pactados (tácita o expresamente). Por ello las comisiones de investigación son el lugar natural ante los límites de la democracia de partidos para que exista, siquiera mínimamente, debate y toma de decisiones en la medida en que en ellas hay un mayor dinamismo que en los plenos, se tratan temas de interés social y, sobre todo, los actores políticos no son solamente los políticos, sino también los ciudadanos que participan en las sesiones de las comisiones.
- b) La recuperación del protagonismo ciudadano, porque éste puede participar en las sesiones de las comisiones, si su comparecencia es solicitada por él mismo o a instancia de la comisión o terceros, y porque a través de las comisiones puede conocer muchos temas controvertidos, y, conociéndolos, influir políticamente: un ciudadano bien informado es siempre un toque de atención para los políticos.
- c) La revitalización de la moral pública, porque los políticos y los gestores públicos serían más circunspectos en el comportamiento debido, al verse como potenciales objetos de investigación. Quienes se saben impunes de antemano por la inoperancia de las comisiones de investigación, tienen más motivos, ante la falta de control, para no cuidar la legalidad y moralidad de sus actuaciones.

IV. LA CRISIS DE LA IGUALDAD DE DERECHOS: LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA. INVOLABILIDAD E INMUNIDAD

El art. 71, 2 de la Constitución concede a los diputados y senadores inmunidad parlamentaria , que significa que durante el periodo de su mandato sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito y no podrán ser inculcados, ni procesados sin la previa autorización de la cámara respecti-

va. Este precepto es complementario del art. 71, 1.º, en el que además se concede a estos parlamentarios inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones. Inviolabilidad significa irresponsabilidad jurídica de los parlamentarios por sus opiniones en el ejercicio de sus funciones.

Ambas garantías, inmunidad e inviolabilidad, tienen como fundamento la protección de la función de representación que realiza el parlamentario, que sin estas garantías podría estar amenazada por quienes recurrieran contra ellos con fines políticos interesados; tratan de defender en último lugar la opción ideológica dentro del Parlamento que ostenta el parlamentario en representación de quienes le votaron. Este es el sentido originario de las garantías.

Ambas garantías son protectoras de los representantes del pueblo en virtud de las funciones que éstos desarrollan, pero tienen distinta naturaleza: a) en razón de los fines la inmunidad protege la libertad personal; la inviolabilidad protege la libertad de expresión; b) en virtud de los efectos jurídicos la inmunidad comporta el impedimento de la detención o procesamiento, si no hay autorización de la cámara; la inviolabilidad: la irresponsabilidad jurídica plena del parlamentario. Del juego de fines y efectos resulta una distinta naturaleza de ambas garantías. La inmunidad es una garantía procesal de impedimento, que suspende durante un tiempo —en tanto del parlamentario ostente condición de tal— la aplicación de ciertas normas del ordenamiento jurídico. La inviolabilidad es una garantía sustantiva, que anula la aplicación de ciertas normas de plano y sin plazo.

No creo equivocarme al afirmar que desde el lado del ciudadano no se ve con las mismas simpatías a ambas garantías: la inmunidad parece más privilegio que la inviolabilidad. El ciudadano probablemente concede un listón alto en la permisividad de las opiniones de los parlamentarios para que puedan defender sus ideologías sin ataduras, pero permite solamente un listón bajo para evitar la detención o el procesamiento del parlamentario... puesto que ante la justicia todos debemos ser iguales.

IV.1. *El suplicatorio del Tribunal Supremo y las facultades de las cámaras parlamentarias en la inmunidad parlamentaria*

La inmunidad parlamentaria significa la excepción para los parlamentarios de la detención, inculpación y procesamiento, siempre que la cámara

a la que pertenecen lo impidan mediante la denegación de la autorización al efecto. Esta denegación se traduce en el rechazo del suplicatorio elevado a la cámara por el Tribunal Supremo, órgano competente para perseguir a los parlamentarios. Tema crucial es el de los fundamentos para tal rechazo por las cámaras, que han sido precisados por la STC 90/1985, de 22 de julio, cuyos criterios han sido reiterados en sentencias posteriores. En dicha sentencia el Tribunal Constitucional ha declarado: a) su competencia para supervisar, como intérprete nato de la Constitución, a la que están sujetos todos los poderes públicos (también el legislativo), la constitucionalidad del acto del Parlamento denegatorio de la autorización para proceder criminalmente contra los parlamentarios, b) el criterio con el que juzgar dicha constitucionalidad es un criterio finalista: la conformidad de la denegación con la finalidad propia de la institución de la inmunidad, y c) de acuerdo con este criterio finalista procede la denegación cuando los recurrentes pretenden atentar contra el funcionamiento y composición de la cámara parlamentaria, esto es, «perturbar el funcionamiento de las Cámaras o alterar la composición de las mismas», al privar de libertad al parlamentario e impedirle el ejercicio de sus funciones parlamentarias.

Por lo tanto, las cámaras no han de valorar jurídicamente los hechos, sino políticamente, por si atentan contra la indicada finalidad de la institución de la inmunidad; tienen que emitir un juicio de oportunidad política, no de culpabilidad jurídica. Como asegura la STC 90/1985, la institución de la inmunidad permite que las cámaras realicen lo que no pueden hacer los órganos de naturaleza jurisdiccional: «una valoración sobre el significado político de las acciones».

IV.2. *Argumentos contra la inmunidad parlamentaria*

Hoy estas garantías, especialmente la inmunidad, están sometidas a críticas, porque pueden convertirse más en un privilegio injustificado del parlamentario que en una verdadera garantía protectora de la función parlamentaria, máxime cuando la democracia liberal y los representantes nominales han sido sustituidos por la democracia de partidos y los partidos-representantes del electorado. E. García (1989, 82) resume las críticas en una frase: «han desaparecido total o parcialmente los presupuestos que históricamente fundamentaron la inmunidad». Hay quienes sostienen que bastan las garantías ordinarias que protegen al parlamentario igual que al ciudadano; en la lista tenemos que incluir al mismo H. Kelsen. Otros, más

numerosos, sugieren una modificación de la garantía parlamentaria reduciéndola a términos estrictos: límites en el ejercicio de la garantía por el parlamentario y controles a la decisión de la cámara parlamentaria denegando la autorización para proceder contra el parlamentario.

Por mi parte, encuentro varias razones contra el mantenimiento de la inmunidad parlamentaria que expongo a continuación:

4.2.1. El cambio de la democracia liberal por la actual democracia de partidos, que quita relevancia personal a los parlamentarios electos. La institución de la inmunidad tenía sentido en un momento en que el representante personal era elegido como tal y actuaba con libertad dentro del Parlamento. En cambio hoy la democracia de partidos y el sistema electoral convierte al partido —no al representante— en sujeto pasivo del acto de la votación. En la democracia de partidos se vota, como se ha indicado, al partido, de manera que el partido puede sustituir a unas personas por otras en las causas legalmente establecidas. No es la persona, sino el partido, quien ejerce la representación de hecho. El parlamentario electo se convierte en un agente delegado del partido, protegido por él, pero también estrechamente limitado por él en sus actuaciones parlamentarias.

Este cambio trae como consecuencia que un partido poco pierde, si uno de sus parlamentarios es inculcado o procesado, porque, tras su renuncia, que es causa legal de pérdida de la condición de parlamentario, puede sustituirlo por otro miembro de su partido.

4.2.2. La merma que para la independencia del poder judicial comporta esta garantía de los miembros de otro poder (el legislativo), ya que aquél no puede detener, inculpar, o procesar a los parlamentarios, si el órgano, del que éstos son miembros, no lo autoriza.

En la actualidad la inmunidad puede provocar un efecto contrario a su sentido inicial, un efecto perverso, porque la sobreprotección del parlamentario, concedida por sus propios compañeros del Parlamento, contra las actuaciones de los jueces, aparenta más un privilegio contra la división e independencia de los poderes públicos que una necesaria protección de las funciones parlamentarias; un privilegio excesivo de los miembros de un poder del Estado contra las funciones propias de otro poder estatal: el poder judicial.

Hay una serie de circunstancias, que rodean la práctica de la garantía de la inmunidad, que van en la línea de la merma de la independencia y autonomía del poder judicial en el ejercicio de sus funciones frente a los miembros del poder legislativo: a) la petición del suplicatorio, expresión que pone de relieve la dependencia de los jueces respecto a los legisladores, incluso cuando realizan una función propia y específica: la persecución de hipotéticos infractores de la legalidad, b) la relevancia del órgano judicial (el máximo: el Tribunal Supremo), que no obstante se ve obligado a pedir el suplicatorio a la cámara, c) el hecho de que son los propios compañeros de la cámara quienes conceden el suplicatorio para actuar contra uno de ellos, en lo que es posible entrever cierto corporativismo; externamente la denegación del suplicatorio puede ser visualizada en un momento dado como un instrumento corporativista de un órgano para proteger a sus miembros contra las ingerencias de otro órgano.

4.2.3. Otra razón es el uso indebido de la garantía cuando se la convierte en refugio de quienes temen el control del poder judicial. La inmunidad es entonces un privilegio injustificado y no una protección razonable de la función parlamentaria. La inmunidad-refugio es el talón de Aquiles de la institución, porque se convierte en su descrédito ante los ciudadanos; descrédito que crece con la actitud proteccionista del partido respecto al parlamentario con problemas con la justicia. La inmunidad-refugio es un privilegio no sólo contrario al principio de igualdad, sino a una justicia igual para todos (que es uno de los máximos vicios concebibles en la vulneración de dicho principio de igualdad). Que un político no asuma sus responsabilidades políticas al ser imputado y procesado, y además pretenda permanecer inmune en las filas del Parlamento, con la protección de su partido, es un plato demasiado fuerte para ser digerido por el simple ciudadano. Sin embargo, nuestros políticos nos han dado algunos sonoros ejemplos de este lamentable proceder.

4.2.4. El riesgo de la injustificada extensión de esta garantía por parte de quienes pueden hacerlo y se beneficiarían de ella: los legisladores. La extensión de la garantía se convierte entonces en un privilegio, cuando los nuevos supuestos no entran en la filosofía de la institución, porque no atentan al normal desarrollo de las funciones parlamentarias, ni a la composición del Parlamento.

No es una razón teórica meramente, porque tal extensión ya ha sido intentada por nuestros legisladores, sin el menor rubor, al parecer, conducién-

dola a un terreno desmedidamente protector en el que la institución pierde toda su razón de ser: los pleitos civiles contra ellos. En efecto, la Ley orgánica 3/1985, de 29 de mayo, reformó el art. 2, 2.º de la Ley orgánica 1/1982, de 5 de mayo, sobre protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, estableciendo la nueva exigencia de la autorización de las cámaras (Congreso o Senado) para iniciar un proceso civil contra un diputado o senador.

La extensión de la inmunidad a pleitos civiles ha sido muy criticada por la doctrina: «garantía ajena a los contornos tradicionales de la inmunidad... con serios defectos desde el punto de vista de su regularidad constitucional» (P. Fernández-Viagas, 1990, 124) o con palabras más contundentes: «abuso de inmunidad» (A. Figueruelo, 1989, 3).

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ante los recursos de particulares esgrimiendo la vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial del art. 24, 1.º de la Constitución en pleitos civiles contra parlamentarios (vulneración debida a la no concesión de autorización (suplicatorio) por la cámara para proceder contra el parlamentario) declaró en STC 9/1990, de 18 de enero, inconstitucional la extensión de la inmunidad parlamentaria a los pleitos civiles, porque se oponía a los antecedentes históricos y legislativos de la institución y a la finalidad del art. 71 de la Constitución, regulador de la institución, consistente en la reserva del funcionamiento y composición de la cámara parlamentaria ante una posible privación de libertad del parlamentario al ser procesado criminalmente (privación de libertad que no acontecía en los pleitos civiles).

4.2.5. La colisión de estas garantías —la inmunidad y la inviolabilidad— con el ejercicio de importantes derechos fundamentales. La colisión del derecho a la libertad personal del parlamentario, que no puede ser detenido salvo en caso de flagrante delito, ni inculpado, ni procesado, salvo autorización del Parlamento (inmunidad) contra el derecho a la tutela judicial (art. 24, 1.º de la Constitución) del recurrente que pretende iniciar un proceso penal contra el parlamentario, y la colisión de la plena libertad de expresión del parlamentario en el ejercicio de sus funciones (inviolabilidad) contra el recurrente que alega vulneración de su derecho al honor (u otros derechos) por las opiniones del parlamentario.

Precisamente en esta materia de colisión de derechos fundamentales la jurisprudencia constitucional ha sentado el principio de la compaginación y

ponderación de derechos , y no el sacrificio de uno a costa de otro, ya que el constituyente no ha establecido una jerarquía de derechos fundamentales, sino un contrapeso de límites para facilitar el ejercicio ponderado de todos ellos. Sin embargo, esta compaginación y ponderación no son facilitadas cuando se blinda el derecho de unos contra los de otros, que es en lo que consiste realmente las garantías de los parlamentarios, actuadas precisamente por ellos mismos a través de las cámaras parlamentarias (no por un tercero en funciones arbitrales).

En esta línea jurisprudencial de compaginación y ponderación de derechos implicados, el Tribunal Constitucional ha reducido estas garantías a un sentido estricto y no como patentes de curso de los parlamentarios. La inviolabilidad debe referirse a opiniones esgrimidas por los parlamentarios exclusivamente en el ejercicio de actividades parlamentarias y la inmunidad exclusivamente a procesos penales. Ya la STC 51/1985, de 10 de abril, subrayaba el sentido estricto que con carácter general debía entenderse «el ejercicio de las funciones parlamentarias», no entrando en su ámbito protector los actos realizados «fuera del ejercicio de competencias y funciones que le pudieran corresponder como parlamentarios» y la STC 9/1990, de 18 de enero, antes citada, cortó de plano la extensión de la inmunidad a los pleitos civiles contra los parlamentarios.

Los estudiosos de la garantía de la inmunidad han criticado su pervivencia. P. Fernández-Viagas (1990, 141) dice de ella que es superflua en un Estado de Derecho consolidado, porque bastan los tribunales de justicia para proteger a los ciudadanos, sean o no parlamentarios. A. Carro (1981, 95) asegura que ha cumplido ya su función y subsiste por inercia de la tradición. Pero ninguno defiende abiertamente su supresión constitucional. Parece que se impone el derecho constitucional comparado, en el que sobrevive hoy esta institución.

En mi opinión son más los males que los beneficios deparados por la inmunidad, y por ello propongo la supresión de la **previa** autorización de la cámara parlamentaria para proceder criminalmente contra un parlamentario, y, en su lugar, la obligación del Tribunal Supremo (Sala de lo Penal) de recabar preceptivamente un informe de la cámara motivado sobre las eventuales implicaciones políticas de la iniciativa procesal.

Al fin y al cabo, hoy día, la garantía de la inmunidad no margina el control jurisdiccional de los actos del Parlamento, y así la denegación del supli-

catorio por el Parlamento es recurrible en amparo ante el Tribunal Constitucional por vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24, 1.º de la Constitución), y es este órgano quien supervisa si la cámara ha actuado correctamente motivando la improcedencia política (en perjuicio del funcionamiento y composición de la cámara) de la inculpación o procesamiento del parlamentario. Es decir: hoy el Tribunal Constitucional puede «enmendar la plana» al Parlamento, que no ha motivado o sabido motivar la implicación política de la iniciativa procesal contra un parlamentario, haciendo prevalecer el derecho a la tutela judicial efectiva del recurrente y permitiendo el procesamiento del parlamentario.

Mi propuesta consiste en otorgar plena jurisdicción al Tribunal Supremo (Sala de lo Penal), para proceder criminalmente contra un parlamentario, con el requisito previo de un informe motivado del Parlamento. Cambiar el suplicatorio por un informe es ciertamente suprimir la institución de la inmunidad, que comportaría una reforma de la Constitución.

V. LA CRISIS DE LA IGUALDAD Y LIBERTAD POLÍTICAS DE LOS CIUDADANOS: EL VALOR DESIGUAL DE LOS VOTOS Y LAS LISTAS CERRADAS Y BLOQUEADAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

El sistema electoral español ha recibido frecuentes críticas por sus tasas importantes de desproporcionalidad, que en una palabra quiere decir que los votos no tienen el mismo valor, sino que el valor del voto depende de una serie de circunstancias, y que el coste en votos de los escaños es asimismo desigual (algunos escaños necesitan más votos que otros). España se caracteriza por ser uno de los países con más alta tasa de desproporcionalidad. Algunos expertos sostienen que el sistema electoral español recoge los fallos de los dos sistemas electorales clásicos —el mayoritario y el proporcional— y ninguna de sus ventajas. J.R. Montero y R. Gunther (1994, 29) afirman que sería más apropiado llamar al sistema español «sistema mayoritario atenuado», en vez de sistema proporcional, como exige la Constitución, ya que los efectos de la aplicación del sistema se acerca más al sistema mayoritario que al proporcional.

Al alto índice de desproporcionalidad se une el mayor índice de desfragmentación de Europa, esto es, la mayor diferencia entre el número de partidos concurrentes a las elecciones y el número de partidos representados en el Parlamento. Este es un dato positivo para la gobernabilidad,

pero muy negativo para el carácter representativo de la institución parlamentaria.

A pesar de estas numerosas y frecuentes críticas apenas se ha producido cambios legislativos significativos en el sistema electoral español, que sigue rigiéndose sustancialmente por la Ley orgánica 5/1985, de régimen electoral general, y que ha sido reformada en pocas ocasiones y para asuntos de carácter técnico. Esto es probablemente debido a que el sistema electoral es desproporcional en favor de los grandes partidos y éstos se niegan a reformar una ley que les beneficia.

De hecho, la citada y vigente Ley electoral de 1985 apenas en nada cambió el Decreto-Ley de elecciones de 1977, que ya consagró el sistema de desproporcionalidad vigente. El PSOE, que antes de 1982 criticó el sistema electoral vigente desde 1977, cuando estaba en la oposición, al acceder al Gobierno con mayoría absoluta dio marcha atrás y no quiso reformar un sistema que claramente le favorecía, como anteriormente favoreció a la UCD (y posteriormente en las elecciones de 1993 socavó su propia tumba). Tampoco el PP ha querido tocar ni un ápice el sistema que, como partido mayoritario en el Gobierno, le favorece. A quien no favorece el sistema es a los ciudadanos, porque sus votos no tienen el mismo valor, sino que el valor de cada voto depende del tamaño de la circunscripción electoral y de la aplicación de la regla D'Hont, entre otras circunstancias.

V.1. *Sistema electoral y factores de desproporcionalidad*

Se suele indicar como causa de la desproporcionalidad del sistema electoral a la famosa regla D'Hont, pero ésta es solo una de las varias causas concurrentes. Esta desproporcionalidad se debe a los siguientes factores:

- a) El tamaño pequeño y desigual de las circunscripciones electorales —las provincias—, de manera que el voto no vale lo mismo en todas las provincias, al establecer la Ley electoral un distinto número de escaños por provincia y una representación mínima por circunscripción: dos diputados. La media de escaños de diputados por circunscripción electoral —6,7 diputados— es de las más bajas de Europa. El tamaño pequeños de las circunscripciones es un factor de desproporcionalidad, porque la proporcionalidad mantiene una relación directa con la magnitud de las circunscripciones.

Si clasificamos las circunscripciones en cuatro tipos (I: 2 escaños; II: 3 a 6 escaños; III: 7 a 8 escaños; y IV: 9 y más escaños), tenemos que en las de tipo IV, poco numerosas (11), hay mayor proporcionalidad y en las de tipo II, muy numerosas (32), mayor desproporcionalidad.

- b) La regla D'Hont, que reduplica el valor de los votos de los partidos más votados, con lo que tales partidos obtienen tasas de sobre-representación, (exceso en el porcentaje de escaños sobre el porcentaje de votos obtenidos) en tanto los partidos menos votados se perjudican con tasas de sub-representación (defecto en el porcentaje de escaños sobre el porcentaje de votos obtenidos). Estas tasas contienen cifras importantes. Así en las elecciones generales de 1989 las tasas de sobre-representación del primer partido fue de + 10,4 en escaños, y la del segundo de + 4,7; cada escaño costó al partido ganador 46.374 votos y al último partido con representación nacional 115.551 votos. En las elecciones generales de 1993 el CDS salió del hemiciclo parlamentario como consecuencia de la tasa de sub-representación, que afectó a IU con un - 4,1, obteniendo el partido ganador una tasa de sobre-representación de + 6,7 (Datos tomados de la documentación de A. Garrorena, Representación política, elecciones generales y procesos de confianza en la España actual, 1994).
- c) El mínimo exigible en votos obtenidos por circunscripción: 3%, que deja fuera a muchos partidos menores y sin efecto a los votos por ellos obtenidos. Sin embargo, esta barrera legal del 3% de los votos no tiene consecuencias en nuestro sistema electoral, porque los partidos que superan esta barrera tampoco obtienen representación parlamentaria debido a los efectos de la propia regla D'Hont, o sea, que el umbral efectivo para obtener representación está por encima de la barrera legal.

V.2. *Sistema electoral e igualdad política de los ciudadanos*

El vigente sistema electoral consagra, pues, una evidente desproporcionalidad entre votos y escaños, que por un lado infla los votos de los grandes partidos y por otro desinfla los de los pequeños partidos; conduce a aquéllos hacia el bipartidismo y a éstos hacia la desaparición del hemiciclo parlamentario, cuando a duras penas consiguen entrar en él. Algunos defienden

este sistema porque asegura la gobernabilidad, pero la protección de ésta no debe llevar a la vulneración de un derecho fundamental como es la libertad política y el derecho de los ciudadanos a elegir a sus representantes.

Este derecho fundamental es desvirtuado sustancialmente por la Ley general electoral, cuando por reglas matemáticas un voto de un ciudadano vale la mitad o la tercera parte del voto de otro ciudadano: que es lo que supuso (y por eso lo he consignado antes) el voto del último partido parlamentario de las elecciones generales de 1989 (un escaño = 115.551 votos) comparado con el partido ganador en estas elecciones (un escaño = 46.734 votos). Esto no es un criterio admisible de proporcionalidad, sino una vulneración clara de un derecho fundamental de los ciudadanos, puesto que la voluntad del pueblo expresada en los votos en nada se corresponde con la distribución de los escaños en el Parlamento. Se impone una reforma del sistema electoral español, que establezca la máxima identidad posible entre escaños y votos, entre voluntad del pueblo y representación política.

Por otra parte, el valor desmedido de ciertos votos se dispara al ser conjugados con la fórmula de la toma de decisiones políticas por mayoría parlamentaria, que da lugar a que un porcentaje reducido de votos permite la mayoría parlamentaria absoluta y las acciones y decisiones del Gobierno «absoluto» respaldado por tal mayoría. Así, en las elecciones generales de 1989, tan sólo un tercio de los votos comportó la mitad de los escaños del Congreso de los Diputados (175 escaños). No parece razonable que un Gobierno con mayoría parlamentaria absoluta (que le permite hacer lo que quiera) derive de los votos de una parte no significativa de los votos ciudadanos.

V.3. *Sistema electoral y listas cerradas y bloqueadas de los partidos políticos*

Los partidos políticos concurrentes a las elecciones presentan a los ciudadanos unas listas de candidatos propios con un orden de preferencia, confeccionadas por la elite del partido, que los ciudadanos no pueden modificar en ningún sentido. Son listas cerradas, porque no puede entrar en ellas otros candidatos, y listas bloqueadas, porque no puede ser cambiado el orden de prelación de los candidatos. El ciudadano se ve obligado a elegir una lista de un partido, tal como le viene dada, para introducirla en la urna. Ni puede cambiar el orden de prelación de los candidatos de la lista, ni mucho menos

votar a candidatos de distintas listas ofertadas por los partidos. Este es el procedimiento para el Congreso de los Diputados y las cámaras parlamentarias autonómicas. El sistema del Senado es más abierto, a pesar de que es un órgano que no tiene la relevancia política del Congreso.

El voto libre del ciudadano, exigido por la Constitución, no lo es tal, a no ser que entendamos por libertad la pobre libertad de elegir una lista cerrada y bloqueada entre las ofertadas por los partidos políticos, y nada más. Pero este voto es aún menos libre si atendemos al proceso de selección partidista de los candidatos de las listas de los partidos: listas totalmente domineadas (amañadas, prefieren decir algunos) y confeccionadas desde la elite de cada partido, sin un proceso interno democrático de selección de los candidatos; candidatos en cuya designación tiene mucho que ver su situación de poder dentro de la estructura del partido, y no sus méritos para ser un buen representante.

V.4. *Sistema electoral y libertad política de los ciudadanos*

El sistema de listas cerradas y bloqueadas tuvo su razón de ser en el proceso de transición política para fortalecer la funcionalidad y el prestigio de los partidos políticos, tan denostados por el régimen de la Dictadura del general Franco. Ahora, tras la experiencia democrática de dos decenios, no tiene justificación mantener tan cautivo el voto de los ciudadanos. Habría que arbitrar métodos para que el ciudadano se sienta más libre al emitir su voto y para que el representante electo se sienta más representante al haber sido elegido por las cualidades de su persona y no designado por la elite de su partido.

El proceso de liberalización del voto debe ir acompañado de un proceso de maduración electoral del ciudadano; difícil proceso porque los medios de comunicación contribuyen (en mi opinión nefastamente) a personalizar y centralizar la política y las elecciones en los líderes centrales de los partidos, con lo que se obtienen al final unas elecciones-espectáculo. La madurez electoral exige lógicamente y acompaña a la madurez cívica de los ciudadanos. Una responsabilidad compartida de los ciudadanos (para informarse y actuar reflexivamente) y de los medios de comunicación (para informar extensamente y acerca de la pluralidad de los candidatos, locales y nacionales) apoyaría el éxito hacia la puesta en marcha de un voto más libre de los ciudadanos.

Creo que sería conveniente emprender el proceso de liberalización en dos etapas sucesivas en el tiempo. En la primera se desbloquearían las listas de los partidos (bloqueo que algunos expertos consideran inconstitucional), para que el ciudadano pueda cambiar el orden de preferencia (voto preferente) de los candidatos escalafonados por los partidos. En la segunda etapa las listas serían abiertas, al permitir que el votante pueda elegir entre candidatos de varios partidos, si lo desea.

VI. LA CRISIS DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DE DEBATE DE LOS PARLAMENTARIOS: LA DISCIPLINA DE VOTO

Algunos de los componentes de los parlamentos de la nueva democracia española se han burlado de las Cortes franquistas, que tan sólo servían para aclamar las decisiones del Dictador; sin embargo, estos críticos de cortes del pasado ahora nos representan (a los ciudadanos) en parlamentos democráticos que hacen poco más que aprobar las decisiones del nuevo dictador: el partido político. Con una diferencia: los procuradores a Cortes franquistas asumían su papel aclamador sin tapujos, en tanto los actuales parlamentarios quieren hacernos ver que debaten cuando tan sólo aprueban decisiones ajenas.

El Parlamento no es el centro de la vida política del país, sino el remedo de la verdadera vida política que se desarrolla en la trastienda de los partidos políticos. El Parlamento no es el escenario de un debate público de los representantes del pueblo sobre los grandes problemas de nuestro país, sino el lugar de trámite donde se aprueban sin debate las decisiones ya tomadas en las ejecutivas de los partidos político (a veces, por concesión a la galería, con algún rifirrafe aislado, más retórico que real). Los ciudadanos hemos podido contemplar en numerosas ocasiones vacío el hemiciclo parlamentario, a pesar de que se trataban importantes asuntos, y cómo nuestros parlamentarios accedían presurosos a votar con el tiempo justo en los últimos momentos. La democracia parlamentaria o democracia representativa es en realidad una democracia de partidos, porque los partidos —y singularmente sus elites— lo son todo en este tipo de democracia.

La razón de que el Parlamento sea poco más que un convidado de piedra de los partidos políticos obedece a una práctica partidista: la disciplina de voto impuesta por los partidos políticos, que a su vez trae causa del sistema electoral español, en el que el objeto de voto, el elegido, es en realidad

el partido y no las personas que se presentan a las elecciones; ni siquiera podemos afirmar que lo sean las personas que constan en las listas de los partidos. Es lógico pensar que el partido haga uso libre del voto de las personas que han resultado elegidas porque el partido se lo ha permitido, al incluirlas en su lista. El partido se considera dueño de las actuaciones y decisiones de sus elegidos y les impone una disciplina de voto: harán, les guste o no, lo que el partido, es decir, la elite del partido, les ordene, porque sin la ayuda del partido jamás podrían alcanzar la noble función de representar a los ciudadanos.

Ahora bien, el problema no reside tanto en la lógica de la disciplina de partido, que inevitablemente deriva del sistema electoral (y para cambiar dicha lógica habría que cambiar dicho sistema), sino en el carácter absoluto de la disciplina; salvo rarísima excepción (los casos pueden contarse con los dedos de una mano, desde que se inició la democracia española, respecto al Parlamento del Estado) los partidos han exigido estricta disciplina de voto a los parlamentarios, tanto en asuntos importantes como nimios.

Los ciudadanos ven que los parlamentarios de cada partido van «todos a una», sin fisuras, en cualquier tipo de asunto, y presienten que votarían de otro modo si pudieran. Por lo tanto, igual que desde el partido la lógica de las elecciones justifica la disciplina de voto de los parlamentarios, también desde el lado del ciudadano se observa que la disciplina de voto imprime un cambio cualitativo a la representación política, porque los parlamentarios a quienes de verdad representan es a los partidos políticos, cuyas decisiones votan sin resistencia ni desvío alguno, y no a los ciudadanos que votaron a las personas interpuestas por los partidos.

Entre la lógica electoral de la disciplina de voto y las exigencias de la representación de los ciudadanos habría que buscar un punto medio para que el Parlamento recuperara su función perdida de centro de debate y toma de decisiones y los ciudadanos recuperaran la confianza en sus representantes políticos: Tal punto medio estaría representado por un mayor aperturismo de las elites de los partidos políticos adoptando una nueva filosofía de la disciplina de voto, en tanto se mantenga el actual sistema electoral: la reserva de la disciplina de votos para asuntos determinados e importantes, cuando se impone la unidad de acción del partido, y la libertad de votos de los parlamentarios en asuntos menos relevantes y en los asuntos de conciencia, en los que se presume una variedad de posturas en el grupo parlamentario del partido.

Hay casos en los que la libertad de voto no comporta un atentado al programa del partido, ni a pactos o acuerdos del mismo, ni afecta negativamente al cuerpo electoral del partido, pero, sin embargo, se impone la disciplina de voto, como si se tratara de un rito, o quizás porque se piense que es conveniente practicarla siempre en aras de la unidad funcional del partido o por otras razones. Es en estos casos cuando ganaría mucho el crédito del Parlamento frente a los ciudadanos sin que la lógica partidista perdiera puntos; y probablemente aumentaría la estima de algunos parlamentarios sobre la función que cumplen.

El respaldo de la libertad de voto debería ir acompañada de un procedimiento que facilitara las iniciativas y las intervenciones de los parlamentarios en los debates, sin detrimento para la gobernabilidad de la cámara, frente a la triste situación que trasmite el Parlamento: ágora de unos cuantos portavoces de los partidos que siempre intervienen ante una muchedumbre (varios cientos) de diputados y senadores, mudos, aburridos y con bastante frecuencia ausentes de la cámara (física o mentalmente).

Los parlamentarios ni intervienen, ni pueden intervenir en los debates, excepción hecha del portavoz del grupo parlamentario o quien éste designe (en contadas ocasiones), ni pueden presentar iniciativas parlamentarias, que exigen el acompañamiento de un número de parlamentarios. Es sorprendente que en una cámara de representación de varios cientos de diputados siempre intervengan los mismos, a los que también podemos contar con los dedos de las manos. Los parlamentarios son presa del grupo al que pertenecen y no gozan de autonomía para proponer e intervenir.

Habría que cambiar la práctica parlamentaria, para que no intervengan siempre los portavoces de los grupos parlamentarios, sino un número significativo de parlamentarios en intervenciones breves (cinco minutos como máximo) desde el escaño, previa solicitud al portavoz y presidente de la cámara, dentro del tiempo general tasado para la discusión de cada asunto. El portavoz coordinaría las intervenciones de los miembros de su grupo. Con esta práctica se conseguirían dos ventajas: del lado del Parlamento, una mayor viveza en el desarrollo de los debates; del lado de los ciudadanos: la constatación de que el Parlamento es un lugar donde se discute y no el escenario donde siempre los mismos emiten largos y aburridos discursos.

VII. LA CRISIS DE LA LIBERTAD DE INFORMACIÓN: LA PUBLICIDAD PARLAMENTARIA

En este epígrafe caben analizar varias facetas: la publicidad de la actividad parlamentaria (de sus sesiones y plenos) y la presencia informativa del Parlamento ante la sociedad: lo que el Parlamento permite que se conozca de sus actividades y lo que el Parlamento informa acerca de las mismas a la sociedad. Dos dimensiones de la publicidad: en negativo y en positivo. Veamos ambas dimensiones.

1. No hay ni en la Constitución, ni en los reglamentos de ambas cámaras parlamentarias una apuesta decidida por la publicidad de los debates de las sesiones parlamentarias. Son las propias cámaras las que deciden si habrá o no publicidad. El art. 80 de la Constitución dice que las sesiones plenarias serán públicas, salvo acuerdo contrario de cada cámara por mayoría absoluta. Nada expresa la Constitución sobre la publicidad en la comisiones parlamentarias. No obstante, los arts. 64 del Reglamento del Congreso y 75 del Reglamento del Senado reproducen respecto a las comisiones parlamentarias lo dicho por la Constitución respecto a los plenos.

En una palabra: los medios de comunicación entrarán o no en las sesiones plenarias y en las comisiones del Parlamento según quieran o no los parlamentarios. La publicidad está en las manos de los parlamentarios, sin límites interpuestos.

Este panorama ofrece un duro contraste entre el eventual secretismo permitido por los citados preceptos constitucionales y reglamentarios y la llamada a la participación popular de la que hablan otros preceptos de la Constitución (arts. 1, 9, 23, etc.), puesto que no pueden participar quienes ni siquiera saben lo que sucede en el Parlamento y hacen sus representantes políticos. Contraste aludido por A.M. Abellán (1992, 135-163). Sin restar importancia a este contraste que supone una merma para la participación política, quiero aludir a un derecho fundamental de los ciudadanos afectado por el secretismo, que me parece tanto o más importante que la merma de la participación: el derecho a la libertad de información de los ciudadanos en su faceta de libertad pasiva: los ciudadanos como destinatarios de la información. En este caso el derecho a la información de los ciudadanos aparece especialmente reforzado,

porque quien pide ser informado es el ciudadano a través de sus representantes en las cámaras parlamentarias. La cualidad de representado del ciudadano le añade un prius de gravedad a la marginación de la libertad de información con ocasión del secretismo de las sesiones parlamentarias.

2. La presencia del Parlamento ante la sociedad deja bastante que desear; las encuestas de población demuestran que los ciudadanos poco saben acerca del órgano que les representa, al que valoran más como institución que en su funcionamiento (aunque son los partidos políticos quienes se llevan el farolillo rojo). ¿Es culpa de los ciudadanos o de sus representantes? La verdad constatable es que los representantes poco hacen en favor del conocimiento y presencia del Parlamento en la sociedad, o se equivocan en sus iniciativas (escasas hasta la fecha).

En mi opinión sería conveniente arbitrar tres iniciativas de presencia social del Parlamento:

- a) El reforzamiento del gabinete del prensa del Parlamento, de manera que no sea el lugar consentido a los medios para que hagan su labor, sino una actividad más de la atención parlamentaria, apoyada por un comité parlamentario activo y representativo, sin inmiscuirse en las tareas propias de los medios, con la única misión de facilitar la presencia del Parlamento en la sociedad y de otorgar toda clase de recursos a este gabinete.
- b) Una nueva concepción de los informativos parlamentarios de los medios de comunicación, especialmente de las televisiones, públicas y privadas, que tiene que pasar por una nueva programación horaria más ajustada a las horas de audiencia y una nueva presentación con viveza de los debates; es muy lamentable que los actuales y escasos programas televisivos dedicados al Parlamento se emitan en unas franjas horarias que a nadie interesa, como los sábados por la mañana. Creo que tendría una buena banda de audiencia las crónicas parlamentarias acompañadas de divertidos entreactos de muñecos del guiñol de nuestros políticos en horas de sobremesa. Es cuestión de imaginación.

- c) Rueda de prensa de los portavoces para fijar ante la opinión pública sus posiciones y las propuestas de cada grupo. Que no todo se reduzca a la caza del portavoz o algún diputado por el periodista en los pasillos. La regularidad de estas ruedas de prensa permitiría transmitir la información parlamentaria de una manera más coherente y comprensible, y el ciudadano visualizaría la importancia del Parlamento, como un contra-poder, al menos, pues hasta ahora sólo conoce las ruedas de prensa de los ministros y las alocuciones mayestáticas del presidente del Gobierno desde el atril de la Moncloa.
- d) La transmisión por los medios (especialmente las televisiones) de las intervenciones semanales del presidente del Gobierno en el Parlamento contestando a las preguntas de los diputados, dirigidas brevemente (cinco minutos como máximo) desde sus escaños, durante un periodo de una hora aproximadamente, en horas de audiencia, antes, después o en el centro de los telediarios. No se trata de una iniciativa nueva: es la que se desarrolla en Inglaterra, donde los medios transmiten desde las 15.30 a las 16.15 de la tarde las respuestas del premier inglés a las preguntas de numerosos diputados de la Cámara de los Comunes, con la natural viveza a la que nos tienen acostumbrados los parlamentarios ingleses; iniciativa que cuenta con un alto índice de audiencia entre los ingleses.

Esta iniciativa sería de enorme valor para levantar el prestigio del Parlamento ante los ciudadanos, puesto que éstos verían cómo los diputados —quizás un parlamentario de su circunscripción— controlan al presidente del Gobierno, obligado a darle pública y fundada respuesta. Claro es que ni el presidente del Gobierno, ni el partido gubernamental estarían interesados en instaurar esta iniciativa en España. Con lo cual el Parlamento, en primer lugar, y los ciudadanos, en segundo, salen perdiendo.

VIII. PROPUESTAS

1. Mandato imperativo. Supresión de su prohibición constitucional para evitar el frecuente fenómeno del transfuguismo, en tanto se mantenga el vigente sistema electoral, que convierte a los partidos políticos (no a las personas electas) en verdadero objeto de la elección. Los acuerdos entre los partidos políticos para impedir este fenómeno serán siempre coyunturales y dependientes de la

correlación de intereses de los partidos. No es la solución óptima, aunque es la mejor de las soluciones, en tanto no se produzca la reforma constitucional.

2. Comisiones de Investigación. Composición paritaria de sus miembros por grupos parlamentarios. Obligación de creación de las mismas por el pleno de la cámara parlamentaria cuando se dan los requisitos legales de la propuesta. Obligación de la discusión en el pleno del informe de la comisión de investigación.
3. Inmunidad parlamentaria. Supresión de la garantía con la sustitución del suplicatorio del Tribunal Supremo y la previa autorización de la cámara parlamentaria para que el parlamentario sea detenido, inculcado o procesado por un informe preceptivo y no vinculante de la cámara antes de la resolución del Tribunal Supremo.
4. Sistema electoral. Modificación de la ley electoral vigente para establecer una proporción directa entre votos y escaños y para que el mínimo para la obtención de representación se reduzca al 0,5 % de los votos emitidos en el conjunto de las circunscripciones electorales: un método mínimo a tal efecto consistiría en elevar el número de diputados a 400 y reducir a 1 el número de diputados mínimos por circunscripción, ya que estos dos cambios rebajan ostensiblemente los índices de desproporcionalidad.

Listas cerradas no bloqueadas, en una primera etapa, y listas abiertas, en una segunda etapa, en la presentación de candidaturas por los partidos políticos. Se trata de etapas sucesivas en el tiempo, conforme avance la madurez electoral de los ciudadanos y deje de primar la personalización centralizada de las elecciones, auspiciadas por los medios de comunicación (singularmente la televisión). Las primeras listas permitirían la competición intrapartidista; las segundas: la competición extrapartidista o entre candidatos de diferentes partidos. En la primera etapa los ciudadanos podrían votar a quienes quisieran (voto de preferencia) entre la lista del partido elegido, cambiando el orden de los nombres de la lista. En la segunda etapa los ciudadanos podrían elegir candidatos de distintos partidos entre las listas presentadas por los partidos.

5. Libertad de expresión y disciplina de voto de los parlamentarios. Permitir la libertad de voto cuando la unidad de acción del partido

no está comprometida y especialmente en las cuestiones controvertidas sobre las que la opinión pública se muestra bastante dividida y en aquéllas otras que puedan suscitar problemas de conciencia. Facilitar en tales casos el uso del voto secreto. Aumentar las posibilidades de intervención de los parlamentarios, previa solicitud al presidente de la cámara y al portavoz: intervenciones breves (cinco minutos como máximo) desde el escaño.

6. Publicidad parlamentaria. Fortalecimiento del gabinete de prensa de los parlamentos, dotado de recursos y de un comité del Parlamento dedicado a facilitar sus actividades.

Informativos parlamentarios en horas de audiencia presentados con viveza y destacando los puntos interesantes del debate.

Rueda de prensa de los portavoces para fijar posiciones y presentar sus propuestas a la sociedad, especialmente después de los plenos del Parlamento.

Transmisión por los medios de comunicación (especialmente las televisiones) de las intervenciones semanales del presidente del Gobierno en el Parlamento contestando a las preguntas dirigidas por un número alto de diputados desde el escaño, antes o después de los telediarios, durante un periodo aproximado de una hora.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- ABELLÁN, A.M. 1992: *El Estatuto de los parlamentarios y los Derechos fundamentales*, Madrid, Tecnos.
- CARRO, A. 1981: «La inmunidad parlamentaria», *Revista de Derecho Político*, num. 9.
- CAZORLA, J. 1992: *Del clientelismo tradicional al clientelismo de partido: evolución y características*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- FERNÁNDEZ-VIAGAS, P. 1990: *La inviolabilidad e inmunidad de los Diputados y Senadores. La crisis de los «privilegios» parlamentarios*, Madrid, Civitas.
- FIGUERUELO, A. 1989: «Derechos fundamentales y abuso de inmunidad», *La Ley*, núm. 2160.
- GARCÍA, E. 1989: *Inmunidad parlamentaria y Estado de Partidos*, Madrid, Tecnos.
- GARRONERA, A. 1991: *Representación política y Constitución democrática*, Madrid, Civitas.
- 1994: *Representación política, elecciones generales y procesos de confianza en la España actual*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos.
- MEDINA, R. 1994: *La función constitucional de las Comisiones parlamentarias de Investigación*, Madrid, Civitas.
- MONTERO, J.R., GUNTHER, R. 1994: *Sistemas «cerrados» y listas «abiertas»: sobre algunas propuestas de reforma del sistema electoral en España*, en vol. col. *La reforma del régimen constitucional, Cuadernos y Debates*, num. 49, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 13-89.