

SOBRE ALGUNAS CONSECUENCIAS CONSTITUCIONALES
DE LAS REUNIONES DE PARLAMENTARIOS SIN
CONVOCATORIA REGLAMENTARIA (EX ARTÍCULO 67.3
DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA)

LUIS JIMENA QUESADA (*)

SUMARIO: I. PLANTEAMIENTO DEL ESTUDIO: LA PROYECCIÓN DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL APARENTEMENTE OBSOLETO E INOCUO EN LA REALIDAD POLÍTICA ESPAÑOLA.—II. LAS REUNIONES INFORMALES DE PARLAMENTARIOS O EL EJERCICIO DE UNA LIBERTAD PÚBLICA MOLESTA PARA LOS PROPIOS PODERES PÚBLICOS.—III. LAS REUNIONES DE PARLAMENTARIOS NO REGLAMENTARIAS: UNA CUALIFICADA ESPECIE DEL DERECHO DE REUNIÓN.—IV. LAS REUNIONES INFORMALES DE PARLAMENTARIOS COMO EJEMPLO PARADIGMÁTICO DEL PARLAMENTO GRUPAL Y EJERCICIO CUALIFICADO DE LAS LIBERTADES PÚBLICAS DE AGRUPACIÓN Y DE PENSAMIENTO.—V. EL ESTATUS DE LOS PARLAMENTARIOS INFORMALMENTE REUNIDOS: LA PERSPECTIVA DE LA FUNCIÓN DE CONTROL POLÍTICO Y EL RÉGIMEN DE PUBLICIDAD PARLAMENTARIA.—VI. A MODO DE RECAPITULACIÓN. CRÍTICAS Y PROPUESTAS FRENTE A LA SUPUESTA OBSOLESCENCIA E INOCUIDAD DE LA DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL ESTUDIADA.

(*) Profesor Titular de Derecho Constitucional. Universidad de Valencia.

I. PLANTEAMIENTO DEL ESTUDIO: LA PROYECCIÓN DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL APARENTEMENTE OBSOLETO E INÓCUO EN LA REALIDAD POLÍTICA ESPAÑOLA

Nos enfrentamos al análisis, aparentemente fácil y poco interesante, de un precepto constitucional; en particular, vamos a consagrar nuestras reflexiones al artículo 67.3 de la Constitución Española de 1978 (CE), que presenta la siguiente redacción: «Las reuniones de Parlamentarios que se celebren sin convocatoria reglamentaria no vincularán a las Cámaras, y no podrán ejercer sus funciones ni ostentar sus privilegios».

La aparente falta de dificultad derivaría de la percepción doctrinal, sin duda autorizada, según la cual los términos de la disposición de referencia son tan claros y su alcance tan preciso, que teóricamente merecería su misma exclusión de la Carta Magna (1). En cuanto a su supuesto poco interés, se desprendería de la circunstancia de que sólo se habría consignado en la

(1) En estos términos acomete P. DE VEGA el análisis del artículo 67 CE en *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución española de 1978*, dir. por Oscar Alzaga Villaamil, EDERSA, Madrid, 1989, tomo VI, págs. 79 y sigs: «el alcance jurídico y el significado político de cada uno de los tres apartados es muy desigual. Mientras el apartado 3, por ejemplo, establece una norma desconocida en otros ordenamientos y en nuestra propia historia constitucional, y que por la obviedad de su contenido bien pudiera considerarse innecesaria, el apartado 2 —donde se estatuye la prohibición del mandato imperativo— consagra un principio que, si políticamente está en la base de la democracia representativa, jurídicamente encierra una de las problemáticas más ricas y complejas del actual Estado de partidos— (págs. 79-80). Esta percepción la mantiene y reproduce el propio autor en su actualizado «Comentario al artículo 67, en *Comentarios a la Constitución española de 1978* (dir. por O. Alzaga Villaamil), Madrid, Cortes Generales/EDERSA, 1998, Tomo VI.

Ley Fundamental por salir al paso de determinados episodios históricos (incluso recientes, como las reuniones de *parlamentarios itinerantes* protagonizadas con cierto eco por determinados procuradores familiares en la etapa final del franquismo) (2), y por más que paradójicamente el apartado 3 del artículo 67 CE establezca «una norma sin precedentes en nuestra historia constitucional y que es desconocida también en el constitucionalismo foráneo» (3).

Por lo demás, ambos extremos vendrían acentuados por una desafortunada labor de *drafting* por parte del constituyente: sobre este particular, De Vega ha apostillado que el apartado 3 del artículo 67 CE «representa, en el mejor de los casos, una falta de técnica legislativa más que notable. A fin de cuentas se trata de un precepto ampliamente criticable por tres órdenes de motivos. En primer lugar porque constitucionaliza una materia —como señala Oscar Alzaga— más propia de los Reglamentos de las Cámaras que del Texto constitucional. En segundo término, porque constituye una reiteración inútil del apartado 1 del artículo 79. Y, en tercer lugar, porque lo que hace en realidad es formular una obviedad. Decir que las reuniones de parlamentarios, para tener validez, precisan que exista convocatoria reglamentaria, no significa otra cosa que constatar el presupuesto que está en la base del funcionamiento de cualquier órgano colegiado. (...) Como se comprende fácilmente, realizar la exégesis de un precepto tan innecesario como inútil carece de fundamento» (4).

Pues bien, sobre considerar la lectura normativa reseñada harto categórica, aceptamos en este trabajo desentrañar las dificultades y la trascendencia que proyecta el citado artículo 67.3 CE. En efecto, no estimamos que el establecimiento de esta disposición responda a un exceso de celo del constituyente que le llevara a incluir en el Texto Constitucional esa supuesta pe-rogrullada. El fondo del asunto puede resumir una mayor complejidad a la luz de la actual realidad político-constitucional española, que no es fácilmente comprensible ni está exenta de interés para el ciudadano y para el jurista. A éste compete interpretar el verdadero sentido y alcance del Derecho (Constitucional y, más precisamente, Parlamentario en nuestro caso), sin

(2) ALZAGA VILLAAMIL, O.: *Derecho político español - Según la Constitución de 1978*. Tomo II («Derechos fundamentales y órganos del Estado»), Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 2.ª ed., 1998 (1.ª ed. en EDERSA, 1996), pág. 418.

(3) DE VEGA, P.: *op. cit.*, pág. 86.

(4) DE VEGA, P.: *op. cit.*, págs. 86-87.

que en este cometido pretendamos justificar pura y simplemente el mantenimiento del controvertido precepto en aras a un mal entendido principio de conservación de la normas. Nada más lejos de nuestras pretensiones.

En este contexto, se suele convenir en la doctrina que la trascendencia de los dos primeros apartados del artículo 67 (y especialmente el segundo, relativo a la prohibición del mandato imperativo, sin que sea despreciable la prescripción contenida en el primero respecto a la paralela prohibición del cúmulo de ciertos mandatos), ha conllevado que estas reuniones de parlamentarios del apartado 3 no hayan merecido la atención de los autores. Y sin embargo, las coordinadas político-constitucionales recientes nos impiden hacer caso omiso del tratamiento de esas reuniones informales o extrarreglamentarias de parlamentarios, siquiera por la conexión que las mismas pudieren tener con supuestos extraños como el desenvolvimiento de la denominada «Comisión de Secretos Oficiales» sobre los papeles del Cesid en la V Legislatura o la pretendida creación de una «Subcomisión para el caso Piqué» en la VI Legislatura, aspectos sobre los que volveremos en el epígrafe V relativo a la función de control político. En cualquier caso, el desarrollo de la espuria «Comisión de Secretos Oficiales» muestra bien a las claras, por de pronto, que tal vez existan razones para pensar que las reuniones de parlamentarios sin convocatoria reglamentaria no permanecen en absoluto exentas de todo tipo de efectos.

Podría oponerse como observación a estos ejemplos, y en especial al de la «Comisión de Secretos Oficiales», que él configura una excepción que confirmaría la regla de la no necesidad de consagración del precepto examinado. Para nosotros, empero, sin buscar un mero traslado a la Ciencia del Derecho Constitucional de la regla aplicable a las Ciencias Matemáticas (5), en virtud de la cual bastaría un ejemplo contrario para invalidar una fórmula propuesta mientras son necesarios pluralidad de comprobaciones para verificarla, entendemos no únicamente que el mencionado supuesto (de innegable envergadura) dota de sentido y actualidad al artículo 67.3 CE, sino que además permite plantear la virtualidad de dicho precepto para casos menos espectaculares pero no por ello menos importantes en la vida parla-

(5) En su preocupación por conseguir el ideal de jurista erudito teórico-práctico, aludía, entre otros aspectos, a la capacidad para argumentar conforme al proceso de inferencia analógica en la aplicación del Derecho, *al estudio de las matemáticas y a otras ciencias a las que las matemáticas se aplican*, o al conocimiento de idiomas e instituciones clásicos y modernos, nacionales y extranjeros, AUSTIN, J.: *Sobre la utilidad del estudio de la Jurisprudencia*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981 (trad. de F. González Vicen).

mentaría conforme a una lectura en clave positiva (por ejemplo, tomando como modelo los conocidos *intergrupos* del Parlamento europeo).

En cuanto al carácter reiterativo y consiguiente inutilidad del artículo 67.3 respecto del 79.1 CE, estamos persuadidos de que se trata de una aseveración matizable: sobre expresar el segundo que «para adoptar acuerdos, las Cámaras deben estar reunidas reglamentariamente y con asistencia de la mayoría de los miembros», la equiparación de tal contenido con la redacción del artículo 67.3 CE significa una visión alicorta de éste, al reconducir las reuniones de parlamentarios exclusivamente a la actividad de adoptar acuerdos y confundir «reunión» con el conjunto de la Cámara (y la celebración por ésta de una sesión con quorum). Desde esta perspectiva, compartimos con Ripollés Serrano la opinión de que sólo se produce una «aparente coincidencia» del artículo 79.1 con el artículo 67.3 CE, y la de que ambas disposiciones constitucionales, como parte del Derecho Parlamentario, tienen que ver esencialmente con la actividad o funcionamiento de las Cámaras para el mejor cumplimiento de sus tareas (6). Y éstas —añadimos nosotros— no consisten únicamente en la adopción de acuerdos, sino asimismo en la propia actividad de parlamentar (en virtud de la importancia del Parlamento como foro por excelencia para el debate), así como de informar y publicitar lo debatido en sede parlamentaria, por el alcance pedagógico de esa información y esa publicidad en beneficio del ciudadano (7).

(6) RIPOLLÉS SERRANO, M.R.: «Artículo 79: las votaciones parlamentarias», en *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución española de 1978*, dir. por Oscar Alzaga Villaamil, EDERSA, Madrid, 1989, tomo VI, págs. 726-727: «El precepto constitucional objeto de estudio es uno de entre los diferentes artículos en que nuestra Constitución regula normas de Derecho Parlamentario. Y es sabido que esta rama del Derecho Público se ocupa esencialmente de la actividad o funcionamiento de las Cámaras para el mejor cumplimiento de sus tareas, pero, como señalara Hatschek, la demarcación de éstas, así como su constitución, y la organización del Poder Legislativo, entran en la órbita del Derecho Constitucional. Tal parece ser la razón motivante de la constitucionalización de las normas reglamentarias que contiene el artículo 79 de la Constitución, si bien, por la aparente coincidencia del precepto con otras normas constitucionales —en especial los artículos 67.3 y 72.1—, no falta quien ha señalado el carácter obsoleto del artículo 79, cuyo contenido podría haberse recogido simplemente a través de los Reglamentos parlamentarios, (...) De otro lado, preceptos homólogos se encuentran en el Derecho Comparado actual; tal es el caso del artículo 64.3 de la Constitución italiana; 42.2 de la Ley Fundamental de Bonn y artículo 50 de la Constitución danesa».

(7) Cfr. RECORDER DE CASSO, E.: «Las Cortes Generales», en el colectivo *La Constitución Española de 1978. 20 años de democracia*, Madrid, Congreso de los Diputados/Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998, pág. 368: partiendo de la consideración del «Parlamento como foro por antonomasia del diálogo», y de la necesidad de imprimir un

En este mismo orden de consideraciones, las «consecuencias constitucionales» que se anuncian en el título del trabajo guardan trabazón con la ubicación del artículo 67.3 en la Suprema Lex: como observaremos, pese a que se ha dicho acertadamente desde la vertiente del sistema de fuentes que se trata de una norma de Derecho Parlamentario que podría perfectamente haberse contemplado en el Reglamento de las Cámaras respectivas, el tenor de dicho precepto (al menos en la parcela relativa a su contenido) no da pie para tal conclusión; puesto que, al excluir en tono contundente el ejercicio de las «funciones» y la ostentación de los «privilegios», una eventual normación por vía reglamentaria no eludiría fácilmente la sospecha y tacha de inconstitucionalidad controlable según el artículo 27.2.d) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (8). En consecuencia, dado su contenido, nos inclinamos por que el enclave del artículo 67.3 sólo puede fijarse en el propio Texto Constitucional, entrando en la categoría de *norma constitucional inconstitucional* (9), que excepciona, entre otras, las normas constitucionales sobre inviolabilidad e inmunidad (artículo 71.1 y 2 CE).

Con carácter adicional, el artículo 67.3 CE parte de una realidad histórica tan *irreal* e injustificada hoy, como lo es la que subyace en el reconocimiento contemporáneo de los privilegios parlamentarios (artículo 71 CE): sobre tal punto, el artículo 67.3 CE hace un alarde de realismo al calificar las prerrogativas parlamentarias (al menos, la inviolabilidad y la inmunidad) peyorativamente como auténticos «privilegios» razonablemente excluidos en ese supuesto específico y, bajo un ángulo genérico, injustificados cuya interpretación ha de ser restrictiva (10), pues el mantenimiento de estos ar-

discurso pedagógico a los trabajos científicos sobre la institución parlamentaria, dice que «hay que subrayar y hacer llegar a los ciudadanos la importancia que reviste el diálogo sobre las cuestiones de interés general, el intercambio de puntos de vista, la búsqueda permanente del acuerdo, para la convivencia. Sólo con que este punto estuviera claro para la población se acallarían muchas de las críticas, porque en el subconsciente sigue latente la convicción de que tanto hablar es perder el tiempo. Y, sin embargo, los parlamentarios, son elegidos para eso cabalmente, para hablar, para «parlamentar», y creo que no es necesario extenderse en resaltar el valor de la palabra en la vida humana».

(8) De conformidad con el artículo 27.2 LOTC, «son susceptibles de declaración de inconstitucionalidad: (...) d) Los Reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales».

(9) Acúdase al clásico trabajo de BACHOF, O.: *Verfassungswidrige Verfassungsnormen? (¿Normas constitucionales inconstitucionales?)*, Tübingen, Verlag J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1951 (puede verse asimismo la traducción al portugués de J. M. Cardoso da Costa: *Normas constitucionais inconstitucionais?*, Coimbra, Livraria Almedina, 1994).

(10) En este ámbito, procede traer a colación la percepción de ALZAGA VILLAAMIL, O. (*Derecho político español —Según la Constitución de 1978*, cit., pág. 417) al hacer notar que

caicos institutos carece de coherencia con arreglo a planteamientos sincrónicos. Inversamente, no apreciamos correcto apelar a parámetros diacrónicos para negar hoy el ejercicio de sus funciones a los parlamentarios que se reúnan extrarreglamentariamente, pues tales reuniones pueden revelarse útiles en la escena constitucional y en la praxis parlamentaria actuales, sin los temores a prácticas abusivas de antaño (epígrafe II *infra*), pues: ¿ofrecer una rueda de prensa o conceder una entrevista a los medios de comunicación como parlamentario tras una de esas reuniones informales en las que, pongamos por caso, diputados de distintos grupos hayan discutido la presentación de una moción o de una resolución referente al acercamiento de presos a sus residencias familiares, no sería una clara manifestación de ejercicio de funciones parlamentarias?

II. LAS REUNIONES INFORMALES DE PARLAMENTARIOS O EL EJERCICIO DE UNA LIBERTAD PÚBLICA MOLESTA PARA LOS PROPIOS PODERES PÚBLICOS

Si partimos —con la Profesora Sánchez Ferriz— de la base de que las libertades públicas (y el derecho o libertad de reunión lo es), han sido «siempre libertades molestas (o de incómodo reconocimiento) para el poder» con carácter general (11) [cfr. el artículo 21 CE y la redacción en impersonal «se reconoce» (12)], tanta más reticencia puede generar al aparato estatal el reconocimiento y ejercicio de dicha libertad por parte de personas encuadradas en los propios poderes públicos (y las reuniones informales de

el artículo 67.3 CE «parte tanto del viejo principio jurídico de que la convocatoria es un presupuesto inexcusable para la constitución de un órgano colegiado (tanto el Pleno como las Comisiones de una Cámara han de convocarse de forma que se cumplan una serie de requisitos formales al objeto de que puedan considerarse válidamente constituidos), como de una sana visión restrictiva de los privilegios parlamentarios que existen (...) para garantizar la autonomía de las Cámaras y no los excesos de los parlamentarios en su vida privada, al margen del ejercicio de sus funciones. Su principal contenido consiste en aclarar algo notorio, a saber, que la inviolabilidad no ampara al Diputado o Senador que participe en reuniones informales en lo que respecta a las opiniones que vierta en ellas».

(11) Esta es la primera nota de las cuatro con las que caracteriza y estudia la determinación de las libertades públicas la Profesora SÁNCHEZ FERRIZ, R.: *Estudio sobre las libertades*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2.ª ed., 1995 (1.ª ed. de 1989), págs. 223-225.

(12) Con carácter general puede acudir a las obras de GAVARA DE CARA, J.C.: *El sistema de organización del ejercicio del derecho de reunión y manifestación*, Madrid, McGraw Hill, 1997; LÓPEZ GONZÁLEZ, J.L.: *El derecho de reunión y manifestación en el ordenamiento constitucional español*, Madrid, Ministerio de Justicia e Interior, 1995; TORRES MURO, I.: *El derecho de reunión y manifestación*, Madrid, Civitas, 1991.

parlamentarios previstas en el artículo 67.3 participan de tal carácter, como una especie del genérico derecho de reunión): y con razón pues, si para los ciudadanos de a pie rige indiscutiblemente el principio de libertad, los parlamentarios gozan de un plus de libertad parejo a su condición o estatuto, particularmente en conexión con las prerrogativas parlamentarias y conforme a la línea jurisprudencial benévola trazada en la materia por el Tribunal Constitucional (13).

Por añadidura, ese margen de libertad podría entenderse, bajo la óptica del derecho de reunión, tanto más amplio desde el momento en que esas reuniones informales, más allá de la previsión del artículo 67.3 CE, carecen de ulterior regulación en los Reglamentos parlamentarios y no aparecen disciplinadas por la legislación de desarrollo del artículo 21 CE (Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión): por descountado, no entran en la órbita del Derecho Parlamentario las reuniones de varios parlamentarios cuyos lazos de amistad les lleven a celebrar en privado —como ciudadanos— un cumpleaños, por lo que nada tienen que ver estas reuniones con las del artículo 67.3 CE, como tampoco sería congruente preverlas en los Reglamentos de las Cámaras (que regulan la actividad y estatuto de sus miembros en su cualidad de parlamentarios, no como actores privados), ni por lo mismo debe extrañar que ese tipo de reuniones personales permanezcan fuera del ámbito de la Ley Orgánica 9/1983 (14).

Por su parte, el Profesor Alzaga entronca directamente con esa nota de «molestia» cuando, además de las anteriormente citadas reuniones de parlamentarios itinerantes de la época franquista, recuerda cómo «otros casos históricamente más decisivos ha conocido la Historia política occidental de reuniones informales de parlamentarios, vistas obviamente con nulo entusiasmo por nuestros constituyentes, deseosos de institucionalizar una vida parlamentaria que discurriese pacíficamente por sus cauces ordinarios, no por mero apego a las formas sino por razonable convicción de que en las

(13) Cfr. esta línea jurisprudencial en las SSTC 90/1985 de 22 de julio, 243/1988 de 19 de diciembre, 9/1990 de 18 de enero y 206/1992 de 27 de noviembre. Una síntesis doctrinal en FERNÁNDEZ SEGADO, F.: «Las prerrogativas parlamentarias en la jurisprudencia constitucional», *Revista de las Cortes Generales*, n.º 38, 1996.

(14) En este sentido, dispone el artículo 2.º de la Ley Orgánica 9/1983 que «se podrá ejercer el derecho de reunión sin sujeción a las prescripciones de la presente Ley Orgánica, cuando se trate de las reuniones siguientes: (...) b) Las que celebren las personas físicas en locales, públicos o privados por razones familiares o de amistad».

mismas se encierran efectivas garantías para el prestigio de las instituciones» (15). A este respecto, el mismo autor ha llegado a plantear la eventualidad de si sobre alguno de nuestros constituyentes de 1978 pudo planear la preocupación por evitar «alguna previsión extraña» como la del artículo 59 de la Constitución española de 1931 (16), en la que se regulaba un caso de reunión válida sin previa convocatoria, al establecer que las Cortes disueltas se reúnen de pleno derecho y recobran su potestad como poder legítimo del Estado desde el momento que el Presidente no hubiere cumplido, dentro del plazo, la obligación de convocar las nuevas elecciones. Tal hipótesis la cree poco probable Recorder de Casso para quien, al partir de planteamientos y realidades diversas el artículo 59 de la Constitución de la Segunda República y el vigente artículo 67.2 CE, el problema suscitado en aquélla quedaría paliado en la actualidad por la Diputación Permanente ex artículo 78 CE (17).

De todos modos, tampoco convendría afrontar el alcance del artículo 67.3 CE desde cánones marcadamente positivistas, pues nos movemos en un terreno en donde la transitividad entre la norma y la realidad se presenta de lo más acentuada (18). Situado en tal área, llama la atención el Profesor De Vega sobre la circunstancia de que «la historia demuestra sobradamente, que cuando los parlamentarios necesitan recurrir a reuniones no reglamentarias, es porque las Asambleas no funcionan con normalidad. A este respecto constituye un ejemplo definitivo la convocatoria de la Asamblea de

(15) ALZAGA VILLAAMIL, O.: *Derecho político español — Según la Constitución de 1978*, cit., pág. 418. El autor recuerda (con remisión a la obra de ZEVAES, A.: *La chute de Louis Philippe*, Paris, Hachette, 1930, capítulos II y IV) como ejemplo la célebre «campaña de los banquetes» que preparó en Francia la caída de Louis-Philippe la cual, iniciada en París con el banquete de Chateau-Rouge en 1847, se extendió a todas las provincias francesas y permitió a oradores como Odilon Barrot —quienes, convencidos de la inutilidad de sus intervenciones en la Cámara, exaltaban en estas sesiones gastronómicas y *extraparlamentarias* el espíritu reformista— fraguar nada menos que la Revolución de 1848, a la par que se inculcaba la costumbre de hablar a los ciudadanos congregados.

(16) Cfr. ALZAGA, O.: *Comentario sistemático a la Constitución española de 1978*. Madrid. Ed. del Foro, 1978, pág. 444.

(17) Cfr. RECORDER DE CASSO, E.: *Comentarios a la Constitución* (dir. por F. Garrido Falla y otros), Madrid, Civitas, 1985, 2.ª ed., pág. 1038.

(18) Como ha resaltado R. SÁNCHEZ FERRIZ (*Introducción al Estado Constitucional*, Barcelona, Ariel, 1995, pág. 13), el riesgo de un «formalismo jurídico de consecuencias deplorables (...) se ve conjurado en la medida en que se acepte la complementariedad existente entre la realidad y el Derecho o, dicho de otro modo, en tanto se comparta la idea de que éste es, como sin duda lo es el Derecho Constitucional, algo más que positividad».

Parlamentarios de Barcelona, presidida por Abadal, en el proceso revolucionario de 1917. Como se sabe, los parlamentarios allí reunidos lo que pretendían era, desde una convocatoria por supuesto no reglamentaria, obtener la convocatoria reglamentaria de las Cortes clausuradas. Y he aquí la cuestión: ¿qué valor y significación política puede tener un precepto que niega la legitimidad parlamentaria de los actos no reglamentarios, si estos actos sólo se producen, o adquieren relevancia, cuando el Parlamento como institución desaparece o deja de funcionar? Difícilmente se podrán oponer, desde el punto de vista político, a unas reuniones sin convocatoria reglamentaria el valor de los procedimientos legales cuando, en situaciones de anormalidad constitucional, las reuniones reglamentarias ni se convocan ni se producen» (19).

Si nos trasladamos al presente, debe reconocerse que no nos hallamos confrontados a esos momentos históricos en que las reuniones informales de parlamentarios suponían un riesgo para los Cuerpos Legislativos; como tampoco se ciernen sobre los parlamentarios los peligros que antaño condujeron al reconocimiento de la inviolabilidad y de la inmunidad:

- En cuanto a lo primero, afortunadamente podemos hablar en términos de normalidad constitucional cuando nos ubicamos en el contexto de la Carta Magna de 1978. Lo cual no empece para atemperar dicha aseveración cuando reflexionamos en clave de parlamentarismo racionalizado y comprobamos que en algunas de esas reuniones de parlamentarios extrarreglamentarias (como en el caso de la *extraña Comisión de Secretos Oficiales, o en el de la pretendida Subcomisión Piqué*, sobre lo que volveremos en el epígrafe *V infra*) tergiversan el normal papel y funcionamiento del Parlamento, que ve mediatizada por el propio Gobierno la función de control político (la presencia del Ministro de Defensa en el primer supuesto, y el origen ministerial de la propuesta en el segundo supuesto); el Ejecutivo hurta así a la institución parlamentaria el protagonismo de crear una Comisión de Investigación y, como trasfondo, sustrae el eventual conocimiento de los asuntos controvertidos al Poder Judicial. Delimitado con tal sesgo el debate subyacente en lo anteriormente reseñado, queda mitigado el cariz molesto del ejercicio de la libertad pública de reunión *informal por* los parlamentarios (inclu-

(19) DE VEGA, P.: *op. cit.*, pág. 88.

so en estos casos en que se tiende a ejercer una actividad ya en sí molesta para el receptor, como es el controlarle), con lo que el ciudadano difícilmente creerá que responde a la realidad la definición que da de «parlamentarismo» el Diccionario de la Real Academia de la Lengua española como «sistema político en que el poder legislativo está confiado al parlamento, ante el cual es responsable el gobierno». Por si fuera poco, a la ciudadanía se la confunde más todavía introduciendo ese interesado juego de palabras consistente en la *politización de la justicia* y la *judicialización de la política* (20).

- En lo atinente a los privilegios parlamentarios, con razón se ha cuestionado el que al amparo de la inviolabilidad hoy pueda practicarse la injuria y la calumnia, un cuestionamiento que llega más lejos en el caso de la inmunidad parlamentaria para mantenerse respecto de ésta su misma inconsistencia actual en Occidente (21).

III. LAS REUNIONES DE PARLAMENTARIOS NO REGLAMENTARIAS: UNA CUALIFICADA ESPECIE DEL DERECHO DE REUNIÓN

Si enfocamos las reuniones informales de parlamentarios desde un prisma positivo, quizá puedan conformar un foro cualificado de opinión y de intercambio de ideas, además de flujo de información parlamentaria. En estas condiciones, el que dichas reuniones carezcan de convocatoria reglamentaria en el sentido del artículo 67.3 CE, no obsta para que en el engra-

(20) Realmente, esta discusión que pretende presentarse como nueva en la realidad político-constitucional española, al menos en lo relativo a la judicialización de la vida política, no es novedosa en nuestro entorno comparado ni innovadora en los estudios constitucionalistas. Efectivamente, ya apuntó dicho debate el mismo K. LOEWENSTEIN en 1959 en su obra *Verfassungslehre* (edición alemana que trae su origen del original inglés de 1957 bajo el título *Political power and the governmental process*) con motivo del estudio de los controles interorgánicos de la Judicatura, frente a los otros detentadores del poder, refiriéndose a la «judicialización, o justicialización de la política» (*Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 4.ª reimpr., 1986, trad. de A. Gallego Anabitarte, pág. 305). Para enmarcar esta problemática en nuestra disciplina y conforme a los cánones actuales, léase FERNÁNDEZ SEGADO, F.: «La judicialización del Derecho Constitucional», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 3, 1993.

(21) ALZAGA VILLAAMIL, O.: *Derecho político español — Según la Constitución de 1978*, cit, págs. 405-408. Con carácter más amplio, acúdase a la monografía de FERNÁNDEZ VIAGAS, P.: *La inviolabilidad e inmunidad de Diputados y Senadores. La crisis de los privilegios parlamentarios*, Madrid, Civitas, 1990.

naje parlamentario presten su particular concurso a la formación de la ley, al control del Ejecutivo y a las demás tareas representativas.

Ahora bien, a esta reflexión resultan aplicables las otras tres notas (al margen de la ya analizada en el epígrafe II *supra* referente al carácter molesto y poco grato para el Estado) que la Profesora Sánchez Ferriz atribuye a las libertades públicas como grupo jurídico independiente de derechos (22), a saber:

- De un lado, configuran una categoría intermedia entre los derechos individuales y los políticos, lo que significa que el ejercicio de la libertad de reunión por y entre parlamentarios no se vincula evidentemente con la personalidad aislada del individuo, pero tampoco dichas reuniones buscan directamente «la conformación de la voluntad del Estado, sino la expresión de la sociedad subyacente al Estado, la expresión de su vida propia que puede no ser plenamente coincidente con la de aquél» (23); de hecho, como hemos sugerido, tales reuniones propiciarían incluso que en asuntos puntuales la voluntad real del representante no se mostrase acorde con la de su propio partido o grupo parlamentario, con independencia del sentido concreto que diera ulteriormente a su voto en función de su mayor o menor disciplina.

- De otro lado, las libertades públicas, precisamente «desde la perspectiva del poder» —lo que queda ilustrado perfectamente en las reuniones de parlamentarios— «son derechos de fácil politización, lo que explica que en todos ellos se cumpla el típico proceso histórico en el que han ido pasando de ser delitos a constituir hechos tácitamente consentidos para, finalmente, ser admitidos como derechos» (24); tal evolución podría quedar plasmada en el Reglamento de las Cámaras respectivas, para reconocer entre los derechos de los Diputados y de los Senadores el especial de reunión (en desarrollo del derecho de reunión ordinario del artículo 21 CE),

(22) Véase asimismo SÁNCHEZ FERRIZ, R.: «Las libertades públicas como grupo de derechos con características propias no susceptible de ser confundido con los restantes derechos constitucionales», *Revista de Derecho Político*, n.º 30, 1989, págs. 55 a 73.

(23) SÁNCHEZ FERRIZ, Remedio: *Estudio sobre las libertades*, cit., pág. 226.

(24) *Ibidem*, págs. 227-228.

con una fórmula que delimitara positivamente el alcance del artículo 67.3 CE (25).

- En tercer lugar, lo anterior no es óbice para que las libertades públicas participen asimismo de la característica de «derechos limitados» (26), buena prueba de lo cual viene suministrada por la circunstancia de que el propio artículo 67.3 CE limite los efectos de las reuniones de parlamentarios extrarreglamentarias para, sin lógicamente prohibirlas, sí dejarlas desprovistas de vinculación en cuanto a las Cámaras; de suerte que, la libertad de los parlamentarios que deseen reunirse sin convocatoria reglamentaria llegará hasta donde empiece la libertad de aquellos otros representantes que hayan preferido no reunirse de esa manera, esperando para asistir directamente a la Comisión o Pleno correspondientes en donde tal vez vayan a debatirse y decidirse los asuntos eventualmente tratados con motivo de aquellas reuniones.

Decíamos que el régimen de libertad que caracteriza al derecho constitucional de reunión se ve, si cabe, expandido en el caso de los parlamentarios a tenor de las prerrogativas de que gozan. A este respecto, podría objetarse que a pesar de su estatus especial, los parlamentarios verían mermada esa libertad de reunión por las prescripciones de los Reglamentos de las Cámaras respectivas a que pertenezcan; tal aseveración, aún en el su-

(25) En el trabajo de TORRES MURO, I. («Los derechos de los parlamentarios», *Revista de Derecho Político*, n.º 44, 1998), del repaso de los Reglamentos de las Cámaras españolas que efectúa el autor (con referencias a Reglamentos de Asambleas autonómicas) no se desprende referencia alguna al derecho de reunión. De todos modos, llama la atención que en el Derecho Parlamentario español sí se contemple expresamente en los Reglamentos de las Cámaras la cuestión de los derechos, deberes y prerrogativas de los parlamentarios (por ejemplo, el Reglamento del Congreso de los Diputados lleva por rúbrica en el capítulo I del Título I «De los derechos de los diputados» —artículos 6 a 9—, en el capítulo II «De las prerrogativas parlamentarias» —artículos 10 a 14— y en el capítulo III «De los deberes de los Diputados» —artículos 15 a 19—; en cuanto al Reglamento del Senado, estas materias aparecen recogidas conjuntamente bajo el enunciado «De las prerrogativas y obligaciones parlamentarias de los Senadores» en el capítulo I del Título II —artículos 20 a 26—), mientras que no ocurre otro tanto en el Derecho Parlamentario comparado (así, por ejemplo, en los Reglamentos franceses de la Asamblea Nacional y del Senado no se contempla capítulo o apartado algunos al respecto, lo mismo que sucede en el caso de los Reglamentos de la Cámara de los Diputados y del Senado italianos).

(26) SÁNCHEZ FERRIZ, R.: *Estudio sobre las libertades*, Valencia. Tirant lo Blanch, 1995, 2.ª ed., pág. 230.

puesto de responder parcialmente a la verdad, no serviría sin embargo como parámetro válido para las reuniones que nos ocupan, que revisten precisamente el carácter de «no reglamentarias».

Llegados a este punto, la pretensión de reconducir a la obsolescencia el contenido del artículo 67.3 CE hallándole como única justificación la carga ineludible de la historia —como hemos estudiado en el epígrafe precedente—, supone tanto como afrontar el alcance de dicho precepto constitucional en un sentido negativo, en lugar de enfocarlo desde la óptica positiva sugerida. En efecto, el encuadre y la exégesis negativa de una regla constitucional de semejante tenor tal vez fuere coherente con la ortodoxia de los postulados del primer constitucionalismo liberal pues, como recuerda Remedio Sánchez, «si éste desea un Estado mínimo y rechaza todo tipo de colectividad intermediaria entre él y el individuo, es evidente que no se reconocerán las libertades públicas que puedan implicar organización estable» (27). E, incontestablemente, la libertad de reunión, junto con la de asociación, son las libertades públicas que responden, por antonomasia, a esa congregación intermedia entre el individuo y el Estado. Es más, en el caso concreto de la libertad de reunión, todavía podía resultar más comprensible la aprensión estatal hacia los parlamentarios dado que, en tal supuesto, en ese grupo de personas confluía, además, en cada uno de sus componentes la cualidad de individuos cualificados —con sus prerrogativas— y, en el conjunto, la categoría de entidad que se desenvolvía al abrigo y desde dentro de uno de los poderes del propio Estado.

Pero, claro, sostener la no necesidad del artículo 67.3 CE podría llevar a mantener, *mutatis mutandis*, la paralela contingencia del artículo 21 CE cuando reconoce la libertad *común* de reunión, que supuestamente carecería de sentido en una sociedad sumamente individualista que retoma actualizados los planteamientos del constitucionalismo liberal. Correlativamente, empero, al defender el incontrovertido reconocimiento del derecho de reunión en el artículo 21 CE y prolongar dicha defensa a la más polémica consignación *expressis verbis* de las reuniones de parlamentarios en el artículo 67.3 CE, ello nos encamina inexorablemente a extender a este último precepto las garantías constitucionales de que goza el primero (incluido el recurso de amparo constitucional).

Es menester, conforme al espíritu que imbuye este trabajo, que los representantes de la voluntad popular barajen las posibilidades de dinamizar la

(27) *Ibidem*, pág. 222.

práctica parlamentaria que brinda el artículo 67.3 CE. Y hablamos de «práctica parlamentaria» y no de «costumbre parlamentaria» porque esas reuniones informales forman parte al fin y al cabo del *Derecho parlamentario constitucionalizado por escrito* (ex artículo 67.3 CE), a diferencia de la «creación de un órgano consuetudinario de gran importancia en la vida administrativa de las Cámaras, como es la reunión conjunta de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado que en la práctica ha asumido las decisiones que afectan a ambas Cámaras bien en materia de personal común a ambas u otros asuntos a los que, por extensión, ha ampliado sus competencias, como son las materias de protección social de los parlamentarios, Comisiones Mixtas o la coordinación presupuestaria que, sin perjuicio de la respectiva autonomía de cada Cámara, requiere actuaciones convergentes» (28). La intensificación de la práctica parlamentaria a través de las reuniones informales no perseguiría fomentar una mera fórmula para «parlamentar», sino profundizar en las mismas tareas atribuidas a las Cámaras, no únicamente en la actividad tal vez más orientada a la opinión pública como es la fiscalizadora de la acción gubernamental, sino en la de preparar medidas de impulso político a través de mociones y resoluciones mediante las que miembros de distintos grupos (que incluso a título individual pueden haber planteado previamente a la dirección del grupo respectivo la cuestión de fondo) se dirijan al gobierno para que éste adopte medidas importantes para la ciudadanía (29).

(28) RIPOLLÉS SERRANO, M.R.: «Estructura y organización de la actividad parlamentaria, 1978-1998», en el colectivo *Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución Española de 1978* (coord. por E. Álvarez Conde), Madrid, INAP, 1998, pág. 648.

(29) Como expone RECORDER DE CASSO, E.: «Las Cortes Generales», cit., págs. 363-364: «Hay otra actividad que se lleva a cabo en y por las Cámaras, ni tan conocida ni tan visible como la legislativa y la controladora pero de gran importancia también y de la que los ciudadanos no tienen ni noción: la actividad de impulso político. Brevemente explicado, consiste en pedir al Gobierno que tome medidas en alguna materia determinada. Se ejercita, bien a raíz de alguna acción de control de tipo general, bien autónomamente, sin conexión necesaria con actividades de control previo. Mociones y resoluciones son las formas que toma el impulso político. Es actividad de grupo parlamentario, (...) pero, naturalmente, la iniciativa interna procederá de uno o varios parlamentarios de uno o de varios de los grupos, a quienes tocará estudiar los asuntos, dialogar con la dirección de su grupo, recabar en su caso el apoyo de otros y, a la postre, preparar formalmente la iniciativa. Quiero, con esta precisión, destacar que es un error considerar al grupo parlamentario como algo sin conexión con los miembros del Parlamento. (...) no cabe pensar en un grupo parlamentario como en una dirección colegiada dominante sobre un montón —más o menos grande según número de escaños— de adheridos, pasivos seguidores de la consignas de aquella. Ninguna dirección podría, por amplia que fuera —y no podría serlo mucho para seguir siendo dirección—, abordar por sí sola la complejidad de materias que se tratan en la vida parlamentaria».

Para poner cierre a este epígrafe no conviene pasar por alto que, al margen de la consideración de la libertad de reunión en su «sustancia» o «sustantividad» propias, ella configura una libertad instrumental que, como tal, favorece el ejercicio de otros derechos y libertades. Aproximación que, adicionalmente, nos da pie para ensanchar el estricto mandato constitucional del artículo 67.3 y así criticarlo —constructivamente— no únicamente desde la perspectiva de los clásicos *privilegios parlamentarios* (inviolabilidad e inmunidad) sino asimismo desde otras facultades que conforman el estatuto del representante. Pues, efectivamente, también poseen los parlamentarios unos derechos más cualificados que los demás ciudadanos en el desempeño de sus funciones, como es el caso de la libertad de información, referida en este caso a su faceta pasiva de ser informado o acceder a información (*información privilegiada* en muchos casos) como complemento de la estricta faceta activa de informar (que en realidad encierra trabazón con la inviolabilidad).

Desde este último punto de vista, debe señalarse que las reuniones extrarreglamentarias de parlamentarios no son asimilables a las Comisiones (y, menos aún, a las de Investigación) (30), pero tampoco pueden homologarse a una mera suma de capacidades individuales personificadas en cada parlamentario; y, lógicamente, no cabe asemejarlas a los grupos parlamentarios como tales, que son trasunto de otra libertad pública (la de asociación), aunque estrechamente conectada con la de reunión. En cualquier caso, en este ámbito se torna manifiestamente real el dicho «la unión hace la fuerza», lo cual es extensible también a las reuniones objeto de estudio. En este sentido, una de las potencialidades del artículo 67.3 CE podría derivar del hecho de que, sin vincular a las Cámaras —es lógico—, sí tienen una mayor relevancia por la condición de los reunidos, proyectando una especie o ejercicio especial del genérico derecho de reunión del artículo 21 CE. Tal tesis viene confirmada si, justamente, ponemos en conexión la libertad de reunión con la referida libertad de información: traigamos a la memoria nuevamente la adulterada «Comisión de Secretos Oficiales», con motivo de la cual (epígrafe V *infra*) se planteó si para el acceso a información privilegiada (secretos de Estado) procedía legitimar a unos parlamentarios en una reunión informal en que se respetara más o menos la proporcionalidad

(30) Véase GARCÍA MAHAMUT, R.: *Las comisiones parlamentarias de investigación en el Derecho Constitucional español*, Madrid, McGraw Hill, 1996. En relación a los Parlamentos territoriales, puede leerse VIRGALA FORURIA, E.: «Las Comisiones parlamentarias en las Asambleas Legislativas autonómicas», *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n.º 3, 1993.

política de la Cámara o, al contrario, era más acertado legitimar a otros personajes como los Presidentes de cada Cámara, el Presidente del Tribunal Supremo, etc.

IV. LAS REUNIONES INFORMALES DE PARLAMENTARIOS COMO EJEMPLO PARADIGMÁTICO DEL PARLAMENTO GRUPAL Y EJERCICIO CUALIFICADO DE LAS LIBERTADES PÚBLICAS DE AGRUPACIÓN Y DE PENSAMIENTO

1. *Las reuniones informales de parlamentarios concebidas desde la perspectiva de los intergrupos*

No conferimos en esta sede a la idea de «Parlamento grupal» la habitualmente suscrita por la doctrina por referencia a los teóricos actores por excelencia de las Asambleas representativas: los Grupos parlamentarios. Tal idea se ve acentuada en las dos Cámaras que componen las Cortes Generales desde el momento en que no puede haber parlamentarios no inscritos en Grupos parlamentarios [a diferencia de lo que ocurre en varias Asambleas Legislativas autonómicas (31)], a cuyo fin se debe la existencia del Grupo Mixto (32). Pero, como indicábamos, no aludimos a esta institucionalización (o manifestación institucionalizada por los Reglamentos parlamentarios) de los Grupos parlamentarios (y, entre ellos, con sus peculiaridades, del Grupo Mixto) que entroncan más bien con la libertad de asociación política; nos referimos, en cambio, a la pertinencia o conveniencia de reunirse extra-reglamentariamente los parlamentarios, en el sentido del artículo 67.3 CE, a modo —por ejemplo— de como se reúnen los diputados del Parlamento Europeo en los conocidos «intergrupos».

Éstos, como es sabido, constituyen un fenómeno característico del Europarlamento (33), y reúnen a miembros de los distintos grupos políticos que comparten intereses comunes independientemente de la militancia política, obteniendo financiación para su funcionamiento de diversas fuentes

(31) Es el caso, por ejemplo, del artículo 25bis del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha (D.O.C.M., n.º 13, de 24 de marzo de 1995), o el del artículo 19.2 del Reglamento de la Cámara de la Rioja (B.O.D.G.R., serie A, n.º 112, de 4 de agosto de 1994).

(32) Cfr. artículo 25 del Reglamento del Congreso de los Diputados y artículo 30 del Reglamento del Senado.

(33) Para un enfoque europeo vertical (desde la perspectiva transnacional) y horizontal (de Derecho comparado), puede acudir a AA.VV.: *Los Parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo*, Madrid, Cyan, 1997.

(del propio Parlamento Europeo, de la Comisión Europea, de los distintos grupos políticos europeos, e incluso de lobbies privados). Algunos están abiertos a otras instituciones parlamentarias, como el intergrupo «Legisladores Globales para un Medio Ambiente Equilibrado», en el que confluyen parlamentarios de la Eurocámara, de la Dieta Japonesa, del Congreso de los Estados Unidos y de la Duma Rusa. En general, como ha observado Morata, «los objetivos suelen ser también muy heterogéneos, pudiendo incluir todo tipo de temas e intereses, desde el ocio, el territorio y las políticas sociales a las lenguas minoritarias, las relaciones internacionales, la economía o las instituciones europeas» (34). Los intergrupos, por lo demás, ofrecen un panorama más cabal de lo que Pérez-Serrano Jáuregui ha catalogado como «multiplicidad de mandatos en los Parlamentos europeos» (por referencia a la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y al Parlamento de los Quince) y sobre los que, en cualquier caso, planea asimismo el elemento ideológico (de partido), que tiende a primar por encima del mandato nacional (35). Obviamente, la experiencia del Parlamento Europeo se presentará provechosa desde la perspectiva de la institución parlamentaria como foro primordial de debate, sin que pretendamos una traslación sin más de su configuración (deficitaria democráticamente), máxime cuando es difícil hablar en la Unión Europea de una dinámica clara gobierno-oposición en la composición de intereses similar a la existente en los sistemas nacionales de gobierno parlamentario (36).

En este escenario, insistimos en que, ni siquiera las Agrupaciones o los Grupos territoriales (estos últimos, en el Senado) que pueden formarse en el seno del Grupo Mixto engarzan con las reuniones de los intergrupos. Y ello por diversos motivos:

- Por una parte, también el Grupo Mixto, pese a su mayor flexibilidad, se ve más o menos encorsetado en su funcionamiento por el Reglamento de la Cámara u otras fuentes del Derecho Parla-

(34) MORATA, F.: *La Unión Europea. Procesos, actores y políticas*, Barcelona, Ariel Ciencia Política, 1998, págs. 203-204. Así, el autor destaca el Intergrupo Federalista, el Grupo para la Libertad de Circulación, y el Intergrupo de Representantes Locales y Regionales.

(35) PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, N.: *Los grupos parlamentarios*, Madrid. Tecnos, 1989, pág. 245.

(36) Cfr. NEUNREITHER, K.: «Governance without Opposition: the Case of the European Union», *Government and Opposition*, volume 33, number 4, autumn 1998, págs. 419 y sigs.

rio (37), a diferencia de lo que ocurre con los intergrupos a escala europea; es fácilmente entendible tal distinción, en la medida en que las Agrupaciones del Grupo Mixto guardan conexión con el derecho de asociación, mientras los intergrupos son plasmación de la libertad de reunión.

- Por otra parte, si en el Grupo Mixto pueden coincidir parlamentarios de distintos partidos o *sensibilidades* políticas —con lo que ello supone de respeto de las minorías (38)—, los intergrupos no tienen porqué acoger necesariamente opciones minoritarias —como veremos a continuación—.

- En tercer lugar, aunque la noción de Parlamento grupal vaya prevalentemente dirigida a la disección del cuerpo legislador en Grupos parlamentarios *formalmente constituidos*, no puede descartarse una noción amplia de aquél para albergar a los *intergrupos informalmente reunidos*; repárese en que, desde el punto de vista jurídico-positivo, de la misma manera que la constitucionalización de las reuniones informales de parlamentarios ocupa un solo precepto de la Carta Magna (el 67.3), los Grupos parlamentarios sólo figuran constitucionalizados como tales explícitamente en el artículo 78.1 CE (39): con tal orientación, nuestra Ley Fundamental alude corrientemente al miembro de las Cámaras a título individual, y no como parte de los Grupos parlamentarios.

(37) Véase al respecto la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1987 por la que se regula la organización y funcionamiento del Grupo Mixto (BOCG, Congreso, Serie E, n.º 21, de 11 de febrero de 1987).

(38) Cfr. LÓPEZ AGUILAR, J.F.: «Tutela de la minoría y constitucionalidad de los actos parlamentarios», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núms. 11/12, 1995.

(39) El artículo 78.1 CE dispone que «en cada Cámara habrá una Diputación permanente, compuesta por un mínimo de veintiún miembros, que representarán a los grupos parlamentarios, en proporción a su importancia numérica». Así, se ha considerado por parte de la doctrina que ni el artículo 20.3 CE (acceso a los medios de comunicación públicos «de los grupos sociales y políticos significativos»), ni el artículo 99.1 CE (consulta del Rey precedente a la investidura del Presidente del Gobierno a «los representantes designados por los Grupos políticos con representación parlamentaria») pueden equipararse a este respecto al artículo 78.1 CE: en tal sentido SAIZ ARNAIZ, A.: *Los grupos parlamentarios*. Madrid, Congreso de los Diputados, 1989, págs. 887-88.

- Y, en cuarto lugar y en relación con lo precedente, las reuniones de parlamentarios, aunque no den propiamente el calificativo de «grupal» al Parlamento, evidentemente realzan tal carácter al suponer un ejercicio paradigmático de una libertad pública de agrupación (precisamente, la de reunión). A este respecto, una de las subagrupaciones de las libertades públicas que realiza nuevamente Sánchez Ferriz entre libertades de pensamiento y libertades de agrupación, «en función de la faceta humana a cuyo pleno desarrollo contribuyen», se presenta como criterio apropiado para poner algunos ejemplos de posibles intergrupos en el Parlamento español: en nuestro caso, por la estructura bicameral de la institución parlamentaria, los intergrupos podrían concretarse en reuniones informales de diputados y senadores o, en función de las materias, acoger a parlamentarios autonómicos, europeos o extranjeros.

Enlazando con estos últimos, merecen subrayarse (porque ilustra una de las facetas posibles de las reuniones informales del artículo 67.3 CE), en el marco de una de las actividades del Parlamento, las reuniones interparlamentarias, que han abocado a lo que se ha dado en llamar «diplomacia parlamentaria»: esta modalidad de reuniones y de talante diplomático (cuya importación no sería desdeñable en las reuniones informales de parlamentarios nacionales, lo que tendría el efecto añadido de reflejar una imagen más distendida de la táctica del insulto y la descalificación que, sobre seguramente ser insignificante en la ingente labor parlamentaria, es la que muestran con más insistencia los medios de comunicación social) poseería la ventaja de no comprometer la prohibición constitucional de vincular a las Cámaras y, justamente por su carácter informal, de ganar en flexibilidad a la hora de abordar los diversos asuntos, amén de abonar un debate pluricolor (40).

(40) En relación a la «diplomacia parlamentaria» que caracteriza a esas reuniones interparlamentarias, explica E. RECORDER DE CASSO («Las Cortes Generales», cit., pág. 365) que «tiene, en particular, dos rasgos muy propios y característicos que la hacen muy útil: por un lado se desarrolla entre los representantes elegidos por sus pueblos y, en este sentido, participan en ella todas las fuerzas parlamentarias, y no sólo las de apoyo al Gobierno de turno y eso favorece un diálogo plural donde pueden ponerse sobre la mesa todos los puntos de vista en los asuntos que se aborden. Por lo mismo, y este es el segundo rasgo característico, se desarrolla por *cauces más informales* que los de la representación diplomática tradicional, lo cual facilita casi siempre que se pueda abordar una lista más amplia de asuntos, ya que no se pretende en ningún caso comprometer la voluntad del Estado —lo cual sólo puede hacerse por los cauces constitucionalmente fijados— sino conocerse directamente los representantes de los pueblos y comprender así mejor las posiciones defendidas por unos y por

Ahondando de nuevo en el enunciado del epígrafe, pensemos en cuestiones que, al margen del pensamiento o de la ideología (o, si no al margen, sí relegando éstos a un plano secundario), sean suscribibles por diputados o senadores de diversos partidos: imaginemos un intergrupo que celebre reuniones acerca de la Europa social a la luz de la conocida «tercera vía» lanzada por Tony Blair, o en torno a la inmigración y el asilo en Europa, o sobre los problemas medioambientales (como ocurre en el Parlamento europeo), o en relación a la devolución de determinados territorios concebidos desde determinados sectores como coloniales (piénsese en Gibraltar, o en Ceuta y Melilla), o por referencia a la cooperación al desarrollo de España con el resto de pueblos de la tierra (según insta el Preámbulo constitucional), o en conexión con el tratamiento bélico de crisis humanitarias, etc.

Mas imaginemos otros temas en los que, a ese ejercicio de la libertad de agrupación en defensa de causas o intereses compartidos se sume directamente y *prima facie* el desenvolvimiento de determinada ideología o ideas personales comunes a un colectivo de parlamentarios (41): por recordar un ejemplo de actualidad, las propuestas de reconocimiento de un estatus o unos derechos para las parejas homosexuales defendidas por el grupo de militantes del Partido Popular que ha creado recientemente una asociación «gay» (42), podrían hallar canalización en un intergrupo de las Cámaras

otros, al tiempo que se aprovecha para trasladar con más viveza las inquietudes que en los respectivos pueblos puedan existir respecto a cuestiones planteadas en las relaciones, bilaterales o multilaterales entre países».

(41) Precisamente, en la doctrina francesa suele destacarse esa doble faceta de la libertad de reunión como congregación para compartir, ora palabras, ora acciones (o ambas a la vez), recurriendo a una definición que ha hecho fortuna del comisario del Gobierno Michel en las conclusiones presentadas ante el Consejo de Estado con motivo del «asunto Benjamín» en 1933: «La reunión constituye una agrupación momentánea de personas, formada en vista a oír la exposición de ideas o de opiniones, o a concurrir para la defensa de intereses. La reunión se distingue de la asociación en que ésta última implica un vínculo permanente entre sus miembros» (definición que puede leerse en MORANGE, J.: *Les libertés publiques*, Paris. PUF/«Que sais-je?», n.º 1804, 2.ª ed., 1982, pág. 70; así como en MADIOT, Y.: *Les droits de l'homme*, Paris, M.A. éditions, 1987, pág. 215).

(42) Sobre el particular, léase el artículo de IRIBERRI, A.: «Militantes del PP constituyen una asociación gay. Quieren que el partido haga una política clara contra la homofobia», en el diario *El Mundo*, del martes 10 de agosto de 1999, pág. 21. En el artículo la autora plantea cómo casa una plataforma de ese tipo con un partido que en su día rechazó la ley de parejas de hecho. A este respecto, recoge declaraciones de la nueva asociación en el sentido de que «la crisis identitaria puede llevar a los jóvenes a peligrosas conductas de huida, como el consumo de drogas e incluso el suicidio», «para evitar esto hay que educar a los niños des-

que diera cabida a todos aquellos parlamentarios homosexuales o no que comulgaran con la realización de determinadas acciones en favor no sólo de dichos parlamentarios, sino de cualesquiera cargos públicos o ciudadanos que compartan el llevar a buen término dichas acciones; tal vez esta iniciativa, en una sociedad democrática avanzada como la que propugna el Preámbulo constitucional de 1978 podría evitar que el descubrimiento acerca de la homosexualidad de un parlamentario o un ministro trascendiera a los medios de comunicación —con menoscabo seguramente para el derecho a la intimidad— en clave de escándalo que acarrearía incluso la renuncia al escaño o la dimisión.

Anudando con esta última cuestión, nos parece oportuno traer a colación uno de esos tipos de reuniones de parlamentarios sin convocatoria reglamentaria que se producen en el Derecho comparado, concretamente en Francia, en donde no existe Grupo mixto (en ninguna de las dos Cámaras), aunque sí las llamadas «reuniones administrativas» en el caso del Senado (43). Nos estamos remitiendo al gran debate social y legislativo que se produjo en el país

de pequeños en la idea de que hay dos posibles orientaciones sexuales y que ninguna es peor que otra. ¿Cuál es la manera de conseguirlo? Haciendo mucho ruido». De estas declaraciones nos interesa destacar dos aspectos: uno, la necesidad de exteriorizar una reivindicación del ámbito íntimo a través del ejercicio de una libertad pública (de asociación, en este caso, en conexión con la de expresión); y otro, la incidencia en la educación, que conecta con una de nuestras líneas de investigación recogida, entre otros trabajos, en SÁNCHEZ FERRIZ, R. y JIMENA QUESADA, L.: *La enseñanza de los derechos humanos*, Barcelona, Ariel, 1995.

(43) En concreto, el artículo 6 del Reglamento del Senado Francés dispone en su apartado 1 que «las formaciones cuyo efectivo sea inferior a quince miembros pueden, bien asociarse, bien unirse administrativamente a un grupo de su elección, con el consentimiento de la presidencia de este grupo». A renglón seguido extiende el apartado 2 del artículo 6 la misma posibilidad a los senadores individuales: «la misma facultad —señala dicho precepto— queda abierta bajo la misma condición a los senadores que no figuren en la lista de ningún grupo ni de ninguna formación». Por su parte, el apartado 3 prescribe que «la indicación de las formaciones o de los senadores que hayan declarado, en virtud del presente artículo, que se asocian o se unen administrativamente a un grupo, figura a continuación de la lista de los miembros de dicho grupo». Pero, sin duda, la disposición contenida en el apartado 4 del mismo artículo 6 viene a institucionalizar la posición y respeto de los senadores que, acentuando su estatus individual, no desean acogerse a ninguna de las posibilidades anteriores de manera que los senadores que no estén ni inscritos, ni asociados, ni unidos administrativamente a un grupo determinado, forman una reunión administrativa representada por un delegado elegido por ella. Este delegado posee los mismos derechos que un presidente de grupo en lo que concierne al nombramiento de las comisiones y de los secretarios del Senado. En el caso de la Asamblea Nacional, su Reglamento no prevé una modalidad grupal de este tipo, quedando en este sentido «aislados» los diputados.

vecino en el último trimestre de 1998 con ocasión de la discusión parlamentaria de la primera proposición de ley sobre el denominado PACS (pacto civil de solidaridad) (44); la aplastante mayoría del partido socialista francés (cuyo grupo parlamentario fue a la sazón el autor de esa proposición de ley) en la Cámara baja gala no fue capaz de sacar adelante dicha iniciativa legislativa, con el trasfondo de un absentismo intencionado de aquellos diputados socialistas que, para no caer en la indisciplina de grupo, prefirieron salvar su conciencia no acudiendo a votar una ley proyectada bajo una fuerte controversia (la posibilidad de que las parejas homosexuales pudiesen equipararse en cuanto a derechos sucesorios, en lo concerniente a la adopción, etc.) (45).

A alimentar el debate político y social atinente al PACS contribuyó activamente —con su oposición— la Iglesia católica en Francia: y es respecto de este punto del que nos gustaría destacar cómo, aunque en su inmensa mayoría provenientes de la derecha (RPR) y centro-derecha (UDF), también asistían en menor número diputados de otras procedencias (del propio partido socialista) a determinadas reuniones informales de parlamentarios animadas por un cura en la misma Asamblea Nacional (46). Por supuesto, nos referimos a reuniones informales de parlamentarios: una cosa es que a esa reunión se invite a un tercero —experto o cualificado en alguna materia— y otra distinta que un grupo de parlamentarios se reúnan en los pasillos de las Cámaras con grupos de presión que ejerzan la actividad de «lobbismo» (47).

(44) Dicha proposición de Ley fue finalmente bloqueada por una *excepción de inadmisibilidad* en la primera lectura ante la Asamblea Nacional, forzando al Primer Ministro socialista Lionel Jospin a retomarla posteriormente como proyecto de ley para sacar adelante la iniciativa. Sobre este particular puede leerse AUTIN, J.L.: «Les exceptions d'irrecevabilité soulevées par les parlementaires français», *Revue de droit public*, 1983.

(45) Para parte de la prensa francesa, los diputados socialistas incluso se habrían avergonzado a la hora de votar la propia iniciativa legislativa procedente de un previo compromiso electoral, y así lo recoge expresivamente el titular de la portada del diario francés *Le Monde*, del domingo-lunes 11-12 de octubre de 1998: «Les députés PS ont eu honte du PACS».

(46) Al parecer, desde 1995, un cura de sesenta y cinco años, director del Secretariado pastoral de estudios políticos (fundado en 1992) —que intenta asegurar la presencia cristiana en el universo político— mantiene reuniones informales con diputados en los propios locales de la Asamblea Nacional; sobre tal aspecto en relación al PACS, puede leerse el artículo de Cl. F. «L'influence discrète de l'aumonier des parlementaires», en el diario *Le Monde*, del domingo-lunes 11-12 de octubre de 1998, pág. 6.

(47) Para un acercamiento al fenómeno de los grupos de presión en la Eurocámara y en los Parlamentos de la Unión Europea, puede acudirse al monográfico «Les groupes d'in-

2. *Las reuniones extrarreglamentarias como marco atenuado de la disciplina de partido*

El caso relatado en la República francesa pone de manifiesto que, en determinados temas espinosos, la disciplina del partido no es susceptible de fácil consecución por lo que: o bien el propio partido político relaja sus exigencias dejando votar en conciencia (recordemos, para el caso de España, los polémicos debates y votaciones a propósito del aborto, o de las parejas de hecho) o bien se arriesga a abonar el camino para los transfugas. En conexión con lo cual, tal vez esa *institucionalización* de los intergrupos o, mejor, la mayor o menor regularidad (48) de esas reuniones de parlamentarios sin convocatoria reglamentaria se puedan erigir, pese a todo, en buen antídoto frente al transfuguismo político. Se conjuraría de este modo el riesgo de ese fenómeno, no por la vía de la prohibición (como ocurre, pongamos por caso, en las Constituciones vigentes en Portugal —con el mandato ideológico de partido (49)— o en Panamá —con la revocación o revocatoria de legisladores (50)—) sino, bien al contrario, trazando un *by-pass* de libertad.

Esa libertad de agrupación permitida por el grupo parlamentario [o sea, por el partido político de pertenencia (51)] tal vez constituya una solución parcial para atemperar las corrientes internas separatistas o disgregadoras en el seno de los partidos, precisamente por propiciar ese plus de libertad de pensamiento en reuniones de parlamentarios que, si lo deciden éstos —e indudablemente así lo harán para ver realizada su labor como tales—, trascenderá a la opinión pública de la mano de los medios de comunicación social. Los dirigentes del aparato de partido seguramente se mostrarán reacios a

téret», *Pouvoirs*, n.º 79, 1996, en especial el dossier que figura en págs. 135 a 144 sobre «La réglementation du lobbysme au sein des Parlements nationaux de L'Union Européenne et du Parlement européen».

(48) Podría establecerse un calendario preciso de días de reunión, o fijar un día concreto cada semana al efecto, o autoconvocarse los asistentes a cada reunión para la siguiente, etc.

(49) Según el artículo 163.1.c) de la Constitución portuguesa de 1976, «Pierden el mandato los diputados que: (...) c) Se inscriban en partido diverso de aquél con el que concurren a las elecciones».

(50) El artículo 145 de la Constitución panameña —reformada en 1983— presenta la siguiente redacción: «Los partidos políticos podrán revocar el mandato de los legisladores principales o suplentes que hayan postulado (...)».

(51) Pues, no olvidemos que los grupos parlamentarios «vienen a constituir el reflejo parlamentario de los partidos», como expresa RAMÍREZ, M.: *Partidos políticos y Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989, pág. 51.

esa solución de democracia interna proyectada al exterior, aduciendo que para expresarse en reuniones de parlamentarios ya existen las reuniones del propio Grupo Parlamentario.

Sin embargo, esta alternativa parece quedarse alicorta —lo que, de paso, nos da pie para dejar claro que no enmarcamos las reuniones unidireccionales de los Grupos parlamentarios en las potencialmente plurales contempladas por el artículo 67.3 CE— pues, como indica la experiencia «estamos en un Parlamento que no es Parlamento de diputados individuales, sino que es un Parlamento de Grupos. Y no solamente un Parlamento de Grupos, sino un Parlamento de portavoces, donde hay figuras conocidas para la opinión pública, fundamentalmente a través de los medios de comunicación. Hay un protagonismo, probablemente excesivo, de los portavoces dentro de la vida parlamentaria»; no obstante, «a donde no accede la prensa es a las reuniones de los Grupos parlamentarios; es lógico que no acceda, naturalmente. Pero es que en el interior del Grupo parlamentario es donde a veces se produce el verdadero debate político. A partir de ese debate en el interior de los Grupos parlamentarios se toma una decisión. Pero la verdad es que el debate político en el Parlamento, de hace algún tiempo ahora, se hace en el Grupo parlamentario, donde, naturalmente, por razones obvias, no hay una transparencia a los medios de comunicación» (52).

Por otra parte, sería absurdo pensar, en este ámbito, en unas declaraciones «indisciplinadas» de un parlamentario que transmitiera a los medios de comunicación lo debatido a puerta cerrada en la reunión monocolor del propio Grupo, más allá del comunicado elaborado desde el mismo partido. Por tal razón, en una reunión de parlamentarios extrarreglamentaria, como alternativa a la disciplina interna de partido concretada en el mandato ideológico, casi será consustancial la posibilidad real de exteriorizar lo trabajado y discutido: efectivamente «es ocioso proclamar la libertad de pensamiento porque no cabe coacción o presión material sobre el mismo, pero todos sabemos que la simple imposibilidad de manifestarlo comporta una fuerte presión psicológica, por cuanto la naturaleza sociable del hombre aporta a lo propio una fuerza expansiva que sólo halla su razón de ser en la posibilidad de la exteriorización (...) Como quiera que el contacto con los demás puede abocar en la coincidencia de opiniones, intereses o preocupaciones y en la constitución de un grupo social (esporádico o estable) regido por una ley social de similitud, es frecuente encontrar afirmaciones en el sentido de

(52) Intervención de LÓPEZ GARRIDO, D. en el colectivo *El Parlamento a debate* (ed. Manuel Ramírez), Madrid, Trotta/Fundación Lucas Mallada, 1997, págs. 224-225.

que las libertades de pensamiento, más aún, la sola libertad de expresión del pensamiento, comprende en realidad a todas las demás libertades que no serían sino manifestaciones esporádicas o estables de aquélla» (53).

Ciertamente, llevando las reuniones extrarreglamentarias de parlamentarios al terreno de las libertades de expresión e información (54), no estamos sino aterrizando en la actividad, por excelencia, que da nombre a las Cámaras, que no es otra que la de parlamentar o parlamentar: según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, tal actividad consiste en «hablar o conversar unos con otros. Entablar conversaciones con la parte contraria para intentar ajustar la paz, una rendición, un contrato o para zanjar cualquier diferencia». Definición que sería perfectamente aplicable a las reuniones del artículo 67.3 CE, y de manera poco menos que ilusoria y contradictoria a las reuniones de los Grupos parlamentarios. Al final del camino, ese desapoderamiento puntual de la maquinaria del partido en favor del afiliado-parlamentario individual quizá repercuta positivamente, por más que parezca paradójico decirlo, en la cohesión del propio partido político y, con carácter añadido, en el funcionamiento normal de la vida parlamentaria: al gozar las reuniones de parlamentarios extrarreglamentarias de reconocimiento constitucional —aunque no vinculen a las Cámaras— podríamos inscribir las mismas en lo que el Profesor Ramírez ha dado en llamar «el marco parlamentario»; y pensemos que para llegar a una posición concertada dentro del partido en la elaboración de una ley o en cualquier otro punto controvertido de los quehaceres parlamentarios, tal vez el parlamentario individual deba poder hacer oír su voz incluso en detrimento del propio partido y de la ideología compacta de éste, de la misma manera que en su día, los mismos partidos políticos tuvieron que ceder en sus posturas ideológicas en el momento de la elaboración del Texto Constitucional de 1978 (55).

(53) SÁNCHEZ FERRIZ, R.: *Estudio sobre las libertades*, cit., págs. 235-237.

(54) Una aproximación jurisprudencial al respecto, en SÁNCHEZ FERRIZ, R.: «El derecho a la información en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», *El derecho a la información*, n.º 1, Zaragoza, Cuadernos Lucas Mallada, 1995.

(55) Así lo recuerda RAMÍREZ, M. al estudiar las actitudes parlamentarias durante el proceso de creación constitucional, en su obra *Partidos políticos y Constitución*, ya cit., pág. 145: «Los constituyentes de 1978 supieron partear un texto que, sin complacer plenamente a todos, a todos daba la posibilidad de gobernar u oponerse al gobierno dentro de unas reglas de juego por todos aceptadas. Aquí radica el gran valor de la Constitución (...). Era preferible eso a un texto nacido ya en la discordia. Lo contrario, la concordia, era lo que importaba en los momentos de la elaboración. Se trataba de recoger los máximos que cada fuerza política estaba dispuesta a prestar. A sabiendas de que, en el camino, dejaban no poco de sus ideologías como partidos».

En concatenación con lo acabado de exponer, no son sino ilustrativas las palabras de Herrero y Rodríguez de Miñón cuando, tras recordar algunos de los muchos tipos de transfugas que han existido en la historia constitucional (entre los que él mismo se incluye), resalta que «ha habido votos indisciplinados. Por ejemplo yo, con el mío, en la Ponencia Constitucional, el día 17 de mayo de 1977 salvé el término “nacionalidades” en el artículo 2 de la Constitución. Ha habido también, en nuestra democracia, otros votos torticeros. Depende de quién es el que vota. El obrar sigue al ser» (56). Si esto ocurrió con un parlamentario individual en la mismísima Ponencia Constitucional, buen botón de muestra habría de constituir para no interponer por parte de los partidos políticos o de los Grupos parlamentarios acerbadas reticencias a las potenciales disidencias de sus correligionarios expresadas en reuniones extrarreglamentarias ex artículo 67.3 CE.

No obstante, la realidad de los hechos actuales parece ser más tozuda en sentido inverso, tanto si nos fijamos en el poco éxito de las elecciones primarias desatadas en el seno del Partido Socialista —para elegir al candidato a la Presidencia del Gobierno en las elecciones del 2000 y para las elecciones autonómicas y municipales de junio de 1999— como si ponemos el punto de mira en la evolución de los partidos de centro y derecha, según la percepción del propio Herrero y Rodríguez de Miñón: «Así, durante la primera Legislatura, la gran polémica de UCD fue si el Grupo parlamentario podía decidir precisamente por amplia mayoría sobre las cuestiones legislativas sometidas a la Cámara, algo que la burocracia partidista reiteradamente negó, y en los últimos estatutos y reglamentos del Partido Popular se afirma expresa y rotundamente el absoluto sometimiento de los Grupos parlamentarios a la disciplina de partido» (57); sumisión —directamente derivada de la disciplina de grupo— que no obstante podría ser objeto de adecuada matización al profundizar en la canalización y el filtrado de las propuestas parlamentarias originadas en reuniones extrarreglamentarias con la irrupción de institutos como el «voto en conciencia» o la «libertad de voto» (58).

(56) HERRERO y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M.: «El Estado de partidos y la vida parlamentaria», en el colectivo *El Parlamento a debate* (ed. M. Ramírez), Madrid, Trotta/Fundación Lucas Mallada, 1997, pág. 52.

(57) *Ibidem*, pág. 51.

(58) Al respecto, MORALES ARROYO, J.M.: *Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990, págs. 285-287: entre las funciones que desempeña todo grupo parlamentario con respecto a sus componentes, recuerda este autor la acción de tamizar las iniciativas parlamentarias que pretendan presentar

Todo lo cual, a fin de cuentas, Rodríguez de Miñón, yendo aún más lejos, lo ubica en el amplio espectro del Estado de Partidos en el que se «anula la independencia del diputado» y, a su juicio, también la del Grupo parlamentario y la del propio Parlamento, sin perjuicio de provocar, reactivamente, otras independencias que los apologetas del Estado de Partidos nunca previeron» (59). Justamente, las reuniones de parlamentarios *previstas* en el artículo 67.3 CE podrían estimarse idóneas como reacción positiva frente al reseñado diagnóstico negativo de la vida parlamentaria, al albur de esas «independencias» imprevistas: lo cual se acomoda a esa evolución continua de los Parlamentos como instituciones en transformación y transformadoras de la realidad político-constitucional (60).

V. EL ESTATUS DE LOS PARLAMENTARIOS INFORMALMENTE REUNIDOS: LA PERSPECTIVA DE LA FUNCIÓN DE CONTROL POLÍTICO Y EL RÉGIMEN DE PUBLICIDAD PARLAMENTARIA

Si hasta ahora hemos intentado llenar de contenido positivo el mandato constitucional del artículo 67.3 CE, nos parece a estas alturas insoslayable abordar bajo el ángulo de las reuniones informales de parlamentarios casos que —desde nuestra percepción— lamentablemente están cubriendo con

(...) El reglamento interno del Grupo Popular durante la Segunda Legislatura guardaba silencio acerca del órgano competente para dicho cometido, pensamos que razonablemente sería el órgano encargado genéricamente de marcar la dirección y coordinar la acción parlamentaria del grupo, el Comité Ejecutivo, el que asumiría las competencias propias de canalización y filtrado (art. 17) o, en su caso, a los portavoces de área (art. 18). La misma tónica ha seguido el estatuto interno de 1987 y podía atribuirse dichas competencias al portavoz (art. 12.2) o al Consejo de Dirección (art. 14.3). Por último, el Grupo Popular ha sido el que mayor amplitud ha conferido a la libertad de voto de sus integrantes. (...) El Estatuto de marzo de 1987 recogía dos figuras: la institución del voto en conciencia, cuyo ejercicio seguía siendo autorizado por los mismos sujetos siempre que atañera a temas ajenos al programa electoral, y la libertad de voto, que, a diferencia de aquélla, no debía ser particular, sino general, era concedida también por el presidente, el portavoz o sus adjuntos, y su concesión no debía perjudicar la unidad esencial y la coherencia básica de la coalición (art. 7); en última instancia, como se apuntó, el Consejo de Dirección era competente sobre los conflictos surgidos en torno a la disciplina de voto (art. 8)».

(59) HERRERO y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M.: «El Estado de partidos y la vida parlamentaria», cit., pág. 51.

(60) Véase LONGLEY, L.D.: «Los parlamentos como instituciones en transformación y como agentes transformadores de los regímenes políticos», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núms. 11/12, 1995.

perfiles negativos —o, cuanto menos, controvertidos— la disposición que nos ocupa. Si hemos puesto el acento en el diálogo constructivo que puede forjarse en el seno de reuniones informales de intergrupos, la realidad nos ha mostrado la utilización de la corrupción política como arma preferente de confrontación político-parlamentaria. Así, por lo que nos interesa directamente, y salvando circunstancias como el bochornoso «caso Roldán» conectado con el mal uso de los «fondos reservados» (para cuyo control no se consideró base habilitante suficiente el recurso a la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 2 de junio de 1992, instaurándose un procedimiento distinto de acceso y control a los mismos a través de la Comisión de control creada por la Ley 11/1995 de 11 de mayo) (61), debemos referirnos a la llamada «Comisión de Secretos Oficiales», que funcionó como «Comisión fantasma» (como veremos, de lo máximo que podemos dar fe es de que funcionó como reunión itinerante o informal de diputados) al final de la V Legislatura.

En precisa referencia a tal «Comisión», que para los medios de comunicación (los cuales habían supuestamente filtrado parte de la materia secreta que en ella debía mostrarse de manera restringida) se había convertido en «órgano estrella» al igual que sus componentes, el Profesor Cano Bueso expresa sintéticamente que «lo cierto es que, con arreglo a la Resolución de la Presidencia del Congreso de acceso a secretos oficiales, no existe tal Comisión, ni Presidente que la presida ni procedimiento que regule su funcionamiento. No hay sesiones formalmente convocadas ni constancia en acta de las mismas. Toda su actividad carece de formalización. Sólo existen unos diputados, representando a todos los Grupos Parlamentarios salvo el mixto, elegidos por el Pleno de la Cámara por mayoría de tres quintos de sus miembros, que se reúnen con un miembro del Gobierno o con el Director del Cesid, por cuanto la Resolución no especifica qué rango debe ostentar la autoridad que suministre la información» (62).

Dado que para la reunión de tal Comisión no había una Ley ad hoc como la núm. 11/1995 sobre fondos reservados, y supuesta la laguna al res-

(61) En este sentido, debe quedar fuera de toda duda la consideración de la Ley como fuente del Derecho Parlamentario y, a título de ejemplo en este terreno podemos mencionar el caso de la Comisión Mixta de relaciones con el Defensor del Pueblo establecida por la Ley Orgánica 2/1992 de reforma de la Ley Orgánica 3/1981 del Defensor del Pueblo, o la Comisión Mixta para el Tribunal de Cuentas creada por la Ley Orgánica 2/1982 del Tribunal de Cuentas.

(62) CANO BUESO, J.: «Información parlamentaria y secretos oficiales», *Revista de las Cortes Generales*, n.º 42, 1997, pág. 30.

pecto de la inadaptada Ley 9/1968 de 5 de abril reguladora de los secretos oficiales (desarrollada reglamentariamente mediante Decreto 242/1969 de 20 de febrero y modificada parcialmente por Ley 48/1978 de 7 de octubre) (63), entendemos que la única y dudosa cobertura a esta «práctica parlamentaria» podría buscarse —curiosamente— en el propio Texto Constitucional (artículo 67.3). Aunque no haya alusión expresa a tal precepto constitucional (al que hemos comprobado que la doctrina no ha reconducido la discusión en torno a la polémica «Comisión») parece desprenderse tal consecuencia de la constatación efectuada nuevamente por Cano Bueso: «las reuniones de estos diputados van adquiriendo periodicidad y autonomía, al margen del Gobierno y de los propios órganos de gobierno de la Cámara. Como quiera que dichos parlamentarios solicitan comparecencias de miembros del Gobierno o de altos cargos, se suscitan ciertas dudas reglamentarias consistentes en: 1.^a) Si las reuniones de estos diputados están creando un procedimiento «de hecho» alternativo al de otros procedimientos reglamentarios de la Cámara. 2.^a) Si las comparecencias deben celebrarse ante la Comisión correspondiente por razón de la materia (Justicia e Interior, Defensa, etc.) o ante la reunión informal de diputados elegidos para conocer de los secretos oficiales. Éstas y colaterales cuestiones desencadenan discusiones interminables en la Junta de Portavoces» (64).

En estas coordenadas, el caso de la «Comisión de Secretos Oficiales» obliga indefectiblemente a reflexionar sobre las consecuencias que pueden derivarse del artículo 67.3 CE, desde una doble línea argumental:

- *Primera. El carácter informal de la reunión de parlamentarios congregados en «Comisión de Secretos Oficiales»;* pues, efectivamente, «el procedimiento se convierte en el núcleo del debate. Pero, ante un procedimiento inexistente y en ausencia de actas de las inexistentes

(63) Para un estudio exhaustivo al respecto, puede leerse COUSIDO GONZÁLEZ. P.: *Comentarios a la Ley de secretos oficiales y su Reglamento*, Barcelona, Bosch. 1995.

(64) CANO BUESO, J.: «Información parlamentaria y secretos oficiales», cit., pág. 31. El autor observa cómo «el Pleno del Congreso de los Diputados asiste, atónito, al debate entre los Portavoces del Grupo Parlamentario Socialista y Popular donde el segundo desmiente al primero, con plena publicidad, acerca de que lo que en ese momento está afirmando el Gobierno es distinto de lo que ha declarado en la reunión de diputados habilitados para conocer de los secretos oficiales. De esta discusión se concluye la conveniencia de grabar las reuniones. Pero, a partir de allí, se plantea el problema no previsto reglamentariamente de quién debe grabar, quién puede acceder a lo grabado, quién tiene la facultad de custodiar y archivar, etc.».

sesiones, se solicita la grabación de las reuniones, lo que se acuerda por todos los Grupos Parlamentarios en un acto carente de cobertura reglamentaria. En todo caso, las cintas grabadas y los documentos suministrados por el Ministerio de Defensa terminan siendo depositados en la caja fuerte de la Secretaría General del Congreso» (65). Tal ausencia de formalidad y de procedimiento viene corroborada por el Acuerdo de la Mesa del Congreso de 10 de septiembre de 1996 que, en contestación al oficio dirigido a la Presidencia del Congreso por el titular del Juzgado Central de Instrucción núm. 1 de la Audiencia Nacional a través del Presidente del Tribunal Supremo, al efecto de que el Presidente de la Cámara Baja certificara los nombres de los integrantes de dicha Comisión para prestar testimonio a propósito de los documentos del Cesid en conexión con sumarios relativos a la lucha antiterrorista, omitió certificar dichos nombres bajo el pretexto de que no había Comisión de Investigación alguna creada por la Cámara y, consiguientemente, nada podía certificar al respecto, sin perjuicio de lo cual, dicha Resolución, tras constatar que «el secreto nunca puede amparar acciones delictivas, acuerda que los Diputados no precisan autorización de los órganos de la Cámara para declarar como testigos».

- *Segunda. El disfrute o no de los privilegios parlamentarios en el caso de los Diputados informalmente reunidos.* Si catalogamos dicha «Comisión» como reunión informal ex artículo 67.3 CE, la respuesta se perfila irremediabilmente negativa —y ésta es nuestra postura—, como razonaremos a continuación. Con carácter previo, no obstante, debe hacerse notar la inactividad del Juzgado Central de Instrucción núm. 1 tras el Acuerdo de la Mesa del Congreso, como si no hubiera sido posible probar por otras vías quiénes eran los integrantes de la «famosa Comisión» ante el carácter ostensible y la cobertura de los medios televisivos (66). Por otra parte, de dar por conocidos los nombres de los diputados integrantes de la reiterada «Comisión», se podían plantear diversas situaciones, todas ellas complejas:

(65) CANO BUESO, J.: «Información parlamentaria y secretos oficiales», cit., pág. 31.

(66) Para ubicarse en esta problemática, puede leerse GONZÁLEZ BALLESTEROS, T.: «Justicia y medios de comunicación», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n.º 16, 1996.

a) Por una parte, la tesitura de los diputados que voluntariamente se brindaban a declarar ante la autoridad judicial acerca de los datos a que hubieran accedido en las reuniones informales, generando el dilema de si debía prevalecer su deber constitucional de colaboración con la Justicia (artículo 118 CE) o si, al contrario, tenía el parlamentario afectado que guardar silencio en virtud de su obligación de no divulgar las actuaciones que, *según lo dispuesto en el Reglamento*, «puedan tener excepcionalmente el carácter de secretas» (artículo 16 del Reglamento del Congreso). Para nosotros, la prevalencia del texto constitucional se impondría con claridad, no únicamente en virtud de su posición jerárquica superior en relación al Reglamento parlamentario, sino incluso porque el conflicto podría hasta cierto punto tildarse de inexistente puesto que, al tratarse de una reunión *sin convocatoria reglamentaria*, nada habría dispuesto en el Reglamento (67).

b) Por otra parte, la posición de aquellos otros parlamentarios que no desearan colaborar con la Justicia amparándose en su deber de secreto (utilizándolo así como derecho). Esta segunda alternativa ya ha quedado contestada al responder a la primera. Pero resta algún interrogante: ante la eventual conducta delictiva del diputado que desobedeciera a la autoridad judicial negándole la colaboración requerida, ¿podría aquél acogerse a los privilegios parlamentarios (y, en particular, a la inmunidad) y, más aún, la Cámara decidir denegar el suplicatorio (circunstancia no descartable al contar todos los grupos parlamentarios excepto el Mixto con un representante en dicha «Comisión»)? Entendemos que la respuesta ha de ser otra vez negativa, por aplicación del artículo 67.3 CE, lo que significaría que no podría el diputado encausado ostentar su privilegio ni, por ende, habría de plantearse siquiera la facultad de la Cámara para levantarle una inmunidad de que no gozaría en este caso. Quizá algunos objeten que, pese a ser informal dicha reunión, sí estarían los reunidos ejerciendo sus funciones como parlamentarios (afirmación ésta que no habría problema en compartir) y, por tanto, prevalecería el artículo 71.2 CE como norma más favorable que sí haría extensible el privilegio de la inmunidad: de esta segunda afirmación, en cambio, dissentimos, por lo que entendemos que prevalecería la norma constitucional especial del artículo 67.3 CE sobre la general del artículo 71.2 CE.

(67) Si leemos la Ley 9/1968, de 5 de abril, reguladora de los secretos oficiales, podemos comprobar que también hay una remisión al Reglamento: así, por ejemplo, el artículo 10.2 dispone que «La declaración de “materia clasificada” no afectará al Congreso de los Diputados ni al Senado, que tendrán siempre acceso a cuanta información reclamen, en la forma que determinen los respectivos Reglamentos y, en su caso, en sesiones secretas».

Esta última consecuencia la estimamos igualmente extrañable a la luz de la ponderación de los bienes constitucionales en juego (la justicia sobre la salvaguardia del estatuto del parlamentario) (68). Es más, la conclusión a que llegamos en este episodio de la «Comisión de Secretos Oficiales» parece la más adecuada dada la envergadura de los asuntos en juego; de aceptarse la extensión de los privilegios a los parlamentarios en este tipo de supuestos conflictivos, ello vendría a rememorar y reproducir episodios históricos de parlamentarios itinerantes que precisamente son los que intenta evitar el mandato constitucional del artículo 67.3.

Al no haberse entendido así por el Parlamento, es decir, sobre no considerar que una reunión de tal tipo debía evitarse en tan sensible materia (que por lo mismo ha de verse rodeada de las formalidades procedimentales correspondientes), tal circunstancia admite una lectura negativa, al menos bajo la toma en consideración de los siguientes extremos:

1.º) La «Comisión de Secretos Oficiales», bajo el manto de la reunión informal de parlamentarios actuaría como mecanismo absolutamente atenuado de control político, al sustraerse tal función fiscalizadora a una verdadera Comisión de Investigación con el alcance previsto en el artículo 76 CE. Con lo cual, ni el Gobierno se somete a un control más férreo, ni los parlamentarios reunidos —al no integrar formalmente una Comisión— se sienten compelidos a colaborar con la Justicia ni a formular conclusiones que en su caso se comuniquen al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas.

2.º) A mayor abundamiento, al margen de atenuar enormemente el control político, al Gobierno se le permite colocarse en una tenue frontera entre la responsabilidad política y la responsabilidad penal (69) pues, decantándose

(68) Sobre los potenciales conflictos generados por normas constitucionales inconstitucionales, y cómo los mismos son abordados por la Jurisprudencia constitucional, puede leerse JIMENA QUESADA, L.: «¿Sentencias constitucionales inconstitucionales? Una fractura en el sistema de fuentes», *Revista General de Derecho*, n.º 652-653, enero-febrero 1999.

(69) El caso de la reunión informal de diputados para los papeles del Cesid pone de manifiesto que el espacio de choque entre política y justicia, que algunos autores refieren a Comisiones de Investigación y Juzgados, respectivamente, todavía se torna más conflictivo cuando efectivamente entran en juego estas reuniones extrarreglamentarias de parlamentarios frente a los órganos jurisdiccionales: así GARCÍA MORILLO, J.: «Responsabilidad política y responsabilidad penal», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 52, enero-abril 1998, págs. 103 y sigs. Acerca de las diferencias y similitudes entre las Comisio-

interesadamente por esas reuniones *informales* de parlamentarios sin convocatoria reglamentaria, se estaría sustrayendo también a un posible control judicial, erigiendo su exhibición de papeles secretos en una especie de acto político, lo que repugna a la más reciente evolución del Estado de Derecho: efectivamente, y al margen del primer episodio resuelto a través de la sentencia del Tribunal de Conflictos de Jurisdicción de 14 de diciembre de 1995 que falló a favor de la tesis gubernamental (la negativa del Ministro de Defensa al requerimiento judicial de «los papeles del Cesid») (70), ha de destacarse las posteriores tres sentencias del Tribunal Supremo (Sala Tercera) de 4 de abril de 1997 (71) mediante las que se declaró la nulidad parcial del acuerdo del Consejo de Ministros de denegar la desclasificación de los referidos documentos del Cesid (72), así como la nueva orientación de la reciente Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio) (73), que no excluye del control los llamados actos políticos del Gobierno, a que se refería la Ley de 1956. Sobre este último aspecto conviene hacer alguna precisión. La Ley parte del principio de sometimiento pleno de los poderes públicos al ordenamiento jurídico, verdadera cláusula regia del Estado de Derecho. Semejante principio es incompatible con el reconocimiento de cualquier categoría genérica de actos de autoridad —llámense actos políticos, de Gobierno, o de dirección política— excluida «per se» de control jurisdiccional. Sería incuestionablemente un

nes de Investigación (que persiguen la *verdad política*) y los procesos judiciales (que se ocupan de la *verdad jurídica*), léase RODRÍGUEZ COARASA, C.: «Actividad parlamentaria y proceso judicial», *Revista de la Facultad de Derecho*, Universidad Complutense, curso 1996/1997, 1997.

(70) Léase la Providencia del Tribunal Constitucional de 20 de mayo de 1996 mediante la que se inadmite el recurso de amparo interpuesto por la acción popular contra la citada Sentencia del Tribunal de Conflictos, por carecer la demanda de contenido que justifique una decisión sobre el fondo del asunto ni desprenderse de ella que se haya lesionado el derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 24 CE) en su vertiente de utilización de los medios de prueba pertinentes para la defensa.

(71) Véase GARRIDO CUENCA, N.: «El episodio judicial de la desclasificación de los papeles del Cesid: las sentencias del Tribunal Supremo de 4 de abril de 1997. Paradojas y paralogramas de un conflicto entre la función de gobierno y el derecho a la tutela judicial efectiva», *Revista de Administración Pública*, n.º 143, 1997, págs. 299 y sigs.

(72) Sobre estas sentencias del Tribunal Supremo de 4 de abril de 1997, se ha comentado que constituyen «un caso paradigmático del nuevo y relevante papel de la Justicia en nuestro Estado Constitucional de Derecho y de los recelos y críticas que, en cuanto al límite al poder político, éste suscita», LOZANO, B.: *La desclasificación de los secretos del Estado*, Madrid, Cuadernos Civitas, 1998, pág. 34.

(73) Un marco previo a dicha nueva orientación puede encontrarse en GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *Democracia, jueces y control de la Administración*, Madrid, Civitas, 1997. 3.ª ed.

contrasentido que una Ley que pretende adecuar el régimen legal de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa a la ley y al espíritu de la Constitución, llevase a cabo la introducción de toda una esfera de actuación gubernamental inmune al Derecho. En realidad, el propio concepto de «acto político» se halla hoy en franca retirada en el Derecho público europeo. Los intentos encaminados a mantenerlo, ya sea delimitando genéricamente un ámbito en la actuación del poder ejecutivo regido sólo por el Derecho Constitucional, y exento del control de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, ya sea estableciendo una lista de supuestos excluidos del control judicial, resultan inadmisibles en un Estado de Derecho. Por el contrario, y por si alguna duda pudiera caber al respecto, la Ley señala —en términos positivos— una serie de aspectos sobre los que en todo caso siempre será posible el control judicial, por amplia que sea la discrecionalidad de la resolución gubernamental: los derechos fundamentales, los elementos reglados del acto y la determinación de las indemnizaciones procedentes (Exposición de Motivos de la Ley 29/1998).

Al hilo de esta evolución del control jurisdiccional de los actos del poder ejecutivo, todavía se perciben con mayor nitidez los excesos de los privilegios parlamentarios en episodios recientes como el de la «Comisión de Secretos Oficiales». Si históricamente, y sobre todo en las Monarquías parlamentarias del XIX, las prerrogativas parlamentarias se establecieron como mecanismos jurídicos de defensa institucional de las Asambleas representativas y de sus miembros, expuestos a las requisitorias de unos jueces fácilmente manipulables o instrumentalizables (y ajenos al principio de independencia judicial) al servicio de los intereses políticos del Monarca y de su Gobierno (74), ahora parece más bien suscitarse el problema contrario, a saber, el de las trabas puestas a los jueces para conseguir la obligada colaboración de los parlamentarios con la Justicia.

3.º En fin, en la estudiada «Comisión de Secretos Oficiales» no había luz ni taquígrafos (sólo unas grabaciones fuertemente custodiadas), pero los efectos trascendieron a los poderes mediáticos. A diferencia de la espuria «Comisión de Secretos Oficiales», que paradójicamente fue un secreto a voces, la

(74) Cfr. ALZAGA VILLAAMIL, O.: *Derecho político español — Según la Constitución de 1978*, cit. pág. 401. Una síntesis de constitucionalismo histórico español al respecto, puede verse en MARTÍNEZ SOSPEDRA, M.: «La inmunidad parlamentaria en el Derecho constitucional español (1810-1936)», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núms. 9/10, 1995.

«*Comisión del lino*» (en donde se ha investigado, durante el período de sesiones febrero a julio de 1999 de la VI Legislatura, las subvenciones europeas a este cultivo bajo las sospechas del fraude de los «cazaprims» vinculados a la Administración estatal y autonómica) se ha dicho que ha acabado en una especie de diálogo de sordos. Ni siquiera la faceta institucional del derecho a la información, para formación de la opinión pública, quedaría satisfecha con esa extraña práctica de control político, pues el ciudadano que acuda al Diccionario de la Real Academia y vea definida la «información parlamentaria» como la «averiguación sobre algún asunto importante, encargada a una comisión especial de cualquiera de los cuerpos colegisladores», difícilmente podrá comprender qué tipo de «Comisión» era la así denominada para los Secretos Oficiales; o qué suerte de investigación se ha realizado en el caso de la Comisión formal del lino; o, en definitiva, en qué consiste la propuesta gubernamental —como si de un mecanismo paralelo a una cuestión de confianza se tratase (75)— de una rara *Subcomisión para el «caso Piqué»* (76) al efecto de investigar en la VI Legislatura las presuntas irregularidades del entonces Ministro de Industria al otorgar determinadas ayudas, con cruce de acusaciones y amenazas incumplidas de acudir a los Tribunales por parte de Gobierno y Oposición.

VI. A MODO DE RECAPITULACIÓN. CRÍTICAS Y PROPUESTAS FRENTE A LA SUPUESTA OBSOLESCENCIA E INOCUIDAD DE LA DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL ESTUDIADA

En su comentario a la disposición constitucional estudiada, el Profesor De Vega llega «a la conclusión nada feliz de que la norma contenida en el

(75) El Gobierno y el PP constituyeron un «comité de estrategia» (según los propios medios populares) o un «gabinete de crisis» (en la prensa) para defender a Piqué.

(76) Esa pretendida «Subcomisión del caso Piqué», además de no acomodarse a los cauces formales previstos para el funcionamiento —también reciente— de las Subcomisiones (recuérdese que la figura de las Subcomisiones se creó, como novedad, por Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 26 de junio de 1996 sobre el procedimiento y reglas de funcionamiento de las Subcomisiones *en el seno de las Comisiones de la Cámara*, Resolución que perseguía coadyuvar al funcionamiento de las Ponencias que venían creándose en el seno de las Comisiones, Ponencias que sólo se regulan en el Reglamento del Congreso en lo referente al procedimiento legislativo y *en el ámbito de las Comisiones de Investigación*), evoca más bien esa especie de Comité de Sabios que se creó a propuesta de la propia Comisión Europea presidida por Jacques Santer con anterioridad a Prodi para ser controlada por el Parlamento Europeo, intentando eludir los mecanismos formales de la moción de censura o la Comisión de Investigación a instancia de la Eurocámara. Lo cual, en suma, refleja, que tanto a nivel nacional como a nivel europeo, se produce un déficit importante de la función de control político.

apartado 3 del artículo 67, inútil e innecesariamente jurídica, resulta también inocua y hasta improcedente cuando se la contempla en una perspectiva política» (77).

Por lo que a nosotros respecta, matizaríamos dicha conclusión al hilo de lo reflexionado. Y, en tal sentido, podemos apuntar una serie de *consecuencias constitucionales positivas* respecto a las reuniones informales de parlamentarios ex artículo 67.3 CE, como ejemplo paradigmático del Parlamento grupal y de ejercicio cualificado de las libertades públicas de agrupación y de pensamiento que condensan ilustrativamente las cuatro notas características de las libertades públicas estudiadas *supra* siguiendo a la Profesora Sánchez Ferriz. Así:

A) Dichas reuniones informales propiciarían dinamizar la práctica parlamentaria, de la misma forma que se han ido consolidando determinadas costumbres en sede parlamentaria (como las Mesas conjuntas de ambas Cámaras). ¿Dinamizar para qué? Lógicamente, no por el simple y sano ejercicio de «parlamentar», ni de «hablar por hablar», sino con la finalidad de favorecer un mejor cumplimiento de las tareas encomendadas a las Cámaras, especialmente la actividad de impulso político.

B) Se erigirían en un instrumento para llevar a término un ejercicio cualificado del derecho de acceso a la información, dentro del marco constitucional (por ejemplo, el artículo 109 CE) (78) y con los reparos formulados a esa *información privilegiada* sin proyección judicial en el caso de la

(77) DE VEGA, P.: *op. cit.*, pág. 88. Esta conclusión la sigue suscribiendo el autor en su «Comentario al artículo 67» de 1998, citado *supra* en nota 1.

(78) A tenor del artículo 109 CE, «las Cámaras y sus Comisiones, podrán recabar, a través de los Presidentes de aquéllas, la información y ayuda que precisen del Gobierno y de sus Departamentos y de cualesquiera autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas»; es verdad que no se cita explícitamente las reuniones informales de parlamentarios en este ámbito, pero ello no conlleva que queden descartadas pues, como ha sido subrayado, el artículo 109 CE «se refiere exclusivamente a las Cámaras y sus Comisiones, y no también a otros órganos internos de las Cámaras o incluso a sus miembros individualmente considerados. Esto, obviamente, no significa que esos otros órganos internos o los miembros individualmente no puedan, en los términos establecidos por la ley, solicitar información, pero sí que en estos casos —y dejando la posibilidad de formular preguntas e interpelaciones prevista en el artículo 111 CE— la Norma Fundamental no les garantiza el derecho a recabar información», GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, E.: «Materias clasificadas y control parlamentario», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 48, septiembre-diciembre 1996, págs. 160-161.

«Comisión de Secretos Oficiales» (con la aparente pretensión de disfrutar los parlamentarios de sus privilegios, en contra de la letra del artículo 67.3 CE *in fine*) (79).

C) Supondrían un ejercicio cualificado del derecho de reunión y, en tal línea, permitirían mitigar los efectos de la falta de democracia interna de los partidos políticos y su perniciosa proyección en la escena parlamentaria con la conocida como «grupocracia» o sumisión absoluta del parlamentario individual a la dirección del grupo. Además, pueden ser esas reuniones una alternativa interesante durante los interregnos parlamentarios, esto es, en los intervalos desde la interrupción hasta la reanudación de las sesiones de las Cortes, sin perjuicio de su configuración permanente como foro de discusión a la manera de «intergrupos», sin olvidar su idoneidad como antídoto frente al transfuguismo político.

Ello no obstante, también es posible advertir una serie correlativa de *contraefectos constitucionales*:

A) Ante todo, con reuniones extrarreglamentarias como la «Comisión de Secretos Oficiales», se produce una atenuación de la función parlamentaria de control gubernamental, dando cobertura indirecta a una reviviscencia de la categoría de los actos políticos sustrayéndolos del control judicial.

B) Sin duda, sin infravalorar las reflexiones y debates que en torno a esos asuntos puedan producirse en el seno de dichas reuniones informales, no se trata de otorgarles tal virtualidad como para conseguir alcanzar en ellas dictámenes apodícticos: se trataría de ofrecer una alternativa, aportando un enfoque posible a estos y otros problemas o preocupaciones de la vida política española desde categorías jurídico-constitucionales (ex artículo 67.3 CE), pero en ningún caso de sustituir o eludir por la puerta falsa otros mandatos constitucionales a modo de *huida del Derecho Constitucional* (ex artículo 76 CE).

C) Pero, además, las reuniones informales del artículo 67.3 CE, en casos como el estudiado se utilizarían torcidamente por los parlamentarios para oponer su deber (derecho) de no revelar información secreta frente a la acción de la Justicia, generando una especie de *interna corporis acta* simi-

(79) Cfr. ARAGÓN REYES, M.: «Información parlamentaria y función de control», en *Instrumentos de información de las Cámaras parlamentarias*, Madrid, CEC, 1994.

lar a los actos políticos del Ejecutivo. Como criterio correctivo, consecuentemente, hemos de convenir que la antigua doctrina del acto político, que en los últimos tiempos algunos han intentado revigorizar, nunca fue pensada para operar en el ámbito penal (80); aplíquese tal reflexión (81) *mutatis mutandis* a la que, utilizando el símil, podríamos tachar de «antigua doctrina de los interna corporis acta».

(80) Díez-PICAZO, L.M.: *Sobre secretos oficiales*, Madrid, Cuadernos Civitas. 1998, pág. 74.

(81) En similar dirección, REVENGA SÁNCHEZ, M.: «Razonamiento Judicial, seguridad nacional y secreto de Estado», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 53, mayo-agosto 1998, pág. 61: «el secreto de Estado no puede alzarse en una barrera que impida al Poder Judicial asomarse a ámbito alguno del espacio público en el desempeño de los cometidos que le son propios. Dígase lo que se diga, el Estado constitucional se funda hoy en una razón de derechos cada vez más internacionalizada, frente a la cual no puede valer imperio de ley, por democrática que ésta pretenda ser, conculcadora de un contenido mínimo de salvaguarda».