



Las instituciones parlamentarias en el siglo XXI¹

JOSÉ ANTONIO SARMIENTO MÉNDEZ

Letrado Mayor del Parlamento de Galicia y Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Santiago de Compostela

El Notario del Siglo XXI / N°69

Son muchas las soluciones que la doctrina constitucional española ha apuntado en relación con los problemas que rodean el funcionamiento de los legislativos y las vías de potenciación de sus funciones en el sistema político contemporáneo. Sin ánimo de tratar todos ellos sí podemos reflexionar sobre algunos de ellos con motivo de este período continuado de procesos electorales autonómicos y generales.

El Estatuto de los Diputados y las prerrogativas parlamentarias son un tema recurrente en los medios de comunicación y en el ámbito político. Aspectos importantemente debatidos en el debate político actual como son los derechos retributivos de los representantes públicos, cuál es el alcance de la inviolabilidad, la inmunidad y aforamiento de los parlamentarios. Las soluciones al alcance de estos problemas, como ha apuntado Auzmendi del Solar, han de estar en la línea de consolidar los derechos fundamentales de los cargos representativos conforme al artículo 23 de la Constitución a la vez que acercan a la ciudadanía a sus representantes públicos. El salario de los diputados ha de ser conocido por los electores, con un tratamiento fiscal transparente y ajustado al alto papel institucional que desarrollan. Las voces que piden la supresión de las prerrogativas parlamentarias parecen desconocer que son garantías de la institución y en modo alguno sustraen a los miembros de las cámaras del cumplimiento de las normas aplicables al resto de los ciudadanos. Las recientes modificaciones normativas de aplicación de la transparencia y participación ciudadana a los parlamentos serán claves para reforzar esta idea en el funcionamiento de las Cámaras como “casas de cristal” en las que toda la información está disponible.

Otro aspecto poco conocido es el proceso de adquisición de la condición de parlamentario y de forma paralela las causas de pérdida de la citada condición. Se trata de clarificar los motivos de suspensión de la condición de parlamentario y el modo en que esta situación afecta al funcionamiento de las cámaras parlamentarias, pues tampoco el gran público entiende el alcance de una suspensión de derechos parlamentarios por causa de disciplina parlamentaria y sus consecuencias en la representación política.

Los grupos parlamentarios suscitan dudas en relación con los requisitos para constituirse y sobre la complicada convivencia que en ocasiones tienen los diputados en el seno de los grupos lo cual da lugar eventuales

El salario de los diputados ha de ser conocido por los electores, con un tratamiento fiscal transparente y ajustado al alto papel institucional que desarrollan. Las voces que piden la supresión de las prerrogativas parlamentarias parecen desconocer que son garantías de la institución y en modo alguno sustraen a los miembros de las cámaras del cumplimiento de las normas aplicables al resto de los ciudadanos



pie de foto

modificaciones a lo largo de la legislatura. Ha de tomarse conocimiento del papel totalmente protagonista que han adquirido los grupos parlamentarios como personación de los partidos políticos en los legislativos contemporáneos para entender el papel clave en el funcionamiento del sistema político. Por otro lado los criterios que las Mesas de las Cámaras adopten para aplicar los requisitos reglamentarios de constitución de los grupos han de respetar escrupulosamente el texto de la norma para evitar interpretaciones que puedan bordear la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos prevista constitucionalmente.

El Parlamento es una institución descentralizada a través de sus comisiones y ello no se toma en cuenta cuando se critica el presunto escaso trabajo llevado a cabo por los representantes públicos si se atiende sólo a las sesiones plenas.

Al lado de estas hay que valorar las sesiones menos publicitadas en ponencias y grupos de trabajo donde se da cuenta de la labor más técnica del legislativo. Las comisiones de investigación parlamentarias además son hoy más polémicas por la

Los criterios que las Mesas de las Cámaras adopten para aplicar los requisitos reglamentarios de constitución de los grupos han de respetar escrupulosamente el texto de la norma para evitar interpretaciones que puedan bordear la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos prevista constitucionalmente

incumplimiento. La experiencia parlamentaria en España ha sabido resolver los problemas de obstruccionismo y filibusterismo parlamentario mediante una actuación conjunta y sucesiva de los órganos de gobierno de las Cámaras y la interven-

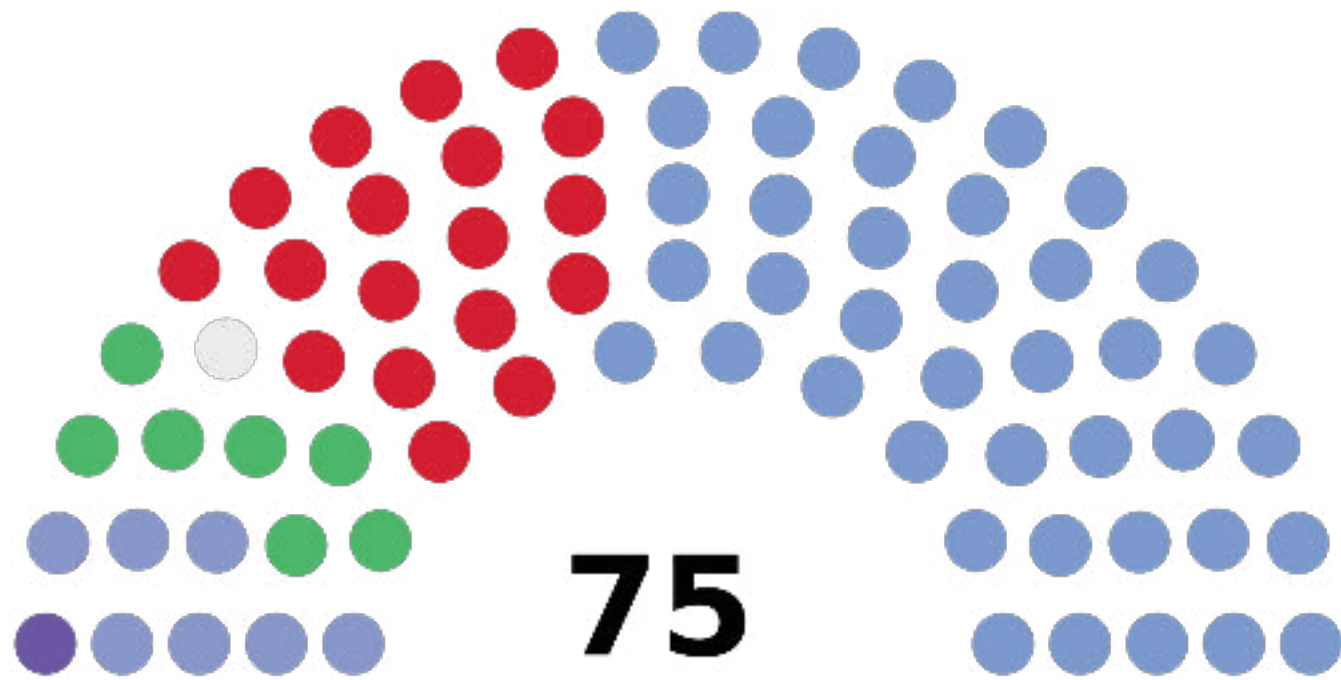
obligatoriedad de los convocados a comparecer y declarar en el seno de este tipo de comisiones y el límite del ámbito de sus trabajos en relación con las tareas estrictamente judiciales.

Resulta evidente constatar que los medios personales y materiales al servicio del Parlamento son escasos en relación a los que están a disposición del Gobierno y por ello es preciso una correcta comprensión de los principios de autonomía normativa, organizativa y de policía y administrativa que están consagrados en nuestro ordenamiento jurídico.

Las disposiciones generales de funcionamiento, las sesiones, el orden del día y los debates son aspectos de gran relevancia en la vida cotidiana de las cámaras que deben ser analizados desde una perspectiva práctica y haciendo hincapié en los problemas que plantean las ordenaciones que han de llevar a cabo las juntas de portavoces en relación a los debates parlamentarios y el papel de las presidencias en relación al mantenimiento del orden y la evitación del obstruccionismo parlamentario. Solo la comprensión institucional del papel de las presidencias y mesas de los Parlamentos pueden ayudar a que éstos desarrollen con plenitud las tareas que constitucionalmente tienen atribuidas.

El tema de la disciplina parlamentaria y más concretamente las sanciones por incumplimiento de los deberes de los Diputados, las llamadas a la cuestión y al orden dentro del recinto parlamentario van más allá de una mera descripción del ordenamiento parlamentario español en la materia puesto que afectan directamente a los deberes éticos y representativos de los parlamentarios y las consecuencias de su

¹ Bibliografía:
- Montserrat Auzmendi del Solar en la obra colectiva *Manual de actuación del parlamentario*, coordinado por Xosé Antón Sarmiento Méndez, El Derecho, 2011.
- Manuel Pulido Quevedo, *Constitución Española*, Editorial Aranzadi, 2005.
- Martín María Razquín Lizarraga, “Las comunicaciones del gobierno, el examen de los programas y planes remitidos por el Ejecutivo y las informaciones gubernamentales”, *Manual Aelpe del Parlamentario*, coordinado por Xosé Antón Sarmiento Méndez, Editorial Wolters Kluwer, 2016.
- Areizaga Hernández e Iturbe Mach, “Las propuestas de nombramiento y designación de personas”, *Manual Aelpe del Parlamentario*, coordinado por Xosé Antón Sarmiento Méndez, Editorial Wolters Kluwer, 2016.



pie de foto

ción del Tribunal Constitucional, no mereciendo por tanto en líneas generales una reforma legislativa.

La función tradicionalmente esencial de los parlamentos consistente en **la aprobación de las leyes** sigue en España el esquema clásico que parte de la iniciativa legislativa en sus diversas modalidades, gubernamental y parlamentaria, y posteriormente la fase nuclear del procedimiento consistente en la presentación y defensa de las enmiendas en los debates plenarios y de comisión. Los legislativos españoles del siglo XXI dan cuenta de procedimientos especiales referidos a la competencia legislativa plena de las comisiones parlamentarias, el control parlamentario de las disposiciones del Gobierno con fuerza de ley y la tramitación del proyecto de ley en lectura única que sirven para finalidades más específicas que demanda la rapidez de los mecanismos constitucionales contemporáneos. En este plano hay que recordar una vez más que la preocupación esencial del Parlamento, más allá de la plasmación normativa del programa político de la mayoría, debe ser la construcción constitucional del ordenamiento jurídico conforme a criterios de buena técnica normativa y buen gobierno.

El proyecto de Ley de Presupuestos por su parte ha recibido en España matizaciones por la jurisprudencia constitucional en relación a las limitaciones en el contenido de la Ley de Presupuestos y las especificidades del procedimiento de aprobación que se presentan como plenamente ajustadas a las demandas

de seguridad jurídica y buena técnica normativa pero que todavía pueden ser perfeccionadas en relación con la conocida como ley de acompañamiento según ha apuntado la más reputada doctrina de Derecho parlamentario (Pulido Quecedo).

Respecto del control parlamentario es preciso replantearse las interpelaciones parlamentarias tanto respecto a sus requisitos procedimentales como el tratamiento de las mociones que derivan de las mismas. Los debates de este tipo de iniciativas han de ser más dinámicos reservando las complejas construcciones retóricas para las comparecencias monográficas propias de debates como el del estado de la nación. La actividad rogatoria de las cámaras se ve completada en nuestro país con las preguntas parlamentarias, auténtica piedra de toque de la situación de cada uno de los responsables de los departamentos destinatarios de las mismas al tiempo que instrumento fundamental. Varios parlamentos autonómicos han abierto la vía de las preguntas de los ciudadanos como cauce de participación popular que coadyuva a la cercanía institucional a los problemas sociales.

Por otro lado las proposiciones no de ley tanto en su tramitación como en el importante trámite de calificación y admisión a por parte de la mesa de las cámaras han planteado problemas cuando su contenido es manifiestamente inconstitucional de modo que las más recientes decisiones del Tribunal Constitucional han admitido de modo inédito en la reciente historia del derecho parlamentario en nuestro país su impugnación por la vía prevista en el artículo 161.2 de la Constitución. Sería oportuno pues clarificar esta cuestión en la normativa reguladora

El Parlamento es una institución descentralizada a través de sus comisiones y ello no se toma en cuenta cuando se critica el presunto escaso trabajo llevado a cabo por los representantes públicos si se atiende sólo a las sesiones plenarias

La preocupación esencial del Parlamento, más allá de la plasmación normativa del programa político de la mayoría, debe ser la construcción constitucional del ordenamiento jurídico conforme a criterios de buena técnica normativa y buen gobierno

del Tribunal y en los reglamentos parlamentarios para que los criterios de calificación de las mesas de las Cámaras sean claros y prefijados normativamente.

Las comunicaciones del gobierno, el examen de los programas y planes remitidos por el Ejecutivo y las informaciones gubernamentales son instrumentos parlamentarios que han crecido en su importancia en la vida de las Cámaras y que incluso aparecen previstas en la legislación sectorial como modo de plasmar un compromiso del Ejecutivo de dar cuenta al Parlamento de la gestión periódica de determinada política pública. Como ha señalado Martín Razquin constituyen una vía básica de interrelación entre poderes y en definitiva una vía de control por parte del legislativo al ejecutivo.

Las funciones parlamentarias que más recientemente se han introducido en España son **las propuestas de nombramiento y designación de personas**. Se trata como han señalado Areizaga Hernández e Iturbe Mach de procedimientos habitualmente regulados extramuros del reglamento parlamentario y



Cabe afirmar sin ambages que la salud constitucional de nuestra monarquía parlamentaria es buena, sin perjuicio como toda obra humana de su necesidad de permanente actualización y ajuste

que tratan de posibilitar la traslación del pluralismo político del legislativo a diversos ámbitos de gestión como los Consejos Sociales universitarios o los consejos de la radiodifusión. Como resulta bien sabido el supuesto más polémico de estas designaciones en España es el Consejo General del Poder Judicial previsto en el artículo 122 de la Constitución y ello a pesar de las diversas formulaciones legislativas que esta participación ha recibido a lo largo de estos años.

En definitiva cabe afirmar sin ambages que la salud constitucional de nuestra monarquía parlamentaria es buena, sin perjuicio como toda obra humana de su necesidad de permanente actualización y ajuste. A esta finalidad sirven modestamente las ideas apuntadas desde la experiencia del servicio público parlamentario de los últimos 25 años. ■

Palabras clave: Parlamento, Seguridad jurídica, Participación ciudadana.

Keywords: Parliament, Judicial security, Civic engagement.

Resumen

Los avatares recientes de la vida pública en nuestro país han atraído a los medios de comunicación opiniones críticas con la vida de las Cámaras parlamentarias e incluso con el sentido de sus funciones. Las ideas de superación del parlamentarismo como cauce de funcionamiento democrático son claramente infundadas y suscitan escenarios desconocidos en el derecho comparado. Con todos sus problemas los Parlamentos en España cumplen y han cumplido su papel constitucional a pesar de posibles mejoras en diferentes aspectos de su regulación y práctica que se exponen de modo sistemático a la vez que se destacan los logros que se han alcanzado en estas décadas de funcionamiento.

Abstract

The recent twists in the public life of our country have attracted media views critical of the life of the Houses of Parliament and even its functioning. Any idea of leaving behind the parliamentary democracy as a channel of democratic functioning are clearly unfounded and they bring forward unknown scenarios in comparative law. With all its problems, Parliaments in Spain meet and have met their constitutional requirements. This is despite the possible improvements in different aspects of the regulation and practice of parliament. These improvements are set out systematically while highlighting the achievements that have been made in the decades in which the parliamentary system has functioned.