

Manuel Martínez Sospedra
P. ORDINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL UCH-CEU

LOS DIPUTADOS DE LOS PARLAMENTOS TERRITORIALES (EL ESTATUTO DE LOS PARLAMENTARIOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, de *E. Soriano Hernández*, Temas del Senado, Madrid, 2001, 539 pp.)

I No es mucha la afición de los estudiosos del Derecho Público al Derecho Parlamentario, Por lo que toca a los trabajos de conjunto los escasos existentes (la referencia necesaria es el libro de Santaolalla) se refieren a una parte del Derecho Parlamentario : al propio de las Cortes Generales. Si descendemos a los estudios de detalle ocurre algo similar: el Congreso de los Diputados, y, en mucha menor medida, el Senado atraen casi toda la atención. Dentro de esa parquedad que caracteriza a los estudios de Derecho Parlamentario producidos por los profesores de Derecho Público, de por sí reveladora de que una no muy alta apreciación de la institución parlamentaria misma, propia de una cultura política autoritaria, no se halla falta de influencia incluso entre los profesionales, los estudios sobre el Derecho Parlamentario Autonómico son aún más raros, y en ellos es detectable una muy extendida actitud de recelo, cuando no de abierta minusvaloración: se trata efectivamente de diputados, pero situados, para su desdicha, *in partibus infidelium*. La sombra de criterio orwelliano, aunque mucho más diluida que hace unos años, no ha desaparecido todavía.

La consecuencia de ese *parti pris* es clara: son minoría entre los estudios de detalle dedicados por los especialistas, y no ha existido ningún estudio de carácter omnicompresivo dedicado a los diputados de los Parlamentos Autónomos. Hasta la fecha, porque esa laguna ha venido a ser cubierta por el trabajo del profesor Soriano Hernández que reseñamos. Aparecen así las dos primeras virtudes del trabajo en cuestión: la primera viene dada por el mero hecho de su existencia: a partir de ahora existe un trabajo monográfico sobre el estatuto de los diputados de los parlamentos territoriales; la segunda porque mediante la anterior se pone en evidencia que el tópico de la uniformidad de los reglamentos de los Parlamentos Territoriales, concebidos poco menos que como clónicos del Reglamento del Congreso de 1982, si alguna vez tuvo fun-

damentos sólidos, hace mucho que ha dejado de tenerlos. La variedad y la innovación han hecho acto de aparición, y no me parece aventurado asegurar que esa tendencia se acentuará.

- II** La obra en cuestión trae causa de una tesis doctoral hace cuatro años leída, como miembro que fui del tribunal que la juzgó, puedo atestiguar que si bien la tesis es el punto de partida de la obra que comentamos el libro editado por el Senado es bien distinto de aquélla, y lo es al menos por tres razones: porque ha sido objeto de actualización, que en algunos temas concretos es importante, porque ha sido objeto de nueva redacción en partes importantes, y porque incorpora no pocas de las observaciones críticas que en su día se hicieron a aquel trabajo seminal.

En principio el planteamiento mismo del trabajo exigía del autor un esfuerzo enciclopédico dado que el material normativo viene dado por un número muy elevado de ordenamientos diferenciados. El autor se ciñe a los casos de los diputados a Parlamentos, y excluye del ámbito del mismo a los miembros de las asambleas de Ceuta y Melilla. Y hace bien, porque en razón de una decisión política acerca de cuyo acierto cabe dudar, las dos ciudades no tienen un verdadero estatuto de autonomía, sino una suerte de carta municipal, no son en rigor Comunidades Autónomas, porque al carecer de potestad legislativa carecen de autonomía en sentido propio, poco menos que por definición, y porque, como lógica consecuencia de esa ausencia de autonomía, carecen de cuerpo legislativo, de Parlamento. Aun con esa exclusión el universo abarca la disciplina de los diputados de diecisiete Parlamentos, con sus muchas y a veces notables variantes, al así obrar no sólo viene a llenar una laguna, viene a producir un libro destinado a operar como obra de referencia en la materia, y ello aun cuando se limitara a proporcionar al lector la información disponible sobre la materia, lo que no es el caso.

- III** Además de ser enciclopédico el libro es engañoso. Aunque hable del «estatuto de los parlamentarios» su contenido no se ciñe a lo que en sentido estricto cabe entender por tal, esto es al sistema de privilegios e inmunidades propios de los miembros de los Parlamentos. El autor estudia eso, pero también efectúa un detallado análisis del desempeño por los diputados territoriales de las funciones que les asigna el ordenamiento. Y al así obrar nos introduce en el estudio de las normas que ordenan el ejercicio de las mismas por los representantes. El resultado es un estudio casi completo de los ordenamientos parlamentarios territoriales, al que para

ser completo bastaría añadir el propio de las normas que ordenan los órganos de gobierno de las asambleas.

Arranca el estudio con el encuadramiento constitucional del estatuto de los parlamentarios, que el autor sitúa en los Estatutos de Autonomía y el art.23 CE, en los primeros por cuanto contienen la norma de cabecera del bloque de normas que definen el estatuto de los diputados de los Parlamentos Territoriales, y en el segundo en tanto en cuanto una constante y reiterada jurisprudencia constitucional ha integrado aquellas en aquella parte del ordenamiento que configura legalmente el contenido del derecho fundamental de participación mediante representantes. A renglón seguido se pasa al estudio de la adquisición de la condición y, en su caso, de las posibilidades de suspensión y sustitución que el estado actual del ordenamiento ofrece. A partir de ahí se entra en el cogollo del tema, que el autor estructura en torno a la diferenciación entre derechos y deberes del diputado y prerrogativas del mismo, siguiendo un patrón tal vez próximo en exceso a la estructuración de la materia en los distintos reglamentos parlamentarios, ya que algunas figuras (como la retribución) probablemente estarían mejor encuadradas entre las prerrogativas que entre los derechos. Al menos tal variación de enfoque permitiría entender algunas particularidades de la remuneración parlamentaria, más allá de su crónica parquedad, como la inembargabilidad o irrenunciabilidad de algunas de ellas. Hecha dicha salvedad bien puede decirse que el autor nos ofrece una panorámica completa de la regulación de los derechos y deberes.

Por lo que toca a las prerrogativas, entendidas en el más estricto de los términos, el autor subraya una de las grandes diferencias entre el diputado autonómico y el parlamentario nacional: la inmunidad parcial y limitada de que goza éste. Correctamente señala el autor que el carácter parcial de la inmunidad autonómica se debe a la regulación establecida en los Estatutos, y no a su eventual inconstitucionalidad material, haciendo un correcto análisis de la jurisprudencia constitucional en la materia que, sorprendentemente, es poco común en un tema en el que el prejuicio y el tópico tienen un peso nada desdeñable, aun en la doctrina.

- IV** Si el autor fuere fiel al título que le ha puesto al libro es muy probable que el trabajo debiera finalizar aquí. Pero, como ya señalé, bien otro es el criterio del profesor Soria no. A su juicio hay que incardinar en el estatuto de los parlamentarios el conjunto de reglas que ordenan el ejercicio por los diputados de las funciones que el ordenamiento les encomienda. Aunque for-

mulada en tales términos la tesis podría resultar heterodoxa es forzoso reconocer que el autor es coherente con su punto de partida: si las facultades que el ordenamiento estatuye a favor de los diputados y mediante cuyo ejercicio se satisfacen las funciones propias del cargo forman parte del contenido esencial de los derechos del art.23 CE, de los cuales el diputado es titular *qua* diputado, y a cuya protección están preordenadas las prerrogativas y establecidos los deberes y derechos propios del cargo difícilmente se puede eludir la conclusión a la que el autor llega: las reglas que ordenan la titularidad y ejercicio de las funciones propias del cargo son parte necesaria del estatuto del cargo mismo. Por lo demás la exposición es tan completa y compleja que su detallismo llega a agobiar al lector.

Se cierra el trabajo con el análisis de los medios de protección y defensa del estatuto del diputado territorial, entendido en los términos señalados, que el ordenamiento establece.

- V Que el trabajo que comentamos tenga un talante enciclopédico no debe hacernos pensar que el autor no adopte posición ante algunas cuestiones debatidas, algunas de ellas nada inocentes desde una perspectiva material. Así no parece que el autor esté muy convencido de la bondad de la tesis, dominante en la doctrina, que niega al Grupo Parlamentario la naturaleza de órgano de la Cámara, pues si no lo fuera el papel que los reglamentos parlamentarios les asignan en orden a la determinación del calendario parlamentario, o la iniciativa legislativa, tanto primaria como secundaria, resultarían de difícil comprensión, al igual que sucede, ya en tono menor, con la técnica dominante de ordenación del debate, que está centrada en los grupos, por más que nuestro autor defienda a capa y espada en tales asuntos la posición del diputado singular. Del mismo modo sostiene el autor la posición de quienes ven en las resoluciones interpretativas o supletorias de la Presidencia normas plenamente reglamentarias y que, a título de tales, compartirían la posición que el reglamento tiene el sistema de fuentes como norma con rango de ley. En contrapartida se muestra sumamente prudente en la vidriosa cuestión de la eficacia externa de las normas reglamentarias de la Cámara, eficacia que admite, pero *cum grano salis*. Pero no siempre es así, por ejemplo en orden a la figura de la «firma de conocimiento» del portavoz del Grupo, especie de refrendo que los reglamentos exigen para buena parte de las iniciativas que corresponden al diputado el autor sostiene vigorosamente la concepción minimalista, sumamente favorable a la posición del diputado singular, que ha sostenido específicamente respecto de las enmiendas a los proyectos legislativos en un reciente trabajo publicado conjuntamente con el profesor Visiedo Mazón, posición que ciertamente no hará felices a cualesquiera porta-

voces de cualquier Grupo Parlamentario, y en la que me parece el autor lleva toda la razón, al menos si al plano jurídico nos ceñimos, claro está. En general, en cuanto al espinoso problema de las relaciones entre el diputado y el Grupo el autor viene a mantener una posición moderada que, pese a todo, se inclina más bien a favor de la posición jurídica del diputado singular. Posición que, a la postre, tiene bastantes posibilidades de ser la más acertada en el plano de la política institucional, al menos a juicio de quien suscribe.

VI En contrapartida no faltan los temas en los que el autor sostiene una opinión harto tradicional. Así resulta transparente que al autor le merece un entusiasmo fácilmente descriptible la jurisprudencia constitucional sobre la representación, en especial porque surte un efecto tan inesperado como indeseable, cual es el de blindar la posición del diputado tráfuga, y que, al tiempo, le despierta un nada extraño escepticismo el rendimiento que pueda obtenerse de las medidas, indirectas, destinadas a combatir esa mala práctica. El autor parece seguir la imagen invertida de un famoso, y acretado, dicho inglés: «No hay nada tan poco práctico como una mala teoría». Empero el profesor Soriano se niega a salir del argumento consecuencialista, y, desde esa posición, propiciar un cambio en una doctrina que tan poco recomendables resultados acarrea resulta punto menos que imposible ¿porqué no dar aquí el paso que se da en el problema de la enmienda? O, por citar otro ejemplo, nuestro autor pasa de puntillas sobre la doctrina constitucional acerca de las cláusulas de barrera, aun cuando en su texto resuenan los ecos de posición crítica de López Aguilar. En el mismo sentido cabe apuntar la tibia posición sobre la cuestión de la renunciabilidad de los derechos que el ordenamiento asigna a los diputados territoriales, cuestión de por sí seria, pero que deviene mucho más importante en tanto en cuanto tales derechos integran el contenido propio de un derecho fundamental. En contra de lo que el autor escribe no me parece que la mera titularidad de un derecho, por serlo, asegure *eo ipso* la regularidad jurídica de su renunciabilidad, y, en particular no me lo parece en el caso de los derechos atribuidos a los parlamentarios, aunque solo sea por el hecho de que los derechos fundamentales son de orden público — definen el núcleo esencial de ese orden público— y porque los derechos que se atribuyen a los parlamentarios en cuanto tales se le asignan en su calidad de representantes del soberano constitucional, que, mediante ellos, tiene la posibilidad de participar en la toma de decisiones. Tal vez hubiere sido más prudente explorar la posibilidad de no ejercicio de tales derechos antes de adentrarse en las procelosas aguas de la renunciabilidad.

VII De otro lado nuestro autor, que se muestra claro partidario de algunas innovaciones reglamentarias interesantes (como muestra, el trámite de audiencia a los grupos afectados por un proyecto de ley, presente en el reglamento andaluz), adopta una posición sumamente comprometida en lo que, a su juicio, constituye una laguna disfuncional: la cuestión de la sustitución del diputado, aun más allá del supuesto ordinariamente manejado de la diputada gestante. Pasada la primera reacción instintiva de recelo me parece que la propuesta está bien sostenida y argumentada, aunque, claro está, en su trasfondo hay una concepción del papel del partido en el proceso de representación bien lejana de la que sostiene el Tribunal Constitucional, y mucho más próxima a la representación realmente existente.

En resumen, el trabajo que comentamos viene a llenar un vacío, a través de una documentación completa y exhaustiva el autor nos proporciona una exposición sistemática de los derechos, deberes, privilegios y reglas ordenadoras del ejercicio de sus funciones de los diputados de los diecisiete parlamentos territoriales. Y lo hace con claridad y precisión.

En conjunto el trabajo del profesor Soriano Hernández está llamado a constituirse en una obra de referencia necesaria, no sólo para el caso del estatuto de los diputados de los parlamentos territoriales, sino para el Derecho Parlamentario general. En tiempos de debate sobre la necesaria reforma de los reglamentos parlamentarios no cabe sino felicitar al autor y al servicio de Estudios y Documentación del Senado por la oportunidad y acierto de la publicación.

Alfara del Patriarca, primavera de 2001.