

LA DISCIPLINA PARLAMENTARIA (Notas para una aproximación a su concepto)*

Nicolás Pérez-Serrano Jaúregui
Letrado de las Cortes Generales

SUMARIO: I. Introducción; el porqué de la elección del tema. II. El concepto plurívoco de la disciplina parlamentaria: a) La disciplina en sede parlamentaria. b) La disciplina (partidista) de los parlamentarios. III. Fines perseguidos. Funciones que cumple la disciplina. IV. Iconografía. Derecho Gestual y medios para hacer efectiva la disciplina de los parlamentarios. V. Dudosa constitucionalidad de algunas prácticas para preservar la disciplina de los parlamentarios. VI. Conveniencia de un código ético para la esfera política.

I. INTRODUCCION; EL PORQUE DE LA ELECCION DEL TEMA

Cuando se me ofreció la posibilidad de escribir acerca de esta materia, acepté por varios motivos. De una parte, porque la cuestión no es del todo ajena al ámbito de ocupaciones en que uno se mueve habitualmente¹. En segundo término, porque es un asunto de relativa actualidad, curiosamente incluso en un momento en que la propia disciplina, sin adjetivos, está en discusión, en tela de juicio desde perspectivas de muy diversa índole. Además, debe ser motivo de atención para todos, pues, en última instancia, se trata de hacer el seguimiento de lo que ocurre con nuestros votos, de saber si éstos permanecen o no donde nosotros decidimos que estuvieran².

(*) Las páginas que siguen constituyen básicamente el texto de la conferencia que tuve el honor de pronunciar en Logroño el 15 de abril de 1996, como apertura del ciclo "El Parlamento, cuestiones varias", organizado por la Universidad de La Rioja y patrocinado por la Diputación General de La Rioja.

(1) De la "sacristía parlamentaria" hablaba mi buen padre; y en esa misma sede dí yo mis primeros pasos como acólito o monaguillo del derecho parlamentario, función en la que ya he cumplido siete trienios.

(2) Y es en las votaciones donde esencialmente se podrá verificar ese control por la opinión pública. "Las Cámaras no son academias que discuten por ansia de saber. Por eso, y después de discutir, han de formar criterio y declarar su voluntad, aceptando o rechazando el texto debatido. La declaración de voluntad constituye la votación, que presta conformidad y asentimiento al articulado, haciendo presuntamente obligatorio lo que merezca aprobación de la mayoría al efecto exigida", N. Pérez Serrano, *Tratado de Derecho Político*, Madrid, Civitas, 1976, pág. 796.

La curiosidad, por otro lado, no está reñida con esta materia, y a ello coadyuva la existencia de imágenes públicas no siempre gratificantes, de ruptura incluso violenta de la disciplina parlamentaria; aunque, para cerrar el argumento, manifestaré que, si todos pensáramos que no son gratas, ya tenemos bastante o mucho ganado, pues ello significara que, en términos generales al menos, sentimos un no oculto desprecio por la trashumancia política. Todos esos motivos me han parecido suficientes para adentrarnos en este atractivo concepto de la disciplina aplicado al campo parlamentario. Comencemos, pues; vayamos al fondo de la cuestión, una vez esbozado el porque de la elección de este tema de la disciplina parlamentaria.

II. EL CONCEPTO PLURIVOCO DE LA DISCIPLINA PARLAMENTARIA

Si, para adentrarnos en su significación, acudimos a las acepciones que nuestro diccionario de la lengua española³ contiene para la palabra disciplina, encontraremos estas cinco. Todas ellas, como iremos viendo, tienen perfecto encaje en el fenómeno que queremos describir:

1. Doctrina, instrucción de una persona, especialmente en lo moral.

2. Arte, facultad o ciencia.

3. Observancia de las leyes y ordenamientos de una profesión o instituto. Tiene mayor uso hablando de la milicia y de los estados eclesiásticos secular y regular.

4. Instrumento hecho ordinariamente de cáñamo, con varios ramules, cuyos extremos o canelones son más gruesos y sirve para azotar.

5. Acción y efecto de disciplinar o disciplinarse.

Estas cinco acepciones no van a ser sino matices diversos que en su conjunto conformen la disciplina en el campo de lo parlamentario. Interesa, no obstante y a esos mismos efectos definitorios en que nos hallamos inmersos, acercarse de nuevo a dicho diccionario de la Real Academia Española, para ver qué nos dice acerca del verbo disciplinar, en el cual se recogen las siguientes entradas:

(3) En su decimonovena edición.

1. *Instruir, enseñar a uno su profesión, dándole lecciones.*
2. *Azotar, dar disciplinazos por mortificación o por castidad.*
3. *Imponer; hacer guardar la disciplina, observancia de las leyes.*

Si a ello le añadimos el calificativo de parlamentario, podríamos obtener una primera aproximación a la disciplina parlamentaria: ésta sería, así, el conjunto de *actitudes y medidas* tendentes a preservar y conseguir un determinado *orden parlamentario*. Y acaso convenga añadir que cualquier persona que se acerca, con fines de participación activa, a un partido político es instruida en la doctrina relativa a dicha disciplina, pues se le facilita información suficiente⁴ acerca de esta materia, y de las sanciones que rigen respecto a las contravenciones de las conductas previstas en los estatutos o normas por las que se rigen los partidos políticos de nuestros días.

Pues bien, de esa primera aproximación podemos rápidamente concluir que el concepto hallado tiene varias significaciones; nos ocuparemos de las dos más relevantes. La primera sería la disciplina *en sede parlamentaria*. Y podríamos afirmar que la segunda se refiere a la disciplina *de los parlamentarios*. Ambas tienen matices que deben analizarse por separado, si bien con una precisión previa: la primera de las apuntadas es también comprensiva de ciertas actitudes *de los parlamentarios*. De todo ello nos ocuparemos a continuación.

a) La disciplina en sede parlamentaria.

Ni que decir tiene que la referencia al ámbito territorial es en este caso la que nos sirve para acotar la materia. Se trata del orden dentro del recinto parlamentario. Y es un orden a preservar o mantener respecto de quienes habitual (los parlamentarios) o accidentalmente (los asistentes a sesión concreta) están en dicha sede parlamentaria. Es, pues, y como puede verse por lo ya dicho, un acotamiento espacial, sin que lo esencial sea la persona del Diputado o Senador (o un tercero) al que se dirigen las medidas de disciplina.

(4) No creo que sea arriesgado hacer tal tipo de afirmaciones, por mucho que quien las hace jamás haya pertenecido a la "disciplina" de un partido político. Vid. a título de ejemplo el artículo 6, ap. 2., números 2º a 5º, ambos inclusive, de la *Ley sobre Partidos Políticos* alemana (en su texto de 15 de febrero de 1984), que establece las menciones que deben contener los estatutos de los partidos: 2º, admisión y expulsión de afiliados; 3º, derechos y deberes de los afiliados; 4º, medidas disciplinarias aplicables a los afiliados, y 5º, medidas disciplinarias aplicables a las organizaciones territoriales.

La cuestión tiene, por otro lado, el complementario referente personal del Presidente de la respectiva Cámara. A él se dirige específicamente la Constitución, cuando en su artículo 72.3. establece de forma literal que

“los Presidentes de las Cámaras ejercen en nombre de las mismas todos los poderes administrativos y *facultades de policía en el interior* de sus respectivas sedes”.

Me he permitido hacer los pertinentes subrayados dentro de dicho precepto, pues creo que en dicha frase se encierra la conexión con las materias que nos corresponde tratar. Son, en definitiva, las facultades de policía de la Presidencia de la Cámara las que deben tenerse en cuenta para perfilar la cuestión. Y conste que existe una auténtica laguna en las normas parlamentarias; afirmación ésta que acabo de hacer que requiere una explicación: como veremos, sí están definidas esas facultades cuando el sujeto sobre el que debe aplicarse la sanción es el parlamentario (p.ej. los artículos 100 a 107 del vigente Reglamento del Congreso, de febrero de 1982). Pero son muy genéricas cuando de lo que se trata es de preservar el citado orden dentro del recinto parlamentario; buena prueba de ello es la dicción literal del artículo 105 de dicho texto del Reglamento del Congreso, en el cual se dice que el Presidente.

“podrá *adoptar cuantas medidas considere oportunas*, poniendo incluso a disposición judicial a las personas que perturbaran aquél”.

Se ha subrayado por la doctrina⁵ que dichos poderes corresponden a la necesidad de exteriorización de independencia de la Cámara, de manera que ningún poder ajeno se injiera en su ámbito propio, que no es otro que el orden y régimen interior del edificio.

(5) Vid. el ya citado *Tratado* de N. Pérez Serrano, pág. 774 y P. GARCÍA- ESCUDERO y B. PENDAS GARCÍA el *Comentario* a dicho artículo 72.3. en los dirigidos por O. Alzaga a la Constitución Española Madrid, Edersa, Tomo V, pág. 448. Vid. también la pág. 508 del libro propio de O. ALZAGA *La Constitución Española de 1978, Comentario sistemático*, Madrid, Ediciones del Foro, 1978.

Dicho lo cual, no resulta fuera de lugar poner dicha cuestión en relación con la protección penal de las Cámaras en el Código Penal. Pues parecería adecuado pensar que las facultades de policía de la Presidencia algo tienen que ver con ese ámbito. Así, las conductas -sobre las que puede recaer ese derecho de orden interno- deben estar tipificadas, bien por ser delitos o faltas que podríamos calificar de comunes (un escándalo en la tribuna, por ejemplo), bien por referirse a tipos cuyo bien jurídico a proteger es específicamente la independencia de las Cortes como órgano o poder constitucional.

Mi opinión personal es que la Presidencia de la Cámara debe actuar lo menos posible como juez instructor. Su función es de policía, no judicial. Por ello ha de practicar las mínimas diligencias necesarias y poner al interfecto (obsérvese que no hablo siquiera de acusado, imputado, etc.) a disposición judicial, si así procediese, y como última fase de lo más obvio, a saber, restablecer el perturbado orden a su estado normal.

Hay, no obstante, un aspecto vidrioso en la cuestión. Los artículos que en la actualidad regulan esa materia de la "disciplina parlamentaria" (al menos en lo que afecta al Congreso; más tarde haremos también una alusión a lo que al respecto dispone el Reglamento del Senado) referente al orden interior de la Cámara afectan también a los Diputados. La sistemática de la normativa, e incluso su propia dicción literal, así lo establecen; y uno no llega a alcanzar cómo quedan los parlamentarios concernidos por tal potestad de manera específica, sobre todo cuando, de un lado, el Presidente es el máximo garante interno de los privilegios parlamentarios y, de otra parte, cuando los Diputados tienen un bien definido fuero, el de la Sala Segunda del Tribunal Supremo.

Si retornamos el aspecto antes meramente esbozado de los diversos campos de esa disciplina, veníamos que en el Reglamento del Congreso a esta materia se le dedica el Capítulo octavo del Título IV. Consta el Capítulo de Tres Secciones:

1ª) *Sanciones por incumplimiento de los deberes de los Diputados*. Esta sección comprende los artículos 99 a 101 y se refiere a los incumplimientos reiterados de asistencia a las sesiones de Pleno y de las Comisiones y al quebrantamiento del deber de secreto. Y hay que añadir que en esos preceptos no hay una adscripción de sanciones para cada supuesto; al contrario, se establece que la Presi-

dencia, la Mesa de la Cámara o el Pleno son los encargados de *modular y concretar* qué derecho (y, en su caso, con qué intensidad y extensión temporal) se quitará o suspenderá al contraventor, a saber el derecho a voto, el derecho a la asignación económica, el relativo a cotizaciones para la seguridad social y mutualidades o la condición misma de Diputado.

2ª) *De las llamadas a cuestión y al orden* (artículos 102 a 104). Es ésta una sección en la que se indican los parámetros para castigar al *Diputado* o al *Orador* (en quien no concurra esa otra condición de miembro de la Cámara Baja) que realice cualquiera de estas cuatro conductas tipificadas: realizar digresiones extrañas al debate; volver sobre lo ya tratado o votado; proferir palabras o conceptos ofensivos y, por fin, alterar el orden de la sesión. Todo ello da lugar a sanciones que van desde la retirada de la palabra hasta la compulsión física para el abandono forzoso de la sesión.

3ª) *Del orden dentro del recinto parlamentario* (artículos 105 a 107). Estos preceptos, como ya dijimos, confieren al Presidente de la Cámara la potestad de adoptar *cuantas medidas* considere oportunas, incluida la de poner a disposición judicial a las personas que perturbaran el orden.

Como habrá podido comprobarse, se trata de una abigarrada materia, si bien la práctica entre nosotros ofrece poco motivo de preocupación, pues rara vez ha tenido que aplicarse alguna sanción, al menos desde el comienzo de la transición hasta nuestros días. Puede por ello decirse que en este sentido asistimos a un parlamentarismo casi modélico⁶.

Ahora bien, creo que con lo dicho no se agota lo relativo a la disciplina *en sede parlamentaria*. Al contrario, si quisiéramos ofrecer una imagen lo más completa posible de esta cuestión, deberíamos cuando menos mencionar dos extremos complementarios. De una parte, hay que aludir a la obligación -contenida en el artículo 76.2. de la Constitución- de *comparecer ante las Comisiones de Investigación* de las Cámaras, norma que se ha desarrollado ulteriormente por medio de la Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo (B.O.E. del siguiente día 26), el último párrafo de cuyo preámbulo resulta en verdad esclarecedor con respecto a la finalidad de la ley:

(6) Otro tanto podría decirse respecto al Senado, cuyo Reglamento aborda la cuestión en preceptos varios, acaso menos sistemáticos que los que ofrece el del Congreso, y entre los cuales deben citarse el 37.10º, y el 101 a 103.

“la presente ley viene a establecer los requisitos de validez en que han de producirse los requerimientos para comparecer ante las comisiones de investigación, a fin de que el incumplimiento voluntario de un requerimiento validamente formulado se tipifique penalmente como desobediencia grave”.

El texto de la ley ofrece, tras dicha aclaración finalística, dos preceptos que deben ser tenidas en cuenta a los efectos que estamos ahora analizando: de un lado, el artículo 3 apartado 2, según cuyo tenor literal “si de las manifestaciones del compareciente se dedujeran indicios racionales de criminalidad para alguna persona, la Comisión lo notificará así a la Mesa de la Cámara para que ésta, en su caso, a través de la Presidencia respectiva, lo ponga en conocimiento del Ministerio Fiscal,; de otra parte, el artículo 4 apartado 1 establece que “el requerido que dejara voluntariamente de comparecer para informar ante una Comisión de Investigación incurrirá en un *delito* de desobediencia grave”.

Y así conectamos con el segundo aspecto que antes anunciábamos, y que deriva en gran medida de lo ya visto. Nos movemos, pues, en un ámbito del todo tangente o secante con el derecho penal, y con su código tipificador de conductas con ilícito desde esa perspectiva; y a dicho ámbito, por pura lógica hemos de remitirnos, pues la protección dispensada para ciertos valores desde esa parte de ordenamiento jurídico debe primar y ser excluyente respecto a las hipotéticas medidas encomendadas al efecto a los diversos órganos parlamentarios⁷. Habrá, por consiguiente, incumplimientos en la medida que no se atiende a los deberes existentes, y ello puede enmarcarse dentro del ámbito amplio de la disciplina en sede parlamentaria, de acuerdo con los perfiles que al efecto hemos sentado anteriormente”.

A ese respecto, y para completar (al menos con las pertinentes remisiones) esta materia, hemos de afirmar que el nuevo Código Penal de 1995 (aprobado por Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, publicado en el “B.O.E.” del siguiente día 24) dedica a las Cortes los artículos 492 a 502, insertos en el Capítulo III, “De los delitos contra las instituciones del Estado y la división de poderes” del Título XXI (delitos contra la Constitución) del libro II, que es el relativo al delito y sus penas.

(7) Vid. mi artículo “¿Hay que crear un delito de falsedad en documento parlamentario?”, núm. 1149-1150 de Razón y Fe, junio/agosto de 1994, pag. 103 y ss.

Y podríamos concluir afirmando que los que más se acercan a las preocupaciones en que ahora nos movemos son los siguientes: el 493, que castiga con pena de prisión de tres a cinco años a quien, sin alzarse públicamente, invadiere con fuerza, violencia o intimidación la sede de una de las Cámaras; el 497, que establece que incurrirá en pena de prisión de seis meses a un año quien, sin ser parlamentario, perturbe gravemente el orden de las sesiones de las Cámaras; y el 502, en cuyo primer apartado se recoge el supuesto ya analizado de la incomparecencia voluntaria respecto a la citación para informar ante una Comisión de investigación y cuyo apartado tres tipifica el aspecto que antes estaba sin regular de la falsedad en documento parlamentario, al decir que “el que, convocado ante una Comisión parlamentaria de investigación (¿no habría que extenderlo también, cuando menos, a las de estudio, por más que la comparecencia ante las mismas no sea obligatoria constitucionalmente?) faltare a la verdad en su testimonio será castigado con la pena de prisión de seis meses a un año o multa de seis a doce meses”.

b) La disciplina de los parlamentarios.

Si quisiéramos definir esta segunda acepción con unas notas breves podríamos acercarnos a su concepto diciendo que se trata de la específica disciplina de Diputados o Senadores frente a o con respecto a personas o instituciones distintas del Presidente de la Cámara. Y se corresponde con un deber de obediencia, que nace de su previa pertenencia a un núcleo ideologizado (partido político, grupo parlamentario, o en su caso asociación o coalición, tanto electorales como postelectorales), y que le obliga, so pena de incurrir en un amplio y variado elenco de sanciones, a adoptar ciertas actividades, normalmente en sede parlamentaria e incluso fuera de ella. El ámbito de preocupaciones latente en el fondo de esta cuestión queda bien reflejada en la afirmación de un general de nuestro siglo, que decía gráficamente que la disciplina “reviste su verdadero valor cuando el pensamiento aconseja lo contrario de lo que se nos manda, cuando el corazón pugna por levantarse en íntima rebeldía, o cuando la arbitrariedad o el error van unidos a la acción de mando”. PATTON, militar ilustre, arengaba, en 1944, a su Cuerpo de Ejército con estas palabras: “sólo hay una clase de disciplina la disciplina perfecta. Si no os esforzáis y mantenéis la disciplina. sois asesinos potenciales”.

Obviamente no queríamos nosotros llegar a tanto cuando

hablamos de la obediencia parlamentaria, de la disciplina de quienes ostentan la condición de miembro de una de las Cámaras de las Cortes Generales. Más bien nos quedaríamos con dos refranes⁸, que reflejan algunos de los aspectos básicos de la cuestión, sin intención desde luego de caricaturizar: “do conviene obedecer, no ha lugar la cortesía”, y “a falta de ciencia, ten obediencia”, pues con ello trata de subrayarse hasta qué punto existe una -acaso excesiva- obediencia y disciplina, impuesta desde los bancos de los portavoces del grupo parlamentario o desde la dirección del partido político.

En todo caso, y antes de seguir adelante, sería bueno -con vistas a enmarcar esa cuestión- referirse a dos realidades tangibles: *Primera* Los miembros de las Cámaras, como se encarga de recordarnos el artículo 67.2. de nuestra Constitución, “no están ligados por *mandato imperativo*”. Acaso al precepto le faltó precisar que por mandato imperativo “alguno”. Pero no debemos olvidar que esa norma es aún tubutaria de un contexto propio de la Revolución francesa, en el que se prohibía el mandato con instrucciones de los electores o representados. La norma, empero, ha de aplicarse hoy, y si siguiéramos al pie de la letra lo dispuesto en el artículo 3.1. del Código Civil⁹, acaso acabaríamos teniendo un grave problema de interpretación del precepto si no se repara al tiempo en la necesidad, como luego diremos, de la existencia de los partidos como aparatos de confluencia ideológica, de cohesión social y dotados de capacidad para imponer obediencia de juicio y de actuación.

De todas formas, ha de recordarse que sólo la vigente Constitución portuguesa extrae consecuencias de esa prohibición. Pero lo curioso es ver cómo lo hace: *el parlamentario pierde su escaño si cambia de partido* político durante la legislatura. Y ello no deja de ser sorprendente. Primero por la transposición terminológica o conceptual, pues se toma la acepción de “mandato” más con respecto al partido que en relación con los electores. Y, segundo, que extrae las consecuencias al revés de lo que resultaría ortodoxo: se produce una incongruencia, pues la secuela ordinaria de la prohibición de mandato imperativo debería ser el no sujetarse a la disciplina de ningún partido político y el poder cambiar (sin efectos jurídicos negativos) de filiación política.

(8) Están recogidos, como números 46.156 y 46.174, respectivamente, en el *Refranero General ideológico español*, Madrid. Editorial Hernando, 1953, pág. 529.

(9) “Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas”.

La *Segunda* realidad tangible es la del *Estado de partido*¹⁰, los cuales se han incorporado¹¹ ya a la estructura de aquél. Pues bien, por su especial posición, porque contribuyen a la consecución del pluralismo esencial, propio de la moderna democracia, y porque necesitan aglutinar e integrar -y no disociar o dividir- están hoy día dichos partidos dotados de una facultad *ad hoc*, la de imponer su criterio y la de exigir obediencia y disciplina a sus afiliados, y en especial a aquellos que, por medio de sus siglas y siempre gracias a ellas, son investidos con la dignidad parlamentaria.

Pero al tiempo debe tenerse igualmente presente (y nuestro ordenamiento positivo no es ajeno a dicha preocupación: véase, si no, el artículo 6 de la Constitución de 1978) que en la actualidad, y sin duda para contrarrestar esa vinculación tan exigente, se explicita el deber de los partidos de tener una estructura y un funcionamiento interno democráticos. Decisión de la norma fundamental que debería hacerse extensiva a los grupos parlamentarios, que, al fin y a la postre, no dejan de ser trasunto de los propios partidos políticos. Queda, así, configurada esa relación de doble dirección, o de vínculo recíproco, pues, si el parlamentario está sujeto a disciplinada obediencia, el partido y el grupo deben configurarse de manera que en su interior pueda aquél, antes de la toma de decisiones que más tarde habrán de vincularle, expresarse con absoluta y total libertad. Se quiere, pues, que el régimen disciplinario no sea, en el seno de grupos parlamentarios y partidos políticos, muy distinta al de otras asociaciones a las que voluntariamente pertenecemos a lo largo de nuestra vida.

II. FINES PERSEGUIDOS. FUNCIONES QUE CUMPLE LA DISCIPLINA

Tiene en mi opinión sentido ocuparse ahora del catálogo, lleno de perfiles subjetivos y objetivos, de los fines o funciones que cumple la disciplina, de los cometidos a ella encomendados de forma más o menos consciente. El elenco podría ser el siguiente:

- realización o cumplimiento de programas electorales;

(10) Vid., sobre todo el luminoso trabajo de Manuel GARCÍA-PELAYO ALONSO *El Estado de los Partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1986.

(11) Recuérdese las fases de Von TRIEPEL: Bekämpfung, Ignorierung, Legalisierung e Inkorporierung.

- cumplimiento también de compromisos parlamentarios postelectorales, fruto de coaliciones o de acuerdos parciales dentro de una Cámara;
- mantenimiento de posiciones de poder;
- preservación de la unidad o de la cohesión del grupo, bien en el poder o en la oposición;
- asegurar la prevalencia del grupo frente al individuo aislado;
- asentamiento incluso -y fortalecimiento- del propio sistema político de democracia parlamentaria. A este respecto cabría acaso formular una norma de relación inversamente proporcional: a mayor asentamiento del sistema, menos disciplina, y viceversa. Y aún podría aventurarse un complemento de lo anterior, si sentamos la tesis de que la mayor disciplina es propia sólo de momentos germinales del propio sistema, el cual tendría en aquella uno de sus más fiables termómetros para comprobar su salud política; y
- mantener, a manera de posición testimonial, el honor o la imagen del grupo.

Todas estas serían las funciones asignadas de manera más directa al instituto de la disciplina. Pero debe pensarse que, de forma mediata, a través de los grupos parlamentarios, cumple también otra importante tarea, la de simplificar la vida y la actividad de las Cámaras, pues debates y votaciones, gracias a ella, se centran en torno a polos ideológicos y no individuales y personales.

Cabe, por otro lado, y como digresión adicional, señalar que el fenómeno es específico del ámbito parlamentario (la disciplina es impensable, o incluso está taxativamente prohibida en el poder judicial) y se produce en el seno de regímenes políticos de colaboración de poderes, en concreto en el régimen parlamentario y para épocas en que el “indirizzo” político se encomienda al Ejecutivo, y el Parlamento (y su todavía más eficaz arma, la ley, como instrumento en manos de esos dos poderes) es órgano de legitimación democrática para las decisiones adoptadas para sostener o apoyar esa dirección política.

III. ICONOGRAFIA. DERECHO GESTUAL Y MEDIOS PARA HACER EFECTIVA LA DISCIPLINA DE LOS PARLAMENTARIOS

Es sabido que la iconografía se refiere a la descripción de imágenes. Y eso es precisamente lo que trato de hacer, teniendo desde luego como base territorial en que moverse la escenografía

parlamentaria. A tal efecto, y ante todo, diré que existen tres momentos o extremos a los que, al menos tendencialmente, trata de referirse la disciplina parlamentaria. Están los tres íntimamente unidos, aunque al exterior solo aparezcan con mayor intensidad los dos últimos:

1º) Campo ideológico, del pensamiento, de las convicciones y de la voluntad íntima.

En el aspecto de la disciplina se correspondería con este campo la *disidencia*.

2º) Campo externo de la presencia física, para el cumplimiento de las tareas y funciones del parlamentario.

Pertenecería a este ámbito de preocupaciones el *absentismo*.

3º) Campo también externo de las votaciones en sede parlamentaria. Con este campo se relaciona la *rebelión*.

Podríamos además, apuntar que no hay relación necesaria, sino contingente (pero de mucha intensidad) entre estos campos. Aún así, y apurando las situaciones, no es ilógico pensar que el tercero no se explica sin el primero; y que el segundo suele ser síntoma previo del tercero, o incluso de abandono mismo del Grupo.

De hecho, pues, se dan *situaciones de indisciplina* de los parlamentarios, por mucho que la tónica general sea muy otra, la de la plena o cuasiplena aceptación de la obediencia al partido y al grupo (de ello nos ocuparemos, también brevemente, más tarde). Y este es el momento, como enunciábamos en el epígrafe del presente apartado, de referirnos al derecho gestual y a los medios que se usan para imponer esa disciplina a los parlamentarios.

Sin duda cabría calificar al derecho parlamentario como *derecho gestual*, pues en gran medida “se hace con gestos”¹². Describamos someramente unos cuantos que indican esa iconografía gestual, con la que acaso se pretende contribuir a crear una opinión pública en el exterior de las Cámaras: 1º. El levantar el portavoz uno, dos o tres dedos, para indicar a sus correligionarios el sentido

(12) Recoge el diccionario de la Real Academia Española dos acepciones para el adjetivo gestual: 1.- Referente o relativo a los gestos. 2.- Que se hace con gestos.

del voto que deben emitir. 2°. Los corrillos del pacto y la transacción, tan habituales para acercar posiciones o conseguir votos o apoyos a una iniciativa. 3°. El Whip, como látigo británico que vigila el cumplimiento de las tareas asignadas y de la disciplina del parlamentario de su grupo o partido parlamentario. 4°. El whip (esta vez la inicial con minúscula) y su comentario a la agenda parlamentaria semanal, y en la que se subraya con one, two o three line whip cada punto de los Ordenes del día de dicha agenda, según el menor o mayor grado (si se subraya con tres líneas es que es seguro que va a haber votación, y ello indica la obligatoria presencia del M.P., del miembro del parlamento, en la correspondiente sede de la House of Commons) de probabilidad de la votación. 5°. La no siempre visible figura del *pairing*, con arreglo a la cual, y para no desequilibrar la composición de la Cámara, es costumbre que el diputado que ha de ausentarse de una sesión busque a otro del partido opuesto, para, juntos no asistir a dicha sesión. 6°. La también fugaz, efectista y solemne transición o transmigración a otro grupo, que en la Gran Bretaña exige el gesto de *to cross the floor*, para que con un gesto todos puedan apreciar que se cruza el rubicón parlamentario y se incorpora a la disciplina de otra fuerza política parlamentaria ... Tras estos ejemplos, ¿todavía alguien dudará de nuestro aserto de ser gestual el derecho parlamentario?.

En España acaso existan menos gestos. Pero el esquema no difiere sustancialmente respecto a lo que ejemplificativamente acabamos de describir¹³. Y como complemento hemos de decir que existe una gran disciplina. Sin perjuicio de que existan casos aislados de tráfugas políticos, lo cierto y verdad es que el fenómeno no adquiere la gravedad de una auténtica transhumancia política. Y una última nota: se ha dicho con cierta sorna que entre nosotros la vida parlamentaria de la transición ha estado marcada por la *dictadura del portavozariado*; pero acaso esa disciplina era necesaria en el momento germinal de alumbramiento de la democracia y del sistema de partidos y de grupos procedente, a su vez, de una representación proporcional de la que se esperaba que produjera un mayor fraccionamiento de las fuerzas políticas.

(13) No hace muchas fechas (estas líneas las escribimos a caballo de los meses de mayo y junio de 1996) la prensa diaria ofrecía en sus páginas la pelea dialéctica entre los Grupos parlamentarios del Congreso para buscar una *ubicación en el centro del hemiciclo*, contienda que hemos de interpretar en clave gestual, pues, de lo contrario, carecería de todo sentido.

Una vez sentado lo anterior, podemos ahora analizar el otro extremo contemplado en el epígrafe. Pasamos, así, a ocuparnos de los *medios* que se utilizan para hacer efectiva la disciplina de los parlamentarios. Y acaso la precisión inicial consista en afirmar que los medios se enlazan inextricablemente con las *sanciones*, que se imponen a quienes transgreden la disciplina. Es, por tanto, la previsión o el temor de sufrir una sanción el medio quizás más eficaz para preservar la disciplina.

Varios aspectos debemos mencionar, una vez llegados a este punto, y que pueden resultar esclarecedores, incluso respecto al porqué es ésta una materia poco conocida, y en alguna medida inaccesible para el estudiosos¹⁴:

- de un lado, los medios y las sanciones vienen por lo común regulados por el ordenamiento interno de cada grupo parlamentario.

- la distinción habitual, por lo que uno conoce, lleva a considerar que hay faltas leves, graves y muy graves de disciplina.

- la sanción depende lógicamente de la gravedad de la transgresión producida. Normalmente son económicas, en la modalidad de multas a tanto alzado, o bien mediante retención parcial de la remuneración para el cargo de parlamentario o de lo que el propio Grupo le abona por el desempeño de funciones en la estructura interna. No obstante lo anterior, debe señalarse que existen sanciones de otra índole: apartamiento de funciones de relevancia, apartamiento de cara a la presentación del contraventor como candidato en las elecciones subsiguientes, expulsión ... Y conectamos con el primero de los puntos anteriores: el control de la disciplina y la consiguiente imposición de sanciones son también de orden interno de los grupos (a menos que se trate, como ya vimos en lo relativo a la disciplina en sede parlamentaria), por lo que poco puede decirse al respecto. A lo sumo apuntar que si las decisiones del grupo supusieran una "desviación" de lo exigido por el artículo 6 de la Constitución a los partidos políticos (estructura interna y funcionamiento democráticos), sería posible que el sancionado intentara hacer valer esa exigencia en vía jurisdiccional, aunque la materia es muy espinosa y debería ser objeto de tratamiento específico, que, desde luego, desborda estas páginas.

(14) Hay muy pocos estudios sobre la materia. Los partidos, y más aún los grupos parlamentarios, son muy celosos y no facilitan habitualmente sus normas internas de funcionamiento.

IV. DUDOSA CONSTITUCIONALIDAD DE ALGUNAS DE LAS PRÁCTICAS PARA PRESERVAR LA DISCIPLINA DE LOS PARLAMENTARIOS

Creemos que el epígrafe es suficientemente expresivo. Existen, en efecto, algunas prácticas (o que se han quedado en simples propuestas, que no han llegado a cristalizar), cuya finalidad es conseguir la anhelada disciplina, y que cuando menos bordean la constitucionalidad.

Mencionaremos, en primer lugar, las *renuncias en blanco*. No se trata del caso de “ficción” planteado por mi buen padre en su discurso de ingreso en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, que aborda un tema conexo¹⁵. No. La cuestión es muy otra y acaso bastante conocida: algunos partidos obligarían al candidato a parlamentario a firmar una renuncia al Acta de Diputado o Senador sin fecha, y el hueco se rellenaría al constatar una postura díscola o indisciplinada del ya elegido miembro de una Cámara. Bien es verdad que su réplica se encuentra hoy en preceptos de derecho positivo, que previenen la maniobra: así, el artículo 22 del vigente Reglamento del Congreso exige que dicha renuncia se formalice “ante la Mesa del Congreso”, precisamente en evitación de cualquier manipulación.

Otro caso (planteado al menos teóricamente) es el relativo a la firma de un documento de *reconocimiento de deuda*: el partido haría, así, recaer sobre el candidato (convertido más tarde en Diputado o Senador) la carga que considere proporcional del coste electoral de la campaña, haciendo valer dicho escrito cuando el parlamentario quebranta la disciplina.

(15) “En el Derecho inglés, el servicio de la Cámara de los Comunes, como el servicio en el Jurado, no representaba un derecho, sino un deber. Aun no habiendo sido candidato, podía una persona resultar elegida y tenía que desempeñar el cargo. Y la renuncia no era posible sin la aceptación por la Cámara, que no la concedía fácilmente, ni aun en caso de enfermedad. Pero ... el ingenio parlamentario inglés es muy fértil. Alguien cayó en la cuenta de que podía aplicarse a estos fines una Ley de 1705 que castigaba con la pérdida del mandato al parlamentario que aceptase algún cargo dependiente de la corona. Y desde 1751 hasta nuestros días existe un cargo puramente nominal, la Intendencia de Chiltern-Hundreds, que ha servido como puerta de salida normal. Y pues sería incorrecto que el Gobierno se negase a designar para dicha plaza al diputado que lo solicite, queda de hecho admitida la renuncia al acta, que sin embargo, teóricamente está prohibida. Y no se trata de fraude a la Ley, ni de disimulación; por la generalidad con que se acude a este remedio, ha venido a revestir el carácter de una genuina ficción aceptada por todos”, *Las ficciones en el Derecho Constitucional*, recogido en *Escritos de Derecho Político*, Tomo I, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1984, pág. 355-356.

De otra parte, también habría que incluir en este apartado a las prácticas consistentes en actitudes de diversa índole del grupo o partido que provocan un acto disciplinario de expulsión. A este respecto, me limito a recordar no sólo el tenor literal de los artículos 6 y 23.2. de la Constitución, sino también la jurisprudencia -suficientemente conocida, y que nos evita su cita detallada- del Tribunal Constitucional relativa a estas materias y que perfila el derecho de los que ya son cargo público a mantenerse en el ejercicio del mismo. Y también debe traerse a colación la reflexión referente a la consideración de que el escaño pertenece jurídicamente al electo, sobre todo en ausencia de un precepto similar al portugués, al que antes hicimos alusión, de acuerdo con el cual perdería el escaño quien cambiase de filiación política.

Podríamos asimismo reseñar el caso del *aprovechamiento torcero* de ciertas formas objetivas de las votaciones parlamentarias. En el campo legislativo hoy día son dichas votaciones de carácter público; así lo dice el artículo 85.1., *in fine*, del Reglamento del Congreso. Pero conviene tener en cuenta que en algunas ocasiones, y bajo el pretexto de preservar el sentido del voto en conciencia de un determinado grupo, éste pedía votaciones secretas en cuestiones delicadas para socavar al contrario, para quebrar la disciplina de voto de otro u otros grupos no excesivamente cohesionados.

Por último, y no por ello menos relevante, cabe que mencionemos la negativa a plasmar la firma de "*conocimiento*" del *Portavoz del grupo* en iniciativas individuales de miembros de dicho grupo, que no sólo desnaturalizan esa institución de mero control formal (y no de contenido de la iniciativa), sino que también son exorbitantes o desmesuradas respecto a lo que debe ser la disciplina *nobile sensu* entendida.

Como se ve son todos ellos casos de auténticos abusos en la disciplina por parte de grupos y partidos, que sobrepasan el grado normal de aquélla y que sin duda bordean la constitucionalidad.

La estadística, en todo caso, demuestra que en estos casi dieciocho años de vida parlamentaria han sido relativamente escasas o excepcionales las transgresiones a la disciplina; que la trashumanancia no revela cuotas preocupantes para la estabilidad del sistema político en su conjunto; y, lo que es casi más importante, que los practicantes del transfuguismo o del trasiego político no han logrado formar nuevos partidos o grupos políticos que obtengan apoyo

suficiente en las subsiguientes consultas electorales, y ello es síntoma de buena salud y de sano criterio por parte del Cuerpo o censo electoral¹⁶.

V. CONVENIENCIA DE UN CODIGO ÉTICO PARA LA ESFERA POLÍTICA

Esta última reflexión no es contradictoria con lo antes dicho respecto a la estadística. Conviene en mi opinión sentar las bases para la creación de un código -si se quiere no escrito, a la manera de convención parlamentaria- en el que se tuvieran en cuenta los siguientes criterios, que deberían ser asumidos por todos los actores del arco parlamentario:

- que prime la lealtad a unos principios por encima de otras consideraciones;
- que evite el cambio de partido o grupo como contraprestación a dádivas hipotéticas;
- que no se admitiese en el seno de un partido a políticos que hayan sufrido metamorfosis sospechosas; y
- que permitiera la creación de corrientes en el seno del partido/grupo.

Se evitarían, así, las *disfunciones* que hemos visto puede llegar a generar el exceso de disciplina o el ahogo y asfixia que los grupos llegan en ocasiones a producir.

Con eso no tendría que darse ese anhelo que el Quijote escondía en esta frase: “no hay en la tierra contento que se iguale a alcanzar la libertad perdida”.

(16) Vid. el artículo de M^a Jesús LARIOS PATERNA, “El Grupo Mixto y el transfuguismo político, un comentario a la Sentencia del T.C. 44/1995, de 13 de febrero”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 46, abril 1996. pág. 239 y ss. Y Jorge DE ESTEBAN ALONSO, “El fenómeno del transfuguismo político y la jurisprudencia constitucional”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 70, 1990.

