

INFORME

**EL PODER PARLAMENTARIO Y SUS LÍMITES:
CONFLICTO DE INTERESES, EXTRALIMITACIONES Y TRANSPARENCIA**por **Catalina Ruiz-Rico Ruiz**

Profesora Titular de Derecho Constitucional

Universidad de Jaén

RESUMEN

La crisis de legitimidad institucional se ha proyectado en el Parlamento a través de las disfunciones derivadas de su excesiva politización y la contaminación del mandato representativo por la presión de partidos políticos, de intereses privados, corporativistas, y de grupos de interés. La autonomía parlamentaria lejos de desarrollar mecanismos de autocontrol jurídico y límites al poder representativo, ha tolerado conflictos de intereses, extralimitaciones, abusos y la opacidad en un Parlamento cerrado a la ciudadanía.

ABSTRACT

The crisis of institutional legitimacy has become visible in the Parliament because of the excessive politicization and the susceptibility of parliamentarians for pressure from political parties and private or corporate interests as well as stakeholders. The Parliament has tolerated these conflicts of interest, and has become increasingly intransparent and distant from the citizen.

I. INTRODUCCIÓN

La actual crisis de legitimidad institucional aparece inmersa en un contexto social de aversión generalizada hacia la política y los responsables políticos. La politización de las instituciones ha propagado las endemias de los partidos políticos al hábitat institucional, menoscabando su credibilidad democrática.

El “descontrol jurídico” de las instituciones ha gobernado su organización y funcionamiento amparado en el principio constitucional de autonomía institucional. Sin que las leyes más recientes sobre transparencia, acceso a la información pública, buen gobierno o participación, apenas hayan provocado más que fisuras en el hermetismo institucional.

El Parlamento representa un escenario adverso al autocontrol y más aun, al control externo de las patologías intrínsecas a la representación en general, dotando al mandato representativo de un blindaje jurídico derivado de la ausencia de límites. La autonomía parlamentaria ha propiciado conflictos de interés, desviaciones y abusos del poder parlamentario en el proceso legislativo, pese al riesgo de adulterar la legitimidad constitucional de las leyes y actos parlamentarios por la prelación de intereses privados irreconciliables con el interés de los representados.

II. AUTONOMÍA PARLAMENTARIA Y BLINDAJE DEL MANDATO REPRESENTATIVO

En el Parlamento, como institución representativa del sistema político, converge actualmente la atmósfera de malestar y desconfianza ciudadana. Los partidos políticos se han afincado en el Parlamento como si se tratase de las sedes de sus respectivas organizaciones políticas, ejerciendo el poder legislativo como asociaciones privadas de espaldas a la ciudadanía. Según datos del euro-barómetro ya del año 2011, la confianza en los parlamentos nacionales era únicamente del 31% y en España aún más baja, del 21%. La sujeción del Parlamento a las *reglas de juego* de los partidos políticos ha provocado pues, disfunciones en el ejercicio del control encomendado por la Constitución (Llop Ribalta, 2012: 66).

En principio, la función de control de otros poderes del Estado justificaría la hegemonía del Parlamento a salvo de controles, como presupuesto para ejercer una vigilancia interinstitucional y con objeto de salvaguardar la autonomía parlamentaria. En consecuencia, los contrapesos entre los poderes del Estado aparecen desequilibrados por el blindaje constitucional del Parlamento y plantea la necesidad de mecanismos de control jurídico intraparlamentarios y también externos.

En la actualidad, la autonomía parlamentaria como “garantía de la independencia del Parlamento” frente a otros poderes públicos ha degenerado en la bunkerización de esta institución representativa, especialmente frente a la ciudadanía imposibilitando su control social. La excesiva politización del Parlamento resulta del informe de evaluación elaborado por Transparencia Internacional y se traduce en la percepción de los ciudadanos de que las decisiones políticas sobre sus intereses se trasladan desde el proceso electoral a espacios ajenos a la participación ciudadana (Informe sobre la democracia en España 2011” elaborado por la Fundación Alternativas).

La calidad democrática de los Parlamentos aparece sujeta a parámetros de transparencia y al desarrollo de mecanismos jurídicos de apertura a la ciudadanía en los términos expuestos en el epígrafe siguiente.

1. El impacto de la legislación de transparencia en la autonomía parlamentaria

A raíz de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se ha perturbado en cierto modo la intangibilidad del principio de autonomía parlamentaria, mediante la disección de la autonomía administrativa. Así, la sujeción legal del Parlamento a deberes de transparencia en sus actividades sujetas a derecho administrativo ha quebrado el principio hasta ahora integral de la autonomía parlamentaria, legislativa y presupuestaria [artículo 2.1.f) de la referida Ley].

La convergencia de la administración y de las instituciones en la transparencia de las actividades sujetas a derecho administrativo ha exceptuado el principio de autonomía parlamentaria en esta vertiente, planteando por razones de coherencia jurídica la transversalidad del principio de transparencia.

El legislador ordinario ha penetrado en un campo hasta ahora vedado como la autonomía institucional en su dimensión administrativa, imponiendo la publicación “de forma periódica y actualizada de la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública”. En consecuencia, el alcance de la autonomía administrativa se reduce considerablemente por la inmisión de un deber legal de

transparencia en las actividades administrativas de los Parlamentos, que afecta a sus operaciones y contrataciones.

Pero este control legal del Parlamento derivado de la publicidad activa en las actuaciones sujetas a Derecho administrativo, puede repercutir paralelamente en las autonomías presupuestarias y legislativa. En particular, considerando que la autonomía administrativa se presenta *como puramente instrumental, una garantía adicional para la preservación de la autonomía política* (Tudela Aranda, 2010: 165).

La segregación legal de la autonomía administrativa a efectos de transparencia puede afectar a otras dimensiones de la autonomía parlamentaria (legislativa o presupuestaria) por la imposibilidad de su compartimentación. El difícil deslinde entre autonomía legislativa y administrativa se manifiesta a nivel documental desde la no siempre fácil delimitación entre «documento parlamentario» y otros documentos relacionados con el Parlamento y gestionados por los servicios administrativos de la institución, que englobarían también la «documentación parlamentaria».

Desde esta perspectiva deriva la complejidad para circunscribir el principio de transparencia únicamente a la autonomía administrativa, ante la imposibilidad de disgregación jurídica de la autonomía parlamentaria. En esta línea, las evaluaciones efectuadas a los Parlamentos no se limitan a la transparencia en sus actividades administrativas sino que efectúan una valoración global de la transparencia en los diversos ámbitos de la autonomía parlamentaria. Así, el primer informe de evaluación de los Parlamentos realizado por Transparencia Internacional incluye la información sobre la actividad parlamentaria y también de índole económico-financiera, con la peor valoración del Congreso precisamente en la transparencia de las contrataciones de servicios. De modo que la sujeción legal de la autonomía administrativa a deberes de publicidad, no puede interpretarse *a sensu contrario* como una exención jurídica de la autonomía legislativa y presupuestaria a efectos de transparencia.

En realidad, la salvaguarda de la autonomía parlamentaria puede haber iniciado un proceso de repliegue a propósito de la transparencia en su condición de principio jurídico aplicable en el sector público con carácter general, tanto en la Administración como en las Instituciones. Por esta razón, el principio de transparencia como denominador común a la administración e instituciones se ha reflejado en su aplicación a las actividades parlamentarias sujetas a derecho administrativo. Aunque la inaplicación del principio de transparencia a la autonomía legislativa y presupuestaria tiende a una permanente diversificación del régimen jurídico entre la administración e instituciones, inmotivada desde la perspectiva de la transparencia (Figuerelo, 2003: 202). Especialmente considerando que la actual legislación de transparencia por su excesivo garantismo de las materias y documentos inaccesibles a la información pública, regula con amplitud las excepciones a la transparencia y por tanto, resultarían aplicables tanto a la administración como a las propias instituciones. De modo que la denegación de información pública por el Parlamento más allá de las excepciones reguladas en las leyes de transparencia, puede incurrir en arbitrariedad o ausencia de motivación.

El recurso al principio de autonomía parlamentaria (legislativa, presupuestaria) para no facilitar información pública genera un espacio infranqueable a la transparencia, además de arbitrario e inmotivado. La colisión de la autonomía parlamentaria con el principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos permite cuestionar su carácter absoluto y plantear los límites de aquel principio en términos similares a los de los derechos. El conflicto entre ambos principios constitucionales, el regulado en el artículo 9.3 CE y la autonomía parlamentaria, deriva en la necesidad de su ponderación para determinar la constitucionalidad del secreto parlamentario.

2. Control del secreto parlamentario

Como premisa, la tolerancia legal a la opacidad encuentra cobertura constitucional en la autonomía parlamentaria, redireccionando al autocontrol y a la autorregulación la respuesta jurídica al secreto parlamentario. Sin embargo, los límites al poder parlamentario en materia de confidencialidad documental pueden emerger de la confrontación con derechos fundamentales o libertades, como el de participación o de información.

En principio, la legislación de transparencia eximen de información pública al Parlamento en sus actividades legislativas y en el marco de su autonomía presupuestaria, ni siquiera dejando margen al criterio de interés público. Las decisiones parlamentarias sobre inaccesibilidad a la información pública se verifican en la práctica sin atender a la posible vulneración de otros principios constitucionales ni a la colisión con derechos fundamentales, pese a su instrumentalidad para el ejercicio de los mismos. Incluso un principio constitucional inviolable e intangible como la autonomía parlamentaria, capaz de motivar “la discrecionalidad” en la apertura de datos o informaciones parlamentarias, debe ser objeto de ponderación con otros bienes constitucionales protegidos. En el supuesto de que la reserva documental parlamentaria convierta en impracticable el ejercicio de un derecho fundamental debería activarse el control de constitucionalidad del acto institucional decisorio del carácter secreto.

La ausencia de una cultura parlamentaria de publicidad y transparencia tiende sistemáticamente a la negativa de apertura de datos y al secreto de los trabajos desarrollados. En concreto, la proclividad a la reserva de las actuaciones por el Parlamento se manifiesta en las Comisiones de investigación por su amplio margen legal de maniobra a efectos de determinar el secreto de las actividades realizadas y de la documentación resultante de lo investigado.

La autonomía parlamentaria ha propiciado el hermetismo como regla general en las Comisiones (artículo 64 Reglamento del Congreso), considerando secretos los datos, informes o documentos facilitados a las mismas para el cumplimiento de sus funciones, cuando lo disponga una Ley o cuando así lo acuerde la propia Comisión, sin necesidad de motivación alguna. Al margen del *corporativismo secretista* que exceptúa de publicidad las cuestiones relativas al decoro de los miembros del Congreso, el debate sobre propuestas, dictámenes o informes que afecten a sus incompatibilidades y la reunión secreta del Senado para ser informado del dictamen sobre el suplicatorio de que se trate (artículo 18 Reglamento del Senado). No obstante, el derecho a la privacidad y a la protección de datos en el caso de los parlamentarios debe someterse a la jurisprudencia sobre derecho a la intimidad de personas públicas y políticos, reconociendo una esfera más restrictiva que para el resto de ciudadanos (incluso, ampliable a sus familiares).

Por otra parte, la ausencia de un deber de información pública en sede parlamentaria se extiende a la inexistencia de una obligación de conservar la documentación que obra en este espacio institucional, con el riesgo de provocar su eliminación facultativa por razones de oportunismo político.

Por último, ante la opacidad del Parlamento respecto a las solicitudes de información pública sin necesidad de motivación jurídica, aún sería viable en última instancia una publicidad pro activa de los representantes políticos a título individual como parlamentarios socialmente responsables. En particular, facilitando voluntariamente la información de sus agendas, contactos y reuniones con los grupos de interés o lobbys, para transparentar sus posibles conflictos de intereses.

III. LÍMITES DEL PODER PARLAMENTARIO: CONFLICTO DE INTERESES, EXTRALIMITACIONES Y ABUSO DE PODER PARLAMENTARIO

1. Disfunciones: Conflicto de intereses y abuso del poder parlamentario

La imprevisión jurídica de disfunciones parlamentarias como los conflictos de intereses, desviaciones o abusos de poder encuentran cobertura constitucional no sólo en la autonomía institucional, sino particularmente en las singularidades del mandato representativo.

En efecto, los parlamentarios aparecen, desde su condición de elegibles hasta ser electos, abocados a un permanente conflicto de intereses como mandatarios de partidos políticos, electores y, en última instancia como representantes de la nación. El proceso de representación atraviesa diversas fases con intereses diferenciados hasta alcanzar el otorgamiento del poder parlamentario. Al respecto, los representantes parlamentarios se supeditan sucesiva y cumulativamente a los intereses del partido, de los electores y del interés general (García Escudero pág. 21, 2011). Por lo que el conflicto de intereses aparece como connatural a la representación parlamentaria, dificultando la individualización del interés prevalente.

Por esta razón, la convivencia del parlamentario entre intereses diversos y opuestos procedentes de diversos mandantes tiende a legitimar el conflicto de intereses y a su tolerancia jurídica. Sin embargo, la cohabitación de intereses de partidos y de electores como mandantes del representante parlamentario, no puede fundamentar la ausencia de límites al poder representativo. El conflicto de intereses, la extralimitación y abusos del poder parlamentario reflejan un ejercicio ilimitado del mandato representativo, sin apenas respuesta jurídica.

En realidad, la problemática intrínseca a la teoría general de la representación, constituye en el marco parlamentario una laguna legal y deliberada procedente de la imprevisión de autocontroles y autorregulación bajo el amparo de la autonomía parlamentaria, incapaz de reaccionar ante los riesgos intrínsecos al poder representativo y a los intereses contrapuestos de los parlamentarios. La posibilidad de que los representantes parlamentarios puedan ocultar sus intereses directos e indirectos en el ejercicio de sus funciones, promover la aprobación de disposiciones en su beneficio propio o de terceros y votar en conflicto de intereses sin vulnerar ninguna regla de las Cámaras, refleja la ausencia de prevención y control jurídico.

A diferencia de otros países que regulan la declaración de intereses de los parlamentarios al asumir la investidura, el conflicto de intereses en la iniciativa legislativa y, por último, la prohibición de votar en tal supuesto (Chile). Sin perjuicio del agravio comparativo derivado de la previsión en la esfera privada de conflicto de intereses y de un deber de abstención, mientras en el escenario clave del sistema democrático, el Parlamento, prácticamente permanece sin solución jurídica. Al respecto, el artículo 190 del Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital impide a cualquier socio ejercer el derecho de voto cuando se trate de adoptar un acuerdo en conflicto de intereses que “le libere de una obligación o le conceda un derecho, o por el que la sociedad decida anticiparle fondos, concederle créditos o préstamos, prestar garantías en su favor o facilitarle asistencia financiera...”. Sin embargo, el ámbito público y en mayor medida el poder parlamentario, cuyo ejercicio debería ser y parecer más exigente con la probidad, adolece de una regulación del conflicto de intereses para disciplinar el autoprivilegio en términos, al menos similares, a las sociedades.

Paralelamente, la tipificación penal del tráfico de influencias para los funcionarios públicos y autoridades (*artículo 428* del Código Penal) carece de equivalente respecto de los representantes parlamentarios por su prevalimiento en el ejercicio del poder legislativo en orden a la consecución de un beneficio económico para sí o para un tercero.

El reflejo de la “indisciplina” de los partidos políticos en materia de conflicto de intereses se ha propagado a su habitual escenario de operaciones, el Parlamento y a la actuación de los grupos parlamentarios. En la actualidad, los autoprivilegios de los representantes políticos, la aprobación de leyes con fines corporativistas y partidistas, los abusos del poder parlamentario conferido por la ciudadanía, sólo pueden ser objeto de autocontrol. La autonomía parlamentaria determina el blindaje constitucional del poder parlamentario incluso ante extralimitaciones individuales y colectivas, legitimando incluso desviaciones del mandato político delegado por los ciudadanos.

El predominio de intereses privados durante el proceso legislativo no aparece penalizado o sancionado, ni menos aun sujeto a fiscalización intraparlamentaria o externalizada. Pero la legitimidad de los actos y leyes parlamentarias viciadas de conflicto de intereses puede replantearse conforme a la teoría general de la representación. La contaminación del pluralismo político se manifiesta por la infiltración de intereses privados en el ejercicio del mandato representativo, sin posibilidad jurídica de ser controlado por otros poderes del Estado.

Al respecto, la progresiva tendencia a la confusión de poderes mediante la politización ejercida desde los partidos políticos obstaculiza el control recíproco e interinstitucional. En particular, entre poder ejecutivo y legislativo, confluyendo en los mismos representantes la condición de controlantes y controladores, hecho que convierte en improbable la constitución de comisiones de investigación a través del abuso del poder parlamentario por la mayoría. La desaprobación de comisiones legislativas en el Parlamento para investigar actuaciones de representantes políticos se asume como práctica habitual y constitucional, por la “licitud” del conflicto de intereses latente. Desde esta perspectiva, en las prácticas y actos parlamentarios se manifiestan conflictos de intereses institucionalizados, tolerados, inatacables desde la legalidad vigente, y ni siquiera considerados como causa de inhabilitación.

Al respecto, la intermediación de los partidos políticos puede provocar una desviación del poder conferido por los ciudadanos a los representantes políticos y del propio interés público o general. Aunque la intromisión partidista en las decisiones parlamentarias, incluso cuando respondan a intereses privados de estas asociaciones o de sus grupos de presión, no genera dudas sobre la legitimidad del ejercicio del poder representativo (Bustos Gisbert, 2007: pág.138). Respecto de la interferencia de intereses privados de los parlamentarios, podría ser objeto de control por los partidos políticos, como se prevé en Reino Unido con objeto de controlar el absentismo de los diputados. La privación de derechos a los parlamentarios por no asistencia a las sesiones del Pleno o de las Comisiones (*artículo 99 Reglamento del Congreso*) resulta, no obstante, incoherente con la imprevisión del conflicto de intereses como causa de sanción.

Ambos intereses, privados o partidistas de los miembros del Parlamento, pueden trascender con impunidad a los actos parlamentarios y apartarse del interés general sin suscitar reprobación en el seno de esta institución. Al margen de la opacidad derivada de la ocultación de estos intereses por la ausencia de un deber de los parlamentarios de declararlos e inscribirlos en un Registro de Intereses. Conforme a la normativa sobre registro de intereses por Acuerdo de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 21 de diciembre de 2009, sólo se dispone la inclusión de las actividades declaradas por los parlamentarios y su compatibilidad, pero sin regular sus intereses privados al comienzo y durante la legislatura. Con posterioridad, el acuerdo de la

Mesa del Congreso y del Senado de 19 de julio de 2011 prevé la publicidad de bienes patrimoniales y rentas de los Parlamentarios, mediante la publicación inmediata de las declaraciones en la sede electrónica de la Cámara.

Al margen de no tratarse de un auténtico Registro de intereses privados de los parlamentarios, tampoco se constituye con carácter público al tutelar con excesivo *esmero* la confidencialidad de sus bienes patrimoniales. Aunque el “interés público” de los intereses parlamentarios y de su patrimonio debería preponderar frente a cualquier pretensión de privacidad o protección de datos para conocer y salvaguardar la rectitud en el ejercicio del mandato representativo.

La clandestinidad de los intereses privados de los parlamentarios posibilita que puedan actuar, votar, y decidir anteponiendo su interés privado en beneficio propio, de familiares o incluso de terceros. Ante este riesgo se plantea como alternativa jurídica la reconducción de los límites del poder parlamentario al campo de la ética pública y su sujeción a códigos éticos. Sin embargo, la gravedad del impacto en el mandato representativo así como su posible contaminación por intereses ajenos y opuestos al interés de los representados exige medidas preventivas, sancionadoras y disciplinarias del abuso de poder parlamentario para evitar leyes adulteradas.

Respecto de la prevención del conflicto de intereses, el deber de abstención constituye una solución importada del ámbito privado o societario, pero su traslación a la esfera parlamentaria sólo parece viable si la conflictividad es individual y no colectiva. En los conflictos colectivos de intereses, con posible connivencia entre grupos parlamentarios, resulta impensable una abstención generalizada en las votaciones con el consiguiente peligro de impunidad y consolidación de los actos y normas acordadas. Como sucede en las disposiciones adoptadas sobre retribuciones, pensiones, cesantías o de índole corporativista de los representantes parlamentarios y en cuya votación confluyen intereses privados, sin que la abstención sea una solución verosímil ni menos aun la aplicación de sanciones o medidas disciplinarias.

Dentro de esta categoría de actos parlamentarios endogámicos, se incluyen aquellos que presentan autoeficacia sobre los propios parlamentarios y representan sus propios intereses. Estos “autoactos” parlamentarios adquieren relevancia jurídica por el riesgo de conflicto de intereses y la anteposición de intereses privados de los representantes con eficacia sobre sí mismos o con fines corporativistas, y por esta razón, suelen adoptarse de espaldas a la ciudadanía y sustraerse al escrutinio y control social.

En este sentido, el Reglamento del Congreso de los Diputados, de 10 febrero 1982, contribuye al riesgo de ejercicio del poder parlamentario en interés del representante por la laxitud de ciertas materias, como la percepción de retribuciones, ayudas, franquicias e indemnizaciones y su autofijación por los propios perceptores a través de la Mesa del Congreso (artículo 8).

La insatisfactoria regulación del conflicto de intereses en los Parlamentos estatal y autonómicos deriva de su restrictivo ámbito aplicativo a las incompatibilidades y de su nula penalización. En este sentido, el artículo 17 del Reglamento del Congreso sólo se opone a la invocación o uso “de su condición de parlamentarios para el ejercicio de actividad mercantil, industrial o profesional”. Sin atender a la dimensión más extensa del conflicto de interés basado en la contraposición entre el interés propio o de terceros y el institucional en el ejercicio de las funciones parlamentarias.

En sintonía con esta delimitación del conflicto de intereses, el artículo 15 del Reglamento del Parlamento andaluz incluye la colaboración con fines lucrativos propios

en el ejercicio por terceras personas de dichas actividades ante las Administraciones Públicas. Si bien sólo obliga a los miembros del Parlamento que se ocupen, directamente en el marco de su profesión o en el de una actividad remunerada, de una cuestión que sea objeto de debate en el Pleno o en una Comisión, a manifestarlo con anterioridad al inicio de su intervención. La exteriorización del interés de los parlamentarios se dispone como medida preventiva aunque sin imponer un deber de abstención o sanción jurídica por su intervención en situación de conflicto de intereses, sólo por omisión o falsedad de sus intereses en las declaraciones, como causa de privación genérica de derechos (art. 100 Reglamento del Parlamento Andaluz, 27 octubre 2005).

En la actualidad, el conflicto de intereses no es causa específica de suspensión en los derechos parlamentarios, de sanciones disciplinarias ni de pérdida de la condición de parlamentario, pese a su impacto negativo en el mandato representativo (artículos 21 y 22 Reglamento del Congreso de los Diputados). Pero la legitimidad constitucional de las leyes y actos parlamentarios promovidos y acordados en situación de conflicto generalizado de intereses o con el voto decisivo de representantes con intereses privados, no garantiza simultáneamente una legitimidad social.

Los abusos de poder y conflictos de intereses a través de autoactos parlamentarios derivan en prerrogativas de los representantes que abren una brecha con la ciudadanía, manipulando la democracia representativa. Y aunque las autoprerrogativas y los privilegios políticos (incluso de carácter vitalicio) encuentran acomodo en los Reglamentos parlamentarios pueden, no obstante, vulnerar el derecho constitucional de igualdad (Catalá y Bas, 2007: pág. 21).

La constitucionalidad de estos autoprivilegios no se puede presuponer únicamente por emanar de la institución parlamentaria, admitiendo que el conflicto de intereses puede deslegitimar las denominadas “prerrogativas institucionales” (Fernández Segado, 1995: 21). Según el Tribunal Constitucional, estos «privilegios» se confieren «no como derechos personales, sino como derechos reflejos de los que goza el parlamentario en su condición de miembro de la Cámara legislativa» [STC 243/1988, de 19 de diciembre, FJ 3.º, A)].

Los límites de la autonomía parlamentaria en el Estado de Derecho deben proyectarse al ejercicio de las funciones parlamentarias y conectarse a las extralimitaciones del poder parlamentario. En esta línea, Figuerelo reconoce que la autonomía no es ilimitada y sólo presenta un carácter instrumental al servicio de las funciones constitucionales de las Cámaras y en las democracias actuales los Estatutos de las Cámaras quedan integrados en el Estado de derecho.

Los autoprivilegios y autoactos parlamentarios trascienden el límite de la autonomía institucional no sólo por el conflicto de intereses subyacente, sino por posible vulneración del artículo 14 CE. En suma, el control de constitucionalidad de los actos parlamentarios en conflicto de intereses no se puede eludir por emanar del propio Parlamento, debiendo someterse también a criterios de justificación objetiva, razonable y de proporcionalidad.

Por esta razón, los acuerdos parlamentarios que conforman un estatus privilegiado y diferenciado de la ciudadanía también deben adaptarse a la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, considerando discriminatoria “una diferenciación en el sentido del artículo 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos si le falta una justificación objetiva y razonable, esto es, si no persigue un objetivo legítimo o si no existe una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y el fin perseguido”.

A excepción de una reforma constitucional capaz de solucionar este agujero negro del mandato parlamentario, únicamente el autocontrol y la autorregulación resultan viables desde la impermeabilidad intrínseca a la autonomía parlamentaria. La fiscalización interna de los conflictos de interés mediante comisiones éticas o por los propios grupos parlamentarios mediante una disciplina severa impuesta desde el exterior por los partidos políticos, contribuiría a la protección del mandato representativo.

En definitiva, el voluntarismo interno del Parlamento puede prevenir y regular el conflicto de intereses, las extralimitaciones y los abusos de poder representativo, consolidando un modelo de Responsabilidad Social Parlamentaria.

2. Privilegios parlamentarios y aforamientos

Entre los referidos actos legislativos que incorporan un trato desigual entre la ciudadanía y sus representantes políticos figuran los controvertidos aforamientos. Su justificación “objetiva” se ha basado, tradicionalmente, en la naturaleza de prerrogativas de índole *formal que protegen la libertad personal de los representantes populares contra detenciones y procesos judiciales que puedan desembocar en privación de libertad, evitando que, por manipulaciones políticas, se impida al parlamentario asistir a las reuniones de las Cámaras y, a consecuencia de ello, se altere indebidamente su composición y funcionamiento y presentan un interés institucional.*

Desde esta concepción del aforamiento como un blindaje jurídico necesario para el ejercicio de las funciones parlamentarias se ha verificado, no obstante, un proceso multiplicador, mediante su prolongación a otras instituciones y poderes (jueces, fiscales, militares...). Esta tendencia ha derivado en un excesivo abuso de tal prerrogativa hasta crear una atmósfera de privilegio generalizado, en manifiesto contraste con otros países de nuestro entorno.

Sin embargo, ante el actual descontento social, ha comenzado a replantearse la necesidad de reducir el “desaforado” volumen de aforamientos, con la finalidad de mejorar la percepción de la ciudadanía respecto de los representantes políticos y eludir las suspicacias existentes sobre aparentes privilegios. Aunque el proceso iniciado para desprivilegiar y desaforar suscita desde el comienzo la oposición de los colectivos afectados como los jueces, por el agravio comparativo con los propios parlamentarios. En consecuencia, la supresión de estas prerrogativas puede generar un trato desigual entre aforados, prolongando el autoprivilegio de los parlamentarios a la pretensión misma de desaforar.

De otro lado, a propósito del debate público y jurídico en torno al desaforamiento, también se puede cuestionar la prohibición de renuncia al fuero desde la perspectiva del orden público. Ante posibles renunciaciones voluntarias al aforamiento y socialmente responsables de algunos representantes políticos, se ha argumentado la indisponibilidad de esta prerrogativa por sus titulares en base a su naturaleza de orden público.

Como reconoce cierta doctrina constitucionalista, el aforamiento o inmunidad son irrenunciables aunque se realicen con formalidades, incluso ante Notario, careciendo toda validez jurídica, por tratarse de garantías –inviolabilidad, inmunidad y fuero– que persiguen proteger la división de poderes y a los parlamentarios para que hagan uso de sus funciones sin interferencias del poder judicial y no se puede renunciar a ellas.

Sin embargo, no puede ignorarse que la renuncia individualizada a este estatus especial como aforado puede implicar una decisión voluntaria socialmente responsable por responder a las expectativas y demandas ciudadanas (Gómez Colomer, 2009: pág.

69). Al margen de que la reducción de aforamientos implica, en última instancia, una aproximación a las democracias más avanzadas y un índice de calidad democrática, presionando en los refugios que aun perviven inmunes al Derecho (Martín de Llano, 2006: pág. 136)

IV. CONCLUSIONES

La autonomía parlamentaria reduce la posibilidad de control jurídico del Parlamento y de apertura a la ciudadanía por obstruir la aplicación del principio de transparencia. La endogamia parlamentaria y el corporativismo tienden al hermetismo y a la opacidad sin necesidad de motivación o de atención a criterios de interés público. El mandato representativo permanece sin límites jurídicos derivados de la regulación del conflicto de intereses o del abuso de poder parlamentario. El predominio de intereses privados durante el proceso legislativo no aparece penalizado o sancionado, ni menos aun sujeto a fiscalización intraparlamentaria o externalizada, provocando la contaminación de la representación parlamentaria.

BIBLIOGRAFÍA

- ABREU SACRAMENTO (2008), “El control parlamentario a través de las Comisiones de Investigación”, *Revista Mexicana de Derechos Constitucionales*, n. 18.
- ARAGÓN REYES, M., (2007), “Repensando el Estado Democrático”, *Revista Catalana de Dret. Públic*, n.37.
- BUSTOS GISBERT (2007), “Corrupción de los gobernantes, responsabilidad política y control”, *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 19.
- CATALÁ Y BAS, (2007), “El futuro ¿incierto? De las prerrogativas parlamentarias”, *Temas de las Cortes valencianas*, n.14.
- CILLÁN APALATEGUI (1985), “La autonomía de las Cámaras y el control de la constitucionalidad de los Reglamentos Parlamentarios”, *Anuario de la Facultad de Derecho / Universidad de Extremadura*, n. 3
- CANO BUESO (1997), “Información parlamentaria y secretos oficiales”, *Working Paper n.133*, Barcelona.
- FERNÁNDEZ SEGADO (1995), “Partidos políticos: representación parlamentaria e interdicción del mandato imperativo”, *Revista Pensamiento Constitucional*, Vol.2, n.2.
- FERRAJOLI (2005), “La crisis de la democracia en la era de la globalización”, *Revista de Filosofía Jurídica y Política*, vol. 39.
- FIGUERUELO (2003), “El control de constitucionalidad de los actos parlamentarios”, *Biblioteca Jurídica Virtual*, n.1.
- GARCÍA ESUDERO (2011) “La función legislativa”, *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 28.
- GÓMEZ COLOMER (2009), “Sobre aforamientos y principio de igualdad”, *Revista de Derecho*, n.1. *Procesal*.
- KIMBERLY Ascoli/TAMAR Benzaken (2009), “Política pública y la promoción de la responsabilidad social empresarial”, *Escuela de Relaciones Internacionales y Estudios del Pacífico*, Universidad de California, San Diego.

- LATORRE VILA (2013), “La protección jurisdiccional del derecho de información de los parlamentarios”, Cuadernos de la Fundación Manuel Giménez Abad nº 5.
- LLOP RIBALTA (2012), “Transparencia, acceso a la información pública y Buen Gobierno en los Parlamentos”, Cuadernos de la Fundación Manuel Giménez Abad, n.4.
- MARTÍN DE LLANO (2006), “Inmunidad parlamentaria versus igualdad ciudadana”, Teoría y Realidad Constitucional, n.18.
- ROCCHI/VEINTICIQUE (2010), “Calidad democrática, ciudadanía y participación en el ámbito local”, Espacio Abierto, vol. 19, núm. 4, octubre-diciembre.
- SÁNCHEZ AGESTA (1989), “Sobre la crisis del régimen parlamentario en Carl Schmitt”, Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) Núm. 64. Abril-Junio.
- TUDELA ARANDA (2010), “La administración parlamentaria en la encrucijada de la renovación”, Anuario de Derecho Parlamentario, n.23.
- YERA/PINA (2010), “La demanda social de la Responsabilidad Social Pública”, Documento de Investigación DI-851, abril. ■