

MATHEUS FERNÁNDEZ, Juan Miguel, *La disciplina parlamentaria*, Zaragoza, Fundación “Manuel Giménez Abad”, 2013, 458 pp.

La obra que comentamos, como su título lo indica, trata sobre la disciplina parlamentaria, materia muchas veces poco conocida y a la que la doctrina no se ha dedicado exhaustivamente. Es una rama del derecho constitucional que estudia la forma en que los parlamentarios ejecutan su función de representación, la cual materializa el encargo que desde la Constitución se les ha encomendado, y la forma en que se pueden corregir las desviaciones que se presenten en su ejercicio. En ese sentido, el libro titulado *La disciplina parlamentaria* es una obra que contiene un tema novedoso, desconocido, y que pasa inadvertido, pero clave para el correcto funcionamiento de la representación. El estudio realizado por el profesor venezolano Juan Miguel Matheus resulta, en este sentido, una guía o manual de los orígenes, fundamentos y retos del tema en cuestión, un análisis profundo de la materia que no se encuentra en ninguna otra obra, al menos de habla hispana.

Con la finalidad de fundamentar aún más la importancia de la materia que se desarrolla en la obra que buscamos reseñar, hemos de realizar algunas consideraciones previas. Somos de la idea que la democracia hoy en día se garantiza a través de los parlamentos; la democracia hace referencia al origen popular del poder y “significa la juridificación del poder constituyente, de la soberanía, o lo que es igual, la atribución jurídica al pueblo de la capacidad de disponer de la Constitución misma, sin límite material alguno”;¹ es decir, consiste en sostener que el poder reside en el pueblo. Ello se consigue a partir de la superación de dogmas propios de la etapa liberal cuando el sufragio era restringido y existía una depreciación individualista

¹ Aragón Reyes, Manuel, “Artículo 1”, en Casas Baamonde, María Emilia y Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, Miguel (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española*, Madrid, Fundación Wolters Kluwer, 2008, p. 29.

del derecho de asociación.² La Constitución española, en el artículo 1.1, establece en este sentido el principio democrático.

Lo que busca la disciplina parlamentaria es corregir la mala *praxis*, por decirlo de alguna manera, de la forma en que materialmente se ejerce la democracia en los parlamentos, mediante el debate y votación de los temas que interesan a la población, y que en buena medida depende de la forma en que los parlamentarios, senadores y diputados, ejercen este encargo. De esta manera, una buena parte del ejercicio de la democracia real descansa en una adecuada disciplina parlamentaria, resultando necesario un estudio pormenorizado del tema.

Por disciplina parlamentaria se pueden entender distintas cosas, lo cual es abordado por el autor; sin embargo, él se centra en la disciplina en un sentido más estricto. En ese orden de ideas, la obra en comentario se ha dividido en dos partes y cuatro capítulos. Una parte dedicada a la disciplina parlamentaria como arte o ciencia del buen gobierno de las asambleas políticas, y una segunda dedicada al estudio de la disciplina parlamentaria en el ordenamiento jurídico español.

Dentro de la primera parte del libro *La disciplina parlamentaria*, se encuentran los capítulos I y II, en los cuales se realiza un análisis orgánico de la Constitución. En el capítulo I, “La disciplina parlamentaria como arte o ciencia del buen gobierno de las asambleas políticas”, el profesor Matheus realiza un desarrollo de los principios liberales que guían la actuación del parlamento; éstos son: recta razón, libertad política, discusión, publicidad y representación; sobre todo el de representación política, que es una concreción del gobierno representativo, que conforme a lo señalado por John Stuart Mill³ es el gobierno que el pueblo se da a sí mismo a través de la representación política. El autor realiza un estudio de cómo se entendía la disciplina parlamentaria en la etapa liberal, donde ésta dependía de la libertad del parlamento, según Burke, y su finalidad era ser la fiel expresión de la voluntad popular, según Bentham.

En el capítulo II, “Fundamentos histórico-funcionales de las sanciones parlamentarias”, se realiza un interesante estudio de los orígenes de la disciplina

² Cfr. Garrorena Morales, Ángel, “Estado democrático”, en Aragón Reyes, Manuel (dir.), *Temas básicos de derecho constitucional*, Madrid, Civitas-Thomson Reuters, 2011, t. I, p. 109.

³ Mill, John Stuart, *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, Madrid, Alianza Editorial, 2001, p. 110.

parlamentaria, el cual se denomina como un sistema jurídico sancionador de tradición anglosajona, en el que las cámaras tienen un orden preestablecido para cumplir sus funciones. Asimismo, una de las ideas más interesantes del capítulo II es la del pluralismo que representan los parlamentos. Como se sabe, el concepto de democracia se encuentra vinculado con la idea de una sociedad plural, una sociedad conformada por miembros distintos entre sí. Implica una peculiar concepción pluralista de la sociedad, pues “supone la comprensión de la sociedad... como trama plural en la que interaccionan los distintos grupos sociales, reconociendo así su autonomía y la legitimidad de su propia diversidad”,⁴ y ello es representado en los parlamentos y los grupos políticos que lo conforman. De esta forma, no es de sorprender el enfrentamiento que se presenta siempre en los parlamentos, el cual es algo natural, y las reglas procedimentales que en ellos se siguen no son más que “una lectura realista de la condición humana”.⁵ Los parlamentarios son personas que representan distintas posturas sociales, y, obviamente, en la defensa de la postura se generan debates.

El procedimiento, en este sentido, se torna en la forma de encauzar las opiniones y el debate, sobre todo en parlamentos de gran número de miembros, a fin de llegar a una voluntad unitaria; es decir, que las reglas sobre la deliberación tienen por finalidad gobernar los procedimientos mediante los cuales se toman decisiones legislativas. “Sólo mediante un debate libre y racional se puede descubrir la voluntad de una asamblea legislativa” (p. 72).

En vista de ello, resulta necesario un mecanismo para hacer cumplir las exigencias de orden recogidas en el procedimiento, y esto se alcanza mediante del poder sancionador. Su origen proviene de la práctica parlamentaria, y, conforme señala el autor, no fue estudiado dogmáticamente sino hasta el siglo XIX, con la publicación de la obra de sir Erskine May, *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament* de 1844.

En la tradición anglosajona, conforme a lo señalado por Thomas Jefferson⁶ se entiende el origen de este poder en la propia preservación del funcionario público para cumplir cabalmente con su función, lo cual se equipara con el natural derecho que posee todo hombre a la autodefensa. Ello tiene tres

⁴ Garrorena Morales, Ángel, *op. cit.*, p. 97.

⁵ Redlich, Josef, *The Procedure of the House of Commons: a Study of its History and Present Form*, Londres, 1908, vol. I, p. 63.

⁶ Jefferson, Thomas, *Manual of Parliamentary Practice*, New York, Clark and Maynard Publishers, 1873, p. V.

fundamentos: su carácter inherente, lo cual supone la no exigencia de su reconocimiento constitucional, como sucede en Inglaterra; su función de autopreservación del propio parlamento, de la honorabilidad de sus miembros (autopreservación institucional), y no de la sola sanción de miembros y terceros, sino de garantía de su propio funcionamiento (autopreservación funcional), y la relación que existe entre estos poderes y los privilegios constitucionales de las cámaras legislativas; esto es, inviolabilidad, inmunidad, y donde la disciplina parlamentaria sirve para garantizar a los primeros, se encuentra subordinada a ellos, como una suerte de arma defensiva ante la violación de sus propios privilegios.

En la segunda parte del libro, ya en el capítulo III, “El concepto constitucional de la disciplina parlamentaria”, apartado que cobra sentido en sí mismo, pues la potestad sancionadora de las cámaras y el derecho parlamentario se incardinan en la Constitución española. Se trata del capítulo más extenso de la obra y donde se centra el corazón de la misma, con un estudio exhaustivo de la posición de la disciplina parlamentaria en la Constitución y de las exigencias que se desprenden de ésta.

El autor inicia el análisis de esta materia realizando una reflexión importante referida a la carencia de interés sobre el estudio de la disciplina parlamentaria en España, pese a que ésta se verifica en la actuación del parlamento, en la jurisprudencia y en la doctrina. La razón de ello es que, en general, los reglamentos de las Cortes Generales y parlamentos autonómicos se cumplen con mucha eficacia, sancionan, limitan desórdenes y preservan el funcionamiento frente a los ataques en el recinto parlamentario (p. 122), llevando a una *normalidad* de la disciplina parlamentaria.

Asimismo, el autor realiza un interesante análisis de la relación entre el principio de legalidad recogido en el artículo 25.1, CE, y las clásicas potestades punitivas del Estado. Con la penal, que son la más lesivas para la libertad; con la potestad administrativa sancionadora, y con la potestad disciplinaria. De igual manera, podemos encontrar un estudio de los elementos que conforman la potestad sancionadora de las cámaras: el normativo, que obedece a las fuentes de donde mana la disciplina parlamentaria, principios generales, costumbre parlamentaria, jurisprudencia constitucional; el orgánico, el cual es aportado por las propias cámaras, así como por sus órganos de gobierno; el subjetivo, que se refiere a los destinatarios de la disciplina parlamentaria, senadores y diputados, los funcionarios de la administración parlamentaria, y los terceros, que ocasionalmente interactúan con las

cámaras, miembros del gobierno y demás altos funcionarios del Estado; el material, referido a los actos o conductas que los reglamentos de las cámaras tipifican como antijurídicos y violatorios del orden parlamentario, y el teleológico, el cual coincide con la necesidad de que debe imperar en todo momento y para toda ocasión el orden parlamentario.

En ese sentido, una de las características importantes a resaltar de las sanciones parlamentarias es que, a diferencia de otras, su finalidad no es el interés general, sino que son autoprotectivas, pues buscan la buena marcha de la actividad parlamentaria *per se*.

En este orden de ideas, la pregunta que podría saltar a la palestra es qué se busca proteger en concreto con la disciplina parlamentaria, si hay algo detrás del buen orden de las cámaras. El autor diferencia, en este sentido, entre los bienes jurídicos infravalentes, que son aquellos que representan el objetivo directo, y que son la tutela del ejercicio del cargo parlamentario, la libre deliberación parlamentaria y dominio público. Y los bienes jurídicos supervalentes, a los cuales se ordenan todas las medidas sancionadoras y persuasivas de la disciplina parlamentaria: el orden parlamentario, el correcto funcionamiento de las cámaras y la honorabilidad y buena imagen del parlamento frente a la opinión pública y demás poderes.

Al respecto, conviene detenernos en las sanciones a senadores y diputados. Éstos, como bien señala el autor, no son funcionarios administrativos del parlamento que se encuentran sometidos a relaciones especiales de sujeción, sino que son los representantes del pueblo. Por tanto, la pregunta que podemos hacernos sería cuál es el fundamento de las sanciones que le son aplicadas por el presidente del parlamento ante el incumplimiento de sus deberes. Los poderes administrativos del presidente del parlamento deben ser entendidos como poderes disciplinarios, los cuales son definidos como “aquellas facultades ejercidas por un órgano jurídicamente competente, sobre sujetos integrados permanentemente en una estructura organizativa, a través de las cuales se sanciona el incumplimiento de los deberes propios del cargo o función de dichos sujetos, pues ello menoscaba la organización y funcionamiento interiores de la estructura organizativa en cuestión” (p. 167). Se trata de sanciones que se justifican en la salvaguarda del funcionamiento y organización de los parlamentos.

El fundamento de las facultades disciplinarias de los presidentes contra los miembros del parlamento no se puede sustentar en una relación de jerarquía, sino que, como en el caso de las asociaciones civiles, existe

también un derecho a preservar su existencia institucional, para lo cual pueden reaccionar punitivamente; asimismo, existe, como en los colegios profesionales, un derecho a la defensa ética de las cámaras, pues tienen un deber ajurídico y político de limpiar su imagen frente a la opinión pública.

Por otro lado, una cuestión que es analizada en el libro reseñado, y que merece especial atención, es la vinculación del principio de legalidad recogido en el artículo 25.1, CE, y la disciplina parlamentaria, respecto a si debe verificarse o no en estos casos. Los autores que defienden una disciplina parlamentaria desprovista del principio de legalidad sostienen que de lo contrario se perdería la autonomía de las cámaras, que es un principio constitucional conforme al artículo 72, CE, pues el Tribunal Constitucional controlaría las sanciones disciplinarias de las cámaras a través del amparo directo; segundo, que la disciplina parlamentaria es expresión de la capacidad autoorganizativa de las cámaras, y por último, es que si se sometiera al principio de legalidad, la disciplina parlamentaria caería en muchos formalismos, que repercutiría en la eficacia de la labor parlamentaria. Ante ello, el autor hace un análisis crítico de cada argumento vertido, resultando especialmente relevante el análisis que realiza de los pronunciamientos del TC español, señalando que las sanciones parlamentarias deben someterse al principio de legalidad, en concreto, a las exigencias de ley cierta y previa; esto es, que la conducta ilícita sancionada debe encontrar reflejo en el reglamento del parlamento. De esta forma, resulta especialmente relevante un estudio sobre los reglamentos de los parlamentos, y al fin de ello, el autor realiza un estudio de los elementos o criterios que los conforman: de la cualidad relacional del sujeto sancionable, criterio del tiempo reaccional de los órganos sancionadores, de la complejidad subsistemática de la disciplina parlamentaria y el condicionamiento recíproco entre los criterios de la ordenación subsistemática de la disciplina parlamentaria (pp. 210-214).

Por último, Fernández Mathews desarrolla un interesante análisis de las sanciones por incumplimiento de los deberes parlamentarios, las llamadas a la cuestión y al orden. La primera, referida a la solicitud que se le hace al parlamentario de encauzar su intervención a la temática debatida; y la segunda, relacionada con la llamada que realiza el presidente para conservar el orden en el recinto parlamentario, las cuales son medidas disuasorias y no sancionadoras, y el orden en el recinto parlamentario.

Finalmente, en el capítulo IV, “La incidencia de la disciplina parlamentaria en la posición constitucional de senadores y diputados”, como señala el autor, se desarrolla un análisis dogmático de la Constitución.

Se inicia con un estudio del mandado parlamentario o representativo, el cual se reviste de una característica de *resistencia*, la que se manifiesta a nivel constitucional y reglamentario. A nivel constitucional tiene que ver con el origen popular del poder que afecta a la constitución de las Cortes Generales y demás parlamentos y a su renovación. Siendo claro que el hecho de que el poder de los parlamentarios provenga del pueblo, lo que lo hace resistente en los términos que comentamos, en el sentido de que “lo que ha sido designado por el pueblo sólo puede ser removido, de acuerdo con la Constitución, por el pueblo mismo” (p. 282), aunque, como bien señala el autor, existan supuestos de anomalía donde algunas instituciones del Estado pueden restringir el mandato representativo de diputados y senadores por distintos supuestos; por ejemplo, invalidando la elección.

Respecto a la resistencia reglamentaria, se trata de un supuesto que complementa a la constitucional, y busca crear las condiciones institucionales para que los parlamentarios realicen plenamente sus funciones. Refuerza la resistencia del mandato imperativo, pues la disciplina parlamentaria —contenida materialmente en los reglamentos— ayuda a solventar las situaciones que hagan peligrar la función parlamentaria.

Resulta interesante en este sentido el efecto que tienen las sanciones parlamentarias sobre la función de representación que cumplen diputados y senadores, las cuales sólo son de suspensión y nunca de pérdida, pues el origen de ese poder es otorgado por el pueblo. Se trata de un tema de vital importancia, pues la sanción del parlamentario lleva consigo la suspensión total o parcial del cargo, y, de esta forma, se puede poner en riesgo la vigencia del sistema representativo democrático, que, como bien señala el autor, tiene que ver con la suspensión del derecho fundamental recogido en el artículo 23.2, CE, a acceder, ejercer y permanecer en el cargo público representativo, a un supuesto de suspensión-sanción, en la que no se pierde la titularidad del derecho. En ese sentido, se le puede definir como

la privación temporal del ejercicio de un cargo público representativo o de alguna de sus facultades o derechos inherentes, ocurrida en observancia de los requisitos constitucionales para la restricción de los derechos fundamentales, que opera como reacción institucional de las cámaras frente a desórdenes e

incumplimientos de deberes por parte de diputados o senadores, en procura del recto devenir de la función parlamentaria (p. 290).

Ahora, para su materialización se deben verificar evidentemente unos requisitos: la justificación institucional, que coincide con el juicio de proporcionalidad y la exigencia de reserva de ley, que se cumple cuando la sanción es prevista en los reglamentos. Ahora, que el mandato no se pueda eliminar y sólo suspender, se debe al carácter constitucional y reglamentariamente resistente que posee. Aunque, y sólo a manera de reflexión, podríamos afirmar con base en la teoría de la representación, que si un parlamentario es sancionado con la pérdida de la calidad de representante, podría tratarse de una decisión del propio sujeto que le dio esa calidad —el pueblo— sólo que a través de sus representantes.

Finalmente, respecto al estatuto de los parlamentarios, que se refiere al conjunto de deberes y obligaciones dirigidos al despliegue de la función parlamentaria, en el libro en comento se realiza un estudio exhaustivo del mismo, resaltando en primer lugar sus tres estratos: constitucional (artículos 67.2, 71.4, CE); legal, referido a los derechos y obligaciones reglamentarios; y uno adjetivo, que se refiere a la previsión del artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en la que se señala que los parlamentarios pueden reaccionar jurisdiccionalmente para ventilar ante el juez constitucional los eventuales perjuicios que haya sufrido en su estatuto.

La suspensión-sanción a los parlamentarios no afecta la totalidad del estatuto de diputados y senadores. Así, todas las prerrogativas constitucionales no se pueden ver afectadas porque forman parte del *ius in officium* recogido en el artículo 23.2, CE. Si sucediera lo contrario se afectaría la relación de representación entre electorado y representantes. A excepción de la prerrogativa de inviolabilidad, la cual, como señala el autor, cubre de contenido garantista las opiniones emitidas por los parlamentarios en el ejercicio de sus funciones, se trata de un reforzamiento de la libertad de expresión de los representantes del pueblo. Tiene efectos externos, que son absolutos, en el sentido de que ni los parlamentarios ni las cámaras lo pueden disponer; mientras que sus efectos internos son limitables. Los efectos externos protegen a la Cámara, y los internos, a los parlamentarios individualmente; por tanto, si traspasaran el “decoro parlamentario” quedaría sin efecto, el cual es un criterio discrecional.

En ese sentido, la disciplina parlamentaria se torna un límite a la inviolabilidad y va en la dirección de la interdicción de la arbitrariedad que propugna

el Estado constitucional. Ahora, la protección de la interdicción, como se sabe, queda protegida funcional y materialmente; esto es, las opiniones que viertan los parlamentarios en el ejercicio de sus funciones. Materialmente, las opiniones se limitan por la expresión anglosajona *parliamentary freedom of speech protects words, not acts*; mientras que en el ámbito funcional se entiende por ejercicio de sus funciones, desde un punto de vista espacial, a todo acto realizado por los parlamentarios en el recinto de las cámaras o de sus dependencias; y desde un punto de vista orgánico, cuando actúen bajo la condición de miembros del parlamento legítimamente integrados en las sesiones del pleno, de la diputación permanente, de las comisiones y de los grupos, que fueran convocados reglamentariamente.

No obstante ello, salta la pregunta sobre la participación de los parlamentarios fuera de las cámaras aunque sea de relevancia pública; por ejemplo, cuando son entrevistados por su calidad de parlamentarios. Al respecto, el TC español ha señalado el criterio de “la regulación orgánica de las Cámaras”,⁷ conforme al cual sólo cuando los parlamentarios estructurados colegiada y reglamentariamente ejerzan funciones parlamentarias, y sólo en esos casos, tienen la garantía de la inviolabilidad. Sus mecanismos de límite sólo pueden ser las llamadas a la cuestión y al orden.

Por otro lado, también se realiza un interesante análisis sobre la posibilidad de afectación de derechos fundamentales de los parlamentarios por las sanciones, en particular, del de igualdad, libertad ideológica, al honor y a la intimidad personal, así como de otros derechos reglamentarios, como el derecho a asistir a las sesiones del pleno y de las comisiones, al voto parlamentario, a recibir asignaciones, entre otros.

Un último problema que se aborda en el libro es el efecto que tiene la sanción de un parlamentario en su grupo, especialmente tratándose de minorías. Grupos que, como bien señala el autor, son la forma en que la Constitución inserta en el Estado a los partidos políticos, los cuales realizan el pluralismo político. Al respecto, resulta interesante el estudio de la teoría de E. Stein⁸ sobre la regulación institucional del parlamento, quien señala que uno de los problemas más latentes de los parlamentos actuales es la protección de las minorías.

Finalmente, el libro culmina con un estudio sobre la naturaleza del acto parlamentario sancionador, del cual es menester resaltar la falta de meca-

⁷ STC 51/1981, 10 de abril, FJ 6.

⁸ Stein, Ekkeharts, *Derecho político*, Madrid, 1973, pp. 50-54.

nismos *ad intra* de las cámaras para cuestionar la sanción, ante lo cual, creemos, conforme al autor, que se necesitan vías o caminos para hacerlo efectivo y que exista una suerte de recurso de reconsideración, para lo cual el profesor Matheus desarrolla una serie de argumentos. Respecto a los mecanismos *ad extra*, realiza un estudio del control jurisdiccional de los actos parlamentarios pasando por la tradición anglosajona sobre el carácter incontrolable de los actos parlamentarios (*the Blackstonian Paradigm*), la antítesis de éste (*the Millian Paradigm*) y de la postura estadounidense del conocido *judicial review* a través de la controvertida *sentencia Powell vs. McCormack*, finalizando con el caso español, en el cual se prevé el recurso de amparo directo, el cual se activa contra actos sin valor de ley que lesionen derechos fundamentales, conforme al artículo 42, LOTC.

Por último, luego de repasar a grandes rasgos el contenido del libro *La disciplina parlamentaria* del profesor Juan Miguel Matheus y de descubrir en él una serie de temas que a lo mejor escapaban a nuestros conocimiento o detenimiento en el estudio de esta materia, podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que este libro se ha tornado un referente en la materia, un manual que nos introduce en el tema en cuestión y nos hace reflexionar sobre aristas que quizá pasaron inadvertidas cuando estudiamos la democracia. Hoy en día, desde nuestro punto de vista la disciplina parlamentaria resulta una herramienta necesaria para el justo desarrollo de la actividad parlamentaria en un Estado democrático y de derecho. Para concluir, no podemos dejar de mencionar que este libro, cuyo origen es una tesis doctoral que el autor elaboró en la Universidad de Navarra, ha sido acreedor del VII premio “Manuel Giménez Abad” para trabajos de investigación sobre el parlamento en 2013, de modo que su aporte ha sido reconocido en España, y estamos convencidos de que servirá de guía para los estudios que en otras naciones se realicen sobre el parlamento.



Miluska ORBEGOSO SILVA*

* Maestra en derecho y doctoranda de derecho constitucional en la Universidad de Navarra, España; profesora de Derecho constitucional en la Universidad Panamericana, México.