

Índice

Introducción	11
¿Qué derechos y deberes tienen sus señorías?	13
1.- ¿Cuándo se adquiere la condición plena de diputado?	13
2.- ¿Qué facultades integran los derechos de los diputados?	16
3.- ¿Cómo se delimitan los deberes de sus señorías?.....	18
4.- ¿Cuáles son y para qué existen las prerrogativas individuales de los diputados?	19
5.- ¿Cuándo se puede acordar la suspensión de la condición de diputado?.....	22
6.- ¿Cuándo se produce la pérdida de la condición de parlamentario?	23
Cuadros Anexos	
<i>I.- Parlamento y las fuentes del derecho</i>	26
<i>II.- Aspectos básicos de los parlamentarios en España</i>	27
<i>III.- Parlamentos autonómicos en el sistema institucional de las Comunidades Autónomas</i>	28
<i>IV.- Actos de las Juntas Electorales y las credenciales de los parlamentarios</i>	29
<i>V.- La inviolabilidad e inmunidad de los parlamentarios</i>	30
<i>VI.- Causas de inelegibilidad de los parlamentarios</i>	31
<i>VII.- Funciones de los gobiernos y facultades de los parlamentarios</i>	32
¿Cómo es el funcionamiento del Parlamento?	33
7.- ¿Qué son las sesiones parlamentarias?	33
8.- ¿Qué tipos de sesiones existen?	34
9.- ¿Cómo se convocan las sesiones parlamentarias?	35
10.- ¿Qué es y cómo se establece el orden del día?	36
11.- ¿Es posible alterar el orden del día?	37
12.- ¿Cómo se sustancian los debates en el Parlamento?	37

13.- ¿Cuál es el procedimiento de adopción de acuerdos en el Parlamento?...	41
14.- ¿Cómo se hacen públicos los acuerdos del Parlamento?	44
15.- ¿Qué es la autonomía de personal o administrativa de las Cámaras?	46
16.- ¿Cómo se organiza la función pública parlamentaria?.....	46
17.- ¿Cómo es la estructura administrativa del Parlamento?.....	48

Cuadros Anexos

<i>I.- Parlamentarios y reglamento de la Cámara.....</i>	52
<i>II.- Las sesiones parlamentarias: actos en contra del reglamento que no implican violación constitucional (T.C.).....</i>	53
<i>III.- STC 136/1989: los parlamentarios y la publicidad parlamentaria</i>	54
<i>IV.- Elección y cese de la Mesa en la jurisprudencia del T.C.: STC 141/1990 del 20 de septiembre.....</i>	55
<i>V.- Estructura tipo de administración parlamentaria al servicio de los diputados ...</i>	56
¿Cómo se hace una ley en el Parlamento?	57
18.- ¿Quién dispone de la iniciativa legislativa?.....	57
19.- ¿Cómo se tramitan inicialmente los proyectos de ley?.....	59
20.- ¿Cómo se tramitan inicialmente las Proposiciones de Ley?.....	61
21.- ¿Cómo se produce el trabajo sobre el texto legislativo y las enmiendas?....	62
22.- ¿Qué son las leyes de mayoría reforzada?	64
23.- ¿Cómo se puede reformar la Constitución?.....	65
24.-¿Qué singularidades tiene la ley presupuestaria anual en su tramitación parlamentaria?.....	66
25.- ¿Es posible que una Comisión parlamentaria apruebe una Ley?.....	67
26.- ¿En qué consiste la tramitación de un proyecto de ley en lectura única?	68
27.-¿Qué trámites siguen las Proposiciones y solicitud de proyectos para la aprobación de leyes estatales?.....	68
28.- ¿Cómo delega el Parlamento en el Gobierno su competencia legislativa?	69

Cuadros Anexos

<i>I.- Procedimiento legislativo común (unicameral).....</i>	74
<i>II.- Elaboración de los presupuestos en sede parlamentaria</i>	75
<i>III.- El derecho a la información de los parlamentarios en el proyecto de presupuestos</i>	76
<i>IV.- Parlamentarios y su control de la delegación legislativa</i>	77

¿Cómo controla el Parlamento al Gobierno?	79
29.- ¿Qué son las interpelaciones parlamentarias?	80
30.- ¿Qué son las mociones parlamentarias?.....	83
31.- ¿Cuál es el sentido y función de las preguntas parlamentarias?.....	84
32.- ¿Qué son las comunicaciones del Gobierno en sede parlamentaria y cómo se sustancian el examen de programas y planes del Gobierno?.....	88
33.- ¿En qué consisten las informaciones del Ejecutivo?: Las comparecencias de los miembros del Gobierno o del Presidente. Las solicitudes de documentación.....	90
34.- Moción de censura	94
35.-Cuestión de confianza.....	96
Cuadros Anexos	
<i>I.- Control de las atribuciones del Presidente del Gobierno por los parlamentarios</i>	100
<i>II.- El planteamiento ante la Cámara de la Cuestión de Confianza</i>	101
<i>III.- Remoción parlamentaria del Presidente del Gobierno</i>	102
<i>IV.- Las Comisiones de Investigación (Doctrina Constitucional).....</i>	103
<i>V.- Las informaciones del Gobierno: comparecencias en comisión</i>	104
<i>VI.- Las preguntas parlamentarias orales.....</i>	105
La función de impulso político, la función electiva y otras funciones parlamentarias	107
36.- ¿Qué es la función de impulso?	107
37.- ¿Qué son las declaraciones institucionales?.....	111
38.- ¿Qué es la función electiva del parlamento?	111
39.- ¿Qué actuaciones pueden efectuar los parlamentos autonómicos ante el Tribunal Constitucional?.....	116
40.- La acción exterior de las cámaras parlamentarias.....	118
41.-El control del cumplimiento del principio de subsidiariedad en el marco de la Unión Europea	119
Cuadros Anexos	
<i>I.- La investidura del Presidente</i>	122
<i>II.- La designación de senadores autonómicos</i>	123
<i>III.- Parlamentarios y designación de senadores. SSTC: 76/1989, 40/1981, 4/1992 (entre otras)</i>	124

<i>IV.- Cortes Generales y Defensor del Pueblo: elección</i>	125
<i>V.- El Defensor del Pueblo y los parlamentarios</i>	126
<i>VI.- Consejos de Cuentas y parlamentarios autonómicos.....</i>	127
<i>VII.- Las proposiciones no de Ley.....</i>	128
<i>VIII.- Parlamentarios y recurso de inconstitucionalidad</i>	129
<i>IX.- Parlamentarios y Recurso de Amparo ante el Tribunal Constitucional.....</i>	130
Glosario de términos parlamentarios.....	133
Selección bibliográfica de los autores	143

Introducción

Este Manual que el lector tiene en sus manos pretende ser una obra novedosa y útil. Novedosa porque la existencia de numerosos manuales en España sobre el Parlamento no obsta en la ausencia de obras que traten la cuestión desde un enfoque fundamentalmente práctico y sin presuponer el conocimiento del sistema constitucional en detalle. Es por ello que el Manual se ha diseñado pensando en la resolución de las preguntas esenciales que plantea el parlamentarismo en España, y ello, a través de explicaciones breves y sintéticas, definiciones de conceptos y términos, y la visualización de cuadros conceptuales de fácil comprensión para cualquier lector no iniciado.

La utilidad de la obra se manifiesta, además, en el dato de que, con la excepción señera de la obra en gallego publicada este mismo año por el Parlamento de Galicia, no existe una publicación que directamente sirva de consulta directa para las preguntas que el diputado novel, el funcionario parlamentario o, en general todo aquel que vive la actividad de las cámaras, necesite responder.

El carácter que se ha querido imprimir a la obra hace imprescindible señalar, con carácter previo, que su contenido responde básicamente al objetivo de dar cuenta de las categorías del derecho parlamentario español y, fundamentalmente, desde una perspectiva autonómica. Por ello, los autores han prescindido conscientemente de la cita exhaustiva de los preceptos normativos que tratan los procedimientos parlamentarios y, por ende, de dar cuenta de especialidades y singularidades existentes en algunos parlamentos que se apartan del régimen general.

En este orden de cosas, también las citas jurisprudenciales y doctrinales se han limitado al máximo, en el entendimiento del carácter práctico y no dogmático de la obra que huye voluntariamente de las polémicas doctrinales sobre aspectos no pacíficos en nuestra disciplina.

La presentación gráfica, a través de mapas conceptuales, de los distintos procedimientos debe ser entendida con el mismo alcance. Por tratarse de esquemas que aproximan la norma visualmente, carecen de pretensiones perfeccionistas y precisas que ciertas categorías jurídicas exigen. Una vez más, el perfil del Manual demanda esa cercanía en detrimento del detallismo en la exposición.

Tanto el glosario como la bibliografía recogida tienen un valor inicial para el lector que se aproxima a esta temática. Los términos son definidos con la utilización de palabras fácilmente comprensibles y huyendo de la jerga estrictamente parlamentaria. La selección bibliográfica servirá de guía para futuras lecturas especializadas que se refieren en ellas para aquellas que deseen profundizar más en la materia.

Xosé Antón Sarmiento Méndez
Letrado Oficial Mayor del Parlamento de Galicia
Profesor de la Universidad de Vigo

¿Qué derechos y deberes tienen sus señorías?

Montserrat Auzmendi del Solar
Letrada Mayor del Parlamento Vasco

1.- ¿Cuándo se adquiere la condición plena de diputado?

La adquisición de la condición plena de diputado es un proceso complejo, que comporta una serie de pasos desde que un candidato es proclamado como electo hasta que finalmente hace efectivos todos sus derechos y deberes de parlamentario, momento en el cual se adquiere en plenitud dicha condición.

La cuestión es cuándo se produce esta adquisición. Existen para ello soluciones diversas o sistemas diversos en derecho comparado. Tenemos el caso, por ejemplo, de la Cámara de Diputados y Senado italianos, cuyos reglamentos establecen que la adquisición de la condición plena de diputado se produce con la proclamación como electo del mismo, sin más requisito adicional.

En nuestro sistema la adquisición de la condición plena de parlamentario se produce con el perfeccionamiento de una serie de elementos en cascada. Ha de darse la proclamación como electo del representante, tras lo cual, la Junta Electoral correspondiente expedirá la credencial expresiva de dicha proclamación. Una vez producido esto, han de cumplirse unos requisitos formales, establecidos por los reglamentos de las cámaras, sin los cuales no podremos considerar que se ha obtenido la condición plena de diputado, y, por lo tanto, no podrán hacerse valer los derechos del mismo. Estos requisitos son:

- a) La presentación en la Secretaría General de la Cámara de la credencial expedida por el órgano correspondiente de la Administración electoral.
- b) La cumplimentación de las debidas declaraciones de actividades y de bienes en los términos previstos en la legislación electoral.
- c) La manifestación de la voluntad de promesa o juramento de acatamiento de la Constitución (este tercer requisito está generalizado, si bien existe alguna excepción,

¿Qué derechos y deberes tienen sus señorías?

como el caso del Parlamento Vasco, en el que el juramento se sustituye por el simple hecho de acudir a la sesión plenaria constitutiva o inmediata sesión plenaria que se produzca una vez se cumplan los anteriores requisitos, en aquellos casos en que el diputado acceda una vez comenzada la legislatura).

Conviene hacer algunos comentarios en relación con los requisitos b) y c).

- Declaraciones de bienes:

En cuanto a las declaraciones de bienes, éstas consisten en dejar constancia, en documentos oficiales expedidos por la Secretaría General de la Cámara, de todos aquellos bienes muebles, vehículos, activos financieros, cuentas corrientes, etc, que sean de titularidad del parlamentario. Por otra parte, cada vez que se produzca una modificación patrimonial habrá de realizar asimismo la oportuna declaración.

La finalidad de estas declaraciones podría decirse que es la comprobación de que, al finalizar el mandato, no se ha producido un enriquecimiento injustificado o desproporcionado teniendo en cuenta la retribución que se percibe.

- Declaraciones de actividades:

La realización de la declaración de actividades es una obligación de todo diputado para acreditar que no incurre en ninguna actividad que pudiera resultar incompatible con la función parlamentaria. Copia de estas declaraciones son remitidas desde la Secretaría General a la Comisión de Incompatibilidades, la cual examinará la situación de compatibilidad o incompatibilidad de cada parlamentario.

Las causas de incompatibilidad con la función parlamentaria son aquellas circunstancias que no pueden compaginarse con el ejercicio del cargo de diputado. Quien incurre en una causa de incompatibilidad puede concurrir a las elecciones como candidato. Sin embargo, si es proclamado electo y la Comisión de Incompatibilidades de la cámara correspondiente observara que existe una de las causas de incompatibilidad, el parlamentario tendrá que optar o bien por mantener la función o cargo incompatible renunciando al escaño, o bien mantener éste para renunciar al cargo.

Las causas de incompatibilidad vienen establecidas por la ley electoral correspondiente. Hay que señalar, en primer lugar, que todas las causas de inelegibilidad, es decir, aquellas causas por las cuales no se puede ser candidato en un proceso electoral, son también causas de incompatibilidad. Mencionaremos, sin ánimo de exhaustividad, algunas de estas causas de inelegibilidad, que aparecen recogidas en las leyes electorales correspondientes, y que a la postre resultan causas de incompatibilidad:

- Ser miembro de la familia real.
- Ser magistrado, juez o fiscal en activo.
- Ser militar o pertenecer a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Policía, en activo.

- Ser Defensor del Pueblo, o Adjunto.
- Estar condenado por sentencia judicial firme a pena privativa de libertad, mientras dure la pena.
- Estar condenado por sentencia, aunque no sea firme, por delitos de rebelión, terrorismo, contra la Administración Pública o contra las Instituciones del Estado cuando en la propia sentencia se haya establecido la pena de inhabilitación que impida el sufragio pasivo, es decir, el participar como candidato en unas elecciones (esta causa de inelegibilidad fue introducida por la reforma de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General que tuvo lugar a principio de 2011 –Ley 3/2011, de 28 de enero-).

Existen otras causas propiamente de incompatibilidad, que básicamente consisten en el desempeño de determinadas funciones o cargos en el sector público. El cargo de parlamentario autonómico no puede compatibilizarse con el de Diputado en el Congreso ni con el de Diputado en el Parlamento Europeo. Por lo tanto, como es evidente, un Diputado en el Congreso no puede ser parlamentario autonómico, así como tampoco puede serlo un eurodiputado.

La Ley Orgánica de Régimen Electoral General establece además como causa de incompatibilidad el hecho de que una persona sea electa en una candidatura presentada por un partido o coalición declarada ilegal con posterioridad por sentencia judicial firme. También cuando la candidatura de la que forma parte el electo hubiera sido presentada por una agrupación de electores declarada vinculada a un partido ilegalizado por sentencia judicial firme. En estos casos, sin embargo, el electo puede evitar que se declare la incompatibilidad si formula voluntariamente ante la Administración Electoral una declaración expresa de separación y rechazo respecto de las causas que determinaron la declaración de ilegalidad del partido.

- Declaración de promesa o juramento de acatamiento de la Constitución:

Este requisito tiene su fundamento en que quienes han sido elegidos para el desempeño de funciones representativas han de cumplir la Constitución precisamente porque han solicitado y obtenido el voto de los electores para orientar su actuación pública dentro del marco constitucional en un sentido determinado.

Por otra parte, también es obvio que el hecho de prestar juramento o promesa de acatar la Constitución no crea *per se* el deber de sujeción a ésta. Tal deber resulta de lo que establece el artículo 9.1 CE: Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico. Por ello, aunque pudiera entenderse que el juramento lo refuerza, creando un vínculo suplementario de índole quizá moral, esta vinculación más fuerte en el fuero interno no tiene, como tal, trascendencia jurídica ni es, en consecuencia, la finalidad perseguida por la norma que la impone. Tanto la Ley Orgánica de Régimen Electoral General como los Reglamentos parlamentarios introducen esta obligación como un requisito formal que han de cumplir quienes han recibido el mandato popular para el acceso al ejercicio pleno de la función

¿Qué derechos y deberes tienen sus señorías?

de diputado. Su eventual incumplimiento no priva, en consecuencia, de la condición de parlamentario, para la que no hay otro título que la elección popular, sino sólo del ejercicio de las funciones propias de tal condición y, con ellas, de sus derechos.

Al hilo de lo anterior, no podemos dejar de indicar que, si bien será preciso el cumplimiento de los pasos señalados para que se hagan efectivos los derechos y deberes que ostentan los diputados y diputadas, de los cuales hablaremos a continuación, el parlamentario lo es desde el momento de su proclamación como electo. De hecho, como veremos más adelante, las llamadas prerrogativas parlamentarias surgen ya en este momento. Lo que ocurre es que la efectividad del resto de derechos se difiere a un momento posterior, aquel en que los citados requisitos son cumplidos. Podemos citar una excepción a este principio: la de los derechos de carácter económico en el caso del Parlamento Vasco. En esta cámara, se sigue la norma general, pero se establece que el derecho a la percepción de las asignaciones económicas surge desde la proclamación como electo.

2.- ¿Qué facultades integran los derechos de los diputados?

Los Reglamentos parlamentarios reconocen una serie de derechos a los diputados y diputadas. Entre los más relevantes señalaremos los siguientes:

- Derecho a asistir a las sesiones del Pleno y de las Comisiones de las que forme parte el parlamentario. Este es un derecho básico. Es evidente que quien es proclamado representante de la ciudadanía tiene el derecho de asistir a cuantas sesiones plenarias se convoquen, así como a cuantas sesiones de comisión se celebren, siempre que se trate de comisiones de las que el parlamentario en cuestión forme parte. En estas comisiones, el parlamentario tendrá voz y derecho a voto. Como veremos, este derecho es asimismo un deber, cuyo incumplimiento puede dar lugar a un procedimiento sancionador.

- Derecho a asistir a comisiones de las que no forme parte. En este caso, al contrario del anterior, el parlamentario no tendrá derecho a voto.

- Derecho a formar parte de, al menos, una comisión permanente. Este derecho está ligado al derecho anteriormente formulado. Cada diputado, una vez que adquiere su plena condición como tal, tiene el derecho a formar parte como mínimo de una comisión parlamentaria permanente. Las comisiones permanentes son aquellas que se constituyen al inicio de la legislatura y permanecen vigentes durante la misma. Muy habitualmente –aunque no siempre– las comisiones permanentes suelen ser reflejo de los diferentes departamentos del ejecutivo.

Por el contrario, las comisiones especiales, como por ejemplo las de investigación, son aquellas que tienen un objeto concreto de trabajo y un período determinado de duración.

- Derecho al voto, lo cual posibilita la participación en la adopción de decisiones en los órganos de los que el diputado o diputada forme parte. Este derecho al voto es personal e indelegable, tal como establece el artículo 73.3 CE. Sin embargo, esta carac-

terística esencial y configurada constitucionalmente del derecho al voto está sufriendo modulaciones en ciertos reglamentos parlamentarios, modulaciones vinculadas a la igualdad de género en circunstancias de maternidad. Sirva como ejemplo, por todos los reglamentos que así lo establecen, la delegación de voto prevista en el Reglamento del Parlamento Vasco durante el período de descanso por maternidad. En este lapso de tiempo, la parlamentaria puede delegar su voto en el portavoz de su grupo o en otro parlamentario o parlamentaria. Este tipo de previsiones son muy comprensibles desde el punto de vista del deseo de hacer efectiva la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, también en la vida parlamentaria. Sin embargo, es incuestionable que colisionan con el anteriormente citado precepto constitucional y no faltan voces que ponen en duda la constitucionalidad de la delegación de voto, por muy razonables que sean los motivos por los cuales el legislador la prevé.

- Derecho a una asignación económica, que, tal como señalan los reglamentos, permita a los diputados y diputadas cumplir eficaz y dignamente su función. Los representantes de la ciudadanía deben tener asegurados los medios económicos precisos para vivir y poder desempeñar dignamente sus funciones. En realidad, se puede decir que la retribución parlamentaria es uno de los exponentes del parlamentarismo democrático de nuestro tiempo, de manera que cualquier ciudadano, aun sin medios económicos personales, puede desempeñar el cargo de representante popular. Si no existiera esta retribución, quedaría vedado el acceso a la función parlamentaria a los miembros de las clases modestas.

- Derecho a ayudas, franquicias e indemnizaciones, por gastos que sean indispensables para el cumplimiento de su función. Aquí se engloban las dietas que se abonan en los casos en que, como consecuencia de la labor parlamentaria, se programen viajes o salidas fuera de la sede.

- Derecho al abono de las cotizaciones a la Seguridad Social, así como a las mutualidades. Este último caso se produce cuando los diputados, como consecuencia de su dedicación parlamentaria, dejan de prestar el servicio que motivaba su afiliación o pertenencia a las citadas mutualidades.

- Derecho a recabar de las administraciones públicas, instituciones, organismos públicos y empresas públicas, así como de las instituciones de la Unión Europea, los datos, informes y documentación que obren en poder de éstos y que sean preciso para el más efectivo cumplimiento de las funciones parlamentarias. La vaguedad de la formulación de este derecho en los reglamentos de las Cámaras ha propiciado que se hayan dado no pocos conflictos. Las normas parlamentarias, por lo general, señalan como único requisito que los documentos solicitados “obren en poder” de la administración requerida. Sin embargo, suele ser bastante habitual que los ejecutivos respondan en el sentido de que la documentación solicitada contiene datos confidenciales, que tiene un carácter reservado, o bien que se trata de una información de elaboración ajena al gobierno. En estos casos, si el parlamentario que ha realizado la solicitud no está satis-

¿Qué derechos y deberes tienen sus señorías?

fecho con la respuesta obtenida, tiene la facultad de solicitar amparo a la Mesa del Parlamento para que éste reitere la petición. Por otra parte, también suele ser ciertamente habitual la contestación del ejecutivo señalando que por el volumen de información o por otras circunstancias sería conveniente que fuera el parlamentario o parlamentaria quien se trasladara hasta la sede administrativa donde se encuentra la documentación para su examen y oportuna toma de notas acerca de la misma.

- Derecho a plantear iniciativas. En la mayoría de los casos, si bien el derecho a formular las iniciativas corresponde a todos los parlamentarios, el oficio de presentación debe llevar el visto bueno del portavoz de su grupo parlamentario. Es el caso, por ejemplo, de las proposiciones no de ley o de las interpelaciones. Sin embargo, existen iniciativas que pueden ser planteadas por el parlamentario de forma totalmente individual. Se trata de las preguntas, para cuya presentación no se requiere la aquiescencia del grupo. Realmente, las preguntas son una de las poquísimas herramientas (precisamente junto con las solicitudes de información documentada de las que hablábamos en el párrafo precedente) que están en manos del parlamentario individualmente considerado.

3.- ¿Cómo se delimitan los deberes de sus señorías?

Sus señorías tienen una serie de deberes u obligaciones a título personal. Podemos destacar la obligación de realizar una declaración de actividades que pudieran constituir causa de incompatibilidad, así como de las que, siendo compatibles con la función parlamentaria, proporcionen o puedan proporcionar ingresos económicos o ventajas patrimoniales.

Junto con esta declaración, deben realizar asimismo una declaración de los bienes cuya titularidad ostenten.

Al hilo de lo anterior, los parlamentarios y parlamentarias deben observar en todo momento las normas sobre incompatibilidades que les afecten y estén establecidas por el ordenamiento jurídico.

Además de estas obligaciones, los diputados deben asistir a las sesiones del Pleno del Parlamento y de las Comisiones de que formen parte. Como se recordará, ésta, además de ser una obligación, es un derecho de los parlamentarios. El no cumplimiento reiterado de este derecho/deber podrá llevar aparejado un procedimiento sancionador.

Existen otras obligaciones de los parlamentarios, como son la de adecuar su conducta al Reglamento, o la de respetar el orden, cortesía y disciplina parlamentarias.

Por otra parte, los diputados tienen el deber de no divulgar aquellas actuaciones que, según lo dispuesto por el propio Reglamento, tengan carácter de secretas.

Además, los reglamentos determinan que los diputados no pueden invocar o hacer uso de su condición de tales para el ejercicio de actividades mercantiles, industriales o profesionales, ya sean propias o de terceros ante las administraciones públicas. La for-

mulación de esta obligación es ciertamente vaga e inconcreta, puesto que se habla del hecho de “invocar” o “hacer uso de la condición”, sin que tengamos demasiado claro a qué se refieren exactamente estos preceptos. También puede llamarnos la atención, por otra parte, que los reglamentos parlamentarios se ocupen de conductas que no tienen lugar dentro de la cámara o de la actividad parlamentaria, sino de forma ajena a las mismas, por más que nos parezca sancionable que alguien aproveche su condición para su lucro personal o el de terceros. En todo caso, de darse alguna de estas conductas, serán los jueces y tribunales ordinarios quienes deberán enjuiciarlas.

4.- ¿Cuáles son y para qué existen las prerrogativas individuales de los diputados?

Los miembros de las asambleas legislativas han tenido tradicionalmente dos privilegios o prerrogativas: la inmunidad y la inviolabilidad parlamentarias. En realidad no son privilegios de tipo personal, sino que son atribuidos a los representantes en cuanto miembros de los cuerpos legislativos. Lo cierto es que se podría decir que los auténticos titulares de estas prerrogativas son las propias cámaras, dado que estos privilegios se fundamentan en el hecho de que sirven para mantener la independencia y buen funcionamiento de los parlamentos. La independencia y autonomía de las cámaras sólo puede obtenerse asegurando la libre participación de los parlamentarios en su funcionamiento. Es decir, la inmunidad y la inviolabilidad no pretenden proteger interés personal alguno de los diputados, sino que pretenden, de forma exclusiva, proteger la independencia y autonomía del poder legislativo. Veamos cada una de estas prerrogativas para comprenderlas en profundidad.

- Inviolabilidad parlamentaria: Esta prerrogativa aparece recogida en el artículo 71.1 CE: Los Diputados y Senadores gozarán de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones.

La inviolabilidad puede definirse como un sistema de irresponsabilidad por todo lo que los diputados digan, escriban o realicen en sus labores oficiales, es decir, en su actividad parlamentaria. Mediante este privilegio se pretende proteger algo tan importante para la función del legislativo como es la libre discusión. De esta manera se intenta neutralizar cualquier factor que pudiera suponer una presión para los parlamentarios en los debates. Se entiende que si esta irresponsabilidad comporta algunos inconvenientes, éstos están compensados por la necesidad de la libre crítica y discusión en un Estado democrático como el nuestro.

Ha de tenerse en cuenta, sin embargo, que la cobertura que ofrece esta prerrogativa se circunscribe únicamente al ámbito de la actividad parlamentaria. Es decir, un parlamentario será responsable como cualquier ciudadano o ciudadana por todo aquello que diga o haga al margen de sus funciones oficiales. Sin embargo, todo aquello que queda protegido por este privilegio está protegido con carácter absoluto y perpetuo. Absoluto en el sentido de que todos los actos realizados y opiniones vertidas en el

¿Qué derechos y deberes tienen sus señorías?

desempeño del cargo parlamentario está sujeto a este manto protector. Perpetuo en el sentido de que un parlamentario, después de haber perdido la condición de tal, no puede ser perseguido por aquello que dijo o hizo en el ejercicio de sus funciones.

Si nos preguntamos qué tipo de manifestaciones, actos, etc., son cubiertos por esta prerrogativa, habremos de responder que cualquier tipo de opinión o acto. Y en estas categorías habremos de incluir los votos de los parlamentarios, así como también actos como por ejemplo las enmiendas o las preguntas de contestación escrita, de manera que ningún parlamentario podría sufrir persecución fuera cual fuera el contenido de cualquiera de estas iniciativas ejercitadas, como no puede ser de otra manera, en el ejercicio de su cargo.

Ahora bien, la existencia de esta prerrogativa tiene su razón de ser hacia el exterior de la cámara. Es decir, lo que se impide es la persecución penal de los representantes de la ciudadanía por las causas expuestas anteriormente. Pero esto no quiere decir que, ante una actuación reprochable por parte de un diputado, aun en el ejercicio de su función, no pueda ser sancionado en el ámbito interno parlamentario. Las Cámaras pueden ejercer la potestad disciplinaria sobre los parlamentarios. De hecho, la CE, en su artículo 72.3 señala 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.

De hecho, los reglamentos parlamentarios prevén procedimientos disciplinarios para aquellos casos en los que los parlamentarios incumplen sus deberes. Y los presidentes de las cámaras tienen facultades (incluidas dentro de esos poderes administrativos y de policía que menciona la Constitución) de tomar medidas sancionatorias en el caso de que los parlamentarios se extralimiten en su función., o realicen algo que no es requerido para el normal desenvolvimiento de las funciones parlamentarias. Los parlamentarios pueden ser llamados al orden, por ejemplo, cuando profirieran palabras ofensivas al decoro de la Cámara o de sus miembros, de las instituciones o de cualquier otra persona o entidad. Otro ejemplo es la sanción que recae en cualquier parlamentario si porta armas en el recinto del Parlamento o hace exhibición o uso de las mismas durante las sesiones.

- Inmunidad parlamentaria: Esta prerrogativa aparece recogida en el artículo 71.2 CE del siguiente modo: Durante el período de su mandato, los Diputados y Senadores gozarán asimismo de inmunidad y sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito. No podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva.

La inmunidad parlamentaria consiste, tal como señala la Constitución, en que los parlamentarios sólo pueden ser detenidos cuando son sorprendidos *in fraganti*. Y no pueden ser inculcados ni procesados a menos que la Cámara respectiva lo autorice. Esta autorización de la Cámara es lo que se conoce como “suplicatorio”, y que opera en el ámbito del Congreso y del Senado, aunque no en las cámaras autonómicas. Por otra

parte, la inmunidad se complementa con lo que se denomina “fuero especial”, y que consiste en que, en el caso de los Diputados del Congreso y Senadores, su responsabilidad penal será exigible siempre ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, mientras que en el caso de los diputados autonómicos, quien dilucidará sobre su inculpación, procesamiento, etc., será el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma respectiva, mientras que si el hecho se produjera fuera del ámbito de la Comunidad, quien tomará las decisiones será asimismo la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

Se suele decir que la inviolabilidad es un privilegio de carácter sustantivo, ya que determina la irresponsabilidad por actos y opiniones vertidos en el ejercicio de funciones parlamentarias. Sin embargo, la inmunidad es una especie de modulación en cuanto a la forma de persecución legal de un diputado. No se trata de una exención de responsabilidad, sino de una manera diferenciada en que un parlamentario es procesado.

Por otra parte, debemos insistir en que mientras la inviolabilidad ampara actos típicos de la función parlamentaria, la inmunidad recae sobre cualquier tipo de acción delictiva que cometa el parlamentario en cuestión, tenga que ver con su faceta de político o no.

Podemos preguntarnos cuál es el fundamento de este privilegio, es decir, en qué manera protege este privilegio la función parlamentaria, o, mejor dicho al propio Parlamento, puesto que al principio indicamos que el fin último de las prerrogativas parlamentarias no consistía en una protección personal de los representantes, sino en una protección de las propias cámaras, su autonomía e independencia. Pues bien, en el caso de la inmunidad se trata de impedir que la detención o el procesamiento puedan instrumentarse para apartar a los parlamentarios del ejercicio de sus funciones y, con ello, que las cámaras sean privadas indebidamente de la asistencia de sus miembros. En realidad, la inmunidad no pretende la exención de un castigo por los posibles ilícitos cometidos por los parlamentarios, sino que pretende que se compruebe que tras una acusación penal no hay un intento político de privar al parlamento de uno de sus miembros. El problema, sin embargo, consiste en que este fin tan legítimo sea desvirtuado por un uso abusivo e impropio de esta prerrogativa (sobre todo en el modo en que constitucionalmente está configurada para el Congreso y el Senado, es decir, mediante el “suplicatorio”), de forma que se plantee como un modo de librar a los miembros de las cámaras de la acción de la justicia, convirtiendo así en un privilegio personal e injustificado lo que no debe dejar de ser una garantía institucional.

No es de extrañar, por lo tanto, que esta prerrogativa se encuentre en decadencia en muchos países. La inmunidad surgió para compensar la situación en que históricamente se encontraban las asambleas legislativas frente a los poderes absolutos ostentados por los gobiernos. Sin embargo, superado ese momento histórico y con el afianzamiento del Estado de Derecho, el cual conlleva la independencia del Poder Judicial, la inmunidad se convierte en un vestigio histórico con poco sentido. Realmente la independencia de jueces y tribunales es una garantía suficiente que hace innecesario ese plus de protección para nuestros representantes.