

EL ESTATUTO JURÍDICO DE LOS PARLAMENTARIOS

1. LA ADQUISICIÓN Y LA PÉRDIDA DE LA CONDICIÓN DE DIPUTADO O SENADOR

La adquisición

Los Diputados y Senadores electos, para adquirir tal condición han de realizar los siguientes pasos:

- a) presentar el acta de Diputado o Senador ante la Cámara respectiva, ésta es expedida por la junta electoral correspondiente o por la Comunidad Autónoma en el caso de los Senadores de designación autonómica;
- b) realizar una declaración de bienes y actividades a fin de comprobar que no hay una situación de incompatibilidad, ante tal situación se debe renunciar al cargo incompatible;
- c) c) juramento o promesa, en sesión pública, de acatamiento de la Constitución.

Pérdida de la condición de Diputado o Senador

La condición de Diputado o Senador puede perderse por las siguientes causas:

- a) la extinción del mandato representativo, bien por el transcurso de cuatro años desde su elección o bien por disolución anticipada de la Cámara (CE 68.4 y 69.6) o por disolución automática prevista en CE 9.5;
- b) por muerte, por renuncia y por sentencia judicial firme que inhabilite para el ejercicio de funciones públicas;
- c) por decisión judicial firme que anule el acto de proclamación de electo o la elección;
- d) por la pérdida de los requisitos generales de elegibilidad legalmente establecidos.

El Diputado o Senador también puede ser suspendido por razones disciplinarias, tras su aprobación por el pleno.

2. PRERROGATIVAS DEL DIPUTADO O SENADOR.

La Constitución prevé para los miembros de las Cámaras un estatuto jurídico destinado a garantizar su actuación libre e independiente, para que se asegurase la libre formación de las cortes generales. Por ello las prerrogativas que la Constitución otorga al parlamentario son irrenunciables. Estas prerrogativas son: la inviolabilidad, inmunidad y el fuero especial.

- **Inviolabilidad**: Esta prevista en el art.7.1 de la CE, implica que no se pueda iniciar ningún tipo de proceso judicial ya sea civil o penal contra ellos por las opiniones expresadas, los votos emitidos, los escritos registrados en el Parlamento o la realización de actividades consideradas funciones oficiales de los parlamentarios durante su mandato.

La inviolabilidad es un mecanismo que otorga un contenido más amplio a la libertad de expresión de los parlamentarios, es evidentemente una protección de naturaleza sustantiva.

- **Inmunidad**: “Durante el periodo de su mandato los Diputados y Senadores gozaran 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” (CE 71.2).

La inmunidad es un mecanismo de protección de la libre actuación de los parlamentarios

- **Fuero especial**: Los parlamentarios gozan de un fuero especial por el que sólo pueden ser encausados por el Tribunal Supremo. “En las causa contra Diputados y Senadores será competente la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo” (CE 71.3). Por lo tanto no tienen derecho a apelar la sentencia; pero al ser esta una decisión de la Constitución no puede considerarse la medida como discriminatoria, sino como un tratamiento específico.

3. LA ORGANIZACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO

1 .La organización.

En virtud de su autonomía orgánica, cada una de las Cámaras se rige por su propio Reglamento, que establece la organización de los órganos a través de los cuales actúa.

1. *La Organización interna: parlamentarios y grupos parlamentarios.*

Los grupos parlamentarios son la traducción en el ámbito parlamentario de los partidos políticos. El art.78.1 de la Constitución, los contempla como agrupaciones voluntarias de parlamentarios. La integración de los parlamentarios en un grupo es el resultado de la libre voluntad concorde del grupo y del parlamento. En España las facultades de un diputado o senador individualmente están muy restringidas. Son los grupos parlamentarios los que pueden presentar la mayor parte de iniciativas y a ellos les corresponden los turnos de debate, cuestión práctica de máxima importancia.

Los grupos parlamentarios se han convertido en los verdaderos protagonistas de la vida de las Cámaras. El Parlamento actual es sobre todo un Parlamento de grupos en el que casi todos los procedimientos previstos por los Reglamentos contemplan el debate parlamentario, como un debate entre grupos.

En el Congreso pueden constituir un grupo parlamentario: a) 15 Diputados; b) no menos de 5 Diputados si han alcanzado el 15% de los sufragios en las circunscripciones donde se hayan presentado o el 5% en toda España. Los Diputados de un mismo

partido solo pueden formar un grupo parlamentario. Los Diputados que no pueden formar grupo se integran necesariamente en un grupo mixto.

2. Los órganos de gobierno o dirección.

Como todo órgano colegiado el Parlamento necesita algún tipo de coordinación o dirección. El Presidente, la Mesa, y la Junta de Portavoces son los encargados de este cometido.

El Presidente. Cada Cámara tiene su Presidente, elegido respectivamente por el Pleno del Congreso o del Senado. El art.72.3 de la Constitución dice “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.

El presidente representa la Cámara, dirige los debates de la misma, ordena pagos y aplica, interpreta y suple el Reglamento. Hay modelos en los que el Presidente de la Cámara mantiene una escrupulosa imparcialidad e independencia (speaker de la Cámara de los Comunes británica) en otros el Presidente dirige la mayoría parlamentaria, interviene en los debates y se implica en las negociaciones políticas (speaker Cámara de Representantes de los Estados Unidos). En España el Presidente del Congreso de los Diputados y el Presidente del Senado mantienen una cierta neutralidad e imparcialidad.

La Mesa. Es el órgano rector de cada Cámara, con funciones de gobierno interno respecto a la administración parlamentaria. Asiste al Presidente. Es un órgano colegiado formado por el Presidente de la Cámara, los vicepresidentes (cuatro en el Congreso y dos en el Senado) y los cuatro secretarios. Entre sus competencias destacan: la clasificación de los documentos, la organización de los trabajos de la Cámara y la dirección administrativa.

La Junta de Portavoces. Es un órgano de composición y funciones estrictamente políticas. En las tareas de dirección de las Cámaras ha ido tomando cada vez más relieve. Bajo la presidencia del Presidente de la Cámara, está integrada por los portavoces de los grupos parlamentarios. Toma sus decisiones por consenso o en función del criterio de voto ponderado, en razón del peso del grupo en el pleno de la Cámara respectiva. A las reuniones de la Junta puede asistir un representante del Gobierno, con voz, pero sin voto, por lo que las relaciones entre el Gobierno y la Cámara respectiva se institucionalizan.

3. Los órganos de producción parlamentaria,

El Pleno. Es el órgano que reúne a todos los miembros de una Cámara a convocatoria de su Presidente, ya sea por iniciativa propia o a petición de parte de sus miembros o de diversos grupos parlamentarios, a fin de tratar un orden del día, confeccionado por éste de acuerdo con la Junta de Portavoces. En el pleno del Congreso de los Diputados

es donde los ciudadanos visualizan el debate político, por la presencia en el de los principales líderes políticos.

Las Comisiones: El art.75.1 CE. Establece que las comisiones son órganos formados por un número reducido de miembros de la Cámara, que están encargados de preparar los trabajos para su posterior discusión en el Pleno. El aumento y la complejidad del trabajo parlamentario y la necesidad de su racionalización han hecho que las comisiones sean órganos de funcionamiento diario del Parlamento. Las comisiones pueden ser de diversa clases:

- a) *Comisiones permanentes legislativas*, establecidas por el Reglamento que cubren las grandes áreas de la actuación política y legislativa.
- b) *Comisiones permanentes no legislativas* que se ocupan de aspectos de funcionamiento interno (comisiones de reglamento, del estatuto de sus miembros, de materias reservadas, de nombramientos), de funciones no legislativas (comisión de peticiones) o de estudio permanente de un determinado asunto.
- c) *Comisiones de legislatura*, creadas para cada legislatura con las atribuciones que ésta considere oportuno.
- d) *Comisiones de estudio*, existentes en el Senado, destinadas al estudio de cualquier asunto público de interés.
- e) *Comisiones de investigación*, destinadas a investigar cualquier asunto de interés público.

El art. 76.2. CE establece la obligación de los ciudadanos a comparecer ante las comisiones “a requerimiento de las Cámaras”. Esta obligación ha sido regulada por la LO 5/1984 de 24 de mayo de comparecencia ante las Comisiones de Investigación del Congreso y del Senado o de ambas Cámaras.

Los miembros de las Comisiones se distribuyen entre los grupos parlamentarios en proporción al número de parlamentarios integrados en cada uno de ellos.

En el Senado es destacable la Comisión General de las Comunidades Autónomas, formada por el doble de miembros que el resto de las comisiones del Senado y que ejerce aquellas funciones de estudio e informe más relacionadas con las Comunidades Autónomas.

La Diputación Permanente. Los parlamentos modernos son órganos permanentes, aunque no siempre estén reunidos. Para el caso en que las Cámaras no estén reunidas o cuando estén disueltas la Constitución establece la existencia de una Diputación Permanente, presidida por el Presidente de la Cámara “En cada Cámara habrá una Diputación Permanente compuesta por un mínimo de veintiún miembros, que representarán a los grupos parlamentarios, en proporción a su importancia numérica” (78.1CE) “Expirado el mandato o en caso de disolución, las Diputaciones Permanentes seguirán ejerciendo sus funciones hasta la constitución de las nuevas Cortes Generales” (78.3 CE).

La función genérica de cada Diputación Permanente es velar por los poderes de la Cámara. En los periodos entre sesiones, también puede acordar la celebración de una sesión extraordinaria. La Constitución reserva a la diputación Permanente del Congreso unas competencias propias que se derivan de la intervención de la Cámara Baja en la convalidación de decretos-leyes y de su intervención en los estados de emergencia previstos en el art.116 CE. El art.78.4 CE, establece que reunida la nueva legislatura, “la Diputación Permanente dará cuenta de los asuntos tratados y de sus decisiones”.

2. El funcionamiento.

Después de la sesión constitutiva, la única que es convocada por el Rey, (art 62.b CE) cuando cada Cámara se constituye pasa, en virtud de su autonomía, a decidir cuándo se convoca y empieza su funcionamiento ordinario hasta el día de su disolución. Llamamos legislatura a este periodo de tiempo entre sesión constitutiva y disolución. Debemos destacar algunos aspectos del funcionamiento y vida diaria de cada Cámara.

1. *Los períodos de sesiones*

Los trabajos de una legislatura se organizan en períodos de sesiones. La Constitución en su art.73.1, establece los períodos en los que la Cámara actúa y puede ser convocada para debatir y tomar decisiones.

Se establecen dos períodos de sesiones: de septiembre a diciembre y de febrero a junio. En España el hecho de que los períodos entre sesiones, también llamados vacaciones parlamentarias, no sean muy largos y que se puedan celebrar sesiones extraordinarias, a petición del Gobierno, de la Diputación Permanente, o de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara, minimiza la idea de limitación temporal del Parlamento. A lo largo de un período se celebran diversas sesiones con un orden del día preestablecido. A la parte de una sesión que se desarrolla en un día natural se le denomina reunión.

2. *La convocatoria*

La convocatoria de la Cámara debe ser realizada por su Presidente, conforme al Reglamento, con un orden del día establecido de común acuerdo por el Presidente y la Junta de Portavoces. Si incluyere interpelaciones y preguntas han de ser previamente comunicadas al Gobierno. El Gobierno puede exigir incluir un punto en el orden del día.

El Presidente de un órgano parlamentario puede convocar a los miembros del mismo a una sesión, que puede ser ordinaria o extraordinaria.

3. La adopción de acuerdos y la votación.

El Reglamento de la Cámara regula la ordenación del debate y el Presidente tiene facultades para ordenarlo. Como criterio general el debate se realiza mediante la intervención de los parlamentarios en un turno a favor de la propuesta y otro turno en contra por un tiempo predeterminado.

Para evitar caer en un posible filibusterismo a la manera del Parlamentarismo clásico, donde el uso de la palabra podía ser reclamado por cada Diputado y que no solía tener límite de tiempo, la racionalización del parlamentarismo ha llevado a limitar por una parte el tiempo de las intervenciones y, por otra, a permitir como regla general un sólo turno a favor y un sólo turno en contra. En los debates generales es donde resulta más visible la evolución desde el debate entre Diputados al debate entre grupos, ya que son éstos los que poseen los turnos de intervención. El debate siempre se rige por una regla de simetría.

Concluidos los debates se procede a la votación y mediante ella se adoptan los acuerdos parlamentarios. Para adoptar acuerdos es preciso la existencia de un quórum de asistencia, “para adoptar acuerdos, las Cámaras deben estar reunidas reglamentariamente y con asistencia de la mayoría de sus miembros” (79.1 CE) “Los acuerdos para ser válidos, deberán ser aprobados por la mayoría de los miembros presentes, sin perjuicio de las mayorías especiales” (CE 79.2). Se establece por tanto, como criterio general la adopción de acuerdos mediante la mayoría simple, sólo cuando esté expresamente establecido en la Constitución o en el Reglamento Parlamentario se podrán requerir otras mayorías.

Las votaciones pueden ser: por asentimiento, ordinaria, pública por llamamiento (investidura, moción de censura y cuestión de confianza) o secreta. Tras la votación se suele usar el derecho a la explicación de voto.

4. La publicidad de los trabajos parlamentarios.

Trasparencia y publicidad = Regla de oro de los Parlamentos. Los debates y votos de los representantes del pueblo no deben ser reservados.

La forma de dar publicidad tanto a los acuerdos de las Cámaras como a sus deliberaciones ha sido la existencia de boletines oficiales y diarios de sesiones; hoy existe también la emisión de sesiones en directo por medio de un canal parlamentario accesible en internet.

La Constitución remite a los Reglamentos Parlamentarios la determinación de supuestos en que una sesión del Pleno no sea pública (cuestiones de decoro de la Cámara, suspensión de alguno de sus miembros) e indica que cada Cámara puede declarar no pública una sesión por mayoría absoluta (art. 80 CE). A las sesiones de las comisiones sólo pueden asistir los medios de comunicación social.