

DR 29 31

Hola, buenas noches. Un viernes más comenzamos aquí, Revista de Derecho, un programa dirigido a los estudiantes de derecho y a todas aquellas personas que están interesadas en estos temas. Cincuenta y cinco minutos de radio de la Facultad de Derecho de la UNED dedicados al análisis, el comentario y la actualidad del mundo jurídico.

Hoy Revista de Derecho se va a centrar en dos asignaturas, Derecho Político e Historia del Derecho Español. En primer lugar, Derecho Político. Tres temas van a ocupar este tiempo.

Antonio Torres del Moral nos hablará del Estado de las Autonomías. Después trataremos el Estatuto de los Parlamentarios de las Cortes Generales, lo hará Yolanda Gómez. Y Cayetano Núñez nos hablará de los orígenes del constitucionalismo.

Y en Historia del Derecho Español se darán orientaciones para los exámenes de cara a las primeras pruebas presenciales. Con nosotros estará el equipo docente de Historia del Derecho. Comenzamos con la parte que corresponde a Derecho Político.

Como ya hemos dicho, se va a tratar la Organización Territorial del Poder, el Estado de las Autonomías. Antonio Torres del Moral. De entre las opciones políticas fundamentales de la Constitución Española vigente, ¿acaso ninguna tan definitoria del cambio político como la de la Organización Territorial del Poder? El Estado de las Autonomías.

Difícil envite de los constituyentes en un problema en el que todavía hay puestas más vísceras que razón, más pasado que futuro, más culto a los muertos que preocupación por los problemas de los españoles de hoy y de mañana, más palabras que hechos, más ideología emotiva y encubridora que racionalidad pragmática. Personalmente no me importan gran cosa las palabras, aunque como estudioso de la política no desconozco que ésta, la política, es ante todo lenguaje. Bien lo saben ideólogos y mitineros.

Que a estas alturas haya personas que se estremezcan de emoción al afirmar que son una nación o una patria me parece anacrónico. Viceversa, cuando oigo pronunciar la palabra España de modo posesivo y con la boca llena de sílabas, dudo de hallarme ante un conciudadano de mi época. Nada digamos cuando la logomaquia lleva la sangre al río a causa de la denominación, reino, país, región, de una comunidad autónoma.

Y lo mismo sucede con las expresiones de federalismo y de estado federal, suscitan pasiones. Federalismo ya, federalismo jamás. Parece más razonable suspender las emociones ante las palabras y por más razonable seguramente más utópico.

De ahí el interés de esa otra expresión que hemos acuñado durante la transición política, estado autonómico. Acaso por no ser ni esto ni aquello, dicha locución sea más aceptable por aquellos y por estos. No era fácil la apuesta de los constituyentes y sin embargo era necesaria.

La historia pesa lo suyo. En esto, como en otras cosas, también ha padecido nuestro país una fatídica ley del péndulo que lo hizo pasar del centralismo fernandino e isabelino a la experiencia federal de la primera república. De aquí de nuevo al centralismo restauracionista y primorriberista, aunque hubo algunos tímidos intentos de centralizadores.

Se pasó después al regionalismo de la segunda república y otra vez al centralismo unitarista acentuado del régimen de Franco Bahamonde. Ahora tocaba el turno al regionalismo y así ha sido. Lo contrario hubiera sido incoherente con la idea de cambio que presidió a las constituyentes.

La tensión dialéctica entre la legalidad, residente en las fuerzas e instituciones provenientes del régimen anterior, y la legitimidad emergente del exilio y de la clandestinidad, impedía toda salida política a la transición que no fuera monárquica, democrática y autonómica. Lo demás era discutible, pero esto no. Se podía quizá alumbrar un modelo autonómico u otro, pero no cabía la repetición del centralismo.

El estado autonómico es una manifestación del pluralismo español. El pluralismo autonómico es de base geohistórica y política en muchos casos. A ello se añade a veces el factor cultural y en otras ocasiones también el lingüístico.

Y el problema se complica aún más con el factor económico, nunca ausente de los procesos políticos, por no hablar de las razones de oportunismo personal o partidista de esta o aquella operación autonómica. Por lo demás, los árboles de la regionalización no nos dejan ver el bosque del régimen autonómico total, que incluye también a las provincias y a los municipios, y las autonomías municipal y provincial deben conjugarse con la regional de manera que no se obstaculicen entre sí, sino que se potencien. El intento es por consiguiente muy serio y en él hay mucho en juego, puesto que de salir mal acabaría desacreditándose el modelo de estado autonómico después de haber asistido al desprestigio del centralismo.

Y en este terreno tan serio parece recomendable no empeñarse en librar la batalla de las palabras, que siempre la pierden todos, aunque parezca ganarla alguno de momento, porque el enrarecimiento del lenguaje es pasto de demagogos. Como tampoco es recomendable ir al remolque de la historia cediendo hoy en aquello que ayer parecía innegociable, parecía pero no lo era, acaso por primera vez hay que anteponer la reflexión a la acción, el proyecto a la realización. Y lo que afecta a todos por todos debe ser hecho, hay que negociar, hay que pactar, hay que somar, no dividir.

De este pacto de estado no debe ser excluido nadie salvo quien se excluya a sí mismo. La generalización de las preautonomías fue un error, como mal se han hecho muchas otras cosas. El título octavo de la constitución no es técnicamente irreprochable, ni lo son tampoco los primeros estatutos de autonomía, algunos de cuyos preceptos han planteado y plantean colisiones con la constitución que sólo la paciente labor de interpretación del tribunal constitucional está empezando a encarrilar.

Ahora lo que hay que hacer es cumplir la constitución y los estatutos en armonía jerárquica, como enseña el alto tribunal, y no utilizarlos en el regateo político. Por el contrario, dar marcha atrás sería un error aún mayor que los cometidos hasta ahora y de imprevisibles consecuencias. Y encararse con el problema es atender no sólo ni primariamente a las grandes palabras como solidaridad, igualdad o libertad, sino hacer la casa de abajo arriba, comenzando por los intereses, que son los que siempre están a la base de todo fenómeno político.

El expresidente Garay Coetxea habló en cierta ocasión de España como unidad de mercado y de comunicaciones. A mí me parece un excelente punto de partida para sentarse a la mesa de la negociación. España seguramente es mucho más, pero aunque sólo fuera eso en principio, a partir de ahí comienzan a encajar todas las demás piezas, pues en la economía actual las fuerzas, los sectores y las regiones económicas son tan interdependientes que esa unidad de mercado lleva necesariamente a la solidaridad y a la cooperación, aunque sólo sea para poder subsistir en un mercado mundial selvático.

Como también lleva a la libertad de mercancías, de personas y de ideas. Y de aquí, ciertamente, a todo lo demás que sea necesario para el establecimiento de un estado que garantice esa unidad de mercado. Pero aquellas solidaridad, cooperación y libertad, etcétera, quedarían huecas, vacías, si no logran asentarse en una sólida estructura de intereses sociales, persuadida de la utilidad de un equilibrio entre los factores unitarios y los autonómicos.

Lo demás son palabras. No hay que tener prisa, hay que saber esperar, pero no cruzados de brazos ni liberando estériles escaramuzas nominalistas. El actual presidente de gobierno habló en cierta ocasión, cuando aún no lo era, de veinte años para la construcción del estado de las autonomías.

El plazo hizo sonreír a algunos de puro dilatado que parecía, pero se va cumpliendo día a día. Desde entonces para acá, sólo han pasado siete años, pero la verdad es que ya únicamente quedan trece. Gracias a Antonio Torres del Moral por sus palabras.

La profesora de Derecho Político Yolanda Gómez nos habla ahora del Estatuto de los Parlamentarios de las Cortes Generales. Yolanda Gómez. Queremos, en el comentario de hoy, referirnos a los usos y normas que configuran el llamado Estatuto de los Parlamentarios, pero además limitándonos exclusivamente a los parlamentarios de las Cortes Generales.

Dejamos voluntariamente aparte de estas breves notas lo relativo a los parlamentarios autonómicos en aras de la brevedad y concreción que nos es exigida en este medio. Siguiendo la clasificación de Fridich, dentro de las cuatro formas de expresión del derecho escrito, y junto a leyes, ordenanzas y contratos, se encuentran los estatutos, caracterizados por recoger un conjunto de normas de diverso carácter que son aplicables a un colectivo concreto, elaboradas con la intervención de ese mismo colectivo y destinadas a regular su función. Por otra parte, como parlamentario, podemos definir a aquella persona que posee la condición de representante formal de un pueblo en el marco del Parlamento, en el caso que comentamos en las Cortes Generales Españolas.

La Constitución Española de 1978 prevé que la actividad parlamentaria en su conjunto quede regulada mediante los llamados reglamentos parlamentarios, de los que expresamente se habla en el artículo 72, apartado 1, de nuestro texto fundamental. Igualmente, el apartado 2 del mismo artículo 72 determina la creación de un tercer reglamento, además del reglamento del Congreso y del Senado, como es el reglamento de las Cortes Generales. Los reglamentos de las Cámaras han regulado expresamente la actividad de los parlamentarios y, por su parte, el actual Proyecto de Ley Orgánica de Régimen Electoral General regula, siguiendo el mandato constitucional contenido en el artículo 71, las causas de ineligibilidad e incompatibilidad, entre otros, de diputados y senadores.

Veamos, con ayuda de unas y otras normas y con todas las cautelas que nos merece el uso de un proyecto de ley, la configuración básica que presenta el Estatuto de los Parlamentarios de las Cortes Generales. Utilizaremos una estructura temática que puede facilitarnos la tarea expositiva que pretendemos. En primer lugar, destacan como características propias de la actividad parlamentaria dos conceptos conocidos y, al mismo tiempo, discutidos, ineligibilidad e incompatibilidad.

La ineligibilidad es la imposibilidad de ser elegido como diputado o senador. Realmente, la ineligibilidad imposibilita para ser candidato. De tal manera que el Proyecto de Ley de Régimen Electoral General afirma, en su artículo 7, que la calificación de ineligible procederá respecto de quienes incurran en alguna de las causas mencionadas en el artículo 6 del mismo proyecto de ley, desde el día de la presentación de su candidatura o en cualquier momento posterior hasta la celebración de las elecciones.

Las causas, en general, que determinan la ineligibilidad de un candidato suelen versar sobre la falta de condiciones para disfrutar del derecho de sufragio pasivo o sobre el ejercicio de determinadas profesiones o cargos. Así, entre los primeros casos citados encontraríamos a los condenados por sentencia firme y, en el segundo supuesto, a las personas que ejercen como magistrados, jueces, fiscales, etcétera. Por otra parte, el artículo 71 de la Constitución y el artículo 154 del Proyecto de Ley Orgánica de Régimen Electoral General tratan sobre la incompatibilidad.

Ineligibilidad e incompatibilidad reciben frecuentemente un tratamiento conjunto, aunque no son, ni mucho menos, la misma cosa. Por incompatibilidad hay que entender la prohibición al parlamentario del ejercicio de otras actividades y supone que éste deberá optar entre aquella función o su actividad como tal parlamentario. La Constitución española, en su artículo 71 ya citado, siguiendo la tónica general que hemos señalado, regula conjuntamente las causas de ineligibilidad e incompatibilidad y, aunque se remite para su desarrollo a la ley electoral, señala que, en todo caso, ambas afectarán a los componentes del Tribunal Constitucional, a los altos cargos de la Administración del Estado, excepto a los miembros del Gobierno, al defensor del pueblo, a magistrados, jueces y a los fiscales en activo, a los militares profesionales, a los miembros de las Fuerzas Armadas, cuerpos de seguridad y policía en activo y a los miembros de las juntas electorales.

Sobre esta base, el proyecto de ley orgánica del régimen electoral general ha desarrollado, como ya hemos dicho en su artículo 7, las causas de ineligibilidad para las elecciones por sufragio universal directo, mientras que el artículo 54 del mismo proyecto de ley, después de afirmar que las causas de ineligibilidad mencionadas en el artículo 7 lo son también de incompatibilidad, enuncia una nueva relación de cargos que son igualmente incompatibles y entre los que podríamos citar sin carácter exhaustivo los siguientes. El gobernador y subgobernador del Banco de España, el presidente del Tribunal de Defensa de la Competencia, el presidente, consejeros y secretario general del Consejo de Seguridad Nuclear y los miembros del Gabinete de la Presidencia del Gobierno. Igualmente, nadie podrá ser miembro de las dos cámaras simultáneamente, ni acumular el acta de una asamblea de comunidad autónoma con la de diputado al Congreso, aunque sí es posible en el Senado.

El cargo de diputado y senador es incompatible, además, con el ejercicio de la función pública y con el desempeño de cualquier otro puesto que figure al servicio o en los presupuestos de los órganos constitucionales, de las administraciones públicas, sus organismos y entes públicos, empresas con participación pública directa o indirecta o cualquier actividad por cuenta directa o indirecta de los mismos. En suma, los afectados por alguna de las causas de ineligibilidad deberán renunciar previamente a la presentación de su candidatura al cargo que origine dicha ineligibilidad y, en el caso de sentencia firme, es imposible tal candidatura. Mientras que, respecto a la incompatibilidad, supone que ningún parlamentario podrá afectar cargo alguno declarado como incompatible, ni podrá tampoco recuperar el cargo del que dimitiera para presentarse a las elecciones.

Verificada la incompatibilidad, la propia Cámara solicitará al interesado que opte por una u otra actividad. Por otra parte, y bajo la denominación común de derechos de los parlamentarios, el reglamento del Congreso de los Diputados y, de forma análoga, del Senado, regulan los siguientes aspectos de la actividad parlamentaria. El derecho de voto.

Diputados y senadores tienen derecho de voto, así como el derecho a ejercer las funciones y facultades que son propias de su cargo. Sólo el reglamento del Congreso reconoce expresamente el derecho de los diputados a formar parte al menos de una comisión, con lo que cada diputado tendrá, de hecho, una participación activa en los trabajos parlamentarios. También, como derechos de los parlamentarios, debemos mencionar los de carácter económico.

Así, tendrán derecho a una remuneración que se ajustará a las normas de tributaciones general, que será fijada anualmente por cada Cámara, atendiendo a su propio presupuesto. Igualmente, tendrán derecho los parlamentarios a que, con cargo a los presupuestos de la Cámara a la que pertenezcan, se paguen las cotizaciones a la Seguridad Social o mutualidades, cuando así corresponda. Junto a los derechos, pero con diferente carácter, encontramos también reguladas en los reglamentos parlamentarios las llamadas prerrogativas de diputados y senadores, que básicamente son inviolabilidad, inmunidad y fuero especial.

Veamos, aunque sea brevemente, en qué consiste cada una de ellas. La inviolabilidad, por un lado, protege a los parlamentarios por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones, aun después de haber cesado en su mandato, según establece el artículo 10 del Reglamento del Congreso y el artículo 21 del Reglamento del Senado. La inmunidad, por su parte, protege al parlamentario durante el tiempo de su mandato, penalmente, y no puede ser detenido, sino en caso de flagrante delito.

Tampoco podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara. Esta petición previa, denominada suplicatorio, puede ser otorgada o denegada por la Cámara, una vez estudiado el caso concreto, entendiéndose denegada cuando la Cámara no se manifieste en el plazo de 60 días naturales desde la petición. Respecto a si el parlamentario sigue siéndolo, aun después de concedido un suplicatorio contra él, el Reglamento del Congreso de los Diputados afirma, en su artículo 21, apartado 2, que la condición de diputado se suspenderá cuando, otorgado un suplicatorio, el diputado se encuentre en situación de prisión preventiva debidamente tramitada.

Por su parte, el Reglamento del Senado, en su artículo 22, establece que la Cámara, una vez firme el procesamiento, estudiará la posibilidad de suspensión temporal en la condición de senador. Como podemos comprobar, el Senado se reserva un mayor margen de decisión en este punto respecto a los parlamentarios de su Cámara. De la concesión o no del suplicatorio contra un diputado o senador votada en el pleno de la Cámara a la que pertenezca el parlamentario, se dará traslado a la autoridad competente que la hubiera solicitado, sin perjuicio de la presunción de denegación reconocida en ambos reglamentos, si, transcurridos 60 días naturales desde la solicitud, la Cámara no hubiera resuelto nada al respecto, tal y como ya antes hemos indicado.

Y, en tercer lugar, el fuero especial supone que las causas en materia criminal contra un parlamentario se siguen en la Sala Segunda del Tribunal Supremo directamente. Pero, después de lo dicho, y como no podía ser menos, los reglamentos parlamentarios también regulan los deberes de diputados y senadores. Unos y otros están obligados a asistir a las sesiones del pleno y a las de las comisiones de las que formen parte, y el artículo 23 del reglamento del Senado establece expresamente que la ausencia de los senadores no justificada podrá determinar que sean privados de su asignación económica.

Están igualmente obligados al secreto en todos aquellos asuntos y materias que tengan tal carácter dentro de la Cámara a la que pertenezcan, así como a guardar las normas de cortesía parlamentaria y a la conducta que reglamentariamente se les exige. Diputados y senadores están también obligados a realizar una declaración notarial de bienes patrimoniales y de aquellas actividades que puedan proporcionarles ingresos económicos al tomar posesión de su cargo, teniéndola a disposición de la Comisión del Estatuto de los Diputados, los miembros del Congreso y a disposición de la Comisión de Encuesta, los senadores. Por último, quisiéramos mencionar dentro del Estatuto de los Parlamentarios de las Cortes Generales que hemos pretendido dibujar tres supuestos específicos en la actividad parlamentaria, como son la

adquisición, la suspensión y la pérdida de la condición de parlamentario.

Para que un candidato electo pueda adquirir la condición plena de parlamentario es necesario que cumpla determinados requisitos, sin los cuales no puede decirse que tenga plenamente tal condición. Tanto diputados como senadores deben presentar en su respectiva Cámara la correspondiente credencial de la Administración electoral. Los diputados deberán, además, en este primer momento cumplimentar su declaración a efectos de determinar la existencia o no de causa de incompatibilidad.

Mientras que la situación de los senadores será examinada por la Comisión de Incompatibilidades del Senado, que emitirá un informe sobre cada senador. Igualmente, diputados y senadores están obligados a prestar la promesa o juramento a la Constitución. El reglamento del Congreso a este respecto determina que, si transcurre en tres sesiones plenarias sin que el diputado electo haya realizado la promesa o juramento a la Constitución, no tendrá derechos ni prerrogativas hasta que dicho requisito se haya cumplido.

Por su parte, los senadores podrán prestar la promesa o acatamiento a la Constitución hasta en un plazo de tres meses siguientes a la presentación de su credencial, cuando media enfermedad o imposibilidad física. En caso contrario, lo harán en el acto de Constitución definitiva. Tampoco los senadores adquieren su condición plena de parlamentario sin prestar la promesa o juramento debido a la Constitución y no tendrán, al igual que los diputados, derechos económicos ni podrán participar en el ejercicio de las funciones propias de su Cámara.

Por otro lado, el reglamento del Congreso y el reglamento del Senado regulan las causas de suspensión y de pérdida de la condición de parlamentario. Así, el artículo 21 del reglamento del Congreso establece que procederá la suspensión de los derechos y deberes de un diputado por aplicación de las normas disciplinarias parlamentarias cuando el diputado se encuentre en situación de prisión preventiva, cuando la suspensión se establezca en una sentencia condenatoria o cuando el incumplimiento de ella impida al parlamentario el ejercicio de dicha función. Respecto a la pérdida de la condición de parlamentario, el artículo 22 del reglamento del Congreso y el artículo 18 del reglamento del Senado regulan las causas por las que un diputado o senador puede perder su condición de parlamentario.

Entre las causas que pueden motivar dicha pérdida se encuentran la renuncia, la extinción del mandato, el fallecimiento o la decisión judicial firme que anule la proclamación del candidato. Hemos querido, con lo dicho hasta aquí, señalar los aspectos más significativos que rodean la actividad parlamentaria, ciñéndonos, como ya dijimos al principio, a los parlamentarios de las Cortes Generales. Diputados y senadores tienen en sus estatutos el marco dentro del que deben desarrollar su función.

Hasta aquí la intervención de la profesora Yolanda Gómez. Antes de pasar a otro tema vamos a dejar unos minutos para las noticias. Este es ya nuestro boletín informativo.