

DR 29 519

Bueno, uno de los grandes temas de esta segunda parte del programa es el Derecho Parlamentario. Se le dedican varias lecciones en las unidades didácticas de este curso de Derecho Político I. Sobre el Derecho Parlamentario a continuación nos va a hablar el profesor don Antonio Torres del Moral, Catedrático de Derecho Constitucional, como saben ustedes ya por otras sesiones, Director del Departamento de Derecho Constitucional, y finalmente pues yo trataré también de decir alguna cosa sobre el particular. Buenas noches.

Buenas noches. El problema del Parlamento, en cierto modo puede entenderse que es el problema del Derecho Constitucional. El régimen constitucional surge cuando al Estado absoluto le sucede, en Inglaterra a finales del XVII, en Francia a finales del XVIII, un régimen distinto, el nuevo régimen que pretende ser por lo menos parlamentario, aunque no democrático todavía.

Puede entenderse que es un sistema parlamentario oligárquico. Pero ahí tenemos un nuevo órgano de poder, de poder efectivo, que es el Parlamento, que antes no era órgano de poder sino meramente colaborador, que emerge frente al poder establecido, que es el del monarca, que era poder absoluto. La diferencia del nuevo régimen respecto del anterior se cifra básicamente en esto, en la emergencia de ese Parlamento que recaba para sí poder, que recaba para sí un ámbito de funcionamiento, frente a quien antes había decidido sobre vida y hacienda.

El Parlamento tiene tres tipos de exigencias en esta primera hora del nuevo régimen, que son basados fundamentalmente en la idea de división de poderes. Esos tres tipos de exigencias son, en primer lugar, una autonomía interna como Cámara, como colectivo, como representación de la nación, aunque no sea una representación democrática todavía, una autonomía para sus miembros individuales en el ejercicio de sus funciones y una exclusividad en el ejercicio de la función legislativa. Todo ello basado fundamentalmente en el principio de división de poderes, pero con distinto alcance cada una de estas vertientes.

Vamos a referirnos a la primera de momento, que es la exigencia del reconocimiento por parte del ordenamiento jurídico, por parte de la Corona, vamos, de una autonomía de la Cámara para dotarse a sí misma de su organización y funcionamiento que estime como idóneos. Es decir, lo que ha venido denominándose autonomía, autonormatividad de la Cámara o autonomía reglamentaria de la Cámara. Pero no solamente reclamaba el derecho o la competencia en exclusiva de dotarse del propio reglamento, sino que se reivindicaba desde el principio un señorío sobre ese reglamento, en el sentido de que la Cámara era dueña del reglamento y no estaba sometida al propio reglamento de que ella se había dotado.

Tiene su explicación esta reivindicación en el momento inicial del nuevo régimen, por cuanto que si a pesar de la división de poderes o a pesar del reconocimiento de la función o de la potestad legislativa a la Cámara, era el monarca o el poder ejecutivo que recibía en el monarca

quien podía dotar a la Cámara de un reglamento y quien podía determinar el orden del día de sus sesiones, entonces realmente el Parlamento no era un poder independiente, no era un poder separado del poder ejecutivo. Y si finalmente el Rey podía intervenir en ese funcionamiento de la Cámara, podía asistir a sus reuniones, podía participar en las deliberaciones, etc., pues tampoco. De manera que tiene, como digo, en esa primera hora la explicación y la justificación suficiente.

Cosa distinta es que se repita por el peso de la historia o por la inercia en la actualidad, cuando los regímenes demoliberales son estados sociales y democráticos de derecho, se repitan en la actualidad esos dogmas del señorío de la Cámara sobre su propio reglamento. Por lo pronto, en un estado democrático de derecho, en un estado de derecho, el reglamento de la Cámara se integra en el ordenamiento jurídico, porque es una norma importantísima, es una norma en la que se marcan las reglas del juego del pluralismo que debe existir en el seno de la Cámara. Se marcan las reglas del juego y las garantías de la minoría frente a la mayoría.

Y por lo tanto es una norma interpuesta entre la Constitución y el resto del ordenamiento y que muchas veces da vida en la realidad, en la práctica parlamentaria, a muchos preceptos constitucionales. Incluso otras veces, algunos preceptos constitucionales han nacido hacia el mundo del derecho a través de la práctica parlamentaria, a través de las normas reglamentarias. Por eso en la actualidad, y sobre todo en España, el reglamento parlamentario es controlable por el Tribunal Constitucional, es decir, no es permisible que un reglamento parlamentario tenga, por mucha autonomía de la Cámara que se quiera decir, que tenga, como digo, preceptos que contradigan a la Constitución.

Y no solamente es controlable por su posible inconstitucionalidad en la sede del Tribunal Constitucional, sino que también los actos internos del Parlamento son controlables por el Tribunal Constitucional en cuanto que puedan afectar a los derechos fundamentales de terceras personas. Piénsese, por ejemplo, en la denegación de un suplicatorio por la Cámara, que naturalmente es un acto controlable porque hay otra parte, la otra parte del pleito con arreglo al cual se ha dirigido el suplicatorio a la Cámara, que puede ver vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva por parte de jueces y tribunales si el Parlamento deniega arbitrariamente ese suplicatorio. Por lo tanto, el funcionamiento interno de la Cámara ha dejado de ser soberano para pasar a ser una función perfectamente constituida, perfectamente controlable e integrada en el seno del ordenamiento jurídico.

Todavía en algunos manuales de derecho constitucional, cuando se expone el régimen inglés, se dice que uno de los principios fundamentales en los que se basa es la soberanía del Parlamento. Bueno, esto en un Estado democrático de derecho no puede sostenerse. Soberano es el pueblo, soberana es la nación y nunca un órgano que lo único que hace es ejercer las competencias derivadas de esa soberanía cuyo titular, como digo, es el pueblo.

Muchas gracias, profesor Torres del Moral. Bueno, siguiendo con este mismo tema del derecho parlamentario, un importante aspecto del mismo es la autonomía, o una vertiente de la

autonomía del Parlamento es la que se manifiesta en la regulación de los derechos, privilegios, garantías, etc., que rodean la función del parlamentario individual, lo que se ha denominado el Estatuto de los Parlamentarios. En el Estatuto de los Parlamentarios se recogen una serie de normas, algunas de las cuales, como acabo de decir, son las garantías o derechos, pero también otros aspectos, como puede ser, por ejemplo, la adquisición de la condición de parlamentario de pleno derecho, o la suspensión e incluso la pérdida de dicha condición.

Este conjunto de normas que denominamos Estatuto de los Parlamentarios, el estudio de estas normas es de máximo interés porque creo que componen una parte fundamental de las funciones que el Parlamento realiza. De todo él me voy a fijar en las llamadas garantías, fundamentalmente en la inviolabilidad y en la inmunidad, porque tienen gran trascendencia en el parlamentarismo actual. La inviolabilidad es una irresponsabilidad que garantiza la posibilidad de que el parlamentario se exprese con total libertad dentro del desenvolvimiento de las funciones propias, de las funciones parlamentarias.

Por lo tanto, se trata de una garantía que permite que el parlamentario pueda manifestarse libremente sobre todos los puntos que considere oportunos para desarrollar de esa manera su función parlamentaria. Este privilegio, sin embargo, eso seguramente es evidente, ha dado lugar frecuentemente a algunos abusos, sobre todo porque, de un tiempo a esta parte, es decir, actualmente el Parlamento es considerablemente distinto de lo que era en los orígenes. Seguramente es muy normal que entendamos que en los orígenes del Parlamento era necesario, absolutamente necesario, dotar al parlamentario de unas garantías, en este sentido de extender la libertad de expresión del parlamentario más allá de lo que era usual en aquella sociedad.

¿Por qué? Pues porque eran momentos en los que esas garantías no estaban ni siquiera reconocidas para todos los ciudadanos. Por lo tanto, la función que el parlamentario tenía que desarrollar dentro de la Cámara requería que efectivamente éste pudiera expresarse quizá con más libertad de lo que, como he dicho, era usual en aquella sociedad. Ahora bien, en el parlamentarismo actual la situación es distinta, sobre todo porque hoy la libertad de expresión es un derecho fundamental que alcanza a todos los ciudadanos.

Por lo tanto, esta inviolabilidad como facultad extraordinaria que se le otorga a un parlamentario, pues seguramente no va más allá de lo que la libertad de expresión en sí misma como derecho fundamental lleva implícita y que, digo, alcanza a todas las demás personas. Lo que me parece que es importante o en lo que debemos reparar al analizar este concepto de inviolabilidad es precisamente la necesidad que el parlamento tiene de ella. Es decir, la inviolabilidad alcanza al parlamentario, pero siempre dentro del ejercicio de sus funciones.

Por lo tanto, lo que se intenta garantizar es la libre formación de la voluntad de la Cámara. El parlamentario puede expresarse libremente, pero es para que la voluntad de la Cámara efectivamente se forme también con toda libertad. En consecuencia, todo aquello que no parezca necesario para la libre formación de la voluntad de la Cámara seguramente debería ser

excluido de esta garantía, debería ser excluida de la inviolabilidad.

En general, no todos los ordenamientos lo han entendido así. Algunos, sin embargo, sí lo han hecho. Por ejemplo, en Alemania se reconoce que los insultos y las palabras malsonantes no forman parte o no quedan dentro de la protección que ofrece la inviolabilidad.

Por lo tanto, se considera sencillamente que es un abuso de inviolabilidad que no corresponde a tutelar, que no corresponde tutelarlos por el ordenamiento. La inmunidad, sin embargo, es un concepto diferente. Siempre van unidos inviolabilidad e inmunidad, pero digo que es un concepto diferente.

Es una prerrogativa procesal y mediante ella el parlamentario no puede ser ni detenido ni procesado, salvo en caso de flagrante delito, por ejemplo, como dice el artículo 71 de la Constitución Española que reconoce ambas figuras, inviolabilidad e inmunidad. Por lo tanto, de lo que se trata en este caso es de que el parlamentario no sea separado de la Cámara arbitrariamente por una detención injusta y de esa manera separado de su trabajo parlamentario con el consiguiente perjuicio para el desenvolvimiento de su función dentro de la Cámara. Presenta la inmunidad, como lo hacía la propia inviolabilidad, presenta algunos problemas.

Por ejemplo, su ámbito temporal. La inviolabilidad, no lo dije antes, tiene carácter perpetuo en el sentido de que como realmente opera es impidiendo que nazca el injusto penal, por lo tanto acompaña a toda la vida del parlamentario, incluso después de que deje de serlo. La inmunidad, sin embargo, tiene un carácter temporal delimitado.

La Constitución Española, en este sentido, dice que durante el periodo de mandato los diputados y senadores tendrán inmunidad. Por lo tanto, se refiere ya a un periodo más concreto que es justamente el de su mandato. Entre nosotros y, como máximo, cuatro años que dura una legislatura.

Por supuesto, siempre hay que matizar las cosas. En este caso, suponiendo que el parlamentario en cuestión no sea miembro de la Diputación Permanente o que salga de nuevo elegido en las siguientes elecciones, con lo que continúa siendo parlamentario y, por lo tanto, se extiende ese periodo de mandato. Otros derechos que también forman parte del Estatuto de los Parlamentarios pueden ser, por ejemplo, la remuneración.

El artículo 71 de la Constitución Española, que antes cité, también reconoce el derecho de los parlamentarios a recibir una asignación económica por su trabajo. Terminamos aquí. Buenas noches.

Hasta otro día. Y, por último, interviene también la profesora de Derecho Político I, doña Pilar Mellado, que habla del derecho constitucional comparado y expone las diferencias y semejanzas que existen entre los regímenes de Alemania, Italia y Suiza. En primer lugar, son regímenes democráticos, ya que la idea de libertad y la limitación del poder presiden los tres

ordenamientos constitucionales que tratamos y reconocen y garantizan una extensa gama de derechos y libertades.

Además, en Italia, y fundamentalmente en Suiza, el principio democrático se manifiesta en las instituciones de democracia directa. Así, aunque el régimen italiano es fundamentalmente representativo, la Constitución recoge algunas instituciones de democracia directa como la Iniciativa Legislativa Popular y el referéndum abrogativo. Por su parte, en Suiza, los ciudadanos participan directamente en la vida política a través de tres instituciones como son el referéndum, originario y típico de este país alpino, que puede ser obligatorio o facultativo, legislativo o constitucional, y que puede darse tanto en la esfera federal como en la cantonal, la Iniciativa Legislativa Popular, también reconocida tanto a nivel cantonal como federal, si bien en este último sólo se admite en materia constitucional desde 1848, y la Lange Mainde, que es la institución de democracia pura por antonomasia y que se asemeja en cierta forma a las viejas reuniones medievales a concejo abierto y campana tañida de algunas zonas de Castilla.

Actualmente, la Lange Mainde, que sólo subsiste en algunos cantones de la Federación Helvética, es la reunión anual que tiene lugar al aire libre el último domingo de abril o el primero de mayo de todos los electores del cantón y que actúa a modo de asamblea legislativa y de gobierno. En segundo lugar, tanto Italia como Alemania y Suiza han asumido la forma de gobierno republicana. En tercer lugar, son regímenes pluralistas, ya que sus respectivas constituciones reconocen los diversos aspectos del pluralismo, esto es, el político, el social, el cultural, el lingüístico, el religioso y el territorial.

En cuarto lugar, Alemania y Suiza son estados federales. Como dijo Napoleón, Suiza es un estado federal por naturaleza. En sus 23 cantones se hablan cuatro lenguas reconocidas por la Constitución, conviven tres razas y coexisten católicos y protestantes de varias confesiones.

El artículo 3º de la Constitución Helvética declara que los cantones son soberanos, pero esta soberanía está limitada por la Constitución Federal y ejercen todos los poderes que no han sido delegados al Poder Federal. Pero el cuadro de poderes delegados actuales es tan amplio que prácticamente ya no puede hablarse de una soberanía de los cantones como hace la Constitución. Desde 1874 hasta nuestros días se han realizado numerosas reformas parciales de la Constitución Suiza, siendo muchas de ellas para aumentar las competencias legislativas de la Federación.

Sin embargo, este crecimiento continuo de competencia no se ha realizado en su mayor parte absorbiendo la esfera de acción de los cantones, sino asumiendo el Estado nuevas tareas en función de los adelantos de la técnica. Quizá la única materia en que la Federación ha absorbido la competencia de los cantones ha sido en el ámbito de la legislación penal y civil. Pero en contrapartida, la importancia de los cantones se ha ampliado en cierta forma en el campo ejecutivo.

En la actualidad, los cantones ejecutan todo el derecho federal. Por su parte, Alemania es también una federación con claras raíces históricas como Suiza. En consecuencia, el

federalismo consagrado en la Ley Fundamental de Bonn solo vino a sancionar un hecho que se mantuvo hasta la unificación alemana de 1871 y que subsistió tanto durante el Imperio Guillermino como durante la República de Weimar.

Así pues, no puede hablarse de un federalismo artificial impuesto a los constituyentes alemanes por las potencias ocupantes, puesto que además, en la situación de Alemania, la estructura federal en aquel momento parecía un buen camino para la reunificación de las dos Alemanias que muchos creían no muy lejana. Por lo que respecta a la naturaleza constitucional de los estados miembros o Lander, el Tribunal Constitucional Federal Alemán ha señalado que los Lander, en tanto que miembros de la Federación, son estados dotados de poder supremo propio y no delegado por la Federación. No se trata, pues, de entidades autónomas o simplemente administrativas provistas de más o menos poder de autodeterminación.

Por el contrario, los estados alemanes poseen poder político originario que fundamenta su capacidad constituyente, si bien la Constitución les impone algunas limitaciones a dicha capacidad. Desde la promulgación de la Ley Fundamental de Bonn, las estructuras federales han evolucionado. Una serie de revisiones constitucionales han ampliado la lista de los poderes de la Federación y han restringido la de los Lander.

Así, de un federalismo que se basaba en el respeto a los particularismos locales, se ha pasado, en palabras de Konrad Hesse, a un estado federal unitario, es decir, a un sistema federal que tiende a la uniformidad. Por el contrario, Italia no es un estado federal, como lo es Alemania o Suiza, sino un caso típico de estado regional que además reúne todos los requisitos histórico-políticos que lo justifican. El disorgimento es el punto de referencia comúnmente admitido para situar los antecedentes del regionalismo italiano actual.

Pues bien, los principios que inspiran el ordenamiento regional en Italia son, principalmente, los siguientes. En primer lugar, la República es una e indivisible. En segundo lugar, el Estado es fuente de los poderes de la Región.

En tercer lugar, la Región es una entidad territorial dotada de autonomía política y financiera. En cuarto lugar, las Regiones vienen taxativamente enumeradas en la Constitución sin perjuicio de posibles cambios ulteriores. Y, por último, las relaciones del Estado con las Regiones y de éstas entre sí han de estar presididas por la idea de coordinación, en congruencia con el principio de unidad.

Bien, consecuencia directa del principio federal en Alemania y en Suiza y del principio regional en Italia es el hecho de que los Parlamentos de estos tres Estados sean bicamerales. Una Cámara representa a la Nación, a la población, y la otra a los entes territoriales, ya sean Lander, Cantones o Regiones, respectivamente. El Parlamento alemán está integrado por el Bundestag, o Dieta Federal, que representa al conjunto de la Nación alemana, y el Bundesrat, o Consejo Federal, que representa a los Lander.

El Bundestag está compuesto por 496 diputados elegidos por sufragio universal, libre, igual,

directo y secreto de todos los ciudadanos alemanes mayores de edad, mediante un sistema mixto que recibe el nombre de elección proporcional personalizada. El Bundestag tiene constitucionalmente atribuidas, entre otras, las siguientes funciones. Elige al Canciller Federal y le exige responsabilidad política mediante los mecanismos de la moción de censura constructiva y la cuestión de confianza.

Por su parte, el Bundesrat tiene también un mandato de cuatro años. Esta Cámara se compone de 45 representantes de los gobiernos de los Lander, en proporción al número de habitantes, si bien cada LAN está representado con un mínimo de tres consejeros federales. Sus miembros son elegidos no por los ciudadanos directamente, sino por los gobiernos de los Estados federados, que tienen, además, poder para revocarlos.

El Bundesrat no sólo ejerce un control eficaz sobre la legislación federal y puede oponer su veto para obligar al Bundestag a aprobar una ley por mayoría cualificada, sino que también sustituye al Bundestag excluyéndole de su función legislativa cuando el Presidente de la República declara el Estado de necesidad legislativa. Por otra parte, con el nombre de Asamblea Federal, se designa el Parlamento de la Federación Suiza. El Consejo Nacional y el Consejo de los Estados son las dos Cámaras que lo integran.

El Consejo Nacional representa al pueblo suizo, y se compone de 200 diputados elegidos por un periodo de cuatro años en proporción a la población de cada cantón, si bien a cada uno de ellos le corresponde al menos un escaño. Por su parte, el Consejo de los Estados representa a los cantones en su individualidad y se compone de dos diputados por cantón y uno por cada semicantón. A la Asamblea Federal le corresponden numerosas competencias, entre las que destaca, junto a la legislativa, la elección del Consejo Federal o Colegio de Siete Miembros, al cual le atribuye la Constitución helvética el poder ejecutivo.

Por último, el Parlamento italiano está formado también por dos Cámaras, la Cámara de Diputados y el Senado. La Cámara de Diputados está compuesta por 630 miembros elegidos por sufragio universal y directo mediante un sistema de representación proporcional. Por su parte, el Senado de la República se compone de 315 senadores elegidos sobre una base regional mediante un procedimiento mixto potencialmente mayoritario y un número variable de senadores y vitalicios.

Frente al bicameralismo desigual de la República Federal de Alemania, las Cámaras italianas y suizas son iguales en funciones. Bien, en quinto lugar, mientras que la República Federal de Alemania y la República italiana son regímenes parlamentarios, Suiza es un régimen directorial. Como es sabido, el régimen parlamentario entraña la existencia de un ejecutivo dualista.

Es decir, la jefatura del Estado y la jefatura del Gobierno se confían a titulares distintos. Además, el Gobierno es políticamente responsable ante el Parlamento. En Alemania, sólo ante el Bundestag.

En Italia, ante ambas Cámaras. Y puede, en contrapartida, disolverlo. En Suiza, sin embargo, el

Consejo Federal no es políticamente responsable ante la Asamblea y tampoco puede disolverla.

Este sistema, en el que el poder ejecutivo está ejercido por un colegio cuyos miembros proceden del Parlamento y no responden de departamentos ministeriales directamente, ya que todas las decisiones se toman colegiadamente, ha evolucionado, sin embargo, desde la Reforma Constitucional de 1914. La realidad, desde entonces, es que los miembros del Consejo Federal Suizo tienen efectivamente a su cargo la jefatura de los departamentos y existe un amplio catálogo de materias que ya no se resuelven colegiadamente. Por último, hay que señalar que tanto en Alemania como en Italia existe un órgano que controla la constitucionalidad de las leyes.

Este órgano es el Tribunal Constitucional de Clara Influencia Kelseniana. Además, el Tribunal Constitucional Alemán conoce de los recursos por violación de los derechos fundamentales. Por su parte, el Tribunal Federal Suizo, aunque no controla la constitucionalidad de las leyes, es un importante órgano de arbitraje federal que conoce no sólo de las reclamaciones por violaciones de los derechos fundamentales, sino también de los conflictos de competencias entre los cantones y la federación y los cantones, al igual que lo hacen los tribunales constitucionales alemán e italiano.

Esto ha sido todo por este viernes en Revista de Derecho. La próxima vez que nos encontremos contigo, alumno de primer curso, será el 10 de mayo, última oportunidad para escuchar las orientaciones y explicaciones de los profesores de la sede central de la UNED. Subtítulos realizados por la comunidad de Amara.org El viernes que viene, 12 de abril, contaremos, como es habitual, con la presencia de los profesores, en esa ocasión de segundo curso, que durante 85 minutos desarrollarán diferentes temas relacionados con las asignaturas.

Hasta entonces, muchas gracias por tu atención y, como siempre, te dejamos con el informativo semanal de la UNED que presenta cada viernes Edith Checa. Buenas noches.