**DERECHO CONSTITUCIONAL**

**TEMA 7**

**LOS PRIVILEGIOS PARLAMENTARIOS COLECTIVOS. LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS. EL GOBIERNO INTERIOR DE LAS CÁMARAS. LOS PRIVILEGIOS PARLAMENTARIOS INDIVIDUALES: LA INVIOLABILIDAD PARLAMENTARIA; LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA.**

**LOS PRIVILEGIOS PARLAMENTARIOS COLECTIVOS.**

Los privilegios parlamentarios o, en denominación hoy en día más extendida, *prerrogativas* parlamentarias, son garantías funcionales de los parlamentos, cuyo objetivo es garantizar la independencia del parlamento en el ejercicio de sus funciones.

Las prerrogativas pueden ser colectivas, cuando se predican de las cámaras parlamentarias, o individuales, cuando se predican de sus miembros.

Comenzando por el análisis de las prerrogativas colectivas, el artículo 72 de la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978 dispone lo siguiente:

“1. Las Cámaras establecen sus propios Reglamentos, aprueban autónomamente sus presupuestos y, de común acuerdo, regulan el Estatuto del Personal de las Cortes Generales. Los Reglamentos y su reforma serán sometidos a una votación final sobre su totalidad, que requerirá la mayoría absoluta.

2. Las Cámaras eligen sus respectivos Presidentes y los demás miembros de sus Mesas. Las sesiones conjuntas serán presididas por el Presidente del Congreso y se regirán por un Reglamento de las Cortes Generales aprobado por mayoría absoluta de cada Cámara.

3. 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 este precepto se desprenden las siguientes prerrogativas colectivas:

1. La autonomía reglamentaria, en virtud de la cual el Congreso de los Diputados y el Senado tienen la capacidad de elaborar las normas jurídicas que regulan su organización y funcionamiento, sin interferencia de ningún otro órgano constitucional, incluida la otra cámara.
2. La autonomía administrativa se plasma en la existencia de una específica administración parlamentaria que provee a las cámaras y sus miembros de los medios personales y materiales necesarios para el ejercicio de sus funciones, lo que se traduce a su vez en:
3. La autonomía de las Cortes Generales en las esferas patrimonial y de contratación.
4. La autonomía de las Cortes Generales ante los tribunales, disponiendo el artículo 551.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1 de julio de 1985 que “la representación y defensa de las Cortes Generales, del Congreso de los Diputados, del Senado, de la Junta Electoral Central y de los órganos e instituciones vinculados o dependientes de aquéllas corresponderá a los letrados de las Cortes Generales integrados en las secretarías generales respectivas”.
5. La autonomía de los medios personales de las Cortes Generales, sujetos al estatuto del personal de las Cortes Generales, aprobado en reunión conjunta de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 27 de marzo de 2006.
6. La autonomía presupuestaria, que implica la aprobación autónoma de sus presupuestos, los cuales constituyen una sección independiente en los Presupuestos Generales del Estado, sin que el Gobierno, que tiene el monopolio de la iniciativa presupuestaria, pueda intervenir en esta materia.
7. La autonomía de gobierno, por la que cada cámara elige sus respectivos órganos de administración y gobierno.

Como garantía constitucional de estos privilegios, el artículo 66.3 de la Constitución dispone que “las Cortes Generales sin inviolables”.

**LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS.**

Los reglamentos parlamentarios son la expresión de la autonomía parlamentaria de las cámaras, y aunque algunos preceptos de la Constitución encomiendan a los reglamentos de las cámaras la regulación de ciertas materias, como hace el artículo 79.2 con la elección de personas o el artículo 87.1 con la iniciativa legislativa, no se trata de un *numerus clausus*, ya que son las propias cámaras las que deciden qué cuestiones es necesario o pertinente que regule el reglamento para la organización y el buen funcionamiento de cada cámara.

Por ello, los reglamentos regulan en detalle los procedimientos legislativos, los mecanismos de control del Gobierno, o la concreción de los derechos y deberes de Diputados y Senadores.

Los reglamentos parlamentarios presentan importantes peculiaridades en su elaboración y aprobación, ya que en ella no interviene ni el Gobierno ni la otra cámara, su aprobación requiere la mayoría absoluta de la cámara en votación de totalidad sobre el conjunto del reglamento, y no son sancionados ni promulgados por el Rey.

Aunque no son leyes en sentido formal, el Tribunal Constitucional considera que son normas una norma primarias directamente vinculadas a la Constitución y deben ser asimilados a las leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley, y en consecuencia su control no se sustancia ante la jurisdicción contenciosa-administrativa, sino ante el Tribunal Constitucional, previendo el artículo 37 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de 3 de octubre de 1979 que pueden ser objeto de un procedimiento de declaración de inconstitucionalidad.

Actualmente rigen el Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982 y el texto refundido del Reglamento del Senado de 3 de mayo de 1994.

Junto a los reglamentos, presentan también importancia las resoluciones que las presidencias de las cámaras dicten en virtud de las facultades que les otorgan los propios reglamentos para interpretarlos en los casos de duda y suplirlos en los casos de omisión. Cuando en el ejercicio de esta función supletoria se propusiera dictar una resolución de carácter general, el Presidente deberá contar con el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces en el Congreso de los Diputados, o el de la Mesa de la Comisión de Reglamento, oída la Junta de Portavoces en el Senado. Estas resoluciones presidenciales, que evidentemente no tienen rango de ley, no pueden ser controladas por los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad, pero sí a través del recurso de amparo.

Además, el artículo 72.1 de la Constitución prevé la existencia de un Reglamento de las Cortes Generales que regulará la sesiones conjuntas de ambas cámaras, disponiendo el artículo 74.1 de la Constitución que “las Cámaras se reunirán en sesión conjunta para ejercer las competencias no legislativas que el Título II (relativo a la Corona) atribuye expresamente a las Cortes Generales”, como pueden ser la proclamación del Rey, el reconocimiento de su inhabilitación, la designación de la regencia cuando no hubiere persona a quien corresponda, la provisión a la Corona en la forma que más convenga a los intereses de España cuando se extingan todas las líneas llamadas a sucesión, o la autorización al Rey para declarar la guerra o hacer la paz.

Sin embargo, este Reglamento no ha sido todavía aprobado.

**EL GOBIERNO INTERIOR DE LAS CÁMARAS.**

El gobierno interior de cada una de las cámaras está confiado a tres órganos, a saber:

* 1. El Presidente, quien es elegido en la sesión constitutiva que se celebra al inicio de cada legislatura, en votación secreta y por mayoría absoluta; si ningún parlamentario la obtiene, se realiza una segunda votación entre los dos parlamentarios más votados en la primera.

El Presidente es la máxima autoridad de la cámara, y entre sus funciones destacan las siguientes:

1. Presidir el Pleno, la Mesa y la Junta de Portavoces.
2. Dirigir los debates del Pleno y mantener el orden de los mismos.
3. Ejercer la disciplina parlamentaria y hacer cumplir el reglamento, interpretándolo en los casos de duda y supliéndolo en los de omisión.
4. Además, conforme al artículo 99 de la Constitución, al Presidente del Congreso de los Diputados le corresponde transmitir al Pleno la propuesta de candidato a Presidente del Gobierno, refrendar el Real Decreto de nombramiento del candidato que obtenga la confianza de la cámara y refrendar el Real Decreto de disolución de las cámaras y convocatoria de nuevas elecciones cuando hayan transcurrido dos meses desde la primera votación de investidura sin que ningún candidato obtuviere la confianza del Congreso.
   1. La Mesa, que es el órgano rector colegiado de la cámara, y es también elegido en la sesión constitutiva en votación secreta pero con un sistema de voto limitado, con el propósito de permitir que las principales minorías estén presentes en la misma.

La Mesa del Congreso se compone del Presidente, cuatro Vicepresidentes y cuatro Secretarios, mientras que la del Senado la forman el Presidente, dos Vicepresidentes y cuatro Secretarios.

Entre las funciones de la Mesa destacan las siguientes:

1. Adoptar cuantas decisiones y medidas requieran la organización del trabajo y el régimen y gobierno interior de la cámara.
2. Elaborar el proyecto de presupuesto de la cámara, dirigir y controlar su ejecución y presentar ante el Pleno de la cámara, al final de cada ejercicio, un informe acerca de su cumplimiento.
3. Ordenar los gastos de la cámara.
4. Calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, y admitirlos o inadmitirlos a trámite.
5. Programar las líneas generales de actuación de la cámara.
6. Fijar el calendario de actividades del Pleno y de las comisiones.
   1. La Junta de Portavoces, que no aparece expresamente recogida en la Constitución, pero que es el órgano de gestión política de la cámara, a través del cual los grupos parlamentarios participan en la ordenación del trabajo de la cámara y donde se institucionaliza la relación entre el Gobierno y la cámara.

Está presidida por el Presidente de la cámara, y por los portavoces de todos los grupos parlamentarios, los cuales disponen de total autonomía para designar a su representante. A sus reuniones también puede asistir un representante del Gobierno, con voz pero sin voto, los miembros de la Mesa y el secretario general.

En el Congreso, su principal función es la fijación del orden del día de las sesiones plenarias, de acuerdo con el Presidente, mientras que en el Senado debe ser oída antes de que el Presidente fije el orden del día. Además, debe ser consultada en la programación de las líneas generales de actuación y en la fijación del calendario de actividades, así como también en numerosas cuestiones referentes a la organización y funcionamiento de las cámaras.

Los acuerdos de la Junta de Portavoces se adoptan por voto ponderado de los grupos parlamentarios.

**LOS PRIVILEGIOS PARLAMENTARIOS INDIVIDUALES: LA INVIOLABILIDAD PARLAMENTARIA; LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA.**

Las prerrogativas parlamentarias individuales son garantías funcionales dirigidas a salvaguardar la libertad y la independencia de los diputados y senadores en el ejercicio de la función parlamentaria. No son, por tanto, derechos o privilegios personales, ya que no se establecen para favorecer a las personas concretas que ostentan la condición de parlamentario, sino para preservar la correcta ejecución de los altos cometidos que tienen asignados, por lo que deben ser aplicadas de oficio y son irrenunciables.

El artículo 71 de la Constitución dispone lo siguiente:

“1. Los Diputados y Senadores gozarán de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones.

2. 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 inculpados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva.

3. En las causas contra Diputados y Senadores será competente la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

4. Los Diputados y Senadores percibirán una asignación que será fijada por las respectivas Cámaras”.

De este precepto se desprenden las siguientes prerrogativas individuales:

* 1. La inviolabilidad, que es la irresponsabilidad jurídica en cualquier procedimiento sancionador de la que gozan los parlamentarios por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones y por los votos emitidos en el ejercicio de su cargo, afirmando tajantemente el Tribunal Constitucional que la inviolabilidad impide la punición o la sanción del diputado o senador.

La finalidad de esta prerrogativa es proteger la libertad de expresión del parlamentario en el ejercicio de su función representativa, y su alcance temporal es indefinido, ya que perdura después de haber concluido el mandato parlamentario.

El único límite material viene determinado por las exigencias de la cortesía y la disciplina parlamentarias, a las cuales los diputados y senadores están obligados a adecuar su conducta.

Esta prerrogativa ha sido interpretada de forma restrictiva por la jurisprudencia constitucional, ciñendo la inviolabilidad a la actividad parlamentaria, tanto en las sedes de las respectivas cámaras como fuera de ellas, sin cubrir las opiniones emitidas en cualquier otro contexto y, especialmente, en el privado.

Además, la inviolabilidad se extiende a las reproducciones que de las opiniones de los diputados en actos parlamentarios se hagan en cualquier medio de difusión.

* 1. La inmunidad, que impide que se inicie un procedimiento penal contra un parlamentario sin previa autorización parlamentaria solicitada por el Tribunal Supremo a través del correspondiente *suplicatorio*, lo que es una garantía frente al poder judicial, y que el parlamentario sea detenido salvo en caso de flagrante delito, lo que es una garantía frente al poder ejecutivo.

Esta autorización será también necesaria en los procedimientos que estuvieren instruyéndose contra personas que, hallándose procesadas o inculpadas, accedan al cargo de diputado o senador.

El suplicatorio se entenderá denegado si la cámara correspondiente no se hubiese pronunciado sobre el mismo en el plazo de sesenta días naturales.

También esta prerrogativa ha sido interpretada de forma restrictiva por el Tribunal Constitucional, que ha excluido de la inmunidad las acciones civiles contra los parlamentarios y que ha fijado que la denegación del suplicatorio no es una facultad discrecional de las cámaras, sino que la decisión debe ser motivada, de forma que el Congreso de los Diputados y el Senado solo podrán denegar el suplicatorio cuando entiendan, de forma justificada, que hay indicios de persecución con fines políticos con objeto de alterar la composición de la cámara o condicionar la voluntad de los parlamentarios.

En cualquier caso, la inmunidad cesa en el momento en que el parlamentario pierde esta condición.

* 1. El fuero especial o aforamiento, que supone que para la instrucción y enjuiciamiento de las causas penales contra los parlamentarios es únicamente competente la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

El aforamiento, aunque muy criticado por ser entendido como un privilegio que obstaculiza la exigencia de responsabilidad penal a un parlamentario, se suele justificar en la conveniencia de que el proceso contra un parlamentario, dadas sus posibles repercusiones políticas, sea resuelto por el órgano judicial que goza, teóricamente, de mayor cualificación jurídica e independencia.

El aforamiento es temporal, de forma que cuando el parlamentario pierde tal condición las causas cuyo enjuiciamiento no ha comenzado vuelve al fuero ordinario.

De la misma forma, en el momento en el que un investigado, acusado o procesado adquiere la condición de diputado o senador, la causa pasa a la competencia del Tribunal Supremo.

Además, es fuero preferente, por lo atrae al Tribunal Supremo el conocimiento de la causa respecto de los coinvestigados, coacusados o coprocesados que no sean parlamentarios.

Finalmente, la asignación económica que prevé el artículo 71.4 de la Constitución no es propiamente una prerrogativa, sino que es un derecho subjetivo del que es titular el parlamentario en cuanto el ordenamiento jurídico lo reconoce por ser el mandato parlamentario una función pública de interés general, que exige amplia dedicación y debe, por lo tanto, contar con retribución suficiente.

Ahora bien, junto a la asignación económica a la que se refiere el artículo 71.4 de la Constitución, que es irrenunciable, existen otras percepciones que tienen por finalidad compensar a los parlamentarios por los gastos que les supone el ejercicio de su función, como los de transporte, manutención y alojamiento.

Así mismo, los parlamentarios cuentan con un sistema específico de protección social, por el que corre a cargo del presupuesto de las cámaras el abono de las cotizaciones sociales de los parlamentarios.

José Marí Olano

31 de enero de 2023