

LA DETERMINACION DEL PERIODO DE VIGENCIA DEL ESTATUTO DE DIPUTADOS Y SENADORES

JOSÉ MARÍA MORALES ARROYO

SUMARIO: I. UNA CALIFICACIÓN DEL ESTATUTO DE LOS PARLAMENTARIOS.—II. EL MOMENTO DE ADQUISICIÓN DEL ESTATUTO DE DIPUTADOS Y SENADORES.—III. LOS REQUISITOS PARA LA OBTENCIÓN DE LA CONDICIÓN DE PARLAMENTARIO.—1. *Los requisitos reglamentarios.*—2. *El juramento o la promesa de los diputados y senadores.*—2.1. Noción y breve referencia histórica sobre el valor del requisito parlamentario.—2.2. La validez constitucional del juramento o de la promesa.—2.3. La finalidad política del requisito parlamentario y sus consecuencias.—3. *Consecuencias del incumplimiento de los requisitos reglamentarios.*—3.1. Consecuencias sobre la condición de diputado.—3.2. Consecuencias sobre la condición de senador.—IV. LA PÉRDIDA DE LA CONDICIÓN DE DIPUTADO Y SENADOR.

I. UNA CALIFICACIÓN DEL ESTATUTO DE LOS PARLAMENTARIOS (*)

La literatura parlamentaria y constitucional de nuestro país se ha manifestado bastante parca a la hora de definir la posición jurídica que asumen en el interior de las Cámaras de las Cortes Generales los diputados y los senadores, asumiendo de una manera acrítica el término *status*, sin determinar su naturaleza y las consecuencias que dicha acción va a producir sobre el contenido del cargo y la situación del parlamentario dentro de la Asamblea (1). Con el término *status* se hace referencia a la condición

(*) A lo largo del presente trabajo se utilizan las siguientes abreviaturas: *DSC* (*Diario de Sesiones del Congreso o de las Cortes*), *DSCD* (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*), *DSS* (*Diario de Sesiones del Senado*), *BOCG* (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*), *RCD* (Reglamento del Congreso de los Diputados), *RS* (Reglamento del Senado) y *LOREG* (Ley Orgánica de Régimen Electoral General).

(1) A modo de ejemplo, JOAQUÍN GARCÍA MORILLO identifica el «estatuto de los parlamentarios» con el conjunto de garantías individuales que protegen el ejercicio de la función de los parlamentarios; en J. de Esteban y L. López Guerra, *El régimen constitucional español*, vol. II (Madrid: Labor, 1982), pág. 82 y ss. De una manera más aproximada a la concepción que defendemos en este trabajo, TORRES DEL MORAL define el estatuto de una forma más completa en virtud a su contenido; pero trata confusamente lo que es el estatuto en sí y las condiciones externas al mismo fijadas por el ordenamiento para que se verifique su nacimiento, mantenga su vigencia o se produzca su extinción; en *Principios de Derecho constitucional*, vol. II (Madrid: Atomo, 1986), pág. 102 y ss. Por último, SANTAOLALLA en su monografía sobre el Derecho parlamentario disgre-

que tiene atribuida el parlamentario en cuanto integrante del Congreso de los Diputados o del Senado con la finalidad de asegurar su independencia individual y la del órgano del que forma parte (2). En virtud a su asignación se presentan como sujetos de específicos deberes y tienen particulares derechos inherentes al cargo, y de una forma más genérica son sujetos de un régimen jurídico en parte distinto de aquel propio de los demás sujetos del ordenamiento (3).

No hay problema en admitir una definición material en estos términos de la posición de cada parlamentario, ahora bien resulta necesario interrogarse acerca de la categoría en la que se encuadra. ¿Supone una manifestación de una capacidad especial? ¿Es una situación jurídica? ¿O es simplemente, según la explicación tradicional, un *status*? Si buscamos alguna referencia en la jurisprudencia constitucional, el Tribunal Constitucional español ha tenido oportunidad de calificar a los parlamentarios con la cabalística expresión de «sujetos portados del órgano parlamentario» (4); una definición que puede resultar útil para la colocación del parlamentario *en* el órgano, pero no para delimitar la posición del parlamentario en sí misma. En un proceso de delimitación de la posición jurídica de diputado o senador no queda otra vía que recurrir a categorías dogmáticas elaboradas por otras ramas del Derecho para, con posterioridad y tomando las precauciones precisas, comprobar su utilidad en la aplicación al objeto de nuestro estudio.

El acceso a la Cámara abre a diputados y senadores unas posibilidades de actuación de las que se encuentran privadas el resto de los ciudadanos; es decir, el cumplimiento de las condi-

ga el *status* parlamentario en algunos de sus elementos (prerrogativas, obligaciones parlamentarias, indemnizaciones económicas, etc.), sin pretensiones de definirlo en su conjunto; *Derecho parlamentario español* (Madrid: Editora Nacional, 1984), pág. 75 y ss.

(2) Cfr. FEDERICO SEPE, *Status del parlamentare* (Roma: Bulzoni, 1977), pág. 5.

(3) Cfr. GIUSEPPE UGO RESCIGNO, *Corso di Diritto pubblico* (Bologna: Zanicheli, 1982), pág. 382; y MARIO PACHELLI, «La posizione giuridica di membro del Parlamento», en *Rassegna di Diritto pubblico*, 1969, pág. 515.

(4) Sentencia 51/1985, de 10 de abril, Fundamento 6.

ciones que fijan al unísono las normas electorales y parlamentarias les convierten en aptos para una particular *situación* (5). Esta especial situación se comprende dentro de la categoría genérica de los *estatutos jurídicos subjetivos*, definidos, según descripción de BISCARETTI, como «la pertenencia (voluntaria o necesaria) de un sujeto a una determinada categoría, caracterizada por una particular esfera de capacidad: de modo que todos sus componentes (...) vienen a gozar de una posición jurídica uniforme y homogénea, fuente de particulares derechos y deberes» (6). Ordinariamente, como se ha adelantado, se ha utilizado la figura del *status* para calificar la posición jurídica de diputados y senadores. No obstante, tal noción se aplica a una serie de situaciones calificadas por su no precariedad y su no discontinuidad (permanencia), mientras que cuando las situaciones son meramente episódicas y contingentes, resulta más correcto recurrir a la categoría de las *situaciones* (7). Por tanto, conviene usar con precauciones el término *status*, excesivamente unido a concepciones históricas de lo jurídico y firmemente ligado a *posiciones personales* del individuo. O, en todo caso, vaciarlo de contenido y optar por la figura más neutral, y a nuestro entender correcta, del *estatuto jurídico subjetivo*, es decir, el agrupamiento de diversas relaciones jurídicas, consecuentes con la posición de la persona en la sociedad y en el ordenamiento en que vive —en este caso, en la vida de las Cámaras y bajo los augurios del Derecho parlamentario (8)—. De este estatuto jurídico se

(5) Cfr. PIETRO RESCIGNO, *Manuale del Diritto privato italiano* (Napoli: Jovene, 1973), que utiliza esta idea para definir el concepto de capacidad de obrar especial (pág. 123).

(6) *Derecho constitucional* (Madrid: Tecnos, 1982), pág. 186.

(7) Cfr. P. RESCIGNO, *Manuales del Diritto privato italiano, cit.*, pág. 126 y ss., en la que aborda una correcta diferenciación entre la categoría de los *status* personales y figuras afines desde el punto de vista del Derecho privado. En igual sentido, GARCÍA-TREVIJANO mantiene que «*status* para la persona es una situación estable permanente de la cual surgen potestades, sumisiones, derechos, obligaciones y cargas»; *Tratado de Derecho administrativo*, vol. I (Madrid: EDESA, 1974), pág. 540 (subrayado en el original); y, seguidamente, insiste sobre su carácter de estabilidad.

(8) Cfr. PAOLO BARILE, *Istituzioni di Diritto pubblico* (Padova: CEDAM, 1978), pág. 35; COSTANTINO MORTATI, *Istituzioni di Diritto pubblico*, vol. I (Pado-

derivan un conjunto de «situaciones de ventaja» y de «situaciones de desventaja», en expresión de MORTATI (9), o de situaciones jurídicas favorables y desfavorables (10); en otros términos, de potestades, facultades, funciones y deberes.

Las situaciones jurídicas subjetivas favorables y desfavorables componen los *elementos estáticos* de ese estatuto jurídico que representa la posición del parlamentario en la Cámara; mientras que, por el contrario, quedan agrupados bajo el epígrafe de *elementos dinámicos* el conjunto de circunstancias en las que se puede encontrar envuelta la posición de diputado o senador a lo largo de su vigencia, según el cumplimiento o incumplimiento de las distintas condiciones previstas en el ordenamiento.

Al estudio de algunos aspectos de los que hemos denominado «elementos dinámicos» de la posición de parlamentario se dedica el resto del presente trabajo.

II. EL MOMENTO DE ADQUISICIÓN DEL ESTATUTO DE DIPUTADOS Y SENADORES

La fijación del momento de adquisición de la posición jurídica de los parlamentarios no se presentaba candidata a convertirse en una posible fuente de conflictos si se tenía presente el trato que la tradición parlamentaria española había ofrecido al tema y los términos en los que se manifiesta la Constitución. El parlamentario desde el mismo instante que resulta declarado electo por la autoridad competente se ha de entender que accede a la condición de miembro de la respectiva Cámara; es decir, el acto de proclamación confiere el carácter de diputado y senador, sobre todo desde que la Constitución ha suprimido

va: CEDAM, 1975), pág. 168 y ss.; y M. PACELLI, «La posizione giuridica di membro del Parlamento», *cit.*, pág. 515.

(9) *Op. cit.*, pág. 171.

(10) P. BISCARETTI, *Derecho constitucional*, *cit.*, pág. 186.

el «ejemplo paleoparlamentario» –según MANZELLA (11)– de la verificación parlamentaria de las actas (art. 70.2) (12). Por tanto, el momento será doble según la procedencia de los componentes de la Cámara. Así, los diputados y la gran mayoría de los senadores adquirirán su condición cuando resulten declarados electos por la autoridad electoral correspondiente, bien tras la celebración de proceso electoral, bien tras solventar los procedimientos jurisdiccionales que por la misma se susciten (13), o bien cuando se verifique el hecho jurídico que permite la entrada al candidato suplente o el candidato posterior de la lista electoral; mientras que los senadores de elección autonómica se encuentran en el tema de la proclamación sujetos a la normativa propia de cada Comunidad sobre la designación del correspondiente número de miembros del Senado y la expedición de las credenciales que atestigüen su designación (14).

La misma interpretación se desprendía del sentido literal de los preceptos constitucionales cuando hacen referencia a la duración del mandato de diputados y senadores en términos bastante simples (arts. 68.1 y 4, 69.6 y 70). De ellos se obtenía la conclusión de que la duración del mandato de los parlamentarios ascendería a cuatro años desde su elección con las alteraciones que suponían, con carácter general, la disolución anticipada de la Cámara y, con carácter personal, la existencia de un conjunto de causas de inelegibilidad e incompatibilidad de ri-

(11) «Las Cortes en el sistema constitucional español», en A. PEDRIERI y E. GARCIA DE ENTERRÍA (dir.), *La Constitución española de 1978. Un estudio sistemático* (Madrid: Quirós, 1980), pág. 492.

(12) El artículo 113 y siguientes de la Constitución de 1812 recogen el sistema de verificación parlamentaria de las actas, otorgando competencias a dos comisiones. A partir de la Constitución de 1837 se incluye la verificación entre las garantías inherentes a la autonomía de las Cámaras (art. 29); esquema que se repite en las sucesivas constituciones españolas: artículo 28 de la Constitución de 1845, artículo 45.2 de la Constitución de 1869, artículo 34 de la Constitución de 1876 y artículo 57 de la Constitución de 1931.

(13) Artículo 163 en relación con el artículo 108 y el artículo 109 y siguientes de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General.

(14) Vid. artículos 1.1 y 12.1.a RS; y la Sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de diciembre de 1981 («BOE» de 14 de enero de 1982).

guroso respeto para los sujetos parlamentarios. Similar postura parecía propugnar la justicia constitucional cuando afirmaba que «sin perjuicio de las incompatibilidades que puedan regular la Ley, el cese en el cargo público representativo al que se accede en virtud del sufragio no puede depender de una voluntad ajena a los electores, y eventualmente a la del elegido» (15); declaración con lo que parece unir la decisión electoral manifestada a través del sufragio y la concesión de la cualidad de representante (16).

Por último, esta tendencia interpretativa se trastoca en cierta medida cuando los Reglamentos parlamentarios afrontan el desarrollo particularizado del tema; dado que las disposiciones que las normas reglamentarias dedican al acceso de los diputados y senadores al cargo fijan unas condiciones que deben ser superadas para pasar de la situación de electo al estado de miembro de una Cámara. Con objeto de sintetizar y armonizar los diversos aspectos con los que se manifiesta la quiebra de esa línea interpretativa —imposible desde criterios de jerarquía normativa— procederemos a un más profundo tratamiento del tema en el siguiente apartado.

III. LOS REQUISITOS PARA LA OBTENCIÓN DE LA CONDICIÓN DE PARLAMENTARIO. CONSECUENCIAS DE SU INCUMPLIMIENTO

1. *Los requisitos reglamentarios*

Con independencia de que la persona que se presente a unas elecciones o sea designada por una Comunidad Autónoma reúna las condiciones de elegibilidad y compatibilidad

(15) F.4 de la Sentencia 5/1983, de 4 de febrero.

(16) Debe advertirse acerca de las limitaciones que conlleva la extrapolación de esta doctrina por cuanto el supuesto de hecho que pretendía resolver la Sentencia hacía referencia a cargos representativos municipales; aun cuando la doctrina contenida en varios fundamentos de esta resolución parece dirigida a constituirse en una «teoría general» de los cargos públicos representativos.

requeridas para obtener el escaño, con frecuencia se exigen, una vez proclamada electa, el cumplimiento de algunas condiciones (normalmente, a través de los Reglamentos parlamentarios) que le autoricen actuar con plena eficacia en las tareas de la Cámara. No basta, por tanto, con la elección para que el parlamentario pueda ejercer su función; sino que la elección se convierte en un mero título que debe completarse con el cumplimiento de unos requisitos para el ejercicio del cargo (17). La situación ha sido apropiadamente descrita por APARICIO (18). Según el esquema articulado por este autor y aplicado al presente supuesto, nos encontraríamos, de un lado, con la relación representativa que une al parlamentario con el cuerpo electoral y, de otro, con la función representativa que cumplen las Cortes por mandato constitucional (art. 66.1); ambas realidades se encuentran enlazadas pero no se identifican. Así pues, los Reglamentos podrían establecer requisitos para que el sujeto individual pudiera ejercitar su función en el ámbito del órgano legislativo. Ahora bien, esos requisitos se encuentran sujetos a la Constitución y limitados por la imposibilidad de introducir elementos disfuncionales en la relación representativa. En otros términos, y como idea que merece la pena no olvidar, las condiciones reglamentarias determinantes del acceso a la posición de parlamentario sustentan su corrección en claras e imprescindibles justificaciones teleológicas, dado su carácter de cuña no constitucionalmente prevista entre la voluntad del cuerpo electoral y la composición definitiva de la Cámara. Así pues, el Reglamento o cualquier otra norma procedente de la facultad de autonormación carecen de poder para introducir condiciones en el acceso a la Cámara que constituyan una burla al carácter electivo de sus miembros o desborde el ámbito material propio del principio de autorreglamentación; y ello, porque la función representativa que liga a los parlamentarios con el cuerpo electoral quedaría vacía de sentido en elevado

(17) Cfr. JORDI SOLÉ y MIGUEL ANGEL APARICIO, *Las Cortes en el sistema constitucional* (Madrid: Tecnos, 1984), págs. 49-50.

(18) M. A. APARICIO, «El acatamiento de la Constitución, requisito de la condición plena del parlamentario», en *Revista Jurídica de Catalunya*, 4, 1985, pág. 176.

porcentaje si no se inserta al representante en el instituto parlamentario representativo (19).

Dentro de estos límites se encuentran situados los requisitos recogidos en el artículo 20.1 del Reglamento del Congreso y en los artículos 1 y 12.1 del Reglamento del Senado, que actúan como óbice procedimental en la adquisición de la *condición plena* de diputado y en la *perfección de la condición* de senador, respectivamente. Los requisitos son esencialmente tres, aunque existan ciertas disparidades menores dentro de la reglamentación que cada Cámara hace de ellos:

i) Presentar en la Secretaría General de la Cámara la credencial de electo expedida por la Administración electoral (20).

ii) Realizar una declaración, a efectos del control de las incompatibilidades (21).

iii) Prestar promesa o juramento de acatar la Constitución; en el Congreso dentro de la primera sesión del Pleno a la que asista, frecuentemente la sesión constitutiva (arts. 20.1,3.º y 4.1 RCD); mientras que en el Senado se ha de cumplir en el acto de constitución definitiva de la Mesa de la Cámara o, en caso de enfermedad o imposibilidad física, dentro de una sesión posterior o bien mediante documento fehaciente (del que se ha de dar cuenta al Pleno) en los tres meses posteriores a la presentación de la credencial (22).

El Reglamento del Congreso requiere el cumplimiento conjunto de los tres; aunque los dos primeros requisitos se cumpli-

(19) Vid. al respecto la argumentación de la Sentencia del Tribunal Constitucional 10/1983, de 21 de febrero, en especial su Fundamento Jurídico 2.

(20) Artículo 20.1,1.º RCD y artículos 1.1 y 12.1, *a* RS. El Reglamento del Senado prevé además un plazo de treinta días, prorrogables en supuestos de enfermedad o imposibilidad física, para efectuar la presentación.

(21) Artículo 20.1,2.º RCD y artículo 1.1. RS; este último recoge también la cumplimentación por los senadores de una ficha con datos personales.

(22) Artículos 12.1, *b* y 11 RS. Esta última norma incluye la fórmula de juramento o promesa y su forma de satisfacción.

mentan, por regla general, en un momento anterior a la sesión en la que se efectúa el juramento o promesa (ya que, en cierto modo, la posibilitan); mientras que el tercero se verificará en la sesión constitutiva o en una sesión posterior. El Reglamento del Senado guarda silencio sobre el carácter conjunto del cumplimiento del primero y tercer requisito –dado que el segundo no es concebido por la norma como una condición para perfeccionar el *status* de parlamentario–. No obstante, cabe inferir esta necesidad del hecho de que la ausencia de uno de los dos produce consecuencias adversas para el senador que los obvie. Por último, dichas condiciones, al ser superables por un simple acto de voluntad de diputados y senadores, se manifiestan como auténticos requisitos y no como cláusulas de exclusión de algún miembro de la Cámara (23).

Los dos primeros requisitos se derivan de la propia norma constitucional (los citados arts. 68, 69 y 70), a la que no contradicen, pese a su silencio. Ambos encuentran apoyo en la necesidad que tiene la Cámara de ser informada mediante los instrumentos adecuados de la condición de electo de la persona que se le presenta con la pretensión de ocupar un puesto en la Asamblea y de las circunstancias profesionales de la misma; en última instancia, con objeto de comprobar si concurren en el parlamentario las condiciones legales de exclusividad e independencia indisolubles a las tareas que desempeñará. Dentro de esta explicación, el cumplimentar el formulario sobre incompatibilidades y, en su caso, sobre datos personales se conecta perfectamente con el deber que sobrellevan diputados y senadores de respetar y cumplir las normas que sobre incompatibilidades establecen la Constitución y la ley electoral (arts. 19 RCD y 17 RS). En conclusión, ambas exigencias administrativas tienen una función ins-

(23) SANTAOLALLA prefiere distinguir entre «requisitos o condiciones constitutivas», que afectan a la validez del título, y «requisitos o condiciones para su eficacia». En el primer grupo se encontrarían la elección (o designación) y la proclamación; en el segundo de los tres requisitos mencionados (dos, en el supuesto de Senado). Vid. recensión a la obra de J. SOLE y M. A. APARICIO, *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, en *Revista de las Cortes Generales*, 6, 1985, pág. 437.

trumental relacionada con la facultad de control de la cualidad y la situación de sus integrantes que posee la Cámara y, en consecuencia, se encuentran plenamente justificadas.

2. *El juramento o la promesa de los diputados y senadores*

El tercer requisito plantea, en cambio, interesantes problemas, no tanto en lo referente a la corrección de su contenido como a la regularidad constitucional de su manifestación externa y a su utilidad.

2.1. *Noción y breve referencia histórica sobre el valor del requisito parlamentario*

El juramento y la promesa se conciben como «un compromiso, asumido en forma expresa y solemne mediante la invocación a valores éticos ampliamente difundidos y compartidos en la comunidad según un ritual y una forma preestablecida, de seguir para el futuro un comportamiento inspirado en la fidelidad y lealtad con respecto a deberes de orden general o bien particular» (24). Con independencia que la exigencia reglamentaria suponga el «introducir en los moldes de la organización jurídica y racional un elemento procedente y propio más bien de sociedades primitivas que exigían la forma sacramental en los contratos como requisito para la validez de los mismos» (25), el juramento posee una doble vertiente: *i*) Lo jurado o prometido, es decir, el contenido del juramento, que se concreta en «una conducta para el futuro del sujeto que contrae el vínculo correspondien-

(24) PIERFRANCESCO GROSSI, «Appunti in tema di giuramento», en *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1968, pág. 1316. Otros conceptos válidos pueden encontrarse en VICENZO MICELI, *Principii di Diritto parlamentare* (Milano: Società Editrice Libreria, 1910), pág. 35; y GIORGIO LOMBARDI, «Giuramento (Diritto pubblico)», en *Novissimo Digesto Italiano* (Torino: U.T.E.T., 1957), pág. 965.

(25) ROSA RUIZ LAPEÑA, «El juramento de los parlamentarios», en *De la jurisprudencia del Tribunal Constitucional* (Zaragoza: Institución «Fernando el Católico», 1985), pág. 378.

te» (26). Normalmente el objeto queda exento de cualquier tipo de control jurídico sobre su cumplimiento. *ii*) La prestación o no del juramento como acto público del que eventualmente se hacen derivar consecuencias jurídicas. En el marco parlamentario, poco interés manifiesta el ordenamiento en comprobar si se cumple o se desatiende el contenido del compromiso público (27), salvo que la notoriedad del incumplimiento coloque al sujeto en el ámbito de la antijuridicidad penal.

La historia constitucional y parlamentaria española ofrece numerosas muestras de la aceptación de la institución comentada, aunque no se llegaban a incluir consecuencias sancionatorias en los propios textos para aquellos supuestos de incumplimiento; cierto es que, por otro lado, en bastantes ocasiones su no cumplimiento quedaba (como supuesto «imposible») más allá de la imaginación de los legisladores. Inaugura la historia el Reglamento de 1810 que dedica su capítulo XI a «Los juramentos» y el artículo 1 al que debían prestar los diputados a Cortes; la fórmula allí recogida con toda su parafernalia pasa al artículo 117 de la Constitución de Cádiz y, de aquí, a las disposiciones reglamentarias posteriores (28). En disposición alguna

(26) JAVIER GALVEZ MONTES, «El juramento de fidelidad del funcionario», en *Documentación Administrativa*, 167, 1975, pág. 33.

(27) Como destaca LOMBARDI, «el juramento representa la forma extrema de garantía que el ordenamiento prevé para la propia estabilidad, en cuanto proyecta sobre el plano religioso, o bien sobre aquel moral, el empeño para observar determinados deberes establecidos por el derecho positivo» («Giuramento», *cit.*, pág. 965). Consecuentemente, la sanción por el incumplimiento no es jurídica, sino que despliega su eficacia en ámbitos distintos al ordenamiento jurídico. Entre nuestros tratadistas ha expuesto PÉREZ SERRANO que el juramento resulta «discutible, pues como acto de conciencia que es depende de la rectitud de ánimo, de la sinceridad de propósitos y, por supuesto, de la motivación religiosa que a él se incorpore en su caso», *Tratado de Derecho político* (Madrid: Civitas, 1985), pág. 768. La fórmula tradicional de juramento seguida en las Cámaras españolas durante el siglo XIX y parte del XX, según se inició en el Reglamento provisional de 1810, conllevaba que, tras compromiso público del parlamentario, el Presidente de la Cámara respondiera: «Si así lo hiciérais, Dios os lo premie, y si no, os lo demande».

(28) Artículo 22 del Reglamento de 1813, art. 23 del Rgl. de 1821, art. 26 del Rgl. de 1834, art. 14 del Rgl. de 1838, art. 36 del Rgl. de 1847, art. 34 del Rgl. de

se habían delimitado las consecuencias que llevaba aparejada la falta de juramento; fue la práctica parlamentaria la que fijó dichas consecuencias, según las circunstancias políticas de cada momento histórico. Un apresurado repaso a los hechos parlamentarios de los últimos cien años con referencia al tema del juramento o promesa (29), permite afirmar que su omisión provocaba generalmente las siguientes consecuencias sobre la condición de parlamentario: *i)* El parlamentario que no juraba, quedaba encuadrado bajo la categoría de *electo*, en una situación parecida a la de suspensión total y temporal en sus derechos y deberes (30). *ii)* El electo carecía de la facultad de votar (31); y de hecho las mayorías se contabilizaban sobre el nú-

1867, art. 41 del Rgl. de 1847 (modificado en 1883 y 1886), art. 37 del Rgl. de 1918, arts. 19 y 20 del Rgl. de 1931, arts. 25 y 26 del Rgl. de 1934, art. 4.2 del Rgl. de 1943, art. 2 del Rgl. de 1957, art. 2.1 del Rgl. de 1967 y art. 4 del Rgl. de 1971, todos ellos referidos al Congreso de Diputados. En lo que al Senado se refiere, vid. art. 3 del Rgl. de 1838 (art. 12 tras la modificación de 1842) y art. 30 del Rgl. de 1918.

(29) Tras la revolución de 1868, en la primera legislatura decide la Cámara por unanimidad continuar provisionalmente respetando en su funcionamiento las prescripciones del Reglamento de 1854, derogando los preceptos dedicados al juramento de los diputados (*DSC*, 10, de 22 de febrero de 1869, págs. 85-86). En la siguiente legislatura (abril-junio de 1872) se adopta, también de modo provisional, el Reglamento de 1847, excluyendo la aplicación de los artículos relativos al juramento (*DSC*, 2, de 25 de abril de 1872, págs. 11 y 12). Serán las Cortes de la Restauración las que incluyan el requisito del juramento en su funcionamiento, primero, adoptando en su integridad el Reglamento de 1847 (cfr. *DSC*, 2, de 16 de febrero de 1876, pág. 13 y ss., y *DSC*, 11, de 26 de febrero de 1876, pág. 231) y, posteriormente, en los preceptos del Reglamento de 1918. La práctica de exigir el juramento o la promesa a los diputados y las consecuencias de su incumplimiento continuarán durante la Segunda República, aun cuando se eliminasen alusiones religiosas en la fórmula del juramento.

(30) La situación de los senadores resultaba un poco confusa hasta que fue aprobada la Ley de 5 de mayo de 1885 (*DSC*, 155, de 23 de mayo de 1885, Apéndice 1), por la que se establecen los plazos dentro de los cuales debían jurar o prometer los senadores si no deseaban perder el cargo; la omisión era considerada como una renuncia presunta o tácita.

(31) Esta regla, aunque se respetó con bastante rigidez, durante algunos períodos tuvo una aplicación más flexible; por ejemplo, el diputado Riestra Calderón en la Legislatura 1918-1919, pese a no cumplimentar el requisito, participó en varias votaciones (*DSC*, 127, de 20 de febrero de 1919, pág. 1206).

mero de miembros de la Cámara que habían cumplido el trámite del juramento o la promesa (32). Tampoco se les adscribía a las comisiones que se formasen en las Cámaras, ni se les permitía intervenir oralmente en los debates (33). *iii*) El electo, por último, se considera miembro de la Cámara y, consecuentemente, la misma debe conocer y pronunciarse sobre su procesamiento; así, con frecuencia se encuentran en los *Diarios de Sesiones* ejemplos de suplicatorios concedidos o denegados para proceder contra diputados que no habían jurado ni prometido (34).

Las desventajosas consecuencias que se producían sobre la condición de parlamentario, colocaba a los diputados disidentes ante la duda de no jurar ni prometer, o hacerlo contra su conciencia con el fin de evitar la suspensión *ex Reglamento* de su condición (35). Los órganos de la Cámara prefieren, ante estas circunstancias, «esterilizar» el acto parlamentario, restándole contenido ideológico y reduciéndolo a un mero acto reglamentario debido, de cuyo incumplimiento se derivaban los resulta-

(32) Por ejemplo, este dato se confirma como práctica parlamentaria con la aprobación de un proyecto de Ley sobre la continuación de construcciones navales y la habilitación de puertos militares (*DSC*, 133, de 4 de febrero de 1915, págs. 4139 a 4141).

(33) En este sentido resulta sintomático el incidente protagonizado por el diputado AYUSO en la sesión plenaria de 10 de julio de 1923 (*DSC*, 15, págs. 826-827). Este pretende jurar o prometer con objeto de intervenir y votar en una concreta sesión. El vicepresidente —que ocupaba ocasionalmente la Presidencia de la Cámara— le indica que el acto sólo es válido si se efectúa ante el Presidente, no ante él, y, por tanto, le invita a que abandone el escaño en el que no puede permanecer y le impide participar en la sesión.

(34) Por ejemplo, durante la legislatura de 1920 a 1922 se dirigieron 47 suplicatorios contra el diputado IGLESIAS POSSE, que no había verificado el requisito parlamentario, respondiéndolos la Cámara en distinto sentido.

(35) Sobre las objeciones morales que oponían sectores liberales y, más tarde, republicanos, tradicionalistas y radicales al acto del juramento pueden examinarse, como ejemplo, las intervenciones de NAVARRO RODRIGO y la contestación del Ministro de la Gobernación en la sesión de 16 de febrero de 1876 (*DSC*, 2, 1876), de CASTELAR en la sesión de 26 de febrero del mismo año (*DSC*, 11, 1876) y de MARTOS en la sesión de julio de 1879 (*DSC*, 2, 1879, pág. 14 y ss.).

dos anteriormente descritos (36). Así pues, se constituye en costumbre la costumbre de que al inicio de cada una de las legislaturas los representantes de algunas minorías expliquen el alcance y significado que poseen los juramentos y las promesas que deben emitir en cumplimiento de los mandatos reglamentarios (37). En definitiva, el juramento o la promesa se constituye en un requisito procedimental, en el que resulta de mayor importancia el acto público, que el contenido del mismo; puesto que su incumplimiento provocaba una automática suspensión de la condición parlamentaria (38).

2.2. *La validez constitucional del juramento o de la promesa*

En conjunto, las premisas descritas constituyen los términos de partida que deben guiar nuestra reflexión, teniendo además presente el silencio constitucional que pesa sobre el requisito y el cuerpo normativo que lo establece.

(36) El Presidente de la Cámara lo describe en los siguientes términos durante la Legislatura de 1903 a 1904, en contestación a unas palabras de censura del diputado MENÉNDEZ PALLARES: «De la conciencia y del pensamiento es S.S. dueño, y lo son sus amigos, pero de la acción no lo son en igual medida. Nada que exteriorice ese pensamiento en términos contrarios a lo que ordenan la Constitución y el Reglamento de la Cámara es lícito y la promesa que SS.SS. presten tendrá todo el valor y todo el alcance de sus términos reglamentarios» (*DSC*, 26, de 18 de junio de 1903, pág. 438).

(37) La verificación del acto reglamentario supone una cierta aceptación del mismo que suele coincidir con el abandono de la táctica de presentar sucesivas proposiciones de ley dirigidas a derogar los preceptos reglamentarios sobre el juramento o promesa. En la sesión de 9 de junio de 1884 (*DSC*, 17, 1884, pág. 462) se localizan dos intervenciones (pensamos que las primeras de la Restauración) de los diputados MURO, por los republicanos, y GIL ROBLES, por los tradicionalistas, explicando el sentido que había de conferirse a las promesas de los integrantes de sus minorías. Vid. también sobre el tema el comentario de AZORIN, *Parlamentarismo español (1904-1916)* (Madrid: Calleja, 1916), págs. 272-273.

(38) APARICIO sostiene una postura contraria a la aquí defendida; cfr. «El acatamiento de la Constitución, requisito de la condición plena de parlamentario», *cit.*, pág. 187 y ss.

No resulta, entonces, problemático el contenido del juramento o promesa puesto que todo ciudadano y poder público tiene un incuestionable deber de respetar la Constitución y el ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE). Ahora bien, es un deber cuya vigencia es independiente de la promesa o juramento, que no hace nacer nuevas obligaciones para el sujeto que jura o promete, sino que simplemente afianza aquellas ya existentes (39). Es más, resulta absurdo pensar que con la extinción del mandato parlamentario finaliza el compromiso de acatar la Constitución por parte de la persona que prometió o juró.

En lo que respecta al acto público del juramento o la promesa como *conditio iuris* dentro de la condición de diputado y senador, el propio Tribunal Constitucional ha despejado en dos Sentencias –no exentas de contradicciones– las dudas que pudieran plantearse en torno a su corrección constitucional (40). La primera de ellas, Sentencia 101/1983, surge ante la posibilidad de que el juramento o la promesa pudieran chocar con el contenido esencial de los derechos reconocidos en el artículo 16.2 y el artículo 23 de la Constitución, que recogen la libertad ideológica en sentido negativo y la libertad e igualdad en el acceso a los cargos públicos, respectivamente. El Tribunal conecta el artículo 20.1,3.º del Reglamento del Congreso de los Diputados, y el artículo 9.1 de la Constitución; así del precepto constitucional deriva para los ciudadanos un deber general negativo –abstenerse de cualquier actuación que vulnere la Constitución– y para los poderes públicos un deber general positivo –que incluye el anterior más la obligación de realizar sus funciones de acuerdo con la norma fundamental–. De manera que, «el acceso al cargo implica un deber positivo de acatamiento

(39) Cfr. G. LOMBARDI, «Giuramento», *cit.*, pág. 970. En términos de Kelsen, «el juramento y la promesa no varían lo más mínimo el contenido jurídico de la relación; prescrita por la legislación. Significan un hecho jurídico cuyo fin es garantizar el cumplimiento de los deberes jurídicos con el apoyo de las ideas ético-religiosas». *Teoría general del Estado* (México: Editora Nacional, 1979), pág. 357.

(40) Sentencias 101/1983, de 18 de noviembre («BOE» de 14 de diciembre) y 122/1983, de 16 de diciembre («BOE» de 11 de enero de 1984).

entendido como respeto a la misma, lo que no supone necesariamente una adhesión ideológica ni una conformidad en su total contenido, dado que también se respeta la Constitución en el supuesto extremo de que se pretenda su modificación por el cauce establecido en el artículo 166 y siguientes de la norma fundamental». El precepto reglamentario, pues, «se limita a formalizar el deber positivo de acatamiento que contiene la Constitución» (41).

Varios son los puntos oscuros que presenta esta resolución. En primer lugar, «la propia Sentencia parece caer en una cierta confusión al establecer una distinción entre el deber general de acatamiento y el hecho de que el acatamiento deba exteriorizarse en un acto formal» (42). En segundo lugar, el Reglamento parlamentario no parece el vehículo normativo más correcto para establecer tal requisito, en cuanto que se presenta como una norma de contenido muy concreto —ordenar la organización y la vida de la Cámara—, mientras que la condición de acatamiento se coloca en un momento previo a la admisión del sujeto en la Cámara y, como se verá, pone de manifiesto apreciables disfunciones. En tercer lugar, el Reglamento parlamentario se ha limitado —según la Sentencia— a plasmar en términos concretos un deber previo y difuso de acatamiento a la Constitución que vincula a todos los cargos públicos; es decir, la norma reglamentaria actúa como instrumento jurídico para la articulación expresa de un deber que regiría incluso si la misma guardara silencio. No obstante, el contenido de esta doctrina fue abandonado por el Tribunal Constitucional cuando tuvo que pronunciarse sobre la constitucionalidad del requisito del juramento para el desempeño del cargo de concejal (43). En dicha ocasión, el Tribunal, no sólo afronta el estudio de la constitucio-

(41) F. 3.

(42) J. SOLÉ y M. A. APARICIO, *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, cit., pág. 55.

(43) Cfr. la Sentencia 8/1985, de 25 de enero («BOE» de 12 de febrero); y, JAVIER BALLARÍN, «El derecho de acceso a los cargos y funciones públicas (La doctrina sobre el artículo 23.2 de la Constitución)», en *Poder Judicial*, 5, 1987, págs. 62-63.

nalidad de la fórmula del juramento, sino también la corrección del reglamento administrativo en el que se recogía el requisito. La pregunta se muestra obvia: ¿por qué el Reglamento parlamentario constituye una norma válida para establecer el requisito a los parlamentarios nacionales y la norma administrativa incorrecta para fijárselo a los concejales, cuando ambas disposiciones se limitan a la concreción del genérico deber de acatamiento que vincula a todos los cargos públicos?

En similares términos, aun cuando con menor interés para la exposición en curso, se manifiesta la segunda de las resoluciones, la Sentencia 122/1983, cuando se plantea el tema de la constitucionalidad del artículo 7.1,3.º del Reglamento del Parlamento de Galicia en relación con el artículo 5.1 de la misma norma (44).

2.3. *La finalidad política del requisito parlamentario y sus consecuencias*

Solventados, al parecer, con estas resoluciones los problemas de técnica jurídica (45), el resto de nuestra exposición debe girar en torno al origen eminentemente político del acto parlamentario del juramento y promesa y si éste se manifiesta como el medio más adecuado para cumplir el objetivo que le deseaba asignar el legislador: evitar que personas de tendencias ideológicas «radicales» (o bien, de fuerzas políticas *antisistema*) vayan desde

(44) Fundamentos 4 y 5. El razonamiento del Tribunal en este supuesto ha tenido que ser más matizado, pues el Reglamento de la Cámara gallega no habla sólo de «acatar» la Constitución y el Estatuto de Autonomía, sino también de «guardar fidelidad»; términos asimilados en significados por el órgano jurisdiccional para evitar la declaración de inconstitucionalidad del segundo.

(45) El artículo 108.6 de la Ley Orgánica Electoral extiende el requisito del juramento o la promesa de acatar la Constitución a todos los cargos electivos, lo que resuelve el problema jurídico antes planteado respecto al Reglamento de la Cámara; deja intacto, en cambio, el problema político que, como se verá, subyace bajo la regulación del requisito. No obstante, va a plantear otras cuestiones no menos delicadas como, por ejemplo, la de aplicar una norma de este tipo a los candidatos electos para las Asambleas de las Comunidades Autónomas (Disposición Adicional primera, apartado segundo de la LOREG).

su condición de diputado o senador contra la Constitución, ya porque tales personas queden ligadas a lo prometido, ya impidiéndoles que obtengan la condición de parlamentario si no cumplen este requisito. Tanto en el origen como en el debate del precepto reglamentario en la Comisión del Congreso late sin duda tal finalidad (46); aunque ciertamente no sea la única. La postura de los parlamentarios de Herri Batasuna, que pese a ser elegidos no hacían ejercicio de sus cargos mientras que gozaban de las ventajas económicas de los mismos, así como de la inmunidad parlamentaria, constituye el origen de esta disposición reglamentaria de carácter tan defensivo; estas ausencias habían provocado ciertas dudas acerca de la fijación del *quórum* para las mayorías absolutas (47). Dar una salida a esta situación era la idea que subyacía en debate del artículo 20.1,3.º del Reglamento del Congreso; quizá, las palabras articuladas por HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN en representación del Grupo Centrista condensen de una forma gráfica dicha idea:

«Es este juramento o promesa de acatamiento de la Constitución lo que distingue las fuerzas políticas que pretenden utilizar la democracia para uno u otro fin, pero que utilizan el sistema democrático, de aquellas otras que se ponen extramuros de la democracia constitucional. Es lo que distingue la izquierda de la revolución en sentido peyorativo (...) y lo que distingue la derecha de la pura reacción golpista. Es decir, el acatamiento de la Constitución, es mucho más importante que el festejo de la Constitución (...). Y es que el supuesto de un diputado o grupo de diputados que pudiera presentarse en esta Cámara para ejercer sus funciones representativas sin prestar acatamiento de la Constitución sería, extrapolando categorías de Derecho administrativo, una verdadera desviación de poder: sería utilizar todo el aparato de la representati-

(46) *DSCD, Comisiones*, 24, de 13 de mayo de 1981, pág. 1166 y ss., y *DSCD, Comisiones*, 25, de 20 de mayo de 1981, pág. 1174 y ss.

(47) Cfr. J. SOLÉ y M. A. APARICIO, *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, cit., pág. 52.

dad democrática contra los propios fundamentos de la representatividad democrática, que ni siquiera se acatan en principio. Creo que es una garantía para todos el que todas las fuerzas políticas presentes en este Parlamento y todos los diputados, singulares miembros de estas fuerzas políticas presten acatamiento a la Constitución. Esto es lo serio: lo otro es retórica festiva» (48).

La situación parlamentaria de los diputados de la fuerza política vasca se puede considerar contradictoria con la misión que corresponde a los elegidos y fraudulenta porque impide a un sector del electorado manifestar su voluntad en las Cortes Generales, así como la única razón válida para excusar el disfrute del *status* de parlamentario. Sin embargo –y dado que la jurisprudencia constitucional ha defendido la adecuación constitucional del acto de jurar y prometer–, lo que parece evidentemente incorrecto, tanto política como jurídicamente, es el hecho de que se emplee el mismo como medio para solucionar la ausencia de los parlamentarios en la Cámara, actuando sobre la condición de diputado y senador. Y esta afirmación exige una detallada explicación. Al inicio de la exposición han quedado claras las limitaciones y las incoherencias que se producen al aplicar una institución tan simbólica y emotiva en una ordenación que pretende ser racional; pero es que, además, se muestra como superflua e inútil para conseguir el fin que se desea. La exigencia de una comprometida manifestación pública no va a terminar consiguiendo un mayor sentimiento de respeto hacia los preceptos constitucionales por parte de los parlamentarios, ni, por supuesto, su asunción interna cuando estas personas les sean abiertamente hostiles, como no conseguía un mayor consenso hacia la Constitución de Weimar el hecho de que necesariamente se regalara a cada escolar alemán un texto de la norma fundamental al acabar su ciclo primario de estudios (49). Si al solo hecho de no jurar o prometer liga el ordenamiento sanciones jurídicas, el mismo se convierte casi

(48) *DSCD, Comisiones*, 25, 1981, *cit.*, pág. 1178.

(49) Artículo 148.3.2.º *c* de la Constitución de Weimar.

en «incitador» de actos de perjurio: la opción se centra en no jurar o prometer y quedar *ex lege* al margen de la vida de la Cámara, o hacerlo y adquirir sin dificultades la posición de parlamentario, aunque se tenga previsto el incumplimiento del contenido del juramento o la promesa llegada la ocasión. Así pues, aquel electo que impulsado por una coherencia ideológica decide no jurar, queda al margen de la vida de la Asamblea; mientras que aquel otro, poco respetuoso con los postulados ideológicos que defiende prefiere formular el juramento con evidentes reservas mentales y, en su caso, con posterioridad, llegar a quebrar el compromiso, es admitido por el ordenamiento de las Cámaras. Ante esta dualidad de situaciones, el Derecho parece penalizar posturas basadas en la coherencia ideológica frente aquellas otras «desleales». Por último, cabe cuestionarse sobre por qué se recurre a un elemento simbólico que crea más problemas que evita, cuando el propio ordenamiento parlamentario ofrece medios para conseguir de manera más adecuada y lógica similares resultados, en concreto, la suspensión de la condición de diputado o senador prevista con muy diversos supuestos en los propios Reglamentos.

En fin, gráficamente JEMOLO ha dibujado la incoherencia última de esta institución cuando escribe: «no doy mucha importancia a estas fórmulas; los juramentos no han impedido jamás golpes de Estado o revoluciones o pronunciamientos militares» (50).

(50) CARLO A. JEMOLO, «Diritto d'informazione dello Stato (a propósito di una recente polemica)», en *Giurisprudenza Costituzionale*, 1967, pág. 896. Cabe apostillar, como ha destacado DE OTTO, el hecho de que ni los preceptos reglamentarios ni la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el acatamiento puedan ser entendidos desde el principio de «democracia militante» (*streitbare Demokratie*); *Defensa de la Constitución y partidos políticos* (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985), pág. 43 y ss. En igual sentido se han pronunciado J. SOLÉ y M. A. APARICIO, *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, cit., pág. 63. Ha rozado el absurdo la cuestión de la observancia del requisito del juramento o la promesa cuando en el Senado, tras jurar algunos parlamentarios en lengua catalana al inicio de la Tercera Legislatura, el Presidente de la Cámara planteó ciertas dudas sobre la validez del acto, al no haberse emitido en lengua castellana.

3. *Consecuencias del incumplimiento de los requisitos reglamentarios*

Con independencia de otro tipo de valoraciones (51), el establecimiento de unos requisitos como *condictio iuris* para alcanzar una posición jurídica, el *status* de parlamentario, crea el problema adicional, sobre el que no se pronuncia la jurisprudencia constitucional, de determinar cuáles sean las consecuencias inmediatas del incumplimiento, o de un cumplimiento parcial, de los mismos. La enseñanza, que parece extraerse de la Sentencia 101/1983, se plasma en la existencia de un deseo por parte de los redactores de los preceptos reglamentarios y del Tribunal Constitucional, en cuanto que ampara su corrección, de disociar, por un lado, la figura del *parlamentario electo* —porque cumple todos los requisitos exigidos por la ley electoral y ha sido respaldado por la mayoría del cuerpo electoral— y, por otro, la figura del *miembro de la Cámara* —todo parlamentario electo que haya cumplido los requisitos que cada Cámara establece dentro de su autonomía reglamentaria—. Es decir, una resurrección en toda regla de la teoría del órgano por la que se asimilan los cargos electivos a los demás cargos administrativos y en la que la «toma de posesión» se sustituye por la satisfacción de unos requisitos (especialmente, el acatamiento de la Constitución) como muestra pública de la admisión en la Cámara (52). Una solución de este calibre supondría una burla al carácter electivo y representativo del cargo de parlamentario, desde el momento en que se deja a la Cámara *la aceptación* de los miembros en su seno y, además, una burla a la relación de representación vigente entre el cuerpo electoral y diputados y senadores como ha sido entendido en alguna

(51) Sobre la compleja problemática en la que se desenvuelve el juramento dentro del derecho parlamentario español véase el tratamiento más profundo que realizan los trabajos citados de R. RUIZ LAPEÑA y M. A. APARICIO.

(52) Sobre la denominada «teoría del órgano», cfr. G. JELLINEK, *Teoría General del Estado* (Buenos Aires: Albatros, 1978), pág. 409 y ss. y, especialmente, pág. 430 y ss., sobre los órganos representativos. A una posición similar a la reflexión aquí descrita llegan M. A. APARICIO, «El acatamiento de la Constitución, requisito de la condición plena de parlamentario», *cit.*, pág. 178; y J. SOLÉ y M. A. APARICIO, *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, *cit.*, pág. 55.

ocasión por el propio Tribunal Constitucional español (53). Por tanto, la condición de parlamentario es única y nace con la proclamación, sin que resulte adecuado admitir la existencia de una condición de primera y/o segunda clase, según se cumplieren o no los requisitos reglamentarios, en especial, algo tan quebradizo como un juramento o promesa. A partir de este punto cabe avanzar en el análisis de *las consecuencias del incumplimiento de los requisitos reglamentarios*; pero la exposición tendrá que bifurcarse en dos caminos dado el distinto tratamiento que ofrecen al tema los Reglamentos de una y otra Cámara.

3.1. *Consecuencias sobre la condición de diputado*

El Reglamento del Congreso juega con la dualidad «parlamentario electo»/«condición plena de diputado» como dos cualidades diferentes en el proceso de integración en la Cámara. Así aparece en su texto el artículo 20, precepto de deficiente construcción técnica, dado que sus dos párrafos parecen alterados de lugar y que la interpretación literal de las dos partes que componen su párrafo segundo se presenta contradictoria. Se manifiesta en los siguientes términos:

«El *diputado proclamado electo* adquirirá la *condición plena* de diputado por el cumplimiento conjunto de los siguientes requisitos:

- 1.º Presentar en la Secretaría General la credencial expedida por el correspondiente órgano de la Administración electoral.
- 2.º Cumplimentar su declaración, a efectos del examen de incompatibilidades, reflejando los datos relativos a profesión y cargos públicos que desempeñe.
- 3.º Prestar, en la primera sesión plenaria del Pleno a

(53) Vid. la citada Sentencia 10/1983, de 21 de febrero, F. 2.

que asista, la promesa o juramento de acatar la Constitución.

Los derechos y prerrogativas serán efectivos desde el momento mismo en que el diputado sea proclamado electo. Sin embargo, celebradas tres sesiones plenarias sin que el diputado adquiriera la condición de tal, conforme al apartado precedente, *no tendrá derechos ni prerrogativas* hasta que dicha adquisición se produzca» (54).

En virtud de esta norma, en primer lugar, se hace necesario desentrañar qué se entiende por *condición plena de diputado* y por *diputado electo*, si es posible hablar de una *condición plena* y de otra *no plena* de diputado y, consecuentemente, cuál es el contenido de cada una.

El Reglamento del Congreso habla en diversas ocasiones y con una pluralidad de sentidos de la «condición de diputado». Los artículos 2 y 3.1 utilizan la expresión de «diputado electo» como sinónima de candidato electo que ha accedido a la Cámara, antes de su constitución definitiva, y del cumplimiento del requisito del juramento. En otro sentido, habla de «condición de diputado» (art. 22.1 RCD) con un contenido genérico, abarcando el aspecto electoral y parlamentario de la posición de diputado, que se pierde (paso de titularidad de cargo público a ciudadano privado) cuando concurren algunas de las excepcionales causas que se recogen en el propio precepto; entre dichas causas no aparece, y no podría ser otro de otro modo, el incumplimiento de los requisitos del artículo 20.1 como desencadenante de la pérdida de la posición de representante. Por último, recurre la norma reglamentaria a la noción de «condición plena» por oposición a la noción de «diputado electo», definida aquélla como la situación en la que queda el diputado cuando cumple los requisitos prescritos en el propio artículo 20 y accede al tope de potestades de actuación parlamentaria y de prerrogativas; mientras que la condición de diputado electo, por el contrario, sería

(54) Subrayado mío.

aquella en la que se encuentra el parlamentario que no ha cumplido los requisitos reglamentarios (55) y carece de derechos y de prerrogativas.

En este camino de definición no afinan mucho más los autores del Reglamento en los trabajos parlamentarios. El debate, suscitado por SOLÉ TURA (56), no aclara excesivamente qué se entiende por «condición plena» y «diputado electo» ya que parece reinar en las discusiones un intento de no solventar el tema ante la posibilidad de que al fijar sus términos se evidenciara abiertamente su incorrección. Apenas si fueron utilizados argumentos técnicos, mientras que sobresalieron posturas políticamente definidas. El precepto definitivo es ofrecido de forma transaccional por el Presidente de la Comisión (LANDELINO LAVILLA) (57), que con anterioridad en dos ocasiones había intentado aclarar los términos de la discusión. En un primer momento, trata de definir la situación del diputado que no jura o promete: «se prolonga la situación de diputado electo»; es decir,

«es una posición jurídica que lo que le permite es acceder en plenitud a la función de diputado, adquirir en plenitud la condición de diputado por el cumplimiento de unos re-

(55) Desde una posición lógica sólo falta al parlamentario electo el cumplimiento del acatamiento formal de la Constitución, porque si no ha presentado la credencial electoral o no ha rellenado la ficha de incompatibilidades *no ha accedido* a la Cámara y no puede estar ni en la sesión constitutiva ni en cualquier otra porque la Asamblea no lo *conoce*. A menos que se quiera, además, distinguir entre diputado electo que ha presentado la credencial y ha cumplimentado el formulario y diputado electo que lo ha hecho y aún no ha jurado.

(56) Este diputado advierte en sus distintas intervenciones el peligro que entrañan las consecuencias que se conceden ante el incumplimiento y llama la atención sobre la posible inconstitucionalidad del precepto; así concluye tras su primera intervención sobre el tema: «el diputado es proclamado electo precisamente por ser elegido con todos los requisitos legales, y nosotros, como Parlamento, no podemos imponer una condición restrictiva, en virtud de la cual esa decisión de la voluntad popular que elige a una persona como su representante queda invalidada. Esa es la cuestión, señor Presidente.» (DSCD, 24, 1981, *cit.*, pág. 1167.) Vid. también DSCD, 25, 1981, *cit.*, págs. 1175, 1176, 1177 y 1178.

(57) Vid. DSCD, 25, 1981, *cit.*, págs. 1118 y 1182.

quisitos (...). Sigue quedando en la condición de diputado electo con el derecho vivo a convertirse en diputado en pleno ejercicio en el momento que cumpla esa condición y las otras condiciones que se ponen» (58).

En la segunda ocasión se esfuerza por desentrañar la diferencia entre las dos posiciones de diputado como punto de arranque para con posterioridad llegar a una fórmula normativa de transacción: «insisto en que creo que hay dos situaciones diferenciadas, pero diferenciadas en el Derecho común relativo a esto, que es la situación de diputado electo y la situación de diputado en pleno ejercicio». Tras hacer referencia al acto de investidura presidencial en los Estados Unidos, añade: «esto, trasladado a un orden parlamentario, implica que para pasar al ejercicio pleno (y yo creo que es plenitud de condición de diputado, porque ésa es plena, y otra es no plena, la condición de diputado electo es condición de diputado no plena) tiene que cumplir unos requisitos». Para, si estos términos no eran ya suficientemente confusos, asimilar esos requisitos a *una toma de posesión del cargo parlamentario*, lo que provoca que el paralelismo entre funcionario y parlamentario quede en sus justos términos (59). Las dificultades que se derivan, por tanto, son múltiples. En lo que a la Cámara se refiere, ¿cómo se puede considerar constituido un órgano colectivo donde sus miembros están pero no están y pueden o no llegar a incorporarse en toda la legislatura? O bien, ¿resuelve esta solución el tema del *quórum* para las votaciones? (En la segunda y tercera legislaturas el problema del *quórum* ha dejado de ser esencial dado que el grupo mayoritario ha gozado de una holgada mayoría absoluta.) En lo que al diputado respecta, cuál es la «naturaleza jurídica del diputado proclamado electo y que no presta acatamiento, ¿es considerado titular de un cargo público aunque no se integre en la Cámara?

(58) DSCD, 25, 1981, *cit.*, pág. 1176.

(59) DSCD, 25, 1981, *cit.*, pág. 1117. Sobre la definición de los actos que componen la *investidura* de un funcionario o titular de un órgano, cfr. JUAN A. SANTAMARÍA PASTOR, «La teoría del órgano en el Derecho administrativo», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, 40-41 (1984), pág. 58.

Porque lo cierto es que su puesto no se amortiza y que la relación representativa sigue existiendo a lo largo de la legislatura; o, ¿ha de considerarse titular de una mera expectativa de cargo público?» (60).

En virtud de los aspectos que se han apuntado progresivamente y del principio desde el que partía la subsiguiente reflexión, se debe concluir que el precepto reglamentario no hace referencia a una auténtica *no adquisición de la condición de diputado*, sino a un contenido diverso en la posición jurídica de parlamentario según se satisfagan o no los requisitos del artículo 20.1. Así pues, únicamente desde esta perspectiva cabe hablar de *condición plena* y *no plena* de diputado. La primera se correspondería con el contenido máximo de derechos, deberes y prerrogativas, como consecuencia del cumplimiento de las mencionadas condiciones reglamentarias. La segunda se limitaría a una potestad y a una prerrogativa (61); es decir, el diputado tendría, en todo momento, la facultad de poder cumplir los requisitos reglamentarios y acceder al tope máximo de las potestades y facultades parlamentarias, así como la inmunidad parlamentaria que se encontraría, por la propia naturaleza de la prerrogativa, en el núcleo de las facultades mínimas del estatuto del parlamentario electo. Por ello, la *condición menos plena* o de *diputado electo* se asemeja bastante a una suspensión *ex Reglamento* de la condición de diputado que actúa como reacción del ordenamiento autónomo del Congreso ante una omisión de deberes (62); expediente parlamentario éste que hubiera bastado para conseguir los resultados que de manera más artificiosa alcanza el artículo 20 del Reglamento, especialmente en lo que al requisito del juramento o promesa se refiere. Por otro lado, la suspensión ofrece

(60) M. A. APARICIO, «El acatamiento de la Constitución, requisito de la condición plena de parlamentario», *cit.*, págs. 181-182.

(61) Aunque el artículo 20.2 use el término «prerrogativas» en plural, la suspensión de la inviolabilidad va unida a la suspensión del ejercicio de las facultades funcionales que corresponden a los diputados y que motivan la irresponsabilidad jurídica; así que, cuando las segundas no se ejercitan desaparece automáticamente la primera.

(62) Sobre la suspensión, vid. los artículos 21, 99 y ss. RCD.

un mayor respeto a la Cámara que se puede manifestar de manera discrecional ante los supuestos que le plantean en cada ocasión, modulando tanto la concesión o no de la misma como su contenido dentro de los márgenes reglamentarios.

Si la admisión del genérico poder de acceder a la condición plena de diputado no plantea excesivos problemas, la inclusión de la inmunidad en ese círculo de elementos mínimos que permanecen dentro de la condición del diputado electo admite una cierta discusión, que nos exige un examen más profundo de temas como el nacimiento de la prerrogativa parlamentaria y el alcance de la suspensión sobre el estatuto de los parlamentarios. A nadie escapa la interrelación que aparece entre la situación de los diputados de Herri Batasuna, la vigencia de la prerrogativa de la inmunidad y la inserción del requisito del acatamiento expreso de la Constitución en el Reglamento. De hecho, el debate sobre la corrección del acatamiento se inicia durante el examen en Comisión de los preceptos dedicados a las inmunidades parlamentarias, en especial cuando se trata de fijar el momento en que comienzan a producir efectos como garantías parlamentarias (63). Por tanto, en hipótesis, se puede considerar con cierta ligereza que si el diputado incumple alguno de los tres requisitos y, en consecuencia, desatiende las primeras y más elementales funciones parlamentarias no debe gozar de la protección que presta a sus actuaciones la inmunidad, puesto que la inmunidad

(63) La discusión comienza en torno al nuevo artículo 14 que aparece en el texto del proyecto dentro del informe de la Ponencia de la Comisión a consecuencia de la enmienda 112 del Grupo Comunista, por la que se fijaba que «las prerrogativas de inviolabilidad o inmunidad parlamentarias serán efectivas desde el mismo momento en que el diputado sea proclamado electo» (el informe se encuentra en el *BOCG, Congreso de los Diputados*, serie H, 33-I,1, de 13 de abril de 1981, mientras que la discusión en el *DSCD*, 24, 1981, *cit.*, pág. 1165 y ss.). Sobre la ligazón de las prerrogativas y la condición plena resultan sintomáticas las palabras de HERRERO RODRÍGUEZ DE MIÑÓN con las que casi se abre el debate: «La inmunidad parlamentaria (...) debe beneficiar y proteger al diputado que es elegido, pero no al que no adquiere la plena condición de diputado, porque no cumple las exigencias del artículo 21 (definitivo, 20) y concretamente porque no presta su juramento o promesa a la Constitución» (*DSCD*, 24, 1981, *cit.*, pág. 1116).

es una prerrogativa funcional que se queda sin fundamento cuando el diputado incumple los tres primeros deberes que su cargo exige (64). La conclusión resultante llevaría a incluir la inmunidad entre los elementos de la posición jurídica de parlamentario que *se suspenden* por mandato reglamentario hasta que satisfagan conjuntamente los requisitos del mencionado artículo 20.1.

Frente a esta posición, y a favor de la inclusión de la inmunidad en el contenido mínimo de la condición de diputado, se pueden ofrecer argumentaciones de diversa relevancia. *Primero*, basta recordar las circunstancias que dieron lugar al nacimiento de la prerrogativa de la inmunidad: la necesidad de proteger a los representantes de la voluntad popular frente a persecuciones instrumentalizadas desde el mismo momento en que eran elegidos —instante en el que comenzaba su mandato—, en el camino hacia el lugar de reunión —su trayecto al Parlamento—, durante el ejercicio de sus funciones dentro de la Cámara y hasta final de la legislatura, e, incluso, en el trayecto de regreso al lugar de origen del parlamentario (65). Por lo que, si se pretende proteger al diputado de cualquier persecución penal arbitraria, debe actuar la inmunidad desde el momento del inicio al de la expiración del mandato legislativo; y, desde otra perspectiva, si se concede al diputado la posibilidad mínima de

(64) Ciertamente esta argumentación adquiere consistencia lógica con respecto a los requisitos de la presentación del acta de electo y de la declaración de actividades; pero tropieza en el requisito de la promesa o juramento, que no manifiesta una *clara necesidad funcional*. En otras palabras, ese acto formal de voluntad sobre el acatamiento de la norma constitucional no resulta de vital importancia para el desarrollo de las tareas parlamentarias.

(65) Sobre este privilegio estamental antecedente remoto de la prerrogativa, cfr. ALFONSO FERNÁNDEZ-MIRANDA, «Origen histórico de la inviolabilidad e inmunidad parlamentaria», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 10 (monográfico), 1986, pág. 179 y ss.; ANTONIO CARRO, «La inmunidad parlamentaria», en *Revista de Derecho Político*, 9, 1981, pág. 90 y ss.; y los clásicos ERSKINE MAY, *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, Sir Charles Gordon (ed.) (London: Butterworths, 1983), pág. 97 y ss.; y FRANCISCO MARTÍNEZ MARINA, *Teoría de las Cortes* (1820), vol. I (Madrid: Editora Nacional, 1979), pág. 417 y ss.

cumplir los requisitos parlamentarios y adquirir la condición plena de parlamentario, se debe evitar que cualquier actuación instrumentalizada del resto de los órganos del Estado malogre tal potestad. *Segundo*, bajo los criterios de una simple interpretación literal los preceptos constitucionales tampoco ofrecen excesivas razones para su suspensión; los artículos 68 y 69 fijan la duración del mandato parlamentario, admitiendo sólo la excepción que supone la disolución anticipada de las Cámaras; y el artículo 71.2 liga –a menos que se mantenga la independencia de sus apartados– la duración de la inmunidad entendida como prerrogativa procesal al «período del mandato de diputados y senadores». En otros términos, el mandato actúa como fundamento funcional y temporal para la eficacia de la prerrogativa. *Tercero*, la necesidad de que para ser procesado o inculcado un diputado sea preceptivo el acto de autorización de la Cámara supone que negar la vigencia de la inmunidad en la condición (mínima) de parlamentario se convierta en una renuncia de competencias ineludibles que corresponden por mandato constitucional al Congreso y admitir esa renuncia general a través del Reglamento es contravenir de modo directo el texto constitucional. A miembro alguno de la Cámara se le hubiera ocurrido que a través del Reglamento, de la Ley Orgánica del Poder Judicial o cualquier otra norma con rango de ley se pudiera alterar el aforamiento penal de diputados o senadores concediendo competencia procesal a otro órgano que no sea el Tribunal Supremo; ¿por qué, en cambio, se propugna tal alteración en la concesión del suplicatorio durante la elaboración del Reglamento del Congreso? El artículo 20 de la norma reglamentaria del Congreso no se puede convertir, por tanto, en una renuncia genérica y futura de la competencia que la Constitución atribuye *directamente* a la Asamblea legislativa. Así pues, aunque se reconozca la preponderancia del Reglamento, como ejercicio de la facultad autonormativa por el Congreso, en la ordenación de los temas parlamentarios, también debe remarcarse que el primer límite a respetar por toda disposición reglamentaria aparece en el texto de la norma que le sirve de fundamento, la Constitución; de manera que difícilmente el Reglamento del Congreso puede suprimir la inmunidad en supuestos constitucionalmente no previstos, o alterar el

régimen de atribución de competencias que realiza la norma fundamental. *Cuarto*, y último, entre los supuestos de suspensión de la condición de diputado no se incluyen las prerrogativas; sino que el alcance de aquélla se limita, según el precepto reglamentario, a las instituciones de los «derechos y deberes» (art. 21.1 RCD). ¿Por qué, entonces, extender su ámbito en la suspensión *ex lege* prevista por el artículo 20 del Reglamento si la Cámara carece de facultades para ello? (66).

Las anteriores apreciaciones quedan, sin duda, a la futura actuación del Congreso de los Diputados cuando se le presente una petición para autorizar el procesamiento de un diputado con su *status* disminuido por no haber cubierto alguno de los tres requisitos reglamentarios. Especialmente tiene interés el uso que den a la Ley de 1912 sobre el procedimiento a seguir para procesar a diputados y senadores (67). En dicha norma el artículo 1 concede la competencia al Tribunal Supremo y deriva la necesidad del suplicatorio del simple «carácter de electo» del procesado. No obstante, más inquietante podría resultar una in-

(66) Esta idea es apuntada por SOTILLO MARTI, durante el debate parlamentario, pero sin extraer consecuencias adecuadas (vid. *DSCD*, 24, 1981, *cit.*, pág. 1167); véase sobre el párrafo 2.º del artículo 21, del Reglamento, *supra*. SANTOALLA sostiene una interpretación distinta a la suscrita en estas líneas, cuando comenta el artículo 20 del Reglamento del Congreso desde el punto de vista de la adquisición de la inmunidad: «Esta se obtiene desde el momento mismo de la proclamación del resultado electoral pero se pierde si no se cumplen esos requisitos en tres sesiones plenarias, volviéndose a recuperar en el momento en que esto se produzca. De esta forma, el cumplimiento de esos tres requisitos adquiere el valor de elemento constitutivo de la inmunidad y la inviolabilidad parlamentarias. Tal como ha quedado esta singular norma, parece que lo que realmente determina la obtención de las prerrogativas parlamentarias es el cumplimiento de las condiciones del artículo 20.1, mientras que la elección sólo genera una presunción de ese futuro cumplimiento, permitiendo así adelantar con *carácter condicional* la inmunidad a ese momento. Este sistema, además de ser un tanto complicado, plantea (al igual que el nuevo art. 10) el problema de su conciliación con la Ley de 1912 y, por tanto, el que hasta qué punto tiene que ser observado por los tribunales» («Crónica parlamentaria», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 3, 1981, pág. 299). Sin embargo, el autor no se plantea la corrección constitucional del recurso a la privación de la inmunidad efectuado con la norma reglamentaria.

(67) Ley de 9 de febrero de 1912 (*Gaceta* de 10 de febrero).

interpretación interesada del artículo 8 (68), aplicándolo al diputado electo que no hubiese cumplido los requisitos, cuando el precepto estaba pensado para un ordenamiento jurídico en el que permanecía vigente la verificación parlamentaria de las actas de los miembros de las Cámaras.

No se quieren cerrar estas líneas sin añadir que, por supuesto, la situación creada por la actitud de los diputados de Herri Batasuna resulta grave y abiertamente censurable. Pero son grandes las dudas que giran en torno al recurso del juramento como el expediente más idóneo para solucionar el *impasse* que crea la no integración en la Cámara. Es éste, desde luego, un problema que sobrepasa límites jurídicos para colocarse de lleno en el centro de la virtualidad de un sistema democrático, poniendo a prueba su propia flexibilidad; por ello, la concesión a las Cámaras de la facultad de rechazar a alguno de sus miembros puede cristalizar en una elusión de la soberanía popular que declara la Constitución y que se representa de modo directo y predominante en las Cortes Generales. La exposición realizada muestra cómo la argumentación que sustenta la inclusión del juramento y la promesa entre los requisitos para adquirir la condición de diputado tiene el objetivo directo de justificar un resultado extraño a la institución —la privación de la prerrogativa de la inmunidad a determinados parlamentarios—, más que la abstracta defensa del ordenamiento constitucional. En definitiva, este repentino interés por limitar la inmunidad contrasta con la tendencia hacia la progresiva ampliación del ámbito de protección personal y material de las prerrogativas, que evidencia la actual formalización del ordenamiento parlamentario (69).

(68) «Negada por el Senado o el Congreso la admisión como senador o diputado de la persona a quien se refiera un suplicatorio, el Presidente de la Cámara lo comunicará al Tribunal Supremo (...), para que éste remita la causa al Juez o Tribunal competente, con arreglo a derecho, y prosiga la sustanciación que proceda.»

(69) Vid. al respecto nuestro trabajo, «Las prerrogativas parlamentarias a la luz de la jurisprudencia constitucional», en *Revista de las Cortes Generales*, 12, 1987, págs. 192-193.

3.2. Consecuencias sobre la condición de senador

La separación del estudio de las consecuencias que produce el incumplimiento de los requisitos no excluye que algunas de las argumentaciones aportadas en lo que respecta a la condición de diputado se puedan aplicar en este epígrafe; especialmente, bastantes de las objeciones políticas y jurídicas articuladas al acatamiento público de la Constitución pueden entenderse reproducidas para el tratamiento de la condición de senador. No obstante, con carácter general la norma reglamentaria del Senado se muestra más respetuosa con el origen electoral de la posición de parlamentario a la hora de regular el tema de las consecuencias jurídicas que llevan aparejadas el incumplimiento de los primeros deberes senatoriales.

El Reglamento habla de «condición de senador» en una dualidad de términos complementarios. En primer lugar, asume la condición de senador como algo único derivado de la elección, que la Cámara acepta como consecuencia jurídica de actos externos a ella (elección y designación), y de contenido completo (art. 1 RS). En segundo lugar, usa los términos «perfeccionamiento de la condición» (70) de los que se deduce la existencia de una *condición perfecta* y de una *condición imperfecta*, diferenciadas por una gradualidad de sus respectivos contenidos en lo que a facultades y obligaciones se refiere (art. 12 RS) y determinadas por el cumplimiento o no de los requisitos del artículo 12.1. Con mayor claridad, el Reglamento del Senado acoge la interpretación sugerida como única posible para el comentado artículo 20 del Reglamento del Congreso y opta por una suspensión *ex lege* de la condición de parlamentario que sólo afecta a

(70) Aun cuando el contenido y los resultados de la regulación reglamentaria sean más respetuosos con la condición de senador, la terminología resulta poco afortunada. En esencia, es «perfeccionable» algo incompleto; pero, en el presente caso, la condición de parlamentario no sería susceptible de enmienda si, por ejemplo, se viera aquejada de defectos electorales o de falta de capacidad electoral que anularan la proclamación. Por lo mismo, la condición se debe entender *perfecta* desde la proclamación, o se coloca la cuestión en otro momento jurídico.

los derechos económicos y a la participación del senador en el ejercicio de las funciones constitucionales de la Cámara (art. 12.2 RS). Por tanto, queda al margen de la suspensión la inmunidad y la Cámara retiene en todo momento sus facultades acerca de la concesión y denegación de las autorizaciones para proceder contra sus miembros (71).

IV. LA PÉRDIDA DE LA CONDICIÓN DE DIPUTADO Y SENADOR

Una vez que ha quedado fijado el momento de adquisición de la condición por diputados y senadores, el otro momento lógico en la vigencia del mandato es el instante de la extinción. La duración del mandato parlamentario se encuentra generalmente ligada a la vida de la propia Cámara en los términos previstos en el apartado cuarto del artículo 68 y en el apartado sexto del artículo 69 de la Constitución; así pues una disolución anticipada de las Cámaras conllevaría la extinción prematura del mandato. También, los Estatutos de Autonomía y algunas leyes de ciertas Comunidades Autónomas han establecido para los senadores designados por los Parlamentos autonómicos unas condiciones particulares que determinan la duración de su mandato (72). No obstante, junto a estos supuestos que provocan la extinción del mandato, los Reglamentos del Congreso y del Senado recogen o definen otra serie de causas que producen el mismo resultado, pero que tienen más en cuenta las cir-

(71) La fórmula adoptada en el artículo 12 tampoco plantea excesivos problemas en el *iter* de elaboración del Reglamento, aun cuando, dicho sea de paso, no apareciera en la primigenia redacción del precepto (*BOCG, Senado*, serie III, 13 a, de 8 de agosto de 1980). Quizá merezca la pena citar, como hecho curioso, la pedagógica defensa que hace de la fórmula del artículo 12.2 el senador CALATAYUD MALDONADO desde una concepción *iusprivatista*, asimilando el perfeccionamiento de la condición de senador a la teoría civilista del «término y el modo», a la hora de presentar el dictamen de la Comisión al debate plenario (*DSS*, 156, de 26 de mayo de 1982, pág. 7744).

(72) Cfr. «Nota sobre la duración del mandato de los senadores designados por las Comunidades Autónomas en aplicación del artículo 69.5 de la Constitución», en *Revista de las Cortes Generales*, 2, 1984, pág. 145 y ss.; y la mencionada Sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de diciembre de 1981.

cunstancias individuales del parlamentario. A estas últimas se dedicará este apartado.

Los motivos reglamentarios cuya concurrencia evidencian la finalización del mandato se encuentran estrictamente tasados, dadas las consecuencias jurídicas que se ligan a su existencia. El Reglamento del Congreso ofrece una versión más acabada de su regulación al dotarles de un mayor orden sistemático y concreción, aun cuando la norma del Senado dedique al tema la Sección 2.^a, del capítulo III, del Título I, bajo la rúbrica tradicional de «De la declaración de vacantes».

Estas causas reglamentarias permiten una agrupación en dos apartados, siguiendo la sistematización recogida en las normas reglamentarias del Congreso:

1. Un grupo acoge aquellas causas que se presentan ajenas a la voluntad del diputado o senador: *i*) Por resolución judicial firme que anule la elección o proclamación del parlamentario (73), que pone de manifiesto la nulidad de origen del título que ha permitido al sujeto su incorporación a la Cámara. *ii*) Por muerte o incapacidad declarada del diputado (art. 22.1,2.º RCD). El Reglamento del Senado, con un casuismo superfluo, disgrega esta causa en tres subapartados: el fallecimiento (art. 18,c), la pérdida de los requisitos generales de elegibilidad (art. 18,d), y la condena de pena de inhabilitación absoluta o especial para el cargo (74). Ciertamente, los supuestos que recoge el Reglamento del Senado se comprenden en la *ratio* del precepto paralelo de la disposición de la Cámara baja; pero, además, es que la subdivisión que realiza aquél solapa un caso con otro, especialmente los dos últimos. Tienen la cualidad de elector y elegible, según el artículo 68.5 de la Constitución, los españoles en pleno uso de sus derechos políticos; mientras que el artículo 69 del texto fundamental no añade cualidades específicas para

(73) Artículos 22.1,1.º RCD y 18,a RS.

(74) Artículo 18,b RS con relación a los artículos 29, 36 y 37 del Código penal.

los miembros del Senado que se elijan por sufragio universal, sino que se remite a la Ley Orgánica electoral. La Ley electoral define, a partir del artículo 2, los requisitos precisos para ser titular del derecho de sufragio activo y pasivo; de su lectura cabe deducir que cuando el legislador de la Cámara alta hace referencia a «la pérdida de los requisitos generales de elegibilidad» se está refiriendo o a la pérdida de la capacidad general (75) o a los «derechos políticos», según la expresión constitucional (76), o bien, se remite a los supuestos de inelegibilidad e incompatibilidad (77). Bajo todos estos supuestos queda, por tanto, también englobada la causa del artículo 18,*d* del Reglamento del Senado y su mención se hace innecesaria. *iii*) Por extinción del mandato al cumplirse la legislatura (arts. 22.1,3.º RCD y 18,*e* RS), con la salvedad que supone la pervivencia del mandato para aquellos miembros que integran la Diputación Permanente de las Cámaras. Aquí se manifiesta una de las disparidades más curiosas en lo que al régimen de diputados y senadores atañe. Así, en el Congreso de los Diputados, expirado el mandato, conservan la condición de parlamentario los miembros titulares y los suplentes de la Diputación (art. 18.1,3.º RCD). En cambio, en el Senado se produce una especie singular de *prorrogatio*: únicamente los miembros titulares de la Diputación conservan su condición, mientras que el mandato se extingue para los senadores suplentes; y, si se produjese una vacante, uno de los miembros suplentes, según el orden de sustitución, reaviva su mandato incorporándose a la Diputación y disfrutando de nuevo plenamente la condición de senador (78).

(75) Artículo 3.1,*b* y *c*, de la Ley Orgánica Electoral.

(76) Artículo 3.1,*a*, de la Ley Orgánica Electoral en relación con los preceptos del Código penal mencionados.

(77) Artículos 70 CE, 6 y ss. y 155 y ss. de la Ley Orgánica Electoral.

(78) Artículos 45 y 46 RS, especialmente el tercer apartado de este último recoge el mecanismo comentado. La solución no deja de ser llamativa, pues una persona que había roto su relación representativa y su relación con el órgano legislativo, de buenas a primeras, sin consulta alguna al cuerpo electoral, es llamado a integrar como *miembro de pleno derecho* la institución que asume los poderes de la Cámara en los interregnos. Habrá que cuestionarse si los senadores reinvestidos de esta manera deben o no, en coherencia, volver a prestar juramento o promesa de acatar la Constitución.

2. Un segundo grupo de causas se definen por depender su verificación de la voluntad de los parlamentarios; son dos:

a) La renuncia tácita al escaño, que tiene lugar cuando el diputado o senador no opta, dentro del plazo reglamentariamente previsto, entre aquél y el cargo declarado incompatible (arts. 19.3 RCD y 17.1 RS).

b) La renuncia al escaño realizada ante la Mesa de la Cámara (arts. 22.1,4.º RCD y 18,g RS). La potestad que poseen los cargos públicos para dimitir y abandonar voluntariamente el desempeño del oficio ha sido articulada en la jurisprudencia constitucional como un elemento constitutivo del contenido esencial del derecho fundamental de acceder a los cargos públicos (art. 23.2 CE) (79). No obstante, del ejercicio legítimo de dicha potestad se derivan evidentes consecuencias para la fuerza política que presentó al parlamentario en sus listas electorales y le promocionó al escaño. La elección ha colocado al parlamentario en una situación de «fidelidad» tanto frente al partido o coalición electoral (80), como frente a los electores que le concedieron el voto por presentarse bajo una concreta etiqueta política. Así pues, en los supuestos de renuncia pende sobre el diputado o senador una mínima obligación de exponer a los electores por qué quiebra aquella relación de confianza, especialmente en un régimen constitucional, como el español, en el que los poderes del Estado proceden del pueblo (art. 1.2 CE). La especificación de los

(79) La Sentencia 60/1982, de 11 de octubre, del Tribunal Constitucional declaraba en su Fundamento Tercero lo siguiente: «Cabe inferir del artículo 23.2 de la Constitución que, si todos los ciudadanos tienen el derecho a acceder a cualquier cargo público, también tienen el de dimitir de ellos, decisión que se inserta en la esfera de la libre disposición individual y que, no estando prohibido (y no lo está), está permitida, aunque pueda admitir en cada caso las limitaciones establecidas por la legislación reguladora del cargo en cuestión».

(80) Los Estatutos Federales del PSOE –aprobados en el XXIX Congreso (21-24 de octubre de 1981)– entendían esa fidelidad en los términos descritos por el artículo 49: «Todos los miembros del grupo parlamentario aceptan el compromiso de presentar su dimisión al Presidente del Parlamento si una vez elegidos causasen baja en el PSOE por cualquier circunstancia. Este compromiso se realizará por escrito dirigido al Comité Federal».

términos en los que se ha de satisfacer la quiebra de confianza que se produce entre el partido y el parlamentario asume perfiles bastante más complejos. Si la renuncia procede del sujeto parlamentario, debe ser la normativa interna de la fuerza política la que disponga los mecanismos a través de los que aquél satisfaga suficientemente a ésta. En cambio, si la renuncia viene promovida por la fuerza política, aparecen en la cuestión, además de la libre voluntad del diputado o senador, la relación de éstos con sus electores y la supuesta independencia jurídica que ofrece al parlamentario la prohibición constitucional del mandato imperativo (art. 67.2 CE). Esta línea de reflexión nos coloca en el tema de las relaciones de parlamentarios, grupos y partidos que, aun reconociendo la trascendencia que presenta para la vida de las Cámaras, queda —correcta o incorrectamente— al margen de las normas parlamentarias. No obstante, por lo que atañe a la relación que existe entre el sujeto parlamentario y los órganos de las Cámaras, debe procederse al comentario de una frecuente práctica parlamentaria: *la existencia de renunciadas firmadas en blanco y sin fecha, que los partidos exigen en ocasiones a los candidatos presentados en sus listas.*

La renuncia sin fecha se encuentra en un momento «prejurídico», pues es formalizada y entregada por el candidato a la fuerza política que le presenta y apoya con anterioridad a la elección. Pero, su efectividad se despliega en un momento distinto y de ella se derivan claros efectos jurídicos, dado que la dimisión se dirige a los órganos de las Cámaras y provoca la pérdida de la condición de parlamentario. En este caso, el partido actúa como un *depositario* y un *transmisor* de una declaración de voluntad ajena, previamente realizada, que se deja bajo su custodia (81). Al mismo tiempo, debe recordarse que la disciplina liga al diputado y al senador a su grupo y a su partido sobre esquemas de aceptación voluntaria; ciertamente, nada les obliga a firmar esa renuncia sin fecha, sino que constituye un aspecto más dentro de la negociación con la fuerza política

(81) Cfr. PEDRO DE VEGA, «Significado constitucional de la representación política», en *Revista de Estudios Políticos*, 44, 1985, págs. 43-44.

a la hora de constituir una candidatura electoral. Es decir, la renuncia recoge una manifestación de voluntad del parlamentario (más o menos libre en su emisión) válida, que ha gozado y puede seguir gozando de veracidad tras la elección. El recurso al Derecho se realiza únicamente cuando se plantean problemas patológicos dentro de esa situación que trae causa en un acto preelectoral; en estos momentos se reclaman delicadas soluciones de las normas jurídicas, pero, entonces, la respuesta positiva puede presentarse políticamente desajustada (piénsese en los supuestos de transferencias de parlamentarios de un grupo a otro de la Cámara, los conflictos entre fracciones dentro de una fuerza política, las rupturas de coaliciones electorales, etc.). Dentro de todas las premisas descritas debe articularse el dictamen que se emita sobre la eficacia de las renunciaciones firmadas sin fecha por los candidatos que finalizan adquiriendo la condición de parlamentarios.

Las objeciones que cabe oponer a la validez de esta práctica resultan múltiples, como ha destacado VIRGA en un trabajo clásico. En primer lugar, el hecho de que constituye un principio jurídico general la imposibilidad de efectuar una renuncia de derechos futuros. En segundo lugar, el abandono en manos de las fuerzas políticas, la determinación del momento en el que debe extinguirse el mandato parlamentario constituye una burla de la relación representativa y un fraude a los electores. En tercer lugar, la dimisión en Derecho público no es válida hasta que es aceptada y puede revocarse; es más, una vez aceptada puede ser invalidada si se demuestra que la voluntad actual es distinta a la de dimitir (82).

La extrapolación, sin más, de tales argumentos al ordenamiento español debe verificarse con ciertas dosis de cautela. El primer argumento parece elemental; nadie puede disponer, ni renunciar a un cargo que todavía permanece ajeno a la esfera jurídica del renunciante (83). No obstante, la inadmisibile figura de

(82) PIETRO VIRGA, *Il partito nell'ordinamento giuridico* (Milano: Giuffrè, 1948), págs. 186 a 190.

(83) Cfr. JOSÉ LUIS LACRUZ y FRANCISCO DE ASIS SANCHO REBULLIDA, *Elementos de Derecho civil*, I, vol. III (Barcelona: Bosch, 1984), pág. 109.

la renuncia de derechos futuros no se identifica plenamente al supuesto de la renuncia en blanco cedida por el parlamentario a su partido. El esquema en este caso sería el siguiente: el parlamentario se compromete a que, si adquiere el cargo, renunciará durante el mandato a instancia del partido, o, más correctamente, cuando el partido presente —convenientemente formalizada— la renuncia rubricada tiempo atrás. Existe, por tanto, una voluntad continuada del parlamentario a renunciar, cristalizada en el escrito que posee el partido; voluntad que se presume válida, mientras que el sujeto que la efectuó no demuestre que su voluntad actual es diametralmente distinta. Por tanto, bajo un esquema *iusprivatista*, habría una renuncia, condicionada y temporal, a una simple expectativa de derecho (84). Pero, en el caso de los parlamentarios, la voluntad de renunciar no se explicita hasta el momento en el que se encuentra en el cargo y el partido hace uso del documento que la contiene. Ese instante se constituye, a nuestro entender, en el efectivo para la posición jurídica del diputado o senador; bastaría, entonces, con que los órganos de las Cámaras comprobaran si la voluntad de renunciar que aparece en el documento que se le presenta es la actual del parlamentario. Con ello, el problema se situaría en el segundo y en el tercero de los argumentos esgrimidos por VIRGA.

El recurso a la renuncia con la fecha en blanco evidencia, sin duda, una violación fraudulenta de la relación representativa, vigente entre diputados y senadores y el cuerpo electoral, dado

(84) «No hay, en rigor, ni transmisiones ni renunciaciones relativas a derechos futuros, o sea, no integrados aún en el patrimonio. No las hay porque falta el derecho en el cual se encuentra su propia facultad dispositiva, o sea, que falta ésta también. Los negocios en que cierto sector de la doctrina piensa que se dispone de un derecho todavía no nacido, que la misma denomina 'futuro', en realidad, son simples contratos, que no implican la disposición del derecho esperado, sino, sencillamente, el compromiso de utilizar en determinado sentido la facultad de disposición del derecho futuro cuando se tenga. De modo que, quien manifiesta por ejemplo que renuncia a un derecho futuro lo que hace es adquirir una deuda de hacer (renunciar en su momento) no exigible todavía hasta que llegue el término o se cumpla la condición de los que depende el nacimiento del derecho» (JOSÉ IGNACIO CANO, «La disponibilidad del derecho subjetivo», en *Revista de Derecho Notarial*, 1985, pág. 72).

que queda en la esfera de voluntad de la fuerza política la determinación del momento en el que se extingue el mandato parlamentario. La actuación del partido reúne significativos elementos de fraude de ley, pues bajo la regulación que conceden las normas reglamentarias a la renuncia se obtienen resultados constitucionalmente proscritos: la quiebra efectiva de los derechos garantizados por el artículo 23 de la norma fundamental. De un lado, la vigencia de la relación representativa quedaría a merced de la voluntad del partido, un ente extraño a los sujetos que la crean y sustentan, los electores y los elegidos. De otro lado, como ha reconocido el Tribunal Constitucional, «el derecho a acceder a los cargos públicos comprende también el derecho a permanecer en los mismos, porque de otro modo el derecho fundamental quedaría vacío de contenido» (85). Por tanto, en los supuestos en los que se verifique un conflicto de voluntades entre el partido y el parlamentario acerca de la dimisión, no puede prevalecer exclusivamente la decisión del primero respecto a la permanencia en el cargo del segundo. En virtud de lo expuesto, cuando la renuncia difiere de la voluntad real del diputado y senador, el uso que de ella hace el partido se presenta ilegítimo pues burla los preceptos constitucionales; pero, cuando la voluntad del parlamentario es favorable a la dimisión, el documento resulta perfectamente válido.

En la línea de los argumentos que se han ofrecido, la conclusión podría articularse en los siguientes términos: la renuncia al cargo posee un valor *iuris tantum*, de manera que se entiende que la voluntad contenida en ellas es correcta, a menos que el parlamentario ponga en evidencia una discordancia efectiva entre la manifestación formalizada y la actual voluntad del sujeto. En este sentido, la cuestión se reduce a la obligación, que tiene la Mesa, de comprobar si la voluntad recogida en el documento de dimisión que se le presenta resulta adecuada a los auténticos deseos del diputado o senador, optando por

(85) Sentencia 5/1983, de 4 de febrero. La misma resolución descalifica a los partidos como entes legitimados para quebrar la relación representativa, sin la intervención del propio representante y del cuerpo electoral.

lo más correcto (86). La solución se deriva de las razones articuladas en el párrafo anterior, y se adecúa perfectamente a la naturaleza excepcional de toda renuncia y las notas que ello conlleva. «La renuncia por cuanto representa una privación de bienes sin correspondiente, es de interpretación estricta. Sólo se entenderán renunciados los bienes y derechos acerca de cuya dejación no ofrezca ninguna duda la voluntad del renunciante, y tal dejación deberá ser inequívoca, sin que pueda deducirse de conductas que puedan tener otra significación» (87). La práctica seguida en el Congreso de los Diputados (88) y la interpretación auténtica conferida por los redactores al precepto reglamentario (89) coinciden en el papel de la Mesa de la Cámara como garante del efectivo cumplimiento de la voluntad real del parlamentario, mediante los instrumentos de verificación más propicios al caso.

Las últimas matizaciones sobre la cuestión deben dedicarse a la definición de la estructura que tiene la renuncia de los parlamentarios. PEDRO DE VEGA, siguiendo en este aspecto a VIRGA,

(86) Cfr. R. PUNSET, *Las Cortes Generales* (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1983), págs. 128-129; y E. RECODER, en F. Garrido de Falla (dir.), *Comentarios a la Constitución*, cit., pág. 714.

(87) J. L. LACRUZ y F. SANCHO REBULLIDA, *Elementos de Derecho civil*, I, vol. III, cit., pág. 110.

(88) Dentro del debate que se plantea en la Comisión de Reglamento en torno al tema de la renuncia, se encuentra una interesante intervención del Presidente de la Comisión (y, al tiempo, de la Cámara), LANDELINO LAVILLA, en los siguientes términos: «Lo importante es la verificación de la voluntad, y esa la ha hecho la Mesa en los actos que se han producido, de manera que cuando ha habido, y la ha habido, alguna manifestación de voluntad en sentido contrario, la Mesa ha verificado cuál era la voluntad efectiva y actual del diputado» (*DSCD, Comisiones*, 25, 1981, cit., pág. 1187).

(89) El diputado FRAILE PUJADE fija, con el asentimiento del resto de los miembros de la Comisión, dicha interpretación con términos que no admiten excesivas dudas: «Será la Mesa la que tenga que verificar en todo caso la veracidad exacta de ese cumplimiento. Será por comparecencia o llamamiento al diputado o exigiéndole, que firme delante de la Mesa; es decir, cualquier procedimiento que la Mesa estime suficiente garantía para respetar la libre disponibilidad de los actos de los propios diputados» (*DSCD, Comisiones*, 25, 1981, cit., pág. 1186).

mantiene en lo que respecta a los parlamentarios que «las dimisiones pueden ser siempre revocadas por los sujetos hasta el momento en que *son aceptadas*» (90). Desde esta concepción, la renuncia de diputados y senadores se concibe como una declaración de voluntad recepticia (91), cuya eficacia depende de la aceptación del destinatario –en este supuesto, la Mesa de la Cámara–; o en los términos usados por la Sentencia n.º 152, de 18 de marzo de 1982, de la Audiencia Territorial de Madrid, tras afirmar el carácter bilateral de la renuncia en Derecho público: «sólo se perfecciona con la recepción y aceptación del ente público que deba asumirla y que, por tanto, mientras perdura su fase de mera emisión u oferta bilateral, puede ser revocada y dejada sin efecto por el todavía renunciante en potencia, mediante un acto, también voluntario, de contrario imperio» (92). Si bien no existe inconveniente el corroborar la nota de revocabilidad que acompaña a la declaración de voluntad renunciando al cargo (93), no se puede admitir que la efectividad de la misma dependa de la *aceptación* del destinatario. El papel de la Mesa de la Cámara se limita al conocimiento de la declaración de voluntad del parlamentario y a la verificación de la certeza de su contenido, sin que posea capacidad para decidir acerca de la oportunidad de la renuncia, admitiéndola o rechazándola;

(90) «Significado constitucional de la representación política», *cit.*, pág. 44. Subrayado nuestro.

(91) Son recepticias aquellas declaraciones de voluntad emitidas con el fin específico de que lleguen a su destinatario; no basta, pues, con su emisión, sino que su eficacia depende de que llegue al destinatario interesado en su contenido. Cfr. JOSÉ RAMÓN FERRÁNDIZ, «Perfección, sustantividad y eficacia de la declaración de voluntad recepticia», en *Revista Jurídica de Catalunya*, 1, 1986, págs. 105-106.

(92) La Sentencia hacía referencia a la validez de una renuncia firmada en blanco por un concejal que era usada por el partido al que pertenecía. Citada por ALFONSO FERNÁNDEZ-MIRANDA, «El control estructural-funcional de los partidos políticos en la jurisprudencia contencioso-administrativa», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 4, 1982, pág. 126.

(93) Sobre las matizaciones que deben hacerse al término «revocación» cuando se trata de declaraciones de voluntad receptivas que no han llegado a su destinatario y no devienen aún eficaces, vid. J. R. FERRÁNDIZ, «Perfección, sustantividad y eficacia de la declaración de voluntad recepticia», *cit.*, págs. 114-115.

lo contrario vaciaría de contenido el derecho de acceso a los cargos públicos, recogidos en el artículo 23.2 de la Constitución, según era concebido por la antecitada Sentencia 60/1982 del Tribunal Constitucional, al ser privado el sujeto de la libertad para dimitir cuando estime conveniente, cuando tal posibilidad no se encuentra contemplada en precepto general alguno (94).

Una última cuestión teórica que cabe suscitar en torno a la extinción del mandato parlamentario es la de si el abandono de la fuerza electoral que promocionó al diputado o al senador al escaño constituye un título suficiente para la pérdida del cargo. El artículo 163.1,a de la Constitución portuguesa fija entre las causas que determinan la pérdida del cargo parlamentario la inscripción del sujeto en un partido diverso a aquél que le presentó a las elecciones. Nuestro ordenamiento constitucional rechaza tal posibilidad confiriendo la titularidad del escaño al individuo y no al partido (95); una situación que se ha visto confirmada en la doctrina del Tribunal Constitucional recogida en las mencionadas Sentencias 5/1983 y 10/1983. En consecuencia, además del apoyo expreso que ofrece a esa solución la previsión constitucional del mandato imperativo, la titularidad individual del escaño se sustenta en la relación representativa que se establece entre parlamentarios y electores, vedada a la voluntad del partido político o coalición electoral; así como, en el expreso rechazo durante la elaboración de la norma reglamentaria del Congreso de una enmienda (la número 395) del Grupo Centrista, dirigida a introducir un párrafo quinto al artículo 33 (definitivo

(94) Por ejemplo, el Reglamento del Senado, siguiendo una práctica parlamentaria histórica en nuestro Derecho, prohíbe expresamente la renuncia al acta antes de que la Cámara haya resuelto sobre la validez de la elección. Salvo esta excepción, ninguno de los dos Reglamentos prevé otros supuestos de límite a la facultad de renunciar.

(95) ANTONIO TORRES DEL MORAL, «Crisis del mandato representativo en el Estado de partido», en *Revista de Derecho Político*, 14, 1982, págs. 19-20, y «Composición del Congreso de los Diputados», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 58, 1980, pág. 62 y ss.

22) del informe de la Ponencia, que provocaba la extinción del mandato si el diputado «dejare de pertenecer al partido que lo presentó; si hubiere sido elegido diputado formando parte de una lista que represente a un partido político, federación o coalición de partidos» (96).

(96) *BOCG, Congreso de los Diputados*, 33-I, serie H, de 13 de abril de 1981.