

**19. REFLEXIÓN SOBRE ALGUNOS PRECEPTOS
DEL TÍTULO III, CAPÍTULO I**

ANTONIO TORRES DEL MORAL

Catedrático de Derecho Constitucional

UNED

SUMARIO

Artículo 67. Artículo 68.1. Artículo 68.3. Artículo 68.5. Artículo 68. Artículo 70. Artículo 71. Apartado 1. Apartado 2. Apartado 3. Apartado 4. Artículo 72. Apartado 1. Apartado 2. Artículo 73. Apartado 1. Apartado 2.

19. REFLEXIÓN SOBRE ALGUNOS PRECEPTOS DEL TÍTULO III, CAPÍTULO I

POR

ANTONIO TORRES DEL MORAL

Catedrático de Derecho Constitucional

UNED

Las páginas que siguen son una somera reflexión sobre el Capítulo I, del Título III de la Constitución. Dicho Capítulo lleva como rótulo «De las Cámaras» y regula su composición, organización y funcionamiento.

Dado que la ponencia de A. Fernández Miranda versa sobre el mismo capítulo constitucional, he limitado mi trabajo a los artículos 67 a 73, a los que someto a una óptica preferentemente estilística, no de fondo. Algo hablaremos desde este otro ángulo, pero he querido mostrar cómo, diciéndose lo mismo, puede decirse mejor. Espero que se me perdone la impertinencia.

Artículo 67

Apenas hay reparos que hacer a este artículo salvo la utilización injustificada de los verbos en futuro. A mi juicio, el presente es más expresivo, sencillo y elegante. Por eso, el apartado primero debería decir: «Nadie **puede ser** miembro de las dos Cámaras simultáneamente...»; el apartado segundo mejoraría diciendo que los miembros de las Cortes «no **están** ligados por mandato imperativo»; y el apartado tercero debería igualmente sustituir las expresiones **no vincularán** y **no podrán ejercer** por **no vinculan** y **no pueden ejercer**.

Por lo demás, en este último apartado, y de acuerdo con una visión, más actual del parlamentarismo democrático, es preferible hablar de **prerrogativas** de las Cámaras que de **privilegios**.

Artículo 68.1

De mantener la circunscripción provincial, valdría no habilitar al legislador para que dispusiera un Congreso de 300 diputados. Incluso son escasos los 350 habituales hasta ahora. Debe irse derechamente a uno de 400 para mejorar la proporcionalidad y la igualdad de sufragio.

Artículo 68.3

Verificar, verificación, son términos usualmente utilizados para el examen de las credenciales electorales. Es la «verificación de poderes». Vale más decir «la elección **se realiza**».

Artículo 68.5

Parece mejor expresar el requisito al que se sujeta el derecho de sufragio como **tener el pleno ejercicio** de los derechos políticos, que no «estar en pleno uso».

De otro lado, es superfluo decir que «la ley reconocerá» el derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio nacional. ¡Pues no faltaría sino que fuera necesario ese reconocimiento legal después de lo afirmado por el artículo 23 y, en relación con él, el 13! Más aún, lo dice la frase anterior de este mismo apartado.

De igual modo, conviene sustituir «Estado» por «poderes públicos», expresión tan reiterada en la Constitución, para evitar la equivocidad con que el término Estado aparece en nuestra norma suprema, bien como todo el aparato institucional, bien como únicamente los órganos generales y/o centrales de poder. El deber de facilitar el ejercicio del derecho de sufragio debe pesar sobre todos los poderes públicos.

En fin, también es más usual y preferible hablar de **territorio nacional** que de **territorio de España**, aunque la sinonimia es evidente.

Por lo demás, acaso este mandato constitucional encontrara su mejor ubicación sistemática en el artículo 23, como obligación-prestación de los poderes públicos correspondiente a un derecho fundamental. Así se hace en otras múltiples ocasiones.

La redacción, pues, puede quedar así:

«5. Son electores y elegibles todos los españoles que tengan el pleno ejercicio de sus derechos políticos».

Debe remitirse al artículo 23, como apartado 2 (numerando como 3 el 2 actual), el siguiente texto:

«Los poderes públicos facilitarán el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio nacional».

Artículo 68.6

Hay cierto acuerdo doctrinal en que el tiempo máximo previsto, que suele ser el habitual, entre el término de una legislatura, hasta ahora siempre por disolución, y la convocatoria de la nueva Cámara Baja es excesivo: 85 días. Toda vez que también hay acuerdo, incluso institucional, en que deben ser abreviadas las campañas electorales, nada impide que las elecciones se celebren entre los 30 y los 45 días desde el término del mandato anterior. De igual modo, el nuevo Congreso puede ser convocado dentro de los 20 días siguientes, cinco menos de lo ahora previsto. De este modo, el período interlegislaturas durará de 50 a 65 días, no de 55 a 85.

La redacción, por consiguiente, quedaría así:

«Las elecciones tendrán lugar entre los treinta y los cuarenta y cinco días desde la terminación del mandato. El Congreso electo deberá ser convocado dentro de los veinte días siguientes a la celebración de las elecciones».

Artículo 70

Que la regulación de las causas de incompatibilidad de los diputados y senadores no es propio de la Ley Electoral es cosa conocida por todos. La

deficiente regulación constitucional motivó la declaración de inconstitucionalidad de la ley de incompatibilidades de diputados y senadores (STC 72/1984, de 14 de junio, que estimó el recurso previo interpuesto).

La previsión, aunque sea por motivos meramente formales, debe hacerse en un artículo separado o, al menos, en un apartado distinto del mismo artículo 70, bien que pueda coincidir materialmente con lo ahora dispuesto.

De otro lado, el empleo del tiempo futuro de los verbos, tan desafortunado en casi todo este título, debe ser sustituido por el presente en el apartado segundo: la validez de las actas y credenciales no «estará», sino que **está** sometida al control judicial.

El texto propuesto es, entonces, el siguiente:

1. La ley electoral determinará las causas de ineligibilidad de los diputados y senadores, que comprenderán, en todo caso: ...

Siguen los apartados a) a f) en los términos actuales.

2. La validez de las actas y credenciales de los miembros de ambas Cámaras está sometida al control judicial, en los términos que establezca la ley electoral.
3. La ley regulará las causas de incompatibilidad de diputados y senadores, que comprenderán también, en todo caso, las señaladas en el apartado primero.

Acaso conviniera reservar esta última materia a los reglamentos parlamentarios, en cuyo caso el apartado debería comenzar así:

«Los reglamentos de las Cámaras regularán las causas de incompatibilidad de sus respectivos miembros ...».

Artículo 71

Apartado 1

Habiendo sustituido en el artículo 67.3 **privilegios** por **prerrogativas**, parece coherente hacer ahora lo propio con el verbo **gozarán** por la expre-

sión **están revestidos**, con lo que, de paso, cambiamos el tiempo verbal de futuro por un más idóneo presente.

Apartado 2

Igual consideración nos merece el mismo término en el apartado segundo: **gozarán** puede ser sustituido ventajosamente por **tienen la prerrogativa**.

La expresión **y sólo podrán** adolece de dos defectos: el tiempo futuro y la conjunción **y**, que sin ser del todo incorrecta, no es muy adecuada. Por una vez, es preferible un gerundio: **no pudiendo**.

En fin, no hay por qué cortar la secuencia de garantías que comporta esta prerrogativa, sino que resulta preferible continuarla mediante la conjunción **ni**.

Apartado 3

Únicamente cabe proponer la sustitución del tiempo de futuro por el de presente: **es**.

Apartado 4

De igual forma, un presente (**perciben**) debe ocupar el lugar de un futuro, y puede decirse **asignación fijada** sin necesidad de premiosas y superfluas palabras intermedias.

El texto resultante, sin variar el contenido material de los preceptos pero mejorando su dicción literal, es:

- «1. Los diputados y senadores están revestidos de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones.
2. Durante el período de su mandato, los diputados y senadores tienen, asimismo, la prerrogativa de inmunidad, no pudiendo ser detenidos sino en caso de flagrante delito, ni ser inculcados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva.

3. En las causas contra diputados y senadores es competente la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.
4. Los diputados y senadores perciben una asignación fijada por las respectivas Cámaras».

Cosa diferente sería que entráramos a discutir el fondo y el ámbito de estas garantías.

De la inviolabilidad poco hay que decir. Sólo necesita ser correctamente interpretada —como lo ha sido por el Tribunal Constitucional— en su formulación actual, interpretación que incluye naturalmente los votos y otras actuaciones, aun no verbales, propias de las funciones del parlamentario en cuanto tal, y no, en cambio, actuaciones extraparlamentarias: artículos, conferencias, participación en manifestaciones, etc.

No ocurre otro tanto con la inmunidad. En un Estado social y democrático de Derecho no hay razón alguna para extender dicha excepción del principio de igualdad ante la ley más allá de los períodos de sesiones de la Cámara con dos únicas excepciones: los miembros de las Diputaciones Permanentes y las sesiones extraordinarias.

- a) Los primeros deben seguir revestidos de inmunidad.
- b) Igualmente todos los diputados y senadores durante las sesiones extraordinarias y acaso desde un breve tiempo anterior.

La Constitución puede remitir el pormenor de esta regulación a los reglamentos parlamentarios.

De admitirse esto así, el **apartado segundo** debería comenzar diciendo:

«Durante los períodos de sesiones y con ocasión de sesiones extraordinarias, los diputados ...»

y finalizar con una adición:

«Los miembros de las Diputaciones Permanentes tienen inmunidad durante todo el tiempo de su mandato».

Artículo 72

Apartado 1

De nuevo, dos futuros pueden dejar paso a dos presentes: los reglamentos parlamentarios **son** sometidos a una votación final ... que **requiere**... Pero esta última locución es harto inexpresiva. El texto dice que la votación final requiere la mayoría absoluta. ¿Para qué? ¿Para poder producirse la votación? Eso lo establece con carácter general el artículo 79.1. El precepto que comentamos quiere referirse a la aprobación de los reglamentos y así debe decirlo.

Apartado 2

Otros dos presentes deben entrar en el lugar de otros tantos futuros: las sesiones conjuntas **son** presididas ... y **se rigen**...

Cuestión de más fondo es la de si el Reglamento de las Cortes Generales debe ser aprobado por cada Cámara o por las dos en sesión conjunta. La aprobación por separado parece estar pensada en garantía del Senado, de mucho menos miembros. Más aún se justificaría con un Senado menos nutrido, como el que propongo en otra ponencia. Sin embargo, me inclino por la aprobación en sesión conjunta. El hecho de ser ideológicos los grupos parlamentarios en una y otra Cámara me persuade de que en una sesión conjunta no se produce el voto enfrentado de ambas Cámaras sino el de las fuerzas políticas adversarias.

El texto del artículo, en conclusión, bien pudiera ser éste:

- «1. Las Cámaras establecen sus propios reglamentos, aprueban autónomamente sus presupuestos y, de común acuerdo, regulan el Estatuto del Personal de las Cortes Generales. Los reglamentos y su reforma son sometidos a una votación final sobre su totalidad y se requiere la mayoría absoluta para ser aprobados.
2. Las Cámaras eligen sus respectivos Presidentes y los demás miembros de sus Mesas. Las sesiones conjuntas son presididas por el Presidente del Congreso y se rigen por un Reglamento de las Cortes Generales aprobado por mayoría absoluta en sesión conjunta.
3. (El mismo texto actual).

Artículo 73

Apartado 1

Junto a la inevitable censura del verbo en futuro, este apartado incurre en el dislate de hablar, sin previo aviso y sin mayor justificación, del año en el sentido escolar y judicial del término. Sólo así puede decir que el primer período de sesiones del año abarca de septiembre a diciembre y el segundo de febrero a junio. Nada cuesta decirlo bien.

La redacción quedaría así:

«1. Las Cámaras se reúnen anualmente en dos períodos ordinarios de sesiones: de febrero a junio y de septiembre a diciembre».

Apartado 2

La iniciativa para la convocatoria de sesión extraordinaria está regulada de modo poco respetuoso con los derechos de la(s) minoría(s): el Gobierno, la Diputación Permanente y la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara son vías políticamente coincidentes, al menos en el Congreso de los Diputados. Rebajar la exigencia al 40 por 100 de los miembros de la Cámara no es una invitación al aventurismo y suaviza un tanto el rigor del texto actual. Por otra parte, el texto parece dar a entender que la mayoría absoluta de los miembros de una Cámara puede solicitar la convocatoria de la otra en sesión extraordinaria. El desatino se evita fácilmente hablando de la **respectiva Cámara**.

También parece mejor emplear la voz pasiva normal y decir que estas sesiones deben **ser convocadas**.

Además de estas variantes, son plausibles, otra vez, la sustitución de tres verbos en futuro (**podrán, deberán y serán**) por sus correspondientes presentes, quedando el apartado con la siguiente redacción:

«2. Las Cámaras pueden reunirse en sesiones extraordinarias a petición del Gobierno, de la Diputación Permanente o de dos quintos de los miembros de la respectiva Cámara. Las sesiones extraordinarias deben ser convocadas sobre un orden del día determinado y son clausuradas una vez que éste haya sido agotado».