

### **3. SOBRE LAS GARANTIAS PARLAMENTARIAS**

YOLANDA GOMEZ SANCHEZ

UNED

## SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. GARANTÍAS DEL PARLAMENTO. 1. *Significado del término Parlamento en la Constitución Española de 1978.* 2. *Garantías de las Cortes Generales.* III. GARANTÍAS DEL PARLAMENTARIO. 1. *El Estatuto de los parlamentarios.* 2. *El sujeto del Estatuto.* 3. *El parlamentarismo y los grupos.* IV. LA INVIOLABILIDAD Y LA INMUNIDAD PARLAMENTARIAS. 1. *La inviolabilidad parlamentaria.* 1.1. *La facultad sancionadora de la Cámara como límite de la inviolabilidad parlamentaria.* 1.2. *Las «opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones» y la inviolabilidad.* 1.3. *Ambito temporal de la inviolabilidad.* 2. *La inmunidad parlamentaria.* 2.1. *El fin de la inmunidad parlamentaria.* 2.2. *El ámbito temporal de la inmunidad.* 2.3. *Alcance y materias afectadas por la inmunidad parlamentaria.* 2.3.1. *Prohibición de detención salvo en caso de flagrante delito.* 2.3.2. *Prohibición de inculpación y de procesamiento sin autorización de la Cámara.* 2.4. *La inmunidad parlamentaria sobrevenida.* 2.5. *El suplicatorio: sus efectos. La Cámara: sus facultades.* 3. *Renunciabilidad o irrenunciabilidad de estas garantías.* 4. *Extensión de la inmunidad parlamentaria al ámbito civil.* 5. *Conexión entre inviolabilidad e inmunidad.* 6. *Las garantías parlamentarias y los ministros no parlamentarios.* V. LA ASIGNACIÓN DE LOS PARLAMENTARIOS. 1. *La determinación por las Cámaras de la asignación económica de los parlamentarios.* 2. *Conceptos retributivos de la asignación de Diputados y Senadores:* 3. *Derecho fiscal y asignación de los parlamentarios.* VI. EL FUERO ESPECIAL.

### 3. SOBRE LAS GARANTIAS PARLAMENTARIAS

POR

YOLANDA GOMEZ SANCHEZ

UNED

#### I. INTRODUCCION

Las Cortes Generales españolas, al igual que las asambleas legislativas de otros Estados modernos, se presentan como órganos constitucionales que asumen la representación de la soberanía que reside en el pueblo, del que emanan, como bien dice nuestro texto constitucional, los poderes del Estado.

En buena medida, la historia de la humanidad es la historia de la lucha por el reconocimiento y práctica de los derechos individuales y las libertades públicas. Es, en suma, una lucha contra el poder, sea cual sea la configuración que éste adopte o quien lo ostente. A MONTESQUIEU se debe la formulación más acabada del procedimiento de separación de poderes, animado por la idea de implantar en la Francia absolutista del siglo XVIII una forma de organización política que, al igual que en la Inglaterra de esa misma época, respetara la libertad. Sin duda, no se le ocultó a MONTESQUIEU la práctica imposibilidad de trasladar el modelo inglés a Francia pero, con todo, su aportación ha resultado de incalculable valor teórico y práctico para la organización política de las modernas sociedades.

De los tres clásicos poderes enunciados por MONTESQUIEU, el legislativo ha terminado configurándose como la expresión y representación del pueblo soberano. Como afirma A. TORRES DEL MORAL<sup>1</sup> la incorpora-

---

<sup>1</sup> A. TORRES DEL MORAL, *Principios de Derecho Constitucional español*, Vol. 1, Madrid, 1985, pág. 73.

ción de los propietarios de tierras a los asuntos públicos del reino aporta un nuevo elemento de participación política en un ámbito reservado, hasta la alta Edad Media, a los Monarcas y a un grupo muy restringido de allegados. La figura iusprivatista del contrato de mandato sirvió de soporte a un modelo de representación, el mandato imperativo, que permitía perfectamente que las voces de los propietarios se oyeran por sí o a través de sus mandatarios; una de sus características principales, como es conocido, radicaba en la posibilidad de revocar dicho mandato por parte de los que lo otorgaron. Una curiosa evolución histórica ha transformado aquel originario mandato imperativo en el hoy más habitual en las democracias occidentales, mandato representativo<sup>2</sup>, quedando el primero reservado casi exclusivamente a algunos países del Este<sup>3</sup>.

Fue el deseo y la conveniencia de independizar al representante de las instrucciones de los electores lo que origina la sustitución del mandato imperativo por el mandato representativo. A. TORRES DEL MORAL afirma que «este modelo de representación fue adoptado en unas circunstancias históricas que lo hacían conveniente y progresista»<sup>3 bis</sup>. Se trataba de garantizar cierta independencia de los representantes con respecto a las presiones de que podían hacerles objeto los notables locales o cualesquiera otros miembros de los estamentos privilegiados.

Lo que parece evidente es que desde casi el mismo momento en que la elección de representantes se produce aparecen los deseos de conseguir en torno a ellos un cierto grado de independencia. Esta comienza a manifestarse, en primer lugar, respecto de los propios electores, notables, propietarios, etc., y esta misma línea se manifiesta también en toda una serie de normas, nacidas más como usos y costumbres, que se aplican al parlamentario y a la propia Cámara, para garantizar su seguridad y su independencia.

Efectivamente, decimos seguridad porque no cabe dudar que los peligros a los que estaban expuestos los miembros de los Parlamentos en sus orígenes eran reales, graves y alarmantes en cuanto al fin que les estaba encomendado. Independencia, además, porque es innegable que la emergencia de los modernos Parlamentos pone fin a una época de ejercicio del poder de forma absolutista e introduce un elemento nuevo en la organización de la sociedad: la participación.

<sup>2</sup> Sobre la evolución histórica del mandato imperativo y representativo, ver, entre otros: A. TORRES DEL MORAL, «Democracia y representación en los orígenes del Estado constitucional», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 204, Madrid, 1975.

<sup>3</sup> Han recogido el mandato imperativo o algún tipo de obligación por parte de los elegidos de rendir cuentas a sus electores, entre otros, el artículo 57,2 de la Constitución de la República Democrática Alemana; el artículo 102 de la Constitución de la URSS; el artículo 7 de la Constitución búlgara; el 20,3 de la Constitución húngara; el artículo 74 de la Constitución de Albania y el artículo 60 de la Constitución rumana.

<sup>3 bis</sup> A. TORRES DEL MORAL, *Principios de Derecho Constitucional español*, vol. 1 Madrid, 1985, pág. 73.

Escapa del ámbito de este trabajo el análisis exhaustivo del origen histórico de las garantías establecidas en torno a la labor parlamentaria, estudiada, por otra parte, en trabajos específicos sobre el tema, a los que nos remitimos,<sup>4</sup> sin perjuicio de las breves referencias que contienen estas notas. Con todo, lo que sí se puede afirmar es que el Parlamento, como asamblea representativa de todos o parte de los ciudadanos de un país, nace como freno y contrapeso de aquel o aquella institución personalista que ejercía el poder, el poder absoluto, en suma.

Este es, a mi juicio, el motivo principal de que el nacimiento, el funcionamiento y los miembros de estas asambleas hayan sido protegidos: el de garantizar su función. Aquí reside, por tanto, el origen de donde deben arrancar y desde cuyo prisma deben entenderse estas notas.

## II. GARANTIAS DEL PARLAMENTO

Como explica R. PUNSET<sup>5</sup>, tradicionalmente las asambleas parlamentarias y los miembros de ellas han gozado de un conjunto de garantías que tenía como único fin asegurar el libre desenvolvimiento de la función que les había sido encomendada y que, en tanto suponía la limitación del ejercicio del poder por parte del que lo había ostentado plenamente hasta la aparición del Parlamento, veíase peligrar con demasiada frecuencia.

Debemos, en primer lugar, distinguir las garantías que los ordenamientos jurídicos otorgan al Parlamento, como sede material en la que se desarrolla la función parlamentaria, de las que se otorgan a sus miembros. Distinción necesaria, a mi juicio, para determinar el sujeto de las garantías reconocidas en cada caso, y que, aunque varían de un ordenamiento a otro, permiten trazar una línea argumental a través de la cual obtener unas conclusiones al respecto. Nuestro interés gira en torno al caso español y a él nos referiremos principalmente, sin perjuicio de las notas de apoyo que precisemos.

La Constitución española de 1978 ha recogido, respecto de las garantías parlamentarias, ese doble sujeto al que hacíamos referencia: Parlamento y parlamentarios. No creo innecesario insistir en esta diferencia

---

<sup>4</sup> En este sentido, ver: A. CARRO MARTÍNEZ; «La inmunidad parlamentaria», *Revista de Derecho Político*, N.º 9, Madrid, 1981.

A. FERNÁNDEZ-MIRANDA Y CAMPOAMOR, «Origen histórico de la inviolabilidad e inmunidad parlamentarias», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n.º 10 (Monográfico), Madrid, 1986.

L. JIMÉNEZ DE ASÚA, *Tratado de Derecho Penal*, Buenos Aires, 1964.

<sup>5</sup> R. PUNSET, *Las Cortes Generales*, Madrid, 1983, pág. 149.

en tanto parte de la doctrina afirma que las garantías que se le otorgan al Parlamento, son del, para o por el Parlamento<sup>6</sup>. Más adelante abordaremos el problema de las garantías otorgadas al parlamentario e intentaremos un acercamiento a este problema. Trataremos ahora de las garantías otorgadas al Parlamento en cuanto tal.

## 1. Significado del término Parlamento en la Constitución española de 1978

La Constitución española, tanto en el Título III, como en el V, denomina al poder legislativo «Cortes Generales», término utilizado en la historia del constitucionalismo español de forma preferente a otros términos sinónimos más usuales en el Derecho comparado, como «Parlamento» o «Asamblea». También es frecuente en nuestro texto constitucional la utilización del término «Cámaras», distinguiéndose, para la regulación de todos los aspectos que las afectan, entre el Congreso de los Diputados y el Senado, expresión, en su conjunto, del bicameralismo adoptado por los constituyentes en 1978.

Pero, lo que a los efectos de estas reflexiones importa es conocer qué significado encierra el significante «Cortes Generales». Sin duda, el de un órgano constitucional complejo, compuesto de dos Cámaras que asumen la representación del pueblo soberano y al que se encomiendan una serie de funciones, principalmente la legislativa y de control del Ejecutivo. En este sentido las Cortes Generales se presentan como una institución constitucional que, como todas las demás, precisa de la actividad humana para cobrar su verdadera dimensión, para llevar a cabo, en suma, la función que constitucionalmente se le encarga.

Sería un error, por tanto, desde mi punto de vista, pensar que las Cortes Generales son, por sí, independientes de los parlamentarios que las componen cuando éstos realizan su función conforme a las normas que son aplicables. Queremos decir con ello que es absolutamente inseparable el concepto de «parlamentarios» reunidos en forma reglamentaria, del concepto de «Cortes Generales»; éstas no son sino las Cámaras y, a su vez, las Cámaras son la reunión de sus respectivos miembros debidamente convocados. Que es así se desprende, a contrario, de la propia Constitución, cuando en su artículo 67.3, dice: «Las reuniones de parlamentarios que se celebren sin convocatoria reglamentaria no vincularán a las Cámaras, y no podrán ejercer sus funciones ni ostentar sus privilegios.»

Si analizamos algo más este párrafo del artículo 67 de la Constitu-

---

<sup>6</sup> F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho Parlamentario Español*, Madrid, 1984, pág. 83.

ción, podemos entender que, por un lado, la expresión «no vincularán a las Cámaras» significa que la actividad resultante de esa concreta reunión de parlamentarios sin convocatoria no puede considerarse en ningún caso actividad parlamentaria; es por ese capital motivo por el que aquéllos no «podrán ejercer sus funciones ni ostentar sus privilegios». La actividad realizada por los parlamentarios sin convocatoria no tiene jurídicamente valor alguno en cuanto a la formación de la voluntad de la Cámara ni puede, consecuentemente, vincular a terceros.

Hay que entender, por el contrario, que la reunión de parlamentarios debidamente convocados es «Cámara» en el sentido de parte del órgano constitucional complejo que, como dijimos, son las Cortes Generales; en este supuesto, ellos realizan la función que les es propia y gozarán también de los derechos inherentes a su labor y tendrán igualmente las responsabilidades que les correspondan. Por el contrario, se suele utilizar indistintamente las expresiones «función parlamentaria» y «función del Parlamento», para designar los trabajos realizados en las Cámaras, pero desvinculados, en parte, de los sujetos que los llevan a cabo: los parlamentarios.

Son escasas, a nuestro juicio, las referencias a los parlamentarios en tanto ejecutores materiales de los trabajos de las Cámaras cuando éstos son propiamente la parte fundamental del funcionamiento del Parlamento, tanto si lo llevan a cabo de forma individual como si lo hacen insertos en grupos parlamentarios. De este modo, podríamos definir la función de los parlamentarios como la actividad realizada por éstos, directamente relacionada con la Cámara a la que pertenezcan, y que ésta les ha asignado reglamentariamente.

La función del parlamentario es un concepto más restringido que el que define su actividad como representante popular, como sujeto político, en suma, ya que la primera debe estar directamente relacionada con la Cámara de la que sea miembro, mientras que la segunda se diversifica en otros aspectos (contacto con sus electores, asistencia a reuniones, mítines, etc.), que no son actividad parlamentaria, aunque sí forman parte de la labor de un representante popular.

Por tanto, podemos entender que las expresiones «función de los parlamentarios» y «función parlamentaria» expresan igual contenido, es decir, hacen referencia a la actividad realizada por los parlamentarios en el desarrollo de su función. Por otro lado, la expresión «función del Parlamento», aun con igual contenido que las anteriores, debe ser empleada más propiamente para designar la actividad —y su resultado— de las dos Cámaras, ya que ambas componen el Parlamento, aunque no sería erróneo utilizar esta expresión referida a la actividad del Congreso cuando la Constitución le asigna una competencia concreta de forma separada (por ejemplo, en la tramitación de una moción de censura).

El fin de esta breve disquisición terminológica no es otro que el de

distinguir sin dificultad la existencia de dos sujetos distintos en cuanto a las garantías que el Ordenamiento jurídico y la propia Constitución otorgan. Las Cámaras en cuanto sede material de los trabajos parlamentarios, por un lado, y los miembros de ellas, por otro.

## 2. Garantías de las Cortes Generales

Según lo que acabamos de exponer, no es innecesaria la existencia de unas garantías de las Cortes Generales y otras propias de sus miembros, ya que, como hemos visto, pueden distinguirse sin dificultad. Las garantías que la Constitución reconoce a las Cortes Generales se concretan en el artículo 66.3, en el que puede leerse: «Las Cortes Generales son inviolables». Protección que tiene correlación en el Derecho comparado<sup>7</sup> y que responde a una tutela específica de la sede parlamentaria y de los trabajos que en ella se desarrollan. Se trata, pues, de proteger el recinto parlamentario de coacciones y presiones de cualquier tipo que puedan interrumpir, alterar o dificultar el trabajo parlamentario. En este mismo sentido, el artículo 77.1 de la Constitución establece que queda prohibida la presentación de peticiones individuales o colectivas a las Cámaras mediante manifestaciones ciudadanas. Como afirma R. PUNSET<sup>8</sup>, la libertad de las Cámaras para que se lleve a cabo en ellas la función que les es propia queda protegida, en nuestro Ordenamiento y en base al artículo 66.3 de la Constitución, y, en mi opinión, también al mencionado artículo 77.1 en el Código Penal vigente, que en sus artículos 149 y ss. y 214, bajo la rúbrica de «Delitos contra los altos Organismos de la Nación» y «Rebelión» respectivamente, tipifican las siguientes acciones:

- a) Las invasiones violentas o con intimidación del «Palacio de las Cortes», si estuvieren reunidas (art. 149 del C. P.).
- b) Promover, dirigir o presidir manifestaciones u otra clase de reuniones al aire libre en los alrededores del «Palacio de las Cortes» cuando estén reunidas (art. 150 del C.P.).
- c) Igualmente ilícita es la conducta de los que «sin estar comprendidos en el artículo anterior, tomaren parte en las reuniones al aire libre de que en el mismo se trata» (art. 151 del C.P.).

<sup>7</sup> Así, por ejemplo, la inviolabilidad de la Asamblea o Cámaras legislativas queda recogida, entre otros, en el artículo 34 de la Constitución danesa y en el artículo 36 de la Constitución de la República de Islandia.

<sup>8</sup> R. PUNSET, ob. cit., págs. 150 y ss.

Las referencias que contiene el Código Penal al «Palacio de las Cortes» hay que entenderlo hoy referido a las sedes de cualquiera de las dos Cámaras, Congreso y Senado, de que se componen nuestras Cortes actuales.

- d) Intentar penetrar en las sedes del Congreso de los Diputados o del Senado, portando armas, para presentar, en persona y colectivamente, peticiones a las Cámaras (art. 152 del C.P.).
- e) Intentar penetrar en el «Palacio de las Cortes», sin pertenecer a fuerza armada, para presentar en persona y colectivamente peticiones a las mismas. O el que sólo intente penetrar lo mismo para presentar en persona individualmente una o más peticiones (art. 153 del C.P.).
- f) Igualmente se considera delito la presentación o el intento de presentar colectivamente, portando armas, aunque no se realice en persona, peticiones al Congreso de los Diputados o al Senado (art. 154 del C.P.).
- g) Los ataques o acciones que entorpezcan, de cualquier modo, la labor de las Cortes, (art. 155 del C.P.), y las injurias a las «Cortes hallándose en sesión, o a alguna de sus Comisiones en los actos públicos en que las representen» (art. 156 del C.P.).
- h) Por su parte, el artículo 157 del Código Penal, en su apartado primero, tipifica también como delito las perturbaciones graves del orden en las sesiones de las Cortes.

Una vez más, debemos matizar la redacción del Código Penal, ya que, en la actualidad, entendemos que la calificación de este delito alcanza los actos contra cualquiera de las Cámaras durante sus sesiones y no sólo a las **Cortes** entendidas como reunión de ambas Cámaras.

- i) Por último, el artículo 214 del propio Código Penal, al tratar sobre la rebelión, establece que serán reos de este delito «los que se alzaren públicamente» para, entre otros fines igualmente ilícitos, «disolver las Cortes Generales, el Congreso de los Diputados o el Senado, o impedir que se reúnan o deliberen o arrancarles alguna resolución».

Esta es la protección que actualmente otorga nuestro Ordenamiento jurídico a las Cámaras, a las Cortes Generales, en tanto sede material donde se desarrollan los trabajos parlamentarios. Veremos a continuación, de forma diferenciada, las importantes garantías de la función del parlamentario como sujeto activo.

### III. GARANTIAS DEL PARLAMENTARIO

#### 1. El Estatuto de los parlamentarios

Con frecuencia, y acertadamente a nuestro juicio, al conjunto de disposiciones normativas, de distinto rango y alcance, que regulan los diferentes aspectos de la función de los parlamentarios se ha denominado «Estatuto de los parlamentarios». Bien podríamos decir que el Estatuto de los parlamentarios es una normativa específica, excepcional a veces, aplicable a los miembros de las Cámaras que componen las Cortes Generales<sup>9</sup>, lo que se ajusta perfectamente, por otro lado, a la definición semántica del término «estatuto», que hace referencia a un conjunto de disposiciones normativas aplicables a un colectivo, en este caso al colectivo de parlamentarios:

Pero no todos los aspectos de este Estatuto peculiar de los parlamentarios son garantías propiamente dichas. Los aspectos regulados son tan heterogéneos en la actualidad que no se puede atribuir una única naturaleza jurídica al estatuto, sino que cada parte requiere un análisis individualizado. Tanto es así que bien podríamos decir que dentro del Estatuto de los parlamentarios cabría estudiar desde la adquisición, suspensión y pérdida de la condición de parlamentario hasta los derechos económicos, pasando por las incompatibilidades y las clásicas garantías parlamentarias (inviolabilidad e inmunidad en nuestra terminología usual).

El artículo 71 de la Constitución, como ya dijimos, trata exclusivamente de cuatro aspectos del Estatuto de los parlamentarios. Dos son garantías: inviolabilidad e inmunidad. Una, la remuneración, es, como ya expondremos después, una mera consecuencia económica de la existencia de la labor parlamentaria. Y, por último, el fuero especial, de difícil catalogación jurídica a estos efectos, se nos presenta más bien como un re-

---

<sup>9</sup> No desconocemos, desde luego, que también puede emplearse la denominación «Estatuto de los parlamentarios» para referirse al conjunto de normas aplicables a los parlamentarios autonómicos, sean comunes a las de las Cortes Generales o no. Como ya dijimos al principio de estas notas, trataremos especialmente estos últimos.

ducto de otras épocas con escasa justificación actual. Trataremos, en las páginas que siguen de estos cuatro aspectos, que constituyen el objeto propio de estas notas, debiéndose entender cuanto antecede como introducción y encuadramiento del mismo.

## 2. El sujeto del Estatuto

Se ha discutido frecuentemente con motivo del análisis del Estatuto de los parlamentarios o de alguno de sus aspectos cuál es el sujeto destinatario de este conjunto de normas. En mi opinión, es claro que el sujeto es la persona física en la que recae la cualidad de parlamentario, siendo el motivo de la aplicabilidad de esas normas específicas la existencia de la función parlamentaria, sin la que realmente no hay razón para distinguir a un ciudadano de otro ni, consecuentemente, para consagrar lo que sería una clara vulneración del principio de igualdad.

Ciertamente que esta tajante afirmación debe ser entendida tal y como se enuncia, es decir, que existe una relación dialéctica e inseparable entre la persona física del parlamentario y la función que realiza y es la confluencia de ambos factores; físico y funcional, lo que determina la aplicabilidad de las normas específicas de las que estamos tratando. Es en ellos en quienes «se corporeizan las funciones parlamentarias» como afirman J. DE ESTEBAN y L. LÓPEZ GUERRA<sup>10</sup>. Así entendido, no debe existir reparo alguno en la consideración de la persona del parlamentario —y no de las Cámaras— como sujeto de este Estatuto peculiar. Pensemos, por ejemplo, en la inviolabilidad por opiniones o votos, en la inmunidad, en la remuneración, en las normas que determinan la adquisición de la cualidad de parlamentario, etc., que resultarían de imposible aplicación a la Cámara como órgano constitucional. El parlamentario tiene en la Cámara respectiva su recinto básico, aunque no único, de actuación. Es parlamentario por la elección que el pueblo ha hecho de su persona y la Cámara es el centro de desenvolvimiento de su actividad.

El Parlamento no puede pensar, ni emitir opiniones, ni defender intereses sin los parlamentarios. Cuando hablamos de «voluntad de la Cámara» utilizamos, en realidad, una expresión sólo aceptable si consideramos como tal voluntad la resultante de la aplicación del principio de las mayorías en la toma de decisiones. La soberanía está representada, con todas las matizaciones que el sistema representativo admite, en las personas físicas elegidas democráticamente, las cuales reunidas en forma, se denominan y componen el Parlamento. Cada parlamentario es, así,

---

<sup>10</sup> J. DE ESTEBAN y L. LÓPEZ GUERRA, *El régimen constitucional español*, vol. 2, Barcelona, 1982, pág. 82.

una parte alícuota de la representación de la soberanía, mientras conserve dicha cualidad de representante.

Estas últimas afirmaciones nos obligan a plantear un problema que ha adquirido notable importancia en la evolución del parlamentarismo moderno, y que no es otro que la influencia y progresiva introducción de los grupos en el funcionamiento de los Parlamentos actuales, hecho que también ha afectado a nuestras Cámaras.

### 3. El parlamentarismo y los grupos

Efectivamente, no podemos ocultar que gran parte de las medidas que, como garantías, prerrogativas o privilegios nacieron y se asentaron históricamente en torno a la función de los parlamentarios tendían a proteger a éstos en aspectos tan esenciales como podía ser su tránsito hacia la reunión de Cortes o los bienes que dejaban en los lugares de residencia. Hoy el problema puede plantearse en términos radicalmente distintos. Hoy el problema es la limitación de la función del parlamentario individual en favor de la cada vez mayor influencia de los grupos que operan dentro del Parlamento (grupos parlamentarios) y, externamente, a las Cámaras, la ascendencia que sobre el parlamentario tiene el partido político al que éste pertenezca, en su caso.

No cabe negar que la labor de los parlamentarios se ha visto, en general, limitada por la aparición y consiguiente asentamiento de los grupos dentro y fuera del propio Parlamento. Los llamados grupos parlamentarios han asumido competencias que antes eran del parlamentario individual<sup>11</sup>. La propia Constitución española, siguiendo la línea marcada en otros países de nuestras coordenadas socio-políticas, admite los grupos parlamentarios y aunque no los regula expresamente, quedan mencionados en el artículo 78.1 cuando, al tratar de la composición de la Diputación Permanente, determina que sus miembros representarán a los grupos parlamentarios en proporción a su importancia numérica.

Nos parece importante destacar a este respecto que la Constitución española, como ya hiciera la republicana de 1931, no regula los grupos parlamentarios. Han sido los Reglamentos de las Cámaras los que han tratado con detalle sus aspectos. Un somero repaso a estos Reglamentos nos ofrece una visión que podría llegar a ser alarmante: los grupos parlamentarios asumen en nuestro Ordenamiento jurídico importantes competencias en detrimento del parlamentario individual y ello a pesar de que la figura de éste es recogida y regulada en la Constitución.

---

<sup>11</sup> Sobre grupos parlamentarios ver: A. TORRES DEL MORAL, «Los Grupos Parlamentarios», *Revista de Derecho Político*, N.º 9, Madrid, 1981.

Por otro lado, el sistema de partidos, la férrea disciplina que éstos imponen a sus miembros, la lucha, en suma, por la obtención de los votos que les permiten controlar un mayor número de escaños y consiguientemente mayor proporción de poder con el que llevar a cabo su programa político y, a la postre, realizar su modelo de organización social, obliga a reconocer que el parlamentario se encuentra también limitado, aunque sea de hecho, por el partido político al que pertenezca, más aún cuando se establece por los propios partidos políticos la vinculación que existe entre ellos y el grupo parlamentario correspondiente. La doble influencia de los partidos y de los grupos parlamentarios puede llegar a ser altamente disfuncional en un sistema parlamentario. En este sentido, A. TORRES DEL MORAL<sup>12</sup> ha definido muy bien el problema que puede plantearse con la progresiva participación de los grupos dentro y fuera del Parlamento cuando afirma: «Hay que rendirse a la evidencia: los grupos parlamentarios constituyen hoy, ya de manera irreversible, una pieza clave de nuestros regímenes parlamentarios. A la instauración de un sistema de partidos como agencias sociopolíticas que operan sobre el electorado corresponde la instauración de un sistema de grupos en el seno de las Cámaras. El problema es disponer unos y otros al servicio del régimen democrático parlamentario y no en su detrimento». Buscar estas vías de afianzamiento de la democracia a través del parlamentario individual y de los grupos es una tarea urgente del Derecho parlamentario.

A pesar de lo dicho, que la Constitución quiere un Parlamento compuesto de parlamentarios libres e independientes es evidente con sólo fijarse en la redacción del artículo 67.2 (prohibición del mandato imperativo); 68 y 69 (elección de Diputados y Senadores) y, en fin, en el propio artículo 71 que es objeto de estas reflexiones. Ello es motivo más que suficiente para defender la independencia del parlamentario individual.

En suma, y en nuestra opinión, el parlamentario es el sujeto directo y único del Estatuto jurídico del que venimos tratando, aunque la aplicabilidad de éste tenga obviamente su causa en la cualidad de parlamentario de dicho sujeto.

Sentadas estas bases generales, analicemos ahora las llamadas inmunidades o garantías parlamentarias.

---

<sup>12</sup> A. TORRES DEL MORAL, *Derecho Político I*, Unidades Didácticas de la UNED, Madrid, 1986.

#### IV. LA INVIOLABILIDAD Y LA INMUNIDAD PARLAMENTARIAS

##### 1. La inviolabilidad parlamentaria

El término «inviolabilidad» utilizado en la Constitución española no es de uso unánime en otros ordenamientos jurídicos. Así, por ejemplo, en el Derecho francés y en el belga a esta exención de responsabilidad de los parlamentarios se la denomina *l'irresponsabilité parlementaire* y se reserva el término *inviolabilité parlementaire* para referirse a lo que, entre nosotros, se conoce como «inmunidad parlamentaria»<sup>13</sup>. Por su parte, la doctrina italiana<sup>14</sup> utiliza los términos *insindacabilità* e *inviolabilità* para designar nuestras inviolabilidad e inmunidad, respectivamente. En Inglaterra, por último, se han decantado las expresiones *freedom of speech* y *freedom from arrest* para designar la protección de la libertad de palabra y la prohibición de detención y arresto del parlamentario.

La Constitución española determina que los Diputados y Senadores gozarán de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones (art. 71.1). La inviolabilidad, en nuestro Ordenamiento jurídico como en otros, es una exención de responsabilidad penal, civil, administrativa, laboral y de cualquier otro tipo, de la que gozan los parlamentarios por las opiniones vertidas en el ejercicio de la función que les es propia.

De una primera lectura del apartado 1 del artículo 71 de la Constitución podría entenderse que nuestro texto fundamental ha reconocido una irresponsabilidad a favor del parlamentario por las opiniones manifestadas en su función, sin límites, al menos expresos, en la línea de algunos textos constitucionales, por ejemplo, el belga, el francés, el italiano o el chipriota<sup>15</sup>, y apartándose con ello de otros textos fundamentales que si matizan o delimitan en alguna medida esta irresponsabilidad de los parlamentarios. El artículo 46.1 de la Ley Fundamental de Bonn excluye de la irresponsabilidad las injurias calumniosas (*verleumderische Beleidigung*) y el artículo 61.1 de la Constitución griega excluye igualmente la «difamación calumniosa», según la ley, previa autorización de la Cámara.

El Tribunal Constitucional español tiene afirmado que la inviolabilidad de Diputados y Senadores, implica que éstos no «puedan ser some-

<sup>13</sup> J. BOURDON, *Les Assemblées parlementaires sous la V.<sup>e</sup> République*, París, 1978. J. M. DUFFAU, *Les reglements des Assemblées Parlementaires belges*, París, 1978.

<sup>14</sup> A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 1977. S. Tosi, *Diritto Parlamentare*, Milano, 1974.

<sup>15</sup> Artículo 44 de la Constitución belga; artículo 26 de la Constitución francesa; artículo 68 de la Constitución italiana y artículo 83.1 de la Constitución chipriota.

tidos a procedimiento alguno»<sup>16</sup>. Sin embargo, es discutible que nuestro texto constitucional aporte al parlamentario una irresponsabilidad ilimitada por las opiniones manifestadas en el ejercicio de su función. En mi opinión, no existe tal irresponsabilidad ilimitada. Expongo mis argumentos.

Por un lado, parte de la doctrina afirma<sup>17</sup> que esta irresponsabilidad no alcanza a la facultad sancionadora de la Cámara a la que el parlamentario pertenezca, fundando esta sujeción del parlamentario a su propia Cámara en la capacidad de autonormación y de organización interna de ésta. Sin que esta tesis carezca de fundamento, pues, ciertamente, esa capacidad de autonormación se encuentra recogida en la propia Constitución (art. 72.1), es obvio igualmente que las Cámaras nunca podrían, en virtud de dicha capacidad, vulnerar o alterar el contenido esencial de otros derechos o principios reconocidos constitucionalmente, como es el caso de la inviolabilidad parlamentaria. A nuestro juicio, la facultad sancionadora de la Cámara puede y debe, en efecto, relacionarse con la inviolabilidad de los parlamentarios y entendida como límite de esta excepción del Derecho común, pero no por los argumentos expuestos. Veamos cuál es la situación.

### *1.1. La facultad sancionadora de la Cámara como límite de la inviolabilidad parlamentaria*

Con base en el artículo 72 de la Constitución, los Reglamentos de las Cámaras, Congreso y Senado, han regulado diversos aspectos de su organización interna y también lo referente a la disciplina parlamentaria, que trata tanto sobre los incumplimientos posibles de sus obligaciones por parte de los parlamentarios como sobre el mantenimiento del orden dentro del recinto y sobre el desarrollo igualmente ordenado de los trabajos parlamentarios.

Al respecto, el artículo 103 del Reglamento del Congreso establece que el diputado que profiriere palabras o vertiera conceptos ofensivos a las Cámaras o a sus miembros, a las instituciones del Estado o a cualquier persona o entidad, será sancionado por el Presidente y no podrá asistir al resto de la sesión. Este artículo, inserto en la Sección Segunda del Capítulo VIII del Título IV del citado Reglamento del Congreso, que lleva la rúbrica «De las llamadas a la cuestión y al orden», muestra de forma inequívoca de qué modo la propia Cámara, buscando el mejor desarrollo de la labor parlamentaria, limita la libertad de expresión del parlamentario, sin que se deba ver en ello necesariamente un atentado a di-

<sup>16</sup> STC de 12-11-1981.

<sup>17</sup> Así opinan, entre otros, A. FERNÁNDEZ-MIRANDA Y CAMPOAMOR, *El Estatuto de los parlamentarios*, ejemplar mecanografiado, pág. 17, y A. TORRES DEL MORAL, *Principios de Derecho constitucional español*, vol. 2, Madrid, 1986, págs. 111 y 112.

cha libertad ni un peligro para el normal desenvolvimiento de la función del parlamentario.

¿Cómo se podría entender, pues, que esa misma limitación no es viable en el resto de los órdenes? Parece que, sin perjuicio del análisis que a continuación intentaremos sobre el alcance de la inviolabilidad parlamentaria, debemos entender que no parece coherente aceptar que un mismo hecho, «proferir palabras o verter conceptos ofensivos» contra determinadas personas o instituciones pueda ser sancionado por la Cámara y quedar excluido, por el contrario, de la exigencia de responsabilidad en el orden penal, civil, etc. Podría decirse que ello no es más que reflejo de la potestad sancionadora de la Cámara en relación a sus miembros, pero con esta regulación lo que realmente se demuestra es que la propia Cámara considera que del proceder no forma parte de la función parlamentaria y no es, por tanto, necesario para el normal desenvolvimiento de su labor.

Recordemos, por otro lado, que el origen histórico de las garantías parlamentarias fue, precisamente, proteger la función del parlamentario y, en el caso de la inviolabilidad, impedir que pudiera ser objeto de represalias de cualquier tipo por las manifestaciones que realizara en el ejercicio de su cargo. Se buscaba con ello que ningún temor lo disuadiera de defender o denunciar hechos o situaciones cuya publicidad pudiera ser beneficiosa para la colectividad. Es explicable, pues, la importancia que tiene delimitar el concepto de función parlamentaria para que, a partir de él, pueda dibujarse los límites de la inviolabilidad parlamentaria.

Un primer límite de la inviolabilidad parlamentaria es este supuesto recogido en el artículo 103 del Reglamento del Congreso de los Diputados. Hay que excluir, por tanto, «las palabras o conceptos ofensivos» contra las Instituciones del Estado, personas o entidades, por entender obviamente que tal actuación no forma parte de la función parlamentaria.

Por otro lado, no cabe pensar tampoco que la Cámara actual sea como aquella originaria, decimonónica, a la que quedaban sometidos los parlamentarios de forma casi absoluta. Hoy la Cámara, como parte del Parlamento y como uno de los poderes del Estado, no puede ni debe conculcar ninguno de los principios básicos de un Estado de Derecho. El sometimiento de los parlamentarios a la Cámara debe interpretarse hoy con un carácter complementario al sometimiento general de todo ciudadano al Ordenamiento jurídico. La potestad sancionadora de la Cámara no excluye el sometimiento de los parlamentarios al Poder Judicial, salvo en los casos excepcionales recogidos en la Constitución. Que la Cámara no tiene un poder absoluto sobre sus miembros se deduce, además de por lo dicho, por el apartado 3, del artículo 101 del Reglamento del Congreso cuando dice: «Si la causa de la sanción (se refiere a la sanción de suspensión temporal en la condición de Diputado) pudiera ser, a juicio de la Mesa, constitutiva de delito, la Presidencia pasará el tanto de culpa al órgano judicial competente». Se admite, pues, que el diputado no está

exclusivamente sujeto a la Cámara, sino, antes al contrario, que ésta puede y debe actuar en el caso de posible delito, instando, la actuación del Poder Judicial. Nótese que no es facultad de la Presidencia decidir o no sobre la traslación al órgano judicial competente el posible hecho constitutivo de delito, sino que la redacción del artículo 101 del Reglamento del Congreso obliga a dicho traslado.

Que la inviolabilidad queda reconocida a Diputados y Senadores es claro. Que no es una irresponsabilidad ilimitada, también. Que la posibilidad de sanción disciplinaria nos ofrece un primer límite de dicha inviolabilidad, creemos haberlo dejado debidamente argumentado. Pero no es éste el único aspecto controvertido de la inviolabilidad.

### 1.2. *Las «opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones» y la inviolabilidad*

Por «opinión» puede entenderse el concepto, parecer o dictamen acerca de una cosa, persona o circunstancia, expresándolo por escrito o de palabra.

Tal y como hemos visto hasta aquí, el Reglamento del Congreso establece un límite a la libertad de expresión del parlamentario, considerando que con ello no perjudica su labor, sino que, antes al contrario, protege la marcha de la propia función parlamentaria. Por consiguiente, el hecho de limitar el campo de acción de la inviolabilidad no sólo no significa necesariamente la conculcación del mandato constitucional del artículo 71.1, sino que, además, puede contribuir a la mejor marcha de los trabajos parlamentarios y de las relaciones entre los miembros de las Cámaras. De ahí que nuestro punto de partida no tenga prejuicios hacia la limitación de la inviolabilidad.

Si, como ya dijimos, la inviolabilidad pretende garantizar la función del parlamentario en cuanto a la formación de la llamada voluntad de la Cámara, tal protección debe moverse dentro del marco estrictamente necesario para alcanzar ese fin y no sobrepasarlo innecesariamente. Lo contrario significaría una excepción abusiva del principio de igualdad; principio que, en un Estado de Derecho, admite obviamente excepciones, pero sólo con base objetiva y razonable. Que la inviolabilidad ampare cualquier manifestación del parlamentario, aunque nada tenga que ver con la formación de la voluntad de la Cámara, en aras de una mal entendida libertad de expresión del parlamentario o de una también mal entendida libertad del Parlamento, no es admisible ni en un Estado de Derecho ni, consecuentemente, en un sistema democrático. Es cierto lo que, al respecto, afirma J. M. GÓMEZ BENÍTEZ <sup>18</sup> con motivo del análisis de los Reglamentos parla-

---

<sup>18</sup> J. M. GÓMEZ BENÍTEZ, «La inviolabilidad y la inmunidad parlamentarias», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*; n.º 64, Madrid, 1982, pág. 39.

mentarios preconstitucionales: la inviolabilidad no protege de las injurias, calumnias, apologías de la rebelión, etc., actos éstos que no contribuyen, salvo rarísimas excepciones, a la formación de la voluntad de la Cámara. En esta misma línea, A. TORRES DEL MORAL afirma que sería hasta grotesco observar cómo un parlamentario insultaba, injuriaba, calumniaba a cualquier ciudadano sin que éste pudiera defenderse en iguales términos sin incurrir en responsabilidad penal, civil, administrativa, etc.<sup>19</sup>.

La figura del **abuso de inviolabilidad** no recogida expresamente en nuestro Ordenamiento jurídico, ha sido, en cambio, dibujada con claridad en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de julio de 1985<sup>20</sup> y es, en mi opinión, muy necesaria en un sistema democrático, aportando, además, un fundamento para el mantenimiento de la inviolabilidad parlamentaria. Mediante esta figura, prevista en otros ordenamientos jurídicos<sup>21</sup>, la Cámara puede levantar la garantía del parlamentario cuando considere que se ha utilizado fuera de los límites a los que está llamada.

Lo que importa es que, reconocida como está, la inviolabilidad parlamentaria en la Constitución, se interprete y aplique alejada del concepto de privilegio a favor de los parlamentarios que seguramente animó su nacimiento; hoy la inviolabilidad no puede sostenerse en detrimento de la libertad, del honor ni del derecho a la defensa de los ciudadanos no parlamentarios. Por ello no sería baladí que la figura del abuso de inviolabilidad, ya dibujada por vía jurisprudencial en nuestro Ordenamiento jurídico, como hemos dicho, tomara cuerpo cada vez más y excluyera de esta protección las calumnias, las injurias y toda una serie de expresiones difamatorias u ofensivas, innecesarias en, prácticamente, todos los casos para la labor parlamentaria.

La inviolabilidad sí debe proteger, por otro lado, la emisión de los votos, aunque no se diga así expresamente en el artículo 71 de la Constitución. El Derecho comparado ofrece, en este sentido, muestras de la equiparación entre opinión y voto<sup>22</sup>. Podríamos incluso afirmar que el voto es la forma de opinión por excelencia del parlamentario, por cuanto está dirigido directamente a la adopción de una decisión. Por eso, con buen criterio, el artículo 21 del Reglamento del Senado menciona expresamente el voto de los miembros de esta Cámara como objeto protegido

<sup>19</sup> A. TORRES DEL MORAL, *Principios de Derecho constitucional español*, cit., vol. 2 pág. 113.

<sup>20</sup> STC 90/1985 de 22 de julio

<sup>21</sup> Así, por ejemplo, el artículo 57 de la Constitución danesa, establece la posibilidad de que el parlamentario pueda responder fuera de él por las opiniones que haya expresado en la Cámara, si ésta lo autoriza. En igual sentido, el artículo 13 de la Ley Orgánica del Parlamento de Finlandia; el artículo 61 de la Constitución griega y el artículo 49 de la Constitución de Islandia.

<sup>22</sup> Por ejemplo, el artículo 61.1 de la Constitución griega cuando afirma: «1. Los diputados no podrán ser perseguidos ni interrogados de forma alguna por las opiniones o votos emitidos en el ejercicio de sus funciones parlamentarias».

por la inviolabilidad. No así el Reglamento del Congreso, que silencia este tema. Pero, dando la razón al primero, el Tribunal Constitucional afirma que la protección de la inviolabilidad abarca tanto las «opiniones como los votos que emitan (los parlamentarios) en el seno de la Cámara de que forman parte»<sup>23</sup>.

Todo lo dicho no debe desvincularse en ningún caso del concepto de función parlamentaria; es decir: incluso con las limitaciones que hemos señalado, la inviolabilidad sólo protege al parlamentario cuando realiza la labor estrictamente parlamentaria. Sin perjuicio de las referencias hechas al principio de estas notas, debemos agregar ahora que esa función parlamentaria es obviamente la que se realiza en relación directa con la Cámara a la que el parlamentario pertenezca, no siendo infrecuente que algunos textos constitucionales se manifiesten expresamente en este sentido, afirmando que la inviolabilidad protege al parlamentario por las opiniones vertidas dentro de la Cámara<sup>24</sup>. No es éste el caso del artículo 71.1 de la Constitución española. Por tanto, debemos delimitar el alcance de la expresión «en el ejercicio de sus funciones».

Obviamente, esta locución se refiere a sus funciones como parlamentario *stricto sensu*. Como ya adelantábamos en otro momento en estas mismas notas, el parlamentario puede y debe realizar un variado trabajo en o con relación a su partido, a sus electores, como hombre político y público en suma; en esta tarea no debe quedar protegido por la garantía que estudiamos. La inviolabilidad es aplicable cuando el parlamentario realice su función en las sesiones de la Cámara, en las Comisiones de ésta o cuando realice, en representación de la Cámara, trabajos parlamentarios aunque sea fuera de su sede<sup>25</sup>.

Si la inviolabilidad debe alcanzar a los trabajos que el parlamentario realice dentro de su grupo parlamentario es discutible. A. TORRES DEL MORAL se inclina por una contestación afirmativa, aunque, como el mismo autor afirma, los grupos parlamentarios no son órganos de la Cámara, sino asociaciones privadas investidas de funciones públicas<sup>26</sup>. Afirmación correcta, a mi juicio, esta última y de la que, sin embargo, debe derivarse, en un sentido estrictamente jurídico, la exclusión de la inviolabilidad en este ámbito. Los trabajos que se realizan dentro del grupo parlamentario no tienen, a estos efectos, otro significado que reuniones de parlamentarios sin convocatoria, en el sentido que se da a este tipo de reuniones en el artículo 67.3 de la Constitución. Reuniones, por otro lado,

<sup>23</sup> STC de 12-XI-1981.

<sup>24</sup> Así, el artículo 89 de la Constitución búlgara; el artículo 57 de la Constitución danesa y el artículo 49 de la Constitución islandesa.

<sup>25</sup> STS de 31-X-1983.

<sup>26</sup> A. TORRES DEL MORAL, *Principios de Derecho constitucional español*, ob. cit., vol. 2 pág. 133.

que son desvinculadas expresamente por la Constitución de la función propia de las Cámaras reunidas en forma .

En nuestra opinión, las reuniones de los grupos parlamentarios no pueden tener la consideración de trabajos realizados en las Cámaras. Dichas reuniones son de carácter preparatorio. Su frecuencia, contenido, orden, etc., son independientes de la Cámara. Por el contrario, cuando un parlamentario actúa en la Cámara, aunque lo haga como portavoz del grupo parlamentario se encuentra protegido por la inviolabilidad, pero no en su calidad de portavoz del grupo parlamentario sino en su calidad de parlamentario. Hasta aquí nuestra interpretación jurídica. Pero, en la realidad del funcionamiento del sistema, puede que sea dentro de su grupo parlamentario donde el parlamentario precise mayor protección para realizar su labor, precisamente por la fuerza que los grupos han adquirido, restándosela al parlamentario individual. En este caso, la solución no es, a nuestro juicio, extender la inviolabilidad al ámbito de los trabajos que se realicen dentro de los grupos parlamentarios sino, quizá, devolver y respetar la iniciativa de los miembros de las Cámaras, aunque la funcionalidad del Parlamento precise también de la existencia de los grupos. Las competencias de éstos no deberían restringir hasta casi anular la actividad del parlamentario individual.

No alcanza, por otro lado y con mayores motivos, la inviolabilidad a otras actuaciones como los mítines, las campañas electorales, las entrevistas en cualquier medio de difusión, los artículos de cualquier tipo, etcétera. Opinión que es común en la mayor parte de la doctrina.

### 1.3. *Ambito temporal de la inviolabilidad*

Es tradicional en la doctrina, tanto española como extranjera, considerar que la inviolabilidad parlamentaria, y, como veremos después, también la inmunidad, son irrenunciables y, además, que la primera es de carácter perpetuo<sup>27</sup>.

Sobre la irrenunciabilidad de estas garantías trataremos de forma conjunta en un próximo apartado. Abordaremos ahora lo referente a la consideración de la inviolabilidad como una garantía perpetua.

Si por perpetua se entiende que la inviolabilidad tiene mayor alcance que el mandato del parlamentario y éste queda protegido de la posible exigencia de responsabilidad aun finalizado aquél, efectivamente se puede decir que es perpetua. Pero si empleamos el término perpetuo en su sentido estricto, es decir, que alcanzaría y abarcaría toda la vida física del parlamentario, tendríamos que hacer una matización al respecto. En

<sup>27</sup> Así opinan, A. FERNÁNDEZ MIRANDA; «La Inmunidad parlamentaria en la actualidad», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 215, Madrid, 1977, pág. 215; y R. PUNSET, ob. cit. pág. 156.

efecto, lo que ocurre es, según algunos autores, que la tipicidad del posible delito no llega a producirse; por eso no puede hablarse propiamente de temporalidad de la protección, puesto que ésta, en realidad, se limita al hecho de no generar el injusto que podría ser motivo de exigencia de responsabilidad. Si, de acuerdo con otro sector de la doctrina, se considera que la tipicidad se produce, pero el parlamentario queda exento de responsabilidad, la inviolabilidad no necesita ser perpetua sino sólo alcanzar el tiempo de prescripción del posible delito o falta.

Lo que no cabe, a mi juicio, es considerarla perpetua, como si de una protección concreta y unida al parlamentario durante el resto de su vida física se tratara. La inviolabilidad se configura como un velo que protege al parlamentario allí donde es preciso y no más. Impide la exigencia de responsabilidad mientras transcurre el tiempo en que tal responsabilidad podría ser exigida. Pasado éste, la protección de la inviolabilidad por ese hecho concreto se extingue por innecesaria. El problema, por lo demás, es secundario y de mera precisión semántica, puesto que el resultado es, en cualquier caso, el mismo: bien porque la protección sea perpetua, bien porque se extienda hasta el momento en que se produzca la prescripción del supuesto delito o falta, el parlamentario queda protegido para siempre y exento de responsabilidad.

Calificación jurídica distinta es la que se deriva de la opinión, antes mencionada, de un sector doctrinal: si la inviolabilidad no es una causa de exención de responsabilidad, sino que impide la tipicidad del acto en cuestión, lo que sucede es, lisa y llanamente, que no hay delito y, por lo tanto, huelga plantearse el problema de la temporalidad o perpetuidad de la protección del parlamentario por tal motivo.

## 2. La inmunidad parlamentaria

Junto a la inviolabilidad parlamentaria se estudia tradicionalmente la denominada inmunidad; término que, al igual que sucede con el de inviolabilidad, no es unánimemente utilizado por la doctrina ni por el Derecho comparado. Nos remitimos en este punto a lo que dijimos en su momento sobre el término inviolabilidad.

Si la inviolabilidad impedía la exigencia de responsabilidad al parlamentario por los conceptos y en los términos expuestos, la inmunidad trata de impedir que se restrinja arbitrariamente la libertad personal del parlamentario. Busca con ello igualmente que la labor que éste realiza no se vea perjudicada, pero la inmunidad parlamentaria no significa que el parlamentario no deba responder de los hechos presumiblemente delictivos que puedan imputársele. No es una causa de justificación, sino una garantía procesal. De ahí que creamos acertada la opinión de L. JIMÉNEZ DE ASÚA cuando consideraba impropio decir que el parlamentario es «inmune» por

ser preciso dirigir un suplicatorio a la Cámara a la que pertenezca para que pueda ser procesado, detenido o inculpado. «No hay tal inmunidad, sino una suerte de antejudicio parlamentario para que el cuerpo legislativo decida si se puede o no procesar al diputado o senador»<sup>28</sup>. Algo habrá que matizar esta opinión, pero no cabe duda de que define bien uno de los límites evidentes de la inmunidad parlamentaria y encaja perfectamente con la terminología que este mismo autor utilizó al denominarla «privilegio procesal».<sup>29</sup>

### 2.1. *El fin de la inmunidad parlamentaria*

Es opinión prácticamente unánime en la doctrina, que compartimos plenamente, que el origen de la inmunidad parlamentaria está presidido por la idea de neutralizar los ataques de que podían ser objeto los parlamentarios por razón de su condición de miembros del Parlamento, ataques que perseguían dificultar o impedir su labor como parlamentarios. No sólo se trataba de protegerlos<sup>29 bis</sup> por hechos que, siendo ajenos a su función, pudieran poner en peligro ésta, sino, también, por acciones enmarcadas dentro de su labor como parlamentarios<sup>30</sup>.

El fin de la inmunidad parlamentaria, por tanto, parece ser claro: se trata de proteger el trabajo parlamentario o impedir que sea interrumpido arbitrariamente. Ciertamente, se puede interrumpir la labor parlamentaria cuando se procesa, se detiene o se inculpa a un parlamentario tanto si hay razón para ello como si no. Por tanto, y en principio, podríamos afirmar que, si la inmunidad tuviera hoy por único fin proteger la labor parlamentaria estrictamente, el parlamentario no debería ser perturbado en dicha labor bajo ningún concepto. No son así las cosas, en nuestra opinión.

La inmunidad debe proteger al parlamentario, a lo sumo y con las demás precisiones que haremos a continuación, de los posibles ataques injustificados contra su persona que puedan alterar o afectar a su trabajo parlamentario. Sólo, pues, de estos ataques, puesto que respecto de los demás puede defenderse como cualquier otro ciudadano. Han de ser, además, ataques injustificados o arbitrarios, elemento necesario para que esta discutible excepción a favor del parlamentario pueda ser considerada de modo distinto a un privilegio personal atentatorio contra el principio de igualdad.

<sup>28</sup> L. JIMÉNEZ DE ASÚA, *Tratado de Derecho Penal*, Vol. II. Buenos Aires, 1964, página 1312.

<sup>29</sup> L. JIMÉNEZ DE ASÚA, *ob. cit.* pág. 1317.

<sup>29 bis</sup> *Idem*, *ob. cit.* pág. 1313. Cita este autor el caso del parlamentario Strode, miembro de la Cámara de los Comunes inglesa en 1512, que fue perseguido y preso por haber presentado una proposición relativa a las minas de estaño de Cornualles.

<sup>30</sup> En este sentido, A. FERNÁNDEZ-MIRANDA Y CAMPOAMOR, «La inmunidad parlamentaria en la actualidad», *ob. cit.*, pág. 217.

Que es una defensa de la libertad personal del parlamentario de perturbaciones injustificadas o arbitrarias queda patente en la regulación que gran parte de los textos constitucionales actuales hacen de la inmunidad y en la que se excluye el supuesto de delito flagrante. Ello es así porque en caso de flagrante delito es difícil defender la existencia de motivos extrajurídicos para la detención, inculpación o procesamiento<sup>31</sup>.

Otros textos excluyen de la protección de la inmunidad además del delito flagrante, algún otro supuesto, limitando aquélla en razón de la gravedad del presunto delito<sup>32</sup> o de la pena que lleve aparejada<sup>33</sup>.

Con todo, no podemos negar que podría darse el caso de que la separación del parlamentario de su Cámara, aun en el supuesto de delito flagrante, originara graves alteraciones en los trabajos parlamentarios. En estos casos es de utilidad una figura que, recogida en algunos textos constitucionales, no se encuentra, por el contrario, en el nuestro, como es la de la suspensión de las actuaciones judiciales, con igual suspensión de los plazos de prescripción, a solicitud de la Cámara a la que pertenezca el parlamentario implicado y hasta que termine la legislatura<sup>34</sup>.

De lo dicho hasta aquí podríamos obtener una primera conclusión acerca del fin de la inmunidad: impedir que el parlamentario se vea injustificadamente perturbado en su trabajo, separado de él incluso, y, en algunos ordenamientos jurídicos, permitir que la Cámara a la que el parlamentario pertenezca pueda, con independencia del hecho acontecido y de la posible participación de aquél, solicitar de la autoridad judicial que las actuaciones se suspendan hasta la finalización de la legislatura. Solicitud que no debe tener más fundamento que atender, como interés preeminente, la continuación de la labor parlamentaria, siendo perfectamente posible que la Cámara tome las medidas oportunas a fin de que no se vean afectadas las votaciones ni, en consecuencia, la distribución de poder que los electores quisieron para el Parlamento.

Entre nosotros, el artículo 21.1.2.º del Reglamento del Congreso

---

<sup>31</sup> El delito flagrante, como límite de la inmunidad parlamentaria, queda recogido, además de en el artículo 71.2 de la Constitución española, en el artículo 57.2 de la Constitución de la República Federal Austríaca; en el artículo 45 de la Constitución Belga; en el artículo 57 de la Constitución danesa; en el artículo 26 de la Constitución Francesa; en el artículo 62 de la Constitución griega; en el artículo 68 de la Constitución Italiana; en el artículo 69 de la Constitución de Luxemburgo, entre otras.

<sup>32</sup> La expresión «delito grave» es utilizada por el artículo 75 de la Constitución albanesa y determina la no aplicación de la inmunidad parlamentaria.

<sup>33</sup> En este sentido, el artículo 14 de la Ley Orgánica del Parlamento de Finlandia, establece como uno de los límites de la inmunidad que el parlamentario sea sorprendido cometiendo un delito castigado con seis meses de prisión, como mínimo.

<sup>34</sup> La figura de la suspensión de las actuaciones contra un parlamentario, a solicitud de su Cámara queda recogida, entre otros, en el artículo 46.4 de la Ley Fundamental de Bonn; en el artículo 57.2 de la Constitución austríaca; en el artículo 45 de la Constitución belga; en el artículo 26 de la Constitución francesa.

determina que el Diputado quedará suspendido en sus derechos y deberes cuando, «concedida por la Cámara la autorización objeto de un suplicatorio y firme el Auto de procesamiento, se hallare en situación de prisión preventiva y mientras dure ésta». Y por su parte, el artículo 22.6. del Reglamento del Senado establece que, en esta misma circunstancia, «la Cámara podrá acordar por mayoría absoluta de sus miembros, y según la naturaleza de los hechos imputados, la suspensión temporal en la condición de Senador». Toda vez que, como ya hemos dicho, ni la Constitución ni los Reglamentos de las Cámaras prevén la posibilidad de que éstas soliciten la suspensión de las actuaciones judiciales hasta el final de la legislatura, en los supuestos de los artículos 21.1.2.º del Reglamento del Congreso y en el artículo 22.6 del Reglamento del Senado, el parlamentario pierde o puede perder, entre otros, su derecho de voto.

Después de lo dicho hasta aquí no sería descabellado defender que la aplicación de la inmunidad parlamentaria tuviera en cuenta la defensa del trabajo del parlamentario en estos aspectos en los que no puede sustituirse; es decir, en el ejercicio del derecho de voto. No cabe duda de que, dados el funcionamiento interno y la distribución de competencias en los grupos parlamentarios, es factible sustituir a un parlamentario en los trabajos materiales de su función, no siéndolo en la emisión de su voto, que, como afirma el artículo 79.3 de la Constitución, es «personal e indelegable». Este es, a nuestro juicio, el factor de protección más importante de la inmunidad parlamentaria, sobre la que todavía tenemos algo que añadir.

## 2.2. *El ámbito temporal de la inmunidad*

El propio artículo 71.2 de la Constitución delimita el ámbito temporal de la inmunidad parlamentaria en nuestro Ordenamiento jurídico al decir: «Durante el período de su mandato, los Diputados y Senadores gozarán asimismo de inmunidad y sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito. No podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva».

Este ámbito temporal es el recogido frecuentemente por otros textos constitucionales vigentes<sup>35</sup> y avala lo dicho hasta ahora acerca de la finalidad de la inmunidad y certifica que ésta, en realidad, no es en ningún caso una causa de justificación de los hechos delictivos en los que pueda verse implicado un parlamentario, sino tan sólo una protección de

---

<sup>35</sup> Así, por ejemplo, el artículo 46.3 de la Ley Fundamental de Bonn; el artículo 57.2 de la Constitución austríaca; el artículo 57 de la Constitución danesa; el artículo 62 de la Constitución griega; y el artículo 83.2 de la Constitución de Chipre, en el que se menciona expresamente la condición de «representante» como elemento necesario para la aplicación de la inmunidad.

su libertad personal a los solos efectos de que no pueda ser apartado de su función con injustificadas maniobras o con daño irreparable en su trabajo parlamentario.

Se trata, pues, de impedir que una circunstancia de este carácter y, sobre todo, las acciones necesarias para la comprobación de la participación del parlamentario en un hecho antijurídico interrumpen, con daño, la función de éste.

Se conjugan en estos supuestos dos valores distintos. Por un lado, se procura evitar perjuicios a la función parlamentaria, pero, por otro lado, es obligado respetar el principio de igualdad, que quedaría vulnerado si tal protección se llevara a cabo incluso cuando no existieran dudas acerca de la participación del parlamentario en el acto delictivo. De ahí que se excluya el supuesto de delito flagrante y de ahí también que la inmunidad tenga un ámbito temporal concreto; en nuestro texto constitucional es «el período de su mandato».

Pero todavía cabe una puntualización más. Ciertamente, la expresión constitucional parece querer decir que la inmunidad alcanza al parlamentario desde el momento en el que comience a serlo hasta el instante en que pierda tal condición, sea por expiración de su mandato, sea por cualquiera de los motivos que en los Reglamentos de las Cámaras<sup>36</sup> se mencionan. No es exactamente así en otros textos constitucionales. Por ejemplo, el artículo 49 de la Constitución islandesa, ofrece un ámbito temporal más restringido al circunscribirlo al período de sesiones. En igual sentido queda redactado el artículo 14 de la Ley Orgánica del Parlamento de Finlandia y el artículo 26 de la Constitución francesa.

¿Cabe, en nuestra expresión constitucional «durante el período de su mandato», limitar más estrictamente el ámbito temporal de la inmunidad parlamentaria, distinguiendo entre períodos de sesiones y el tiempo en el que las Cámaras no están reunidas?

A nuestro juicio, la inmunidad protege también en el tiempo en que las Cámaras no están reunidas; es decir, fuera de los períodos ordinarios de sesiones, que, como afirma el apartado 1 del artículo 73 de la Constitución, son de septiembre a diciembre y de febrero a junio. Evidentemente, fuera de estos períodos, es difícil que las actuaciones judiciales contra un parlamentario perjudiquen su trabajo dentro de la Cámara, salvo que el parlamentario sea miembro de la Diputación Permanente. Pero, como el propio artículo 71 de la Constitución establece que la inmunidad alcance el tiempo de mandato y como, por otro lado, fuera del período de sesiones y a tenor del artículo 73.2 de la Constitución, pueden producirse sesiones extraordinarias de las Cámaras, no cabe sino concluir que el parlamentario debe estar en disposición de poder asistir a ellas.

<sup>36</sup> Artículos 22 del Reglamento del Congreso y 18 del Reglamento del Senado.

Caso distinto del que acabamos de exponer es el de la disolución de las Cámaras. En este supuesto los parlamentarios que no sean miembros de una de las Diputaciones Permanentes dejan de serlo. Finaliza, por tanto para ellos su mandato y, consecuentemente, dejan de estar protegidos por la inmunidad. Si bien este caso no ofrece problema, sí lo ofrece, por el contrario, el de los parlamentarios que sean miembros de las Diputaciones Permanentes, los cuales siguen teniendo la condición de parlamentarios a todos los efectos y gozan por ello de los derechos y deberes que les son inherentes. Les alcanza obviamente la inmunidad parlamentaria. La dificultad estriba, más que en esta afirmación, en el procedimiento a seguir para la tramitación de la autorización que la Cámara debería dar en el supuesto de que la autoridad judicial considerara necesario actuar contra un miembro de la Diputación Permanente.

A pesar de que la Diputación Permanente del Congreso, mediante una norma propia de enero de 1979, se facultó a sí misma para resolver sobre la concesión o no de autorización para procesar a un diputado, en nuestra opinión no es claro que deba procederse de esta manera.

De la regulación que el artículo 78.2 de la Constitución hace de las competencias de las Diputaciones Permanentes de las Cámaras no se desprende, al menos de forma directa y pacífica, que éstas puedan conceder o no autorización al Poder Judicial para actuar contra un parlamentario. Dicha facultad se la atribuye el Reglamento del Congreso de los Diputados (art. 13), tras la intervención de la Mesa y de la Comisión del Estatuto de los Diputados, al primer Pleno ordinario que se celebre. En parecidos términos está redactado el artículo 22.2 y 3 del Reglamento del Senado. En mi opinión, la expresión constitucional de que a las Diputaciones Permanentes les corresponde «velar por los poderes de las Cámaras, cuando éstas no estén reunidas», no puede interpretarse en el sentido de considerar que asumen todos los poderes de sus respectivas Cámaras, ya que existen claros ejemplos contrarios a esta tesis. La Diputación Permanente del Congreso no puede, por ejemplo, tramitar una moción de censura. Por tanto, a nuestro juicio, recibido un suplicatorio en la Diputación Permanente de cualquiera de las Cámaras, ésta deberá comprobar, en primer lugar, si el sujeto implicado es miembro de la Diputación Permanente, porque, en caso contrario, no se encuentra ya protegido por la inmunidad y bastará hacérselo saber así a la autoridad judicial. Ahora bien, si dicha persona es miembro de la Diputación Permanente de una de las Cámaras, sigue ostentando la cualidad de parlamentario y consiguientemente se debería esperar al siguiente período de sesiones, o a la reunión de la siguiente Cámara que se forme; todo ello con suspensión de los plazos señalados en el artículo 13 del Reglamento del Congreso y en el artículo 22 del Reglamento del Senado y con traslado de todas estas circunstancias a la autoridad judicial.

Con esta interpretación, que creemos más ajustada a Derecho, no habría por qué extender, sin base suficiente para ello, en nuestra opinión,

las competencias de las Diputaciones Permanentes ni la dilación del procedimiento judicial sería tan grave como para aconsejar una interpretación distinta.

### 2.3. Alcance y materias afectadas por la inmunidad parlamentaria

El ya repetido artículo 71.2 de la Constitución impide que los miembros de las Cámaras sean detenidos, salvo en caso de delito flagrante. Y agrega que no podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva. Esta afirmación constitucional nos invita a una nueva reflexión.

#### 2.3.1. Prohibición de detención salvo en caso de flagrante delito

La dogmática penal define el delito flagrante como aquel en el que él o los partícipes son sorprendidos en el momento de cometer el hecho. Esto ofrece una duda en principio, ya que hay delito flagrante tanto cuando él o los partícipes son sorprendidos por un particular como cuando lo son por la propia autoridad policial o judicial. Pero, en el primer caso difícilmente pueden ser detenidos, en el sentido técnico jurídico, ya que los particulares no pueden llevar a efecto dicha detención. Por tanto, en nuestra opinión, el supuesto de delito flagrante al que se refiere la Constitución en su artículo 71.2 se plasma en aquel en el que el sujeto puede ser detenido directamente, es decir, aquel en el que es sorprendido por un agente de la autoridad facultado para llevar a efecto la detención.

#### 2.3.2. Prohibición de inculpación y de procesamiento sin autorización de la Cámara

La cuestión reside en saber si esta prohibición de inculpación y procesamiento se extiende a todos los posibles supuestos delictivos o si se exceptúa el caso de flagrante delito. En opinión de J. M. GÓMEZ BENÍTEZ<sup>37</sup>, la redacción constitucional no es clara a este respecto, y parece que realmente se exige autorización incluso en caso de flagrante delito. Los artículos 11 del Reglamento del Congreso y 22.1 del Reglamento del Senado reproducen casi literalmente el contenido del apartado 2 del artículo 71 de la Constitución, por lo que no aportan mayor claridad sobre este punto. En nuestra opinión, son diferentes los supuestos de delito flagrante y no flagrante.

---

<sup>37</sup> J. M. GÓMEZ BENÍTEZ, *La inviolabilidad y la inmunidad parlamentarias*, ob. cit., pág. 71.

Si tenemos en cuenta el fin primario de la inmunidad parlamentaria, que no era otro que el proteger la libertad personal del parlamentario para no perjudicar su trabajo en la Cámara y muy especialmente para no impedir su intransferible derecho de voto, la exclusión del delito flagrante del ámbito de la inmunidad significa considerar preeminente el valor justicia, permitiendo, en consecuencia, la separación del parlamentario de su trabajo en la Cámara, dejando a salvo la posibilidad, allí donde así esté reconocida, de que ésta pueda pedir la suspensión de las actuaciones judiciales hasta el final de la legislatura. Estaríamos, en realidad, ante un levantamiento de la inmunidad que debe ser interpretado de forma plena; es decir: si el parlamentario puede ser detenido, lo que supone una evidente separación física de su trabajo, no hay razón para que no pueda ser inculcado ni procesado.

En nuestra opinión, la Constitución española permite la interpretación que acabamos de exponer y ésta es más acorde con la limitación que de la inmunidad parlamentaria debe hacerse en un Estado de Derecho. Por tanto, en caso de delito flagrante, en el que el sujeto, el parlamentario, puede ser detenido por la autoridad, podrá ser también inculcado o procesado. En todo caso, de sostenerse que es necesaria la autorización para procesar, la Cámara, según creo, no debería denegar ningún suplicatorio solicitado por la autoridad judicial.

En los demás supuestos, distintos del delito flagrante, el parlamentario no puede ser detenido. Para proceder a su inculpación o procesamiento debe obtenerse la correspondiente autorización de la Cámara a la que dicho parlamentario pertenezca. En mi opinión, no queda incluida, en el ámbito de la inmunidad parlamentaria, «toda actuación que pueda implicar privación de libertad», incluso el internamiento en establecimientos psiquiátricos o cualquier otro tipo de coerción personal<sup>38</sup>.

#### 2.4. *La inmunidad parlamentaria sobrevenida*

Es el Reglamento del Senado, en su artículo 22.1, el que expresamente determina que la necesidad de obtener el correspondiente suplicatorio para inculpar o procesar a un senador es también aplicable a los procedimientos que estuvieren instruyéndose contra personas que, hallándose procesadas o inculpadas, accedan al cargo de Senador. Nada dice al respecto el reglamento del Congreso. Y, en nuestra opinión, la redacción del artículo 71.2 de la Constitución no ofrece directamente la posibilidad de desarrollo que a este punto ha dado el mencionado artículo 22.1 del Reglamento del Senado, desarrollo que, aunque no prohibido por la Constitución, es discutible. Veámoslo.

---

<sup>38</sup> J. DE ESTEBAN y L. LÓPEZ GUERRA, ob. cit. pág. 87.

No sería ilógico que, si un inculpado o procesado puede obtener la condición de parlamentario, también le alcance la inmunidad propia de este cargo. No creemos, sin embargo, que la Constitución lo quiera así. Simplemente, no lo prohíbe. En realidad, estamos ante un supuesto que debería haber sido regulado expresamente en los Reglamentos de las Cámaras; y no, quizá, en el sentido en el que lo ha hecho el Reglamento del Senado. La solución más acorde con un Estado de Derecho habría sido establecer que, en estos supuestos, la inmunidad no cubriera los procedimientos anteriores y que el parlamentario pudiera realizar su función en tanto fuera compatible con dicha situación. Y ello en base precisamente a que en dicha circunstancia difícilmente podrían verse motivos extrajurídicos en su persecución penal; por el contrario, no es difícil imaginar que alguien intente conseguir un escaño buscando la suspensión de las actuaciones judiciales que contra él haya en curso. La redacción del artículo 22.1 del Reglamento del Senado da pie, por consiguiente, a una abusiva interpretación de la inmunidad parlamentaria, incompatible, a nuestro juicio, con los postulados de una sociedad democrática y con la interpretación siempre restrictiva que precisan las excepciones al básico principio de igualdad. Pero es que, además, la redacción del artículo 71.2 de la Constitución delimita el ámbito temporal de la inmunidad al período de mandato del parlamentario lo que, en mi opinión, no significa que deban anularse o paralizarse actuaciones producidas anteriormente a la adquisición de esta condición de parlamentario.

En la actualidad, y mientras no se modifique la redacción del repetido artículo 22.1 del Reglamento del Senado, sería deseable que la Cámara no denegara ningún suplicatorio que le llegara en las condiciones mencionadas. Esta solución es coherente con la que antes hemos defendido para el caso de que se entendiera necesario el suplicatorio a la hora de inculpar y procesar a un parlamentario sorprendido en delito flagrante.

## *2.5. El suplicatorio: sus efectos. La Cámara: sus facultades*

Al enfrentarnos con la configuración y efectos de la autorización que la Cámara debe otorgar o no, debemos, nuevamente, traer a colación el fin del instituto de la inmunidad parlamentaria, y, una vez más, debemos repetir que ésta no es de ningún modo una causa de justificación, sino una protección temporal y parcial de la libertad del parlamentario para que pueda realizar su función sin alteraciones o dificultades arbitrarias.

A nuestro juicio, y teniendo siempre presente el fin descrito, la denegación del suplicatorio nunca debe perjudicar la prescripción del posible delito o falta. Queremos decir, en suma, que la denegación del suplicatorio sólo debe basarse en la consideración por parte de la Cámara de que la separación del parlamentario de su labor perjudicaría tan notablemente la marcha de los trabajos de la Cámara que no debería producirse,

o bien que advierta de forma objetiva la existencia de elementos extrajurídicos en la persecución judicial del parlamentario afectado.

En ningún caso puede defenderse hoy que la Cámara tenga facultades para juzgar, como si se tratara de una primerísima instancia, los hechos en los que el parlamentario pudiera verse implicado. No es ésta su función ni son éstas sus facultades. Es más: si el Parlamento quiere ganarse y mantener la credibilidad política que es imprescindible en democracia, debe tratar con cuidado esta cuestión y alejarse de toda resolución que pueda significar o parecer un excesivo proteccionismo de la persona del parlamentario cuando no simple privilegio. Como no está reconocida a las Cámaras españolas la facultad de pedir la suspensión de las actuaciones judiciales contra un parlamentario cuando consideren que su presencia y actuación en la Cámara es imprescindible, la denegación del suplicatorio, en nuestro Derecho, debe tener este sólo alcance: impedir que uno de sus miembros sea separado de su labor con grave perjuicio para el funcionamiento de la Cámara, o bien cuando tenga evidencia de que hay elementos arbitrarios o extrajurídicos en las actuaciones judiciales, como ya hemos adelantado; supuesto este último que repugna en un análisis en el que la división de poderes y el funcionamiento democrático del Poder Judicial y de las fuerzas policiales se suponen por principio.

Dicho esto, la denegación del suplicatorio no debe implicar en ningún caso una suerte de sobreseimiento libre, ya que se convertiría en una exención total de responsabilidad, inaceptable en nuestros días en una sociedad democrática avanzada como la que la Constitución española pretende configurar.

Otro problema de no menor importancia es el que genera la denegación del suplicatorio respecto de otros posibles partícipes en el delito en el que presuntamente se viere implicado un parlamentario. Sin duda, el resto de los partícipes, no parlamentarios, no gozaría de inmunidad y consecuentemente las actuaciones judiciales seguirían respecto de ellos con normalidad procesal. Así lo dispone el artículo 754 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, el cual determina que, en caso de ser denegado el suplicatorio, se producirá el sobreseimiento respecto del Senador o Diputado, pero continuará la causa contra los demás procesados. Esto, sin embargo, puede serles altamente perjudicial, pues supone la eliminación procesal de uno de los sujetos presuntamente implicados, y quizá también de una parte de los hechos.

Por otro lado entiendo, frente a la opinión que sustentan algunos autores como R. PUNSET<sup>39</sup>, E. GÓMEZ ORBANEJA y V. HERCE QUEMADA<sup>40</sup>, que no puede tratarse de un sobreseimiento libre. Ciertamente, de sobre-

<sup>39</sup> R. PUNSET, ob. cit., pág. 161.

<sup>40</sup> E. GÓMEZ ORBANEJA y V. HERCE QUEMADA, *Derecho Procesal Penal*, Madrid, 1984, pág. 330.

seimiento libre habla el artículo 7 de la Ley que regula el Procedimiento contra Senadores y Diputados de 9-2-1912. Pero esta ley preconstitucional habrá de ser interpretada de conformidad con la Constitución, la cual en el reiterado artículo 71.2 afirma que la inmunidad se extiende sólo al tiempo del mandato del parlamentario. De aceptar la interpretación favorable al sobreseimiento libre, el requisito procesal en que debe consistir la inmunidad se convertiría en una causa de exclusión de la pena o, incluso, en una verdadera causa de justificación. «El sobreseimiento libre, aunque no adopta la forma de sentencia, sino de auto, tiene carácter de resolución definitiva..., es equiparable a una sentencia absolutoria **anticipada**, en el sentido de que el auto de sobreseimiento libre es pronunciado por el Tribunal antes del momento procesal en que normalmente procedería dictar sentencia, caso de haberse acordado la apertura de juicio oral»<sup>41</sup>.

A nuestro juicio, la aceptación de esta tesis es no sólo discutible sino inadecuada, inconstitucional y difícilmente aceptable en un Estado de Derecho.

Los supuestos de inmunidad parlamentaria deberían encajarse en alguno de los contemplados en el artículo 641 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que regula el sobreseimiento provisional. En nuestra opinión, es el supuesto segundo de este artículo el que mejor cobertura ofrece al problema que comentamos, ya que determina que procederá el sobreseimiento provisional cuando se desprenda, por las actuaciones sumariales, la comisión de un delito, pero «no haya motivos suficientes para acusar a determinadas personas como autores, cómplices o encubridores». No nos parece inadecuado, en este sentido, considerar que la denegación de un suplicatorio torna insuficientes los motivos que pudiera haber para procesar al parlamentario, dejando abierta la posibilidad de procesamiento cuando finalice el mandato parlamentario.

Asunto diferente, pero directamente relacionado con lo que acabamos de exponer, es el carácter, necesario o discrecional, de la resolución de la Cámara. Problema que plantea adecuadamente A. TORRES DEL MORAL<sup>42</sup> al considerar que, a pesar del artículo 14.2 del Reglamento del Congreso y del 22.5 del del Senado, que establecen que se entenderá denegado el suplicatorio si la Cámara no se pronuncia expresamente en el plazo de sesenta días naturales, computados durante el período de sesiones, la denegación del suplicatorio por silencio es una utilización desviada de la inmunidad. Inadecuación que ha sido puesta de manifiesto ya por el propio Tribunal Constitucional<sup>43</sup> al negar el carácter discrecional de la resolución de la Cámara.

<sup>41</sup> E. GÓMEZ ORBANEJA y V. HERCE QUEMADA, ob. cit., pág. 228.

<sup>42</sup> A. TORRES DEL MORAL, *Principios de Derecho Constitucional español*, ob. cit., volumen 2, pág. 118.

<sup>43</sup> STC 90/1985, de 22 de julio.

En nuestra opinión, y siguiendo al autor citado, el silencio no debería haber sido reconocido con carácter denegatorio, sino que, en tanto que supone una excepción al principio de igualdad y una limitación al derecho fundamental a conseguir la tutela efectiva de jueces y tribunales (art. 24.1 de la Constitución), debería entenderse en sentido positivo, es decir, autorizando el suplicatorio. Como expresivamente afirma A. TORRES DEL MORAL comparando el Reglamento provisional del Congreso con los vigentes de ambas Cámaras, estos últimos han resuelto la cuestión «adoptando la solución inconstitucional, no la correcta»<sup>44</sup>.

### 3. Renunciabilidad o irrenunciabilidad de estas garantías

Intencionadamente hemos dejado para un tratamiento independiente la cuestión del carácter renunciable o irrenunciable de las denominadas garantías de los parlamentarios: inviolabilidad e inmunidad. La doctrina es prácticamente unánime en este punto: ambas son consideradas irrenunciables.

Pero, realmente, esta afirmación se basa en la concepción previa de la inviolabilidad e inmunidad como prerrogativas de la función parlamentaria, y se concluye que el parlamentario no puede disponer libremente de esta protección.

En mi opinión, el problema, una vez más, ha de enfocarse determinando cuál es hoy el fin de estas garantías y adaptarlas a él de la forma que mejor puedan cumplirlo. Sobre el fin de ambas creemos haber dejado explicado ya que, de modo general, persiguen proteger la labor del parlamentario en dos aspectos muy concretos: su libertad de expresión y su libertad personal. Este es el fin de las garantías, pero ¿cuál es el fin del parlamentario cuya labor debe ser protegida? ¿No es el fin de todo parlamentario llevar a cabo el encargo electoral recibido mediante la elección? Creemos que sí. Y esta afirmación no queda desvirtuada, aunque aceptemos, como ya lo hemos hecho antes, que el parlamentario se encuentra vinculado generalmente a una opción política global; tanto da afirmar que el parlamentario defiende sus fines, como que defiende los fines de la opción política a la que se encuentra vinculado, pues unos y otros coinciden normalmente.

Importa destacar que al parlamentario le afecta directamente todo lo que acontezca en torno a su condición de tal, con relativa independencia de las eventuales repercusiones que la concesión de un suplicatorio tengan sobre su grupo político. Excluirle de la decisión sobre la concesión o no de un suplicatorio que le afecte personalmente es privarle de algo

<sup>44</sup> A. TORRES DEL MORAL, *Principios de Derecho Constitucional español*, ob. cit., vol. 2, pág. 119.

que puede resultar de vital trascendencia para su función parlamentaria presente y, desde luego, para su carrera política futura. No debemos olvidar, en este sentido, que el parlamentario y su grupo político responden de la labor realizada ante el electorado en el siguiente proceso electoral, no ante la Cámara. El escaño lo recibe el parlamentario a través de la elección, y para renovarlo debe rendir cuentas ante aquellos que tienen capacidad para volver a otorgarle su confianza, confianza que puede verse mermada si no ha afrontado sus eventuales responsabilidades jurídicas.

En los Reglamentos vigentes de ambas Cámaras (arts. 12, 13 y 14 del correspondiente al Congreso y 22 del respectivo del Senado) se otorga a la Cámara la competencia para decidir sobre la concesión o no de un suplicatorio, en base, sin duda, a lo estipulado en el artículo 71.2 de la Constitución. Pero, en ambos Reglamentos, la tramitación de un suplicatorio supone la apertura de un expediente en el que se debe dar audiencia al interesado (arts. 13.2 del Reglamento del Congreso y 22.2 del Reglamento del Senado), de forma que éste pueda exponer lo que considere oportuno al caso.

Creemos acertado defender que el parlamentario tiene derecho a realizar su función, dentro del marco reglamentario de su Cámara, de la forma que considere mejor. Y debe entenderse como facultad del propio parlamentario el poder solicitar, en este trámite de audiencia, el levantamiento de la inmunidad cuando considere que cumple mejor su función respondiendo a la imputación de presunto delito de la que es objeto que parapetándose tras el velo de la inmunidad. Sin olvidar, además, el contenido del ya mencionado artículo 24.1 de la Constitución en cuanto reconocimiento del derecho a obtener la tutela efectiva de jueces y tribunales que asiste a toda persona. Derecho cuya vulneración podría producirse en el caso de la denegación de un suplicatorio contra la opinión del propio afectado. La Cámara debe proteger a sus miembros —ése es el origen histórico de las garantías parlamentarias—, pero no contra la opinión del propio parlamentario.

En este sentido sería deseable que las Cámaras, en el trámite de audiencia citado, oyeran al parlamentario en este punto y no se alejaran de lo que éste, atendidas sus propias circunstancias y las de su labor parlamentaria, expusiera al efecto.

Únicamente si la Cámara juzga que autorizar el suplicatorio a petición del interesado generaría graves problemas en la marcha de los trabajos parlamentarios de conjunto y en las votaciones previsibles, ante la concurrencia de intereses contrapuestos, habría que dar preferencia al que, en cada caso, apareciera como más digno de protección. Y todo ello, claro está, en resolución motivada, contra la que siempre le cabría al parlamentario, si es denegatoria, el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional por vulneración del citado artículo 24.1 de la Constitución.

#### 4. Extensión de la inmunidad parlamentaria al ámbito civil

Recientemente, en nuestro ámbito jurídico se ha conocido, como afirma A. TORRES DEL MORAL, un considerable incremento de las causas civiles en defensa del honor, de la intimidad personal y familiar y de la propia imagen, originadas todas ellas al amparo de la Ley Orgánica 1/1982 de 5 de mayo.

Estas demandas, en algunos casos, han servido para la exigencia de responsabilidad a los parlamentarios que en la vía penal se encontraban protegidos por las garantías parlamentarias. Como reacción, discutiblemente democrática a nuestro juicio, fue aprobada la Ley Orgánica 3/85 de 29 de mayo, que extendía al ámbito civil la inmunidad parlamentaria.

Como ya hemos dejado expuesto a lo largo de estas páginas, consideramos necesario interpretar restrictivamente las garantías parlamentarias en tanto suponen una excepción al principio de igualdad y otorgan al parlamentario una protección que, si bien tuvo su explicación en tiempos pasados, es difícilmente compatible hoy con los postulados de una sociedad democrática. Con mayor motivo tenemos que mostrar nuestra disconformidad con esta Ley que, como afirma L. ALVAREZ PRIETO<sup>45</sup>, concede «una patente de corso para Diputados y Senadores que añaden así una nueva inmunidad a su inmunidad parlamentaria».

No vemos la forma de defender la existencia de la Ley Orgánica 3/85 de 29 de mayo. Como asegura A. TORRES DEL MORAL<sup>46</sup> no existiendo en nuestro Ordenamiento jurídico la prisión por deudas cómo puede defenderse la extensión de la inmunidad a las causas civiles. La inmunidad, como tenemos dicho, sólo puede ser aceptada como protección del parlamentario contra acusaciones arbitrarias que pudieran separarlo injustamente de su labor en la Cámara, alterando con ello la composición y funcionamiento de la misma. Ninguna otra explicación es aceptable en un sistema democrático.

#### 5. Conexión entre inviolabilidad e inmunidad

Un último matiz quisiéramos exponer referido a las relaciones entre la inviolabilidad y la inmunidad.

---

<sup>45</sup> L. ALVAREZ PRIETO, «Comentario a la Ley Orgánica 3/85 de 29 de mayo. Libertad de expresión e inmunidad parlamentarias», *Boletín del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid Revista Jurídica General*, n.º 5 de 1985, Madrid, pág. 11.

<sup>46</sup> A. TORRES DEL MORAL, *Principios de Derecho constitucional español*, ob. cit., volumen 2, pág. 120.

Sobre este tema ver: A. FERNÁNDEZ-MIRANDA Y CAMPOAMOR, «Del intento de ampliar el ámbito material de la inmunidad parlamentaria a determinados procesos civiles», en *REDC*, núm. 12, Madrid, 1984.

Si, como hemos mantenido, la inviolabilidad tiene límites (el primero, constitucionalizado, requiere que las opiniones vertidas por el parlamentario lo sean en el ejercicio de su función; y, el segundo, a partir de los Reglamentos parlamentarios, excluye los conceptos ofensivos, en los términos vistos), es claro que la autoridad judicial debe poder, de oficio o a instancia de parte, según los casos, solicitar el auxilio de la Cámara a fin de determinar si lo manifestado por el parlamentario lo ha sido en el ejercicio de su función o si, efectivamente, se produjeron los conceptos ofensivos a los que se refieren los Reglamentos parlamentarios. Si la Cámara confirmara, con la explicación de los hechos y de las circunstancias en que se produjeron, que había base suficiente para levantar la inviolabilidad parlamentaria, el órgano judicial necesitaría todavía la concesión del suplicatorio para inculpar o procesar al parlamentario. En estos puestos, como vemos, se conectan los institutos de la inviolabilidad e inmunidad parlamentarias cuyo levantamiento requiere una doble actuación de la Cámara: sólo el levantamiento de la inviolabilidad daría paso al problema de la inmunidad, que podría, aunque a mi juicio no fuera deseable, resolverse con la denegación del correspondiente suplicatorio.

## **6. Las garantías parlamentarias y los ministros no parlamentarios**

El artículo 100 de la Constitución determina que nombrado el Presidente del Gobierno, conforme al procedimiento establecido en el artículo 99 del mismo texto fundamental, los demás miembros del Gobierno «serán nombrados y separados por el Rey, a propuesta de su Presidente». No establece la Constitución la obligatoriedad de que los miembros del Gobierno sean, a su vez, miembros del Parlamento. Y, así, sucede con relativa frecuencia que uno o varios miembros del Gobierno no sean parlamentarios. En consecuencia, ninguna de las normas propias del Estatuto de los parlamentarios les sería aplicable. Sin embargo, por su importancia, quisiéramos decir algo acerca de este supuesto en relación con las garantías parlamentarias.

A través de las páginas precedentes seguramente habrán quedado manifiestas nuestras dudas acerca de la bondad de los institutos de la inviolabilidad e inmunidad. Pero ahora, al enfrentarnos con este supuesto, esas dudas parecen aún más relevantes. Si en su momento temíamos por la vulneración del principio de igualdad, ahora debemos extrañarnos ante la posibilidad de que un parlamentario insulte gravemente a un miembro del Gobierno no parlamentario sin posible réplica de éste en parecidos términos; más aún: sin posible defensa judicial. El mismo caso se presenta respecto a la inmunidad, pues un parlamentario queda protegido en los términos que ya vimos y no, en cambio, un miembro del Gobierno no parlamentario que puede verse implicado en un hecho presuntamente delictivo

y tener que responder de él. En este sentido, el artículo 102 de la Constitución sólo da un tratamiento diferente a los casos de traición o delitos contra la seguridad del Estado por parte de los miembros del Gobierno en el ejercicio de sus funciones: la acusación sólo podrá ser planteada por iniciativa de la cuarta parte de los miembros del Congreso y ser aprobada por la mayoría absoluta del mismo.

## V. LA ASIGNACION DE LOS PARLAMENTARIOS

El apartado 4 del artículo 71 de la Constitución establece que «los Diputados y Senadores percibirán una asignación que será fijada por las respectivas Cámaras».

Es frecuente en el Derecho comparado que los textos constitucionales reconozcan expresamente el derecho de los parlamentarios a percibir una cantidad por el desempeño de su cargo. Algunos de estos textos fundamentales establecen que la remuneración de los parlamentarios se fijará mediante ley, así lo hacen, por ejemplo, el texto fundamental chipriota, el danés, el francés, el irlandés, el noruego, el italiano, la Ley Fundamental de Bonn y la Ley Orgánica del Parlamento de Finlandia<sup>47</sup>; mientras otros textos constitucionales, entre ellos el nuestro y el griego, determinan que la cuantía a percibir por los parlamentarios se fijará por la Cámara respectiva (en el caso español), o por el Pleno de la Cámara (con terminología diferente e igual contenido, en el supuesto griego). En todo caso, eso sí, las percepciones de los parlamentarios están hoy a cargo de los Presupuestos de los respectivos Estados, habiendo quedado superadas prácticas diferentes<sup>48</sup>.

### 1. La determinación por las Cámaras de la asignación económica de los parlamentarios

El bicameralismo vigente en nuestro país y la redacción dada al artículo 71.4 de nuestra Constitución bien podría originar, como acertadamente señala F. SANTAOLALLA, un diferente sistema retributivo de Diputados y Senadores, añadiendo el autor citado «que en la práctica este

---

<sup>47</sup> Artículo 84.1 de la Constitución chipriota; artículo 58 de la Constitución danesa; artículo 25 de la Constitución francesa; artículo 15.15 de la Constitución irlandesa; artículo 65 de la Constitución noruega; artículo 69 de la Constitución italiana; artículo 48.3 de la Ley Fundamental de Bonn y artículo 16 de la Ley Orgánica del Parlamento de Finlandia.

<sup>48</sup> R. PUNSET da cuenta de cómo Inglaterra ha conocido el pago de la indemnización parlamentaria de los diputados laboristas a cargo de los fondos sindicales, ob. cit., pág. 140.

hecho se ha evitado a través de una coordinación voluntaria de este punto»<sup>49</sup>. Extremo éste del que nosotros no estamos tan seguros.

De cualquier modo, y sin perjuicio de insistir en su momento sobre los distintos conceptos retributivos de los Diputados y Senadores, lo que sí cabe afirmar es que la redacción del artículo 71.4 de la Constitución, al determinar que serán las respectivas Cámaras las que fijarán la asignación de sus miembros, permite entender que hay una competencia a favor de la Cámara y no de la ley, como vimos que hacían otros textos constitucionales.

A mi juicio, la competencia de las Cámaras para determinar la cuantía de la asignación de sus miembros debe atemperarse con el mismo principio de igualdad, mencionado en varias ocasiones a lo largo de estas páginas, que debe servir de criterio interpretativo básico, una vez más, puesto que la pertenencia a una u otra Cámara no debería implicar diferentes percepciones económicas en aquellos conceptos retributivos de carácter estable, pues no cabe suponer que la representación del pueblo que ostentan Diputados y Senadores sea de diferente naturaleza y permita estas diferencias. Si tanto unos como otros son representantes del pueblo soberano, los conceptos retributivos deberían ser los mismos; y, todavía más, las cuantías de aquellos conceptos de carácter estable deberían ser también iguales, aunque deba aceptarse lógicamente que sean diferentes las cantidades para aquellos otros conceptos de carácter variable (dietas, desplazamientos, etc.) aun manteniendo los mismos módulos de cálculo. Por otro lado, la igualdad de retribuciones a igualdad de cargos o categorías laborales es un principio acogido por las normas laborales a partir de la vigencia de la Constitución<sup>50</sup>, y nada obsta a que tal principio pueda servir de criterio interpretativo en el caso que tratamos.

No se nos oculta que la propia Constitución otorga autonomía a las Cámaras para elaborar y aprobar sus respectivos presupuestos (art. 72.1). Una vez más, debe primar una interpretación acorde con los postulados de la propia Constitución y del resto del Ordenamiento jurídico y que permita defender en este caso la aplicación por ambas Cámaras de un trato igual a sus miembros. Determinados por ambas Cámaras de común acuerdo los conceptos retributivos de Diputados y Senadores, fijadas las cuantías de los que tengan naturaleza estable y los módulos de aquellos otros que tengan carácter variable, cada Cámara, atendiendo al número de sus miembros y a su complejidad funcional, debería incluir en su Presupuesto la partida global necesaria en cada caso, con lo que se cumple la

<sup>49</sup> F. SANTAOLALLA LÓPEZ, ob. cit., pág. 96.

<sup>50</sup> Especialmente ha quedado desarrollado la igualdad laboral con independencia del sexo, que presupone la igualdad en todos los demás aspectos, toda vez que éste ha sido uno de los factores de discriminación más usuales hasta ahora. Esta igualdad queda recogida, entre otros, en el artículo 4.2.c) y 28 del Estatuto de los Trabajadores.

Constitución al determinarse por la Cámara la asignación de sus miembros y también se respeta, en los límites necesarios, el principio de igualdad constitucional.

## 2. Conceptos retributivos de la asignación de Diputados y Senadores

Si la Grecia clásica conoció un cierto tipo de remuneración a favor de sus hombres dedicados a la política, el instituto de la indemnización parlamentaria, como compensación por la función, es ya un hecho en la Edad Media y en el Antiguo Régimen <sup>51</sup>.

Pero, sin duda, la generalización de las percepciones y ventajas económicas a favor de los parlamentarios coinciden con la extensión del sufragio activo y pasivo, y, en última instancia, con la progresiva implantación de los principios democráticos. Esta evolución permitió que la posesión de un patrimonio personal no fuera condición necesaria para obtener y mantener un cargo de representante popular. Situación que había sido habitual, por el contrario, en el siglo XIX y que sirvió de base al principio de gratuidad de la labor parlamentaria que imperó durante este período.

Nuestro texto constitucional, como ya hemos dicho, emplea el término **asignación** para referirse a las cantidades que tienen derecho a percibir los parlamentarios. El término asignación sustituye, en la Constitución de 1978, al de **retribución**, empleado en el artículo 54 de la Constitución republicana de 1931 y al más antiguo de **indemnización**. Por su parte, en el Derecho comparado se emplea tanto el término **remuneración** por ejemplo, el texto fundamental chipriota y danés <sup>52</sup>, como el término **retribución**, que podemos ver en la Constitución griega, francesa y en la Ley Fundamental de Bonn <sup>53</sup>, como el de **indemnización**, que mantiene el texto constitucional italiano y el noruego <sup>54</sup>.

En mi opinión, la indemnización parlamentaria debe entenderse como una compensación económica, sin excedente, por la función realizada. Por este motivo nos parece el término menos adecuado en la actualidad, en la que no cabe negar, a nuestro juicio, una cierta salarización de la función parlamentaria, ya que las cantidades percibidas por los parlamentarios en la actualidad no sólo están destinadas a compensarles por gastos realizados en el desempeño de su función, sino que tienen

<sup>51</sup> R. PUNSET, ob. cit. pág. 139.

<sup>52</sup> Artículo 84 de la Constitución chipriota y artículo 58 de la Constitución danesa.

<sup>53</sup> Artículo 63.1 de la Constitución griega; artículo 25 de la Constitución francesa; y artículo 48.3 de la Ley Fundamental de Bonn.

<sup>54</sup> Artículo 69 de la Constitución italiana y artículo 65 de la Constitución noruega.

como fin principal aportarles unos ingresos económicos con los que sustituir a los que podrían obtener desarrollando cualquier otra actividad remunerada por cuenta propia o ajena. Esta situación, que es común en la mayoría de los parlamentos actuales, queda fielmente reflejada en los Reglamentos de las Cámaras españolas, ya que tanto el del Congreso (art. 8.1) como el del Senado (art. 23.1) detallan varios conceptos retributivos a favor de sus miembros, diferenciando entre ellos uno, al que en ambos se denomina también **asignación**, con un claro carácter estable, más parecido a un salario o remuneración fija que a una compensación por gastos, sobre todo cuando dicha compensación de gastos, transportes, dietas, etc., también queda reconocida en los Reglamentos.

Por otro lado, y en apoyo de lo que decimos, las cada vez más frecuentes normas sobre incompatibilidades que afectan a los parlamentarios y la creciente complejidad de su trabajo en los actuales Estados intervencionistas, motivan que, actualmente, en la mayoría de los Parlamentos sus miembros se dediquen con exclusividad a su función parlamentaria. En este contexto hay que situar la necesidad de una remuneración que permita al parlamentario «cumplir eficaz y dignamente su función», como afirma el mencionado artículo 8.1 del Reglamento del Congreso.

Por lo que acabamos de exponer es, a nuestro juicio, más adecuado el término **retribución** o el de **asignación**, utilizado este último en nuestro texto fundamental, que el de **indemnización** para designar las percepciones de los parlamentarios. Los primeros poseen un más claro carácter de recompensa o pago, ya que no es otra la realidad actual de las percepciones económicas de los parlamentarios.

Los Reglamentos de ambas Cámaras establecen los conceptos retributivos de Diputados (art. 8.1 del Reglamento del Congreso) y Senadores (art. 23.1 del Reglamento del Senado) y, aunque no es idéntica la terminología empleada, sí son fácilmente reconducibles a conceptos empleados en las normas laborales y fiscales. Ambos textos reglamentarios reconocen a sus respectivos miembros una remuneración económica de carácter estable (la **asignación**, en terminología de ambos Reglamentos) y unas **percepciones económicas** de carácter variable, amparadas en conceptos remunerativos tan comunes como indemnizaciones por gastos de la función, dietas, transportes, franquicias o ayudas.

No todos los citados conceptos remunerativos deben tener la consideración de asignación; por ejemplo, las franquicias reconocidas en el Reglamento del Congreso y los pases de libre circulación en los medios de transporte colectivos que contempla el del Senado. Conceptos como éstos deben ser considerados gastos de la Cámara, al igual que lo son el pago de las cuotas de la Seguridad Social, Mutualidades, etc. (art. 9.1 del Reglamento del Congreso y 24.2 del Reglamento del Senado).

Tampoco deben ser consideradas parte de la asignación económica del parlamentario, en el sentido constitucional antes mencionado, al-

gunas cantidades que pueda llegar a percibir éste por conceptos distintos de los expuestos, como, por ejemplo, las subvenciones de la Cámara a los grupos parlamentarios, por la razón obvia de que no es el parlamentario el destinatario directo de ellas, con independencia de que, en base a la autonomía interna del grupo, pueda llegar a percibir alguna cantidad proveniente de dichas subvenciones.

Por lo demás, es mucho más frecuente en la realidad política el hecho de que los parlamentarios cedan a sus grupos parte de su asignación, o casi toda, que al contrario. Pero aparte del juicio político que una práctica y otra pudieran merecernos, nada de ello altera la calificación jurídica de los conceptos que estamos tratando.

### **3. Derecho fiscal y asignación de los parlamentarios**

Con indudable acierto, el artículo 8.3 del Reglamento del Congreso, afirma que todas las percepciones de los Diputados estarán sujetas a las normas tributarias de carácter general. Aunque no hay en el Reglamento del Senado un artículo de similar contenido, hay que entender extensivo este principio a las percepciones de los Senadores, en base a la aplicación de un criterio de igualdad imprescindible entre Diputados y Senadores, como hemos defendido anteriormente, y entre éstos y el resto de los ciudadanos en todo aquello que no resulta imprescindible distinguir entre unos y otros.

La consecuencia principal de la sujeción de las percepciones de los Diputados y Senadores a las normas tributarias generales es que unos y otros quedan sujetos a la Ley y al Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, considerando ingresos todas las cantidades percibidas por los parlamentarios en razón de su cargo, con las excepciones y límites señalados en la Ley y en el Reglamento mencionados.

En mi opinión y por aplicación del artículo 41 del Reglamento del Impuesto, quedarán sujetas a dicho impuesto todas las cantidades percibidas por el parlamentario en concepto de asignación, indemnización por actividad o servicio, complementos familiares o de cualquier otro tipo y ayudas de cualquier clase, debiéndose aplicar por la suma de todos ellos el régimen de retenciones a cuenta del Impuesto.

Las cantidades percibidas en concepto de dietas o gastos de locomoción estarán igualmente sujetas a gravamen, salvo las percibidas por gastos de viaje y los normales de manutención que se devenguen en lugar distinto al del trabajo habitual del perceptor (art. 42 A.1. del Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas). En el caso de los parlamentarios, tendrán esta exención de gravamen las cantidades

percibidas por los desplazamientos a Madrid de los parlamentarios con domicilio fuera de la Capital o de los que, residiendo en ella, su circunscripción corresponda a provincia distinta; igualmente las cantidades percibidas para cualquier otro desplazamiento realizado en cumplimiento de la función parlamentaria como, por ejemplo, con ocasión de una Comisión de investigación.

Respecto a las cantidades percibidas en concepto de dietas y gastos de locomoción en su caso, son aplicables las normas contenidas en el artículo 42.A. 2 y 3 del Reglamento del Impuesto cuando determina que las cuantías exentas del Impuesto por estos conceptos varían según se justifique documentalmente o no la realidad de los gastos en los que se amparan. En concreto y como actualización de las cuantías contenidas en estos preceptos, la Orden de 7 de julio de 1986 sobre revisión de las cuantías de las dietas y gastos de viaje en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas establece como gastos normales de manutención y estancia una cantidad no superior a 20.600 pesetas diarias, si se devengan por desplazamiento dentro del territorio español, o la de 41.000 pesetas diarias si tuvieran lugar por desplazamiento a territorio extranjero. Estas cantidades no incluyen los gastos de locomoción y precisarán, a efectos del Impuesto, de la correspondiente justificación documental.

Por el contrario y como también establece la Orden citada, no precisarán justificación en cuanto a su cuantía los gastos de manutención y hospedaje que «no excedan de la cantidad de 6.900 pesetas diarias, si se devengan por desplazamiento dentro del territorio español, o la de 15.000 pesetas diarias si tuvieran lugar por desplazamiento a territorio extranjero».

Los gastos de locomoción, si no hay otro medio de comprobación, se computarán a razón de 17 pesetas por kilómetro recorrido.

Quizá lo más importante de la aplicación de estas normas tributarias a los parlamentarios es que, por parte del pagador, en este caso las Cámaras, deberán detallarse en sus Presupuestos y cuentas auxiliares las distintas partidas abonadas a sus miembros, que deberán tener su reflejo fiel en los certificados anuales a los que como perceptores tienen derecho los parlamentarios y en los que debe detallarse las cuantías sujetas al impuesto y los demás datos complementarios.

En este sentido, en los Presupuestos Generales del Estado de 1985 y 1986, en el presupuesto de gastos correspondiente a las Cortes Generales sólo tres partidas agrupan las percepciones de los parlamentarios de ambas Cámaras: 1) La asignación a Diputados y Senadores (y a parlamentarios europeos en los Presupuestos de 1986); 2) Indemnizaciones por razón de servicio; y 3) Cuotas, prestaciones y gastos a cargo del empleador. Como se puede apreciar, no es fácil deducir de estas partidas los distintos conceptos retributivos de los miembros de las

Cámaras, los cuales, de cualquier modo, deben constar con suficiente claridad en las cuentas auxiliares de cada Cámara.

Por último, debemos añadir en este apartado, aunque sea brevemente, algo acerca de la declaración que hace el artículo 23.1 del Reglamento del Senado sobre el carácter irrenunciable e irretenible de las percepciones de los Senadores. Nada dice al respecto el Reglamento del Congreso. La irrenunciabilidad de la percepción de los Senadores implica que éstos no pueden solicitar de la Cámara que no les abone las cantidades que les puedan corresponder. Nada puede hacer esta disposición, por supuesto, respecto a la disponibilidad, transferencia, etc., que el Senador realice de las cantidades percibidas, una vez que éstas hayan sido entregadas por la Cámara. Sea cual sea el destinatario final de estas cantidades, la irrenunciabilidad supone que, en todo caso, se tendrán como percibidas por el parlamentario.

De un lado, que las percepciones de los Senadores sean irretenibles no significa, en mi opinión, que no deban sujetarse al régimen de retenciones que señala el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, sino que no podrán quedar afectadas por el resultado de cualquier tipo de acciones sancionadoras contra el miembro del Senado. Y ello así aunque el artículo 22.6 del Reglamento del Senado establece que la Cámara sí podrá acordar la privación de la asignación del Senador afectado *por una suspensión temporal en su condición de Senador*. Lo establecido en este artículo es compatible con la condición de irretenible otorgada a la percepción del Senador en el artículo 23.1 citado, pues entre ambos supuestos hay una diferencia importante, consistente en que lo establecido por el artículo 22.6 es la privación de la percepción como sanción, en cuyo caso el parlamentario no llega a devengarla, mientras que, por el contrario, la condición de irretenible supone el devengo efectivo de la percepción y la no sujeción de dicha cuantía a las resulta de unas acciones ajenas a la Cámara.

## VI. EL FUERO ESPECIAL

El artículo 71 de la Constitución, además de regular lo referente a la inviolabilidad, inmunidad y asignación económica de los parlamentarios, establece en su apartado tercero, que en «las causas contra Diputados y Senadores será competente la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo».

La Constitución española ha recogido la fórmula del fuero especial para Diputados y Senadores, sustrayéndolos en parte de la jurisdicción común a los demás ciudadanos. Y decimos que el fuero especial lo es

sólo en parte porque no cabe entender que deba aplicarse a cualquier causa en la que pueda verse implicado un parlamentario y salvados, desde luego, los supuestos en que queda protegido por la inviolabilidad e inmunidad parlamentarias en los términos que ya vimos.

Efectivamente, la asignación a la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo de «las causas» contra Diputados y Senadores debe entenderse, como parece obvio, de modo que este fuero sea aplicable estrictamente a los procedimientos penales, ya que si la Constitución hubiera querido que todos los procedimientos contra Diputados y Senadores tuvieran este tratamiento especial, la atribución de competencias se hubiera hecho al Tribunal Supremo y no a una de sus Salas.

Por otro lado, debemos hacer notar que el apartado tercero del tan reiterado artículo 71 de la Constitución afirma expresamente que este fuero es aplicable en las causas contra los parlamentarios. Por tanto, nunca debe entenderse que pueda ser utilizado por los Diputados y Senadores en aquellos procedimientos penales, instados por ellos contra otros ciudadanos. De ahí, como afirma E. GÓMEZ ORBAJENA y V. HERCE QUEMADA, cuando incoado un sumario apareciesen indicios de responsabilidad contra un miembro del Parlamento, tras practicar las diligencias necesarias para evitar la ocultación del delito o la fuga del inculpado, «se remitirán las actuaciones, en el plazo más breve posible, al Tribunal Supremo»<sup>55</sup>, al que le corresponde la facultad de solicitar autorización del presidente de la Cámara, a la que pertenezca el parlamentario implicado, para decretar el procesamiento de éste en su caso.

El fuero especial otorgado a Diputados y Senadores también queda reconocido, en el artículo 102 de la Constitución, a los miembros del Gobierno. La redacción dada a este artículo avala la interpretación que hemos expuesto del apartado tercero del artículo 71. Efectivamente, el mencionado artículo 102 afirma que «la responsabilidad criminal del Presidente y los demás miembros del Gobierno será exigible, en su caso, ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo». La mención expresa a la exigencia de responsabilidad criminal y a la asignación de la competencia a la misma Sala confirma que la declaración del artículo 71.3 citado se refiere exclusivamente a las causas penales contra Diputados y Senadores.

Hay, como se ve, una diferencia notable entre el fuero especial y las garantías parlamentarias, ya que, como dijimos en su momento, éstas no pueden aplicarse a los miembros del Gobierno que no sean parlamentarios, mientras que la Constitución, en el caso del fuero especial, amplía la cobertura también a los miembros del Gobierno, los cuales, de este modo, poseen tal fuero, sean o no parlamentarios, y, siéndolo, lo poseen doblemente.

<sup>55</sup> E. GÓMEZ ORBAJENA y V. HERCE QUEMADA, ob. cit. pág. 329.

Si tuviéramos que hacer una valoración de la atribución de fuero especial a Diputados y Senadores no podríamos considerarlo hoy como una garantía estrictamente considerada, ya que la eliminación de instancias inferiores en este tipo de causas tanto puede favorecer como perjudicar al parlamentario. En efecto, lo perjudica cuando la sentencia sea condenatoria, pues en este caso es condenado en instancia única, viéndose privada de toda otra, salvo los supuestos en que pueda interponerse un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, lo cual, además de no ser siempre factible, queda fuera del problema que estudiamos, por tratarse de un recurso abierto a todos los ciudadanos y ser el Tribunal Constitucional un órgano de naturaleza distinta a los que integran el Poder Judicial.

Una vez más debemos manifestarnos contrarios al mantenimiento de diferencias en el tratamiento de los parlamentarios que nos parecen innecesarias para el cumplimiento de su función, pues, a la postre, éste es el fin que debe perseguir el establecimiento de un Estatuto peculiar para los parlamentarios.