

Estatuto de los miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. ESTATUTO DE LOS PARLAMENTARIOS Y POTESTAD DE AUTOORGANIZACIÓN DEL PARLAMENTO.—III. LA CONDICIÓN JURÍDICA DEL PARLAMENTARIO.—3.1. Derecho Fundamental regulado en el artículo 23.2 CE.—3.2. Negativa judicial a considerar a los Diputados como trabajadores al servicio del Parlamento.—3.3. Los permisos parentales.—IV. ADQUISICIÓN, SUSPENSIÓN Y PÉRDIDA DE LA CONDICIÓN DE PARLAMENTARIO.—4.1. Adquisición.—4.2. Suspensión.—4.3. Pérdida.—V. DERECHOS Y DEBERES.—VI. INCOMPATIBILIDADES.—VII. PRERROGATIVAS DE LOS PARLAMENTARIOS.

I. INTRODUCCIÓN

El estudio del estatuto del parlamentario en cada uno de los Parlamentos Autonómicos constituye una materia demasiado extensa para ser tratada en un artículo científico, al igual que sucedería con un examen comparado de los preceptos reglamentarios que en las distintas Cámaras se ocupan de la regulación de esta materia. Por ello creo necesario aclarar que ninguna de dichas finalidades se encuentra en la elaboración del presente trabajo.

Planteadas estas «excusas no pedidas», sí reconoceré que la pretensión en la que encuentra origen este artículo se fundamenta en la necesidad que existe para los profesionales del Derecho Parlamentario de conocer con la mayor precisión posible las alternativas que en otras Cámaras se plantean a los problemas que se suscitan en nuestra actividad profesional cotidiana, en este caso, en lo relativo al estatuto de los parlamentarios. En este sentido, he de subrayar que aunque las cuestiones principales relativas al régimen jurídico de los parlamentarios son comunes en todas las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, no cabe duda de que existen diferencias en algunos casos

* Letrada de la Asamblea de Madrid.

y es en esos supuestos en los que procuraremos poner tales diferencias de relieve, tomando como referente el Reglamento de la Asamblea de Madrid por ser el más conocido por quien suscribe.

II. EL ESTATUTO DE LOS PARLAMENTARIOS Y POTESTAD DE AUTOORGANIZACIÓN DEL PARLAMENTO

El dogma de la autonomía de las Cámaras Legislativas, reconocido legal, jurisprudencial y doctrinalmente, se fundamenta en la consideración de los actos parlamentarios como actos «*interna corporis*» cuyo origen coincide con el del Parlamento del constitucionalismo clásico, que se definió con arreglo a los principios de independencia y separación frente al resto de los poderes del Estado, consolidándose así el dogma de la autonomía de las Cámaras Legislativas, entendida como toda exención de control jurisdiccional en sus actos y acuerdos.

En atención a los planteamientos constitucionales del Estado de Derecho reconocido en el artículo 1.1 de nuestra Norma Fundamental, del sometimiento de los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, según prescribe el artículo 9.3 de la Constitución y de la tutela judicial efectiva, como garantía regulada en el artículo 24 del mismo texto constitucional, esta inmunidad jurisdiccional se ha visto limitada, señalándose la naturaleza administrativa de ciertos actos parlamentarios que deben someterse por ello al control de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Para los actos que no tuviesen esta naturaleza administrativa sigue teniendo vigencia el principio de autonomía o autotutela, que consiste en la exclusión del control por Jueces o Tribunales de los actos parlamentarios internos. Este esquema es el seguido por la Constitución Española (art. 72) y por los Estatutos de Autonomía.

Los actos parlamentarios de naturaleza administrativa deben ser, pues, claramente deslindados, y así se desprende de la normativa que a continuación se especifica:

★Artículo 74 de la Ley Orgánica del Poder Judicial: «*La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia conocerá en última instancia:*

c) *De los recursos contra las disposiciones y actos de las Asambleas Legislativas y de sus Comisionados en materia de personal y actos de administración.*»

★Artículo 77 del Reglamento de Régimen Interior de la Asamblea de Madrid: «*Son actos administrativos de la Asamblea de Madrid los dictados por sus órganos en materia de gestión y administración del personal, de los bienes y servicios y del régimen patrimonial.*»

Por su parte, los actos de naturaleza parlamentaria, como «*interna corporis*» sólo pueden ser recurridos ante el Tribunal Constitucional en virtud de lo dispuesto en el artículo 42 de su Ley Orgánica:

«Las decisiones o actos sin valor de Ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, o de sus órganos, que violen los derechos y libertades, susceptibles de amparo constitucional podrán ser recurridos dentro del plazo de tres meses, desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, sean firmes.»

El Tribunal Constitucional se hace eco de estos planteamientos: en Auto 183/84, de 21 de marzo, afirmó: «La norma impugnada es, en efecto, un acto interno de la Cámara producido por la Presidencia de ésta y que tiene como finalidad la regulación de las relaciones que existen entre la propia Cámara y sus miembros. No es, por lo tanto, una norma que deba regular las relaciones de la Cámara con terceros vinculados con ella por relaciones contractuales o funcionariales, sino un acto puramente interno de un órgano constitucional. Característica propia de esto es la independencia, y el aseguramiento de ésta obliga a entender que, si bien sus decisiones, como sujetas que están a la Constitución y a las Leyes, no están exentas de control jurisdiccional, sólo quedasen sujetas a este control cuando afecten a relaciones externas del órgano o se concreten en la redacción de normas objetivas y generales susceptibles de ser objeto de control de inconstitucionalidad, pero ello sólo, naturalmente, a través de las vías que para ello se ofrecen.»

En Sentencia 90/1985, de 22 de julio, el Tribunal Constitucional añade: «(...) cualquier acto de Parlamento con relevancia jurídica externa, esto es, que afecte a situaciones que exceden del ámbito estrictamente propio de funcionamiento interno de las Cámaras, queda sujeto, comenzando por los de naturaleza legislativa, no sólo a las normas de procedimiento que en su caso establezca la Constitución, sino asimismo al conjunto de normas materiales que en la misma Constitución se contiene. No puede, por ello, aceptarse que la libertad con que se produce un acto parlamentario con esa relevancia jurídica para terceros llegue a rebasar el marco de tales normas, pues ello, en nuestro ordenamiento, sería tanto como aceptar la arbitrariedad.»

Finalmente, en Sentencia 161/1988, de 20 de septiembre, el Tribunal Constitucional sostiene: «Según recuerda la Sentencia 118/1988, la doctrina de la irrecurribilidad de los “actos parlamentarios internos” responde al propósito de respetar la autonomía de las Cámaras Legislativas en orden a su autoorganización y propio funcionamiento y tiene por objeto impedir que el recurso de amparo del artículo 42 LOTC sea utilizado para pretender un control pleno de la conformidad de actos internos a la Constitución y a la Ley —concepto éste en el que se incluyen los Reglamentos de las Cámaras—, pero ello no significa que sean también irrevisables por esa jurisdicción constitucional cuando se les imputa haber ocasionado concreta vulneración de derechos fundamentales y libertades públicas reconocidas en la Constitución, que son vinculantes para todos los poderes públicos de acuerdo con el artículo 53.1 de la propia Constitución y, por tanto, también para los Parlamentos y Cámaras, y en consecuencia, protegibles a través del recurso de amparo, según disponen los artículos 52.2 y 161.1.b) de la Constitución y 42 LOTC.»

Las relaciones de la Cámara con sus miembros, reguladas a través de los Reglamentos parlamentarios, y cuerpo principal del estatuto jurídico de los Diputados no tienen la consideración de actos de administración (que se circunscriben a los actos de contratación, régimen del personal funcionario y bienes), por lo que no son susceptibles de recurso en vía jurisdiccional, sino sólo recurribles en amparo ante el Tribunal Constitucional cuando pueda existir vulneración de un derecho fundamental, ya que, fuera de estos supuestos, prevalece el principio de autonomía parlamentaria, cuyo origen se encuentra en el propio principio de división de poderes, pues el conjunto de Diputados reunidos en asamblea constituyen la Cámara misma, no siendo viable que los actos de ella o de sus órganos en relación con sus miembros sea susceptibles de fiscalización o control externo, a salvo de la eventual violación de derechos fundamentales, en la que seguidamente entraremos en detalle.

III. LA CONDICIÓN JURÍDICA DEL PARLAMENTARIO

3.1. Derecho Fundamental regulado en el artículo 23.2 CE

El Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia ha consolidado una doctrina en lo relativo al estatuto de los representantes públicos que introduce el mismo dentro del ámbito del derecho fundamental consagrado en el artículo 23.2 de la Constitución, criterio compartido por no pocos autores y ampliamente aceptado por la doctrina científica, si bien con algunos matices, como veremos a lo largo de la presente exposición.

De conformidad con lo preceptuado en el artículo 23.2, nos encontramos ante un derecho de configuración legal: *«con los requisitos que señalen las leyes»*, lo que lleva implícita la libertad del legislador para establecer las exigencias, condiciones y requisitos de acceso en condiciones de igualdad a los cargos públicos representativos, circunstancias que, en lo que se refiere a los parlamentarios autonómicos se regulan en los respectivos Reglamentos parlamentarios.

El artículo 23.2 menciona únicamente el «acceso», aunque el Tribunal Constitucional ha considerado también inherente al mismo la «permanencia en el cargo» y el «ejercicio de las funciones propias del mismo».

Así, el artículo 23.2 «garantiza no sólo el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, sino también que los que hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos sin perturbaciones ilegítimas y las desempeñen de conformidad con lo que la Ley disponga, ya que en otro caso, la norma constitucional perdería toda eficacia si, respetado el acceso a la función o cargo público en condiciones de igualdad, su ejercicio pudiera resultar mediatizado o impedido sin remedio jurídico», según subraya el Alto Tribunal en Sentencia 161/1988, de 20 de septiembre.

Con anterioridad, el propio Tribunal Constitucional en Sentencia 32/1985, de 6 de marzo, ya había afirmado que «el derecho a acceder a los cargos y funciones públicas implica también, necesariamente, el de mantenerse en ellos y

desempeñarlos de acuerdo con lo previsto en la Ley, que, como es evidente, no podrá regular el ejercicio de los cargos representativos en términos tales que se vacíe de contenido la función que ha de desempeñarse, o se la estorbe o dificulte mediante obstáculos artificiales o se coloque a ciertos representantes en condiciones inferiores a otros, pues si es necesario que el órgano representativo decida siempre en el sentido querido por la mayoría, no lo es menos que se ha de asignar a todos los votos igual valor y se ha de colocar a todos los votantes en iguales condiciones de acceso al conocimiento de los asuntos y de participación en los distintos estadios del proceso de decisión. Y naturalmente si estos límites condicionan la actuación del legislador, con igual fuerza, cuando menos, han de condicionar la actuación de los propios órganos representativos al adoptar éstos las medidas de estructuración interna que su autonomía les permite».

Es, pues, el legislador quien, mediante la atribución de derechos y obligaciones a los parlamentarios determinará su estatuto jurídico, cuya vulneración puede llegar a constituir una vulneración del derecho fundamental al desempeño para el que ha sido elegido el representante. Y ello porque el Tribunal Constitucional ha estimado, en Sentencia 161/1988, de 20 de septiembre, que tales derechos y obligaciones «quedan integrados en el *status* propio de cada cargo con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del artículo 23.2 de la Constitución, defender ante los órganos judiciales —y en último extremo ante este Tribunal— el *ius in officium* que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren los titulares del cargo, con la especialidad de que si el órgano es parlamentario la defensa del derecho deberá promoverse directamente ante esta jurisdicción constitucional en aplicación de lo dispuesto en el artículo 42 de la LOTC».

Lo que se desprende de lo anteriormente expresado es que es el Reglamento parlamentario la fuente del *status* del parlamentario, y no directamente el artículo 23.2. Pese a ello, «no toda infracción de los Reglamentos de las Cámaras y, en concreto, de aquellas de sus normas que regulan las facultades de los parlamentarios en el curso del procedimiento constituyen otras violaciones de derechos fundamentales, ya que no es correcto incluir en el bloque de la constitucionalidad relativo al artículo 23 las normas de aquellos Reglamentos sobre el ejercicio de las funciones de las Cámaras legislativas», según ha resuelto el Tribunal Constitucional en Auto 12/1986, de 15 de enero. Es decir, no todo el estatuto jurídico del parlamentario goza de la protección del Tribunal Constitucional, sino sólo aquellas facultades o derechos que deriven del artículo 23.2. Se establece así una distinción entre las vulneraciones que sean consecuencia de una simple vulneración del Reglamento y la que impliquen una vulneración del artículo 23.2 de la Constitución, ya que a las primeras les resultaría aplicable la doctrina de los *interna corporis acta* y a las segundas no ¹.

¹ E. Cobreros Mendazona y A. Saizarnáiz, «La defensa del status del parlamentario», *Parlamento y Derecho*, Parlamento Vasco-Eusko Legebiltzarra, Vitoria-Gasteiz, 1991.

3.2. Negativa judicial a considerar a los Diputados como trabajadores al servicio del Parlamento ²

El desarrollo del presente epígrafe contiene una amplia referencia jurisprudencial a un supuesto relacionado con las Cortes de Aragón; sin embargo, todo lo resuelto por los órganos jurisdiccionales en dicho ámbito territorial es íntegramente aplicable a los parlamentarios del resto de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, cuyo estatuto jurídico en lo relativo a su distinción respecto del Estatuto de los Trabajadores es equiparable al de los Diputados de las Cortes de Aragón.

El Juzgado de lo Social núm. 2 de Zaragoza se declaró incompetente, mediante Auto de 29 de marzo de 1999, para resolver una reclamación de los familiares de un Diputado fallecido por infarto por considerarlo accidente de trabajo, señalando: «Que no puede estimarse que exista relación laboral entre un Diputado y las Cortes de Aragón, al no concurrir las notas de dependencia, ajenidad y retribución seguidas en el artículo 1.1 del ET, ni estar incluidos dentro de los supuestos de relación laboral de carácter especial contenidos en el artículo 2 del ET, ni haberse dictado Ley que declare dicha relación como laboral de carácter especial, teniendo por el contrario encomendada una función pública a la que se accede al ser elegida por sufragio contraria a las definiciones de ajenidad y dependencia, tal y como sostuvo para el supuesto análogo de los Concejales el TSJ de Madrid en Sentencia de 10 de septiembre de 1996, sin que perciban retribución y sí únicamente una indemnización como compensación de gastos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.7 del Estatuto de Autonomía de Aragón. Razón por la que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 de la LPL procede declarar la incompetencia de este orden jurisdiccional.»

Esta decisión fue recurrida en recurso de reposición, que resultó desestimado por Auto de 17 de mayo de 1999: «(...) procede desestimar el recurso interpuesto ratificando el auto acordado toda vez que el desempeño del cargo de Diputado elegido por sufragio universal constituye el desempeño de una función pública sin que en la misma concurren las notas de retribución, ajenidad y dependencia con inclusión en el círculo organizativo empresarial, lo que resulta evidente, pues no se presta un servicio retribuido por cuenta de una persona física o jurídica, en interés de la misma, ni se está sometido al cumplimiento de una jornada o al acatamiento de las instrucciones de un empresario, no pudiendo tener dicha consideración lo que es únicamente una normativa de aplicación reguladora de la disciplina parlamentaria.»

Recurrida nuevamente esta resolución ante el TSJ de Aragón, el mismo resolvió en Sentencia de 30 de septiembre de 1999 lo siguiente: «Estas carac-

² Con el mismo título de este epígrafe, e inspirador del mismo, se encuentra el artículo de J. Oliván del Cacho, «La negativa judicial a considerar a los Diputados como trabajadores al servicio del Parlamento (nota sobre la Sentencia de 30 de septiembre de 1999 de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Aragón)», *Parlamento y Constitución*, núm. 3, Cortes de Castilla-La Mancha y Universidad de Castilla-La Mancha, 1999.

terísticas no existen en la relación que une a un Diputado a Cortes de una Comunidad Autónoma con las propias Cortes, por carecer sus servicios de las notas de ajenidad y dependencia. El Diputado es un representante político de los ciudadanos que, reunido en Cortes con otros Diputados, elabora y vota leyes. No hay ajenidad en los frutos del trabajo, pues éstos no son transmitidos a las Cortes o apropiados por ellas, sino que, de forma autoorganizada por los propios Diputados, proceden aquéllas a la confección de las normas según y conforme a las decisiones del conjunto de los Diputados. Los Diputados “forman”, “componen” o “constituyen” las Cortes, no dependen de ellas, salvo cuestiones de policía o administración, exigidas para su normal funcionamiento. Las relaciones entre las Cortes y sus componentes pertenecen, en consecuencia, al ámbito del Derecho Público o Administrativo, y no al laboral.»

La jurisprudencia centra la diferenciación en la ausencia de ajenidad y dependencia. En efecto, no puede compararse el ámbito disciplinario de un empresario con la naturaleza de la potestad disciplinaria del Presidente y de la Mesa del Parlamento, dirigida exclusivamente a garantizar el buen funcionamiento de la Cámara, sin que exista un poder de dirección en el sentido de indicar al Diputado el modo o la forma de ejercer su función representativa, existiendo, además, constitucionalmente reconocida, la interdicción del mandato imperativo.

También se hace referencia a la ausencia de retribución, cuestión en la que incidiremos más adelante, pues ciertamente no existe una retribución a los parlamentarios «a cambio» del desempeño de su función pública. No se trata de una «contraprestación», sino de una asignación que permita desarrollar la función representativa en condiciones de igualdad.

3.3. Los permisos parentales ³

La Ley 39/1999, de 5 de noviembre, de conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras, supuso la transposición de las Directivas 92/85/CEE del Consejo, de 19 de octubre de 1992 y 96/34/CE del Consejo, de 3 de junio de 1996. El contenido de estas disposiciones se fundamenta en la protección a la mujer trabajadora en los períodos de embarazo, post parto y lactancia así como en facilitar las condiciones para compatibilizar las actividades profesionales con las familiares.

Quizá por no tener la consideración de trabajadores en sentido estricto los parlamentarios españoles no se han beneficiado de la regulación contenida en las disposiciones citadas, a diferencia de lo que sucede en otros ordenamientos de nuestro entorno:

- En Francia se admite la delegación de voto en los supuestos de enfermedad, accidente o acontecimiento familiar grave, misión temporal

³ Ll. Aguiló i Lúcia, «Los permisos parentales de diputadas y diputados», *La democracia constitucional. Estudios en homenaje al Profesor Francisco Rubio Llorente*, Madrid, 2002.

confiada por el Gobierno, servicio militar, asistencia a Asambleas internacionales en virtud de delegación realizada por la Cámara, ausencia de la metrópoli, en caso de sesión extraordinaria y fuerza mayor.

- En Luxemburgo cada diputado tiene derecho a delegar en otro de sus colegas, sin que ninguno pueda representar a más de uno.
- En Dinamarca se admite que los parlamentarios puedan solicitar permiso para ausentarse, siendo sustituidos por su suplente de forma temporal.
- En otros sistemas como en Bélgica, Noruega, Canadá o Estados Unidos se ha extendido la tradición británica del *pairing*, es decir, si un miembro de la Cámara se ausenta por cualquier circunstancia, solicita a su portavoz que negocie con el portavoz contrario para que se ausente otro de sus miembros y así mantener el equilibrio. Esta práctica también se ha seguido en nuestro parlamentarismo, pero de forma muy coyuntural.

En nuestro ordenamiento la única referencia normativa es la recogida en el Reglamento del Parlamento de Andalucía, en su artículo 86.2: *«En los casos de embarazo o parto reciente, y sólo en los supuestos en que el Reglamento exija expresamente votación pública por llamamiento, podrá no ser requisito indispensable que la diputada afectada esté presente en la Cámara para que su voto sea válido.»*

La delegación de voto está expresamente prohibida en nuestro ordenamiento por el artículo 79.3 de la Constitución y, respecto de la sustitución existe la dificultad de la prohibición del mandato imperativo por el artículo 67.2 de nuestra Norma Fundamental, así como la interpretación de la representación efectuada por el Tribunal Constitucional, que establece una relación directa de los representantes con los ciudadanos y no con los partidos políticos.

IV. ADQUISICIÓN, SUSPENSIÓN Y PÉRDIDA DE LA CONDICIÓN DE DIPUTADO

4.1. Adquisición

La determinación del momento del inicio de la condición jurídica de parlamentario establece el momento de adquisición del estatuto de tal, la cuestión no está exenta de dificultad, si bien contribuye a su simplificación el hecho de que en nuestro ordenamiento no existe ya el instituto de la verificación de poderes. El artículo 70.2 de nuestra Norma Fundamental dispone que *«la validez de las actas y credenciales de los miembros de ambas Cámaras estará sometida al control judicial, en los términos que establezca la ley electoral»*. Quedando la comprobación de dicha validez atribuida a la jurisdicción contencioso-administrativa.

En la actualidad la propia proclamación de electos por parte de la correspondiente Junta Electoral implica la adquisición de la condición de parlamentario electo; sin embargo, los Reglamentos parlamentarios fijan unas con-

diciones adicionales para la adquisición de la condición plena de parlamentario. Estos requisitos se encuentran sujetos a la Constitución y no pueden suponer ninguna alteración en la relación representativa, por ello sólo pueden fundamentarse en razones que justifiquen la finalidad de su existencia. Estas condiciones adicionales son tres, que recogemos citando el Reglamento de la Asamblea de Madrid, si bien reconociendo disparidades en la reglamentación que cada Cámara hace de ellos:

El Reglamento de la Asamblea de Madrid, en su artículo 12, establece:

«1. El Diputado electo adquirirá la plena condición de Diputado por el cumplimiento conjunto de los siguientes requisitos:

- a) Presentar en la Secretaría General la correspondiente credencial, expedida por el órgano competente de la Administración electoral.*
- b) Cumplimentar la declaración de actividades prevista en el artículo 28 de este Reglamento.*
- c) Prestar, en la primera sesión del Pleno a la que asista, promesa o juramento de acatamiento de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, con arreglo a la fórmula siguiente: el Presidente preguntará al Diputado que haya de prestar promesa o juramento: «¿Prometéis o juráis acatar la Constitución y el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid?»; a lo que el Diputado deberá contestar: «Sí, prometo» o «Sí, juro».*

2. La Mesa declarará formalmente la adquisición por el Diputado electo de la plena condición de Diputado, una vez ésta se haya producido.

3. Los derechos, prerrogativas y deberes del Diputado serán efectivos desde el momento mismo de su proclamación como Diputado electo. Sin embargo, celebradas tres sesiones plenarias sin que el Diputado electo adquiera la plena condición de Diputado, sus derechos, prerrogativas y deberes quedarán suspendidos hasta que dicha adquisición se produzca. No obstante lo anterior, la Mesa podrá apreciar en ese hecho causa de fuerza mayor debidamente acreditada y otorgar un nuevo plazo al efecto.»

Los requisitos de presentar la credencial y efectuar la declaración de actividades a efectos de que se realice el pertinente examen de compatibilidad se derivan de la propia Constitución, pues es obvio que la Cámara ha de ser informada de modo fehaciente de las personas que han resultado proclamadas electas y no lo es menos que se trata de un ejercicio de responsabilidad verificar que los parlamentarios no están incurso en actividades que impidan, de acuerdo a la ley, el correcto desempeño de sus funciones. La problemática, por tanto, recae sobre el requisito del acatamiento, como seguidamente veremos.

Ambas normas establecen una distinción entre parlamentario electo y parlamentario que ha adquirido la condición plena de tal, atribuyendo todos los derechos y prerrogativas a los parlamentarios electos, los cuales quedarán en suspenso si en tres sesiones plenarias consecutivas no se ha adquirido la condición plena, para lo cual es necesario, además de presentar la credencial y la declaración de actividades a efectos del examen de incompatibilidades, como luego veremos, el cumplimiento del requisito del acatamiento.

La cuestión del acatamiento es uno de los asuntos estudiados por el Tribunal Constitucional en relación con el estatuto de los parlamentarios: la cuestión es dirimir si en un Estado democrático cabe la obligación de acatamiento de la Constitución para los representantes de la soberanía popular.

El Tribunal Constitucional lo ha resuelto con una fórmula de compromiso: no se entiende que el acatamiento implica una adhesión íntegra a la Constitución, sino un respeto a los principios democráticos que en ella se contienen. Desde la Sentencia 101/1983 el Alto Tribunal ha decidido la constitucionalidad del acatamiento, considerándolo un deber derivado del artículo 9.1 CE: «(...) los titulares de los poderes públicos tienen además un deber general positivo de realizar sus funciones de acuerdo con la Constitución, es decir, que el acceso al cargo implica un deber positivo de acatamiento entendido como respeto a la misma (... /...).»

En Sentencia 119/1990 el Tribunal Constitucional considera que «(...) el incumplimiento del acatamiento sólo priva del ejercicio de las funciones de Diputado, no de la condición de tal», es el criterio seguido por autores como Lucas Murillo⁴, que considera que la condición de Diputado se adquiere por la expedición de la credencial por la Junta Electoral, por lo que entiende que no se puede privar al elegido de su carácter de representante electo, sino que, en todo caso, la omisión del acatamiento sólo puede implicar una suspensión de derechos.

La cuestión del acatamiento plantea otra serie de cuestiones: por un lado, se plantea si el acatamiento es el medio más adecuado para el fin que se pretende con su obligatoriedad, a saber, evitar que personas de tendencias ideológicas radicales o antisistema puedan atacar el ordenamiento constitucional desde su condición de parlamentarios; por otro lado, la fijación del quórum para la existencia de mayorías absolutas.

Respecto del primer asunto Morales Arroyo⁵ considera que la obligatoriedad de la promesa o el juramento «se muestra como superflua e inútil para conseguir el fin que se desea. La exigencia de una comprometedora manifestación pública no va a terminar consiguiendo un mayor sentimiento de respeto hacia los preceptos constitucionales por parte de los parlamentarios, ni, por supuesto, su asunción interna cuando estas personas les sean abiertamente hostiles. (...) Si al solo hecho de no jurar o prometer liga el ordenamiento sanciones jurídicas, el mismo se convierte casi en “incitador” de actos de perjurio. (...) Así pues, aquel electo que impulsado por una coherencia ideológica decida no jurar queda al margen de la vida de la Asamblea; mientras que aquel otro, poco respetuoso con los postulados ideológicos que defiende prefiere formular el juramento con evidentes reservas mentales y, en su caso, con posterioridad llegar a quebrar el compromiso, es admitido por el ordenamiento de las Cámaras». El mismo autor considera que la distinción entre par-

⁴ P. Lucas Murillo, «El estatuto de los parlamentarios», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 5, 1991.

⁵ J. M. Morales Arroyo, «La determinación del período de vigencia del estatuto de diputados y senadores», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 19. 1.º trimestre, 1990.

lamentario electo y parlamentario pleno supone una aplicación de la teoría del órgano, en virtud de la cual sólo son miembros de la Cámara aquellos parlamentarios que hayan «tomado posesión», lo cual entiende que es una «burla al carácter electivo y representativo del cargo de parlamentario, desde el momento en que se deja a la Cámara la aceptación de los miembros en su seno». Discrepa en esta cuestión Lucas Murillo de la Cueva⁶ al entender que el acceso a la condición de parlamentario con plenitud de derechos no es una cuestión que quede a la voluntad de la Cámara, sino que depende exclusivamente de la voluntad de quien ha sido elegido.

También considera este autor que la expresión «toma de posesión», empleada por la LOREG⁷, para señalar el momento de la adquisición de la condición plena de parlamentario es aceptable, sin que ello implique el mantenimiento de la posición de que la condición de los parlamentarios es idéntica en todos los aspectos a los de los funcionarios de las Administraciones Públicas; sin embargo, no puede negarse que su estatuto, como el de los funcionarios públicos, «está configurado por normas de Derecho público y, dentro de éste, actos como la toma de posesión son idóneos para fijar el momento en que se produce el acceso efectivo a un cargo público».

Hemos visto hasta ahora los pronunciamientos del Tribunal Constitucional relativos a la constitucionalidad de la exigencia del requisito del acatamiento, pero con posterioridad a esta cuestión el Alto Tribunal también ha debido pronunciarse acerca de la fórmula de acatamiento.

En la STC 119/1990 el Tribunal Constitucional se pronuncia en el recurso de amparo presentado por los Diputados de Herri Batasuna que incorporaron a su juramento o promesa la expresión «por imperativo legal», lo cual fue considerado por el Presidente de la Cámara como invalidación del requisito exigido, no pudiendo, por este motivo los citados parlamentarios acceder a la condición plena de Diputados. El fallo del Tribunal otorga el amparo a los recurrentes apartándose de la interpretación formalista realizada por la Presidencia del Congreso de los Diputados al entender que, por un lado, la expresión incorporada no permitía deducir una voluntad de incumplimiento del compromiso manifestado y, por otro, prevalece sobre la ambigüedad de la expresión el derecho fundamental del artículo 23.2 de la Constitución. Pese a ello el intérprete supremo no considera que cualquier fórmula pueda ser válida y expresamente indica que no son admisibles «cláusulas o expresiones que de una u otra forma vacíen, limiten o condicionen su sentido propio, sea cual fuese la justificación invocada para ello».

Posteriormente, y pese a que ya era conocido el pronunciamiento del Tribunal Constitucional en la STC 119/1990, el Presidente del Senado no admitió la misma fórmula argumentando que en el Reglamento del Senado

⁶ P. Lucas Murillo de la Cueva, *op. cit.*

⁷ El artículo 108.6 de la LOREG dispone: «En el momento de tomar posesión y para adquirir la condición plena de sus cargos, los candidatos electos deben jurar o prometer acatamiento a la Constitución así como cumplir los demás requisitos previstos en las leyes o reglamentos respectivos.»

sí se recogía de forma expresa la concreta fórmula para prestar el acatamiento. El Tribunal, en STC 74/1991 otorga nuevamente el amparo a los demandantes.

Hemos visto que el Reglamento de la Asamblea de Madrid recoge una concreta fórmula para la prestación de la promesa o juramento, circunstancia que no concurre en todos los Reglamentos parlamentarios autonómicos. En realidad, no todos exigen el requisito del acatamiento, en concreto no lo exigen los Reglamentos del Parlamento Vasco, el Parlamento de Navarra y el Parlamento de Cataluña. Podría parecer que ésta no es una cuestión relevante habida cuenta de la existencia del artículo 108 de la LOREG, ya citado; sin embargo, no cabe olvidar la reserva material que para la regulación de estas cuestiones el ordenamiento jurídico a tribuye a los Reglamentos parlamentarios.

En cuanto a las consecuencias sobre el estatuto del parlamentario en el caso de no prestar promesa o juramento, ya hemos indicado que el parlamentario seguiría ostentando su condición de parlamentario electo, frente a los parlamentarios con condición plena. La diferencia entre ambas figuras radica en la suspensión relativa a los derechos y prerrogativas que se produciría para los primeros respecto de los segundos; ahora bien, en algún sector doctrinal se cuestiona también la posibilidad de suspender las prerrogativas parlamentarias imponiendo a las mismas unos límites que la Constitución no recoge y, puesto que son garantías reconocidas constitucionalmente, podría no ser viable su limitación o suspensión a través de los Reglamentos parlamentarios, circunstancia que, además, podría ser contraria al fundamento mismo de las prerrogativas.

Respecto de las consecuencias en lo relativo al funcionamiento de la Cámara, la más relevante es sin duda la consideración o no de estos parlamentarios electos y no plenos a la hora de determinar la existencia de quórum a los efectos de la fijación de mayorías absolutas o cualificadas. Para Santaolalla⁸ se ha producido una errónea interpretación de la jurisprudencia constitucional para contabilizar las mayorías y quórum. El citado autor rechaza la práctica de que se computen únicamente los parlamentarios con condición plena, excluyendo a los parlamentarios que no juraron o prometieron; en su opinión, han de ser contabilizados a ambos efectos (mayorías y quórum) todos los parlamentarios, criterio compartido por Blasco Jáuregui.

En algunos supuestos, sin embargo, puede no tratarse de una interpretación, sino de la aplicación del Reglamento, así en el caso de la Asamblea de Madrid su artículo 119.2 dispone: «(...) se entenderá que existe mayoría absoluta cuando el número de votos afirmativo resulte superior a la mitad del número de miembros de pleno derecho de la Asamblea.» Como podemos ver, es el propio Reglamento quien se refiere únicamente a los Diputados con condición plena. Esta cuestión no se recoge de la misma forma en todos los Reglamentos.

⁸ F. Santaolalla, «El juramento y los reglamentos parlamentarios (Comentario a la STC119/1190, de 21 de junio)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 30, sep.-dic. 1990.

4.2. Suspensión

La suspensión en la condición de parlamentario puede venir determinada por actos externos a la Cámara, o bien por la adopción de medidas disciplinarias derivadas de la propia actuación de los parlamentarios en el seno de la misma.

Nos referiremos en primer término a las suspensiones que traen causa de actos externos, y siguiendo a Razquín Lizárraga⁹ «son actos en la mayoría de los casos de constatación de un hecho ajeno a la Cámara. Así sucede en los casos de sentencia firme que comporte la suspensión, de imposibilidad de ejercer la función parlamentaria por cumplimiento de una sentencia firme condenatoria y de concesión de suplicatorio anudado a la situación de prisión preventiva».

Cuestión distinta es el supuesto de suspensión derivado de la aplicación de medidas disciplinarias adoptadas en el seno de las Cámaras por los órganos competentes. Este asunto plantea también una interesante problemática.

La STC 77/1983 indica: «No cabe duda de que en un sistema en que rigiera de manera estricta y sin fisuras la división de los poderes del Estado, la potestad sancionadora debería constituir un monopolio judicial y no podría estar nunca en manos de la Administración, pero un sistema semejante no ha funcionado nunca históricamente y es lícito dudar que fuera incluso viable, (...) Siguiendo esta línea, nuestra Constitución no ha excluido la existencia de una potestad sancionadora de la Administración, sino que, lejos de ello, la ha admitido en el artículo 25.3, aunque, como es obvio, sometiéndola a las necesarias cautelas, que preserven y garanticen los derechos de los ciudadanos.»

Siguiendo a Razquín Lizárraga, los actos parlamentarios sancionadores se deben estudiar desde una triple perspectiva: la existencia de un procedimiento sancionador, la necesidad de motivación del acto sancionador y la ejecución de la sanción.

Entiende el citado autor que el artículo 25 de la Constitución es aplicable en los Parlamentos¹⁰, considerando que el principal problema es la audiencia del interesado y la prueba de los hechos en el ámbito de los tipos de infracción previstos en los Reglamentos parlamentarios: incumplimiento de los deberes de los parlamentarios y mantenimiento del orden. Ambos supuestos son claramente diferenciables: para el mantenimiento del orden los Reglamentos atribuyen a la Presidencia una potestad disciplinaria que se ha de ejercitar con inmediatez, en caso contrario sería inútil para restablecer el orden. Por el contrario, las sanciones por incumplimiento de deberes se

⁹ M. Razquín Lizárraga, «Actos relativos al estatuto del parlamentario y de autoorganización», *Instituciones de Derecho Parlamentario*, II. *Los actos del Parlamento*, Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1999.

¹⁰ La STC 169/95 expone: «En último término, por tanto, ha venido a conculcarse el derecho fundamental del actor *ex* artículo 25.1 CE, pues se le ha aplicado un precepto sancionador que, según su propio tenor, no se ha previsto para supuestos como el considerado en la Resolución sancionadora. Con ello, indirectamente, se le ha lesionado en su derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 CE» (FJ. 3º.).

atribuyen en unos casos a la Mesa y en otros al Pleno, pudiendo distanciarse su aplicación del momento de la infracción el lapso suficiente para seguir un procedimiento y, especialmente, dar trámite a la audiencia al interesado, lo cual no es posible en los supuestos de sanciones impuestas por la Presidencia para garantizar el orden sin pena de inutilizarlas para la finalidad que les es inherente.

Los Reglamentos no recogen de forma expresa un procedimiento sancionador que contenga ni el trámite de audiencia, sin perjuicio de que sí sea posible su introducción y aplicación. Un informe de los Servicios Jurídicos del Parlamento de Navarra de 1988 analizó los temas del procedimiento sancionador y los límites de la potestad sancionadora cuando tras la suspensión de un mes el Pleno de la Cámara acordó la suspensión de cuatro meses adicionales para sancionar la persistencia en el incumplimiento del deber de asistir a las sesiones de los diputados de Herri Batasuna.

El informe de los Servicios Jurídicos del Parlamento de Navarra ¹¹ indica, entre otros aspectos, lo siguiente:

«En relación con su aplicación práctica al tema suscitado en el informe, resaltamos a continuación los tres extremos que pueden resultar de mayor interés:

- a) La necesidad de audiencia previa del interesado, que requiere su presencia efectiva en el procedimiento para alegar lo que a su derecho convenga, pudiendo proponer y practicarse las pruebas de que intente valerse.
- b) La aplicación de la presunción de inocencia, correspondiendo a la Cámara la prueba de la comisión de los hechos que se imputen al parlamentario y que se encuentren tipificados como infracción.
- c) Los actos de la Mesa, o del Pleno, por los que se imponga la sanción, pueden ser impugnados ante el Tribunal Constitucional, de acuerdo con el procedimiento previsto a tal efecto por el artículo 42 LOTC.»

Otro informe jurídico relativo al procedimiento sancionador es el elaborado por la Secretaría General del Congreso de los Diputados en 1991 ¹², en el que se concluye: «Por lo que concierne al procedimiento, ante la parquedad del Reglamento y en aras de la garantía de los principios constitucionales rectores del *ius puniendi* del Estado, parece pertinente notificar a los parlamentarios afectados el acuerdo de la Mesa de iniciación del procedimiento, cuando éste se produzca, dándoles un plazo para que formulen por escrito las alegaciones que estimen pertinentes y resolviendo finalmente la Mesa mediante un acuerdo motivado.»

¹¹ Recogido en: M. Bermejo Grande, «La suspensión de los derechos de los miembros del Parlamento de Navarra», *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 8 jul.-dic. 1989.

¹² «Informe de la Secretaría General del Congreso de los Diputados sobre la aplicación de lo dispuesto en el artículo 99 del Reglamento del Congreso de los Diputados por inasistencia reiterada o notoria a las sesiones del Pleno y de las Comisiones», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 25, 1992.

En cuanto a los efectos sobre los actos del Parlamento realizados durante la suspensión de un parlamentario, cabe señalar que las SSTC 136/1989 y 169/1995, que otorgaron el amparo a parlamentarios que solicitaron la anulación de sus suspensiones, no aceptaron, sin embargo, la nulidad de los acuerdos del Parlamento adoptados en esos períodos, ya que los resultados hubieran sido los mismos, toda vez que existían amplias mayorías parlamentarias, lo que *a contrario sensu* admite la eventual posibilidad de anular los acuerdos parlamentarios si la suspensión hubiera podido alterar las mayorías.

El Tribunal Constitucional en Auto 1277/1988 declaró constitucional la suspensión por un mes de los derechos de los parlamentarios de Herri Bata-suna por incumplimiento de sus deberes, en concreto, del deber de asistencia a las sesiones de Pleno y de Comisión, subraya, sin embargo, la necesidad de que la sanción sea «proporcionada y razonable».

La Sentencia 7/1992 se refiere a una Resolución de la Presidencia del Parlamento de Cantabria por la que se «cesó» a un Diputado por haber resultado suspendido por sentencia judicial. El Tribunal se mostró contrario a esta interpretación extensiva por mor de la cual un Diputado perdió su condición de tal en vez de ser simplemente suspendido, tal como establecía la sentencia. En este sentido Blasco Jáuregui¹³ opina lo siguiente: «a mi juicio para la estabilidad parlamentaria distorsionaría menos que en casos de sentencias judiciales con inhabilitación temporal hubiera pérdida de la condición de parlamentario. En base al nuevo Código Penal (arts. 40 y 41) sólo la inhabilitación absoluta (con penas de cárcel de 6 a 12 años) supone la pérdida de la condición de Diputado. Ello permite en los casos de penas amplias, pero inferiores, crear situaciones que pueden desestabilizar mayorías parlamentarias y, en consecuencia, gobiernos», opinión que suscribo, si bien con matices, pues entiendo que, en cierta medida, podría entrar en colisión con la ausencia de mandato imperativo.

4.3. Pérdida

La pérdida de la condición de parlamentario tiene lugar por diversas causas, que puede clasificarse como sigue:

- Personales: fallecimiento e incapacidad, esta última declarada por sentencia judicial firme.
- Judiciales: sentencia judicial que anule la proclamación como electo o que anule la elección y sentencia judicial firme que declare la incapacidad.
- Parlamentarias: por extinción del mandato o disolución del Parlamento.

¹³ J. Blasco Jáuregui, «Adquisición, suspensión y pérdida de la condición de Diputado», *Parlamento y Justicia Constitucional*, IV Jornadas de la Asociación Española de Parlamentarios, Aranzadi, 1997.

- Voluntarias: por renuncia, ya sea tácita al no ejercitar la opción de permanecer como parlamentario en caso de incompatibilidad o expresa.

Ya hemos señalado anteriormente que no puede hablarse de un régimen jurídico idéntico para todos los parlamentarios autonómicos, pero sí altamente homogéneo, por ello la cita de las regulaciones de estas materias en la Asamblea de Madrid pueden ser válidas desde el punto de vista descriptivo y general.

El artículo 14 del Reglamento de la Asamblea establece:

- «1. *El Diputado perderá su plena condición por las siguientes causas:*
 - a) *Por sentencia judicial firme que anule la elección o proclamación como Diputado electo.*
 - b) *Por fallecimiento del Diputado.*
 - c) *Por incapacitación del Diputado, en virtud de sentencia judicial firme.*
 - d) *Por extinción del mandato, al caducar el plazo o disolverse la Asamblea, sin perjuicio de la prórroga en sus funciones de los miembros titulares y suplentes de la Diputación Permanente, hasta la constitución de la nueva Cámara.*
 - e) *Por renuncia expresa del Diputado, formalizada ante la Mesa. La renuncia se formalizará por escrito, salvo que, atendidas las circunstancias, la Mesa requiera su formalización presencial.*
 - e) *Por renuncia del Diputado en los supuestos previstos en el artículo 30.4 de este Reglamento, formalizada tras la constatación del supuesto y la declaración de la renuncia por la Mesa.*
2. *La Mesa declarará formalmente la pérdida de la condición de Diputado, en el supuesto de que ésta se produzca.»*

De las causas de pérdida de la condición de parlamentario es la renuncia la que ha suscitado mayor controversia, exigiéndose en algunos casos que la misma se realice personalmente ante la Mesa de la Cámara, exigencia que pretende una mayor garantía para el parlamentario renunciante acreditando la auténtica voluntariedad de la renuncia.

El Tribunal Constitucional en Sentencia 60/1983 admitió el derecho a dimitir de los cargos públicos y en Sentencia 81/1994 resolvió desestimándolo un recurso de amparo presentado por un Diputado que tras haber formalizado su renuncia solicitó la retirada de la misma, sin embargo, la Mesa entendió que la renuncia era irrevocable. La alegación del Diputado consistió en invocar un vicio del consentimiento como es el error, pero el Tribunal estimó que no se trataba de un error esencial ni excusable, por lo que, entendiendo que la renuncia es un derecho y que se ejerció libre y voluntariamente, la consideró válida, desestimando el amparo solicitado.

La cuestión es determinar si la renuncia es automática desde el momento en que se manifiesta o, por el contrario, es revocable hasta que el órgano al que va dirigida toma conocimiento de la misma. El Tribunal Constitucional, atendiendo a la renuncia como acto unilateral, que no requiere aceptación por un tercero, se pronuncia por el automatismo.

V. DERECHOS Y DEBERES

Los Reglamentos parlamentarios disponen los derechos de los Diputados, que no expondremos detalladamente, pues ello exigiría un trabajo que excede del ámbito del presente, por lo que me limitaré a relacionarlos de la siguiente forma:

- Derecho a asistir y votar en las sesiones de los órganos parlamentarios.
- Derecho a percibir una asignación económica suficiente: como ya hemos expresado más arriba, no se trata de una retribución por el desempeño de la función pública representativa, sino de una asignación que permita garantizar dicho desempeño en condiciones de igualdad. Como señalan Arévalo Gutiérrez, Marazuela Bermejo y del Pino Carazo¹⁴, el origen de la andadura de los Parlamentos autonómicos comenzó con el «absurdo criterio» de que los parlamentarios no podían obtener una asignación fija por su labor. Este criterio ha supuesto un importante impedimento para el desarrollo de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, por un lado, porque la percepción de una asignación económica fija y digna es la única garantía de poder disponer de una clase política profesionalizada y responsable; por otro lado, la percepción de dietas por asistencia a las sesiones generó una excesiva y a veces innecesaria celebración de sesiones. Finalmente, con las reformas estatutarias de 1998 se reconoció el derecho de los parlamentarios a percibir una asignación económica fija.

En la Asamblea de Madrid, como en otros Parlamentos Autonómicos, la asignación es diferente según el régimen de dedicación del Diputado, así los Diputados que optan por un régimen de dedicación exclusiva tienen una asignación mayor que quienes optan por el régimen de dedicación no exclusiva. Por otro lado, a dichas asignaciones se suman las indemnizaciones por función que corresponden a aquellos Diputados que adquieren responsabilidades adicionales al ejercitar funciones de miembros de la Mesa, Portavoces de los Grupos Parlamentarios o miembros de las Mesas de las Comisiones.

- Derecho a un régimen de protección social. Al igual que en lo relativo a la asignación económica, no se trata de una cobertura de seguridad social derivada de la condición de trabajador por cuenta ajena, pues los parlamentarios no tienen dicha condición, sino de facilitar una protección social a aquellos que la pierdan o no puedan tenerla por causa del ejercicio de su función representativa. Los parlamentarios

¹⁴ A. Arévalo Gutiérrez, A. Marazuela Bermejo y A. del Pino Carazo, *Los Reglamentos de los Parlamentos Autonómicos. Estudio Preliminar*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001.

autonómicos están sujetos al régimen general de la Seguridad Social, en virtud de un Convenio de Colaboración suscrito en 1999.

El origen de la protección social de los parlamentarios se encuentra en la Orden Ministerial de 7 de diciembre de 1981, por la que se regulaba la posibilidad de suscribir un Convenio con la Seguridad Social por los Parlamentos y Ejecutivos autonómicos a favor de sus miembros. Posteriormente, la Orden de 29 de julio de 1982, relativa a Diputados y Senadores de las Cortes Generales, establecía unas condiciones mucho más generosas para los parlamentarios nacionales, ello implicó el inicio de un largo proceso de negociación común entre todos los Parlamentos Autonómicos y la Seguridad Social con la finalidad de lograr la equiparación con los parlamentarios nacionales, toda vez que la identidad en la función parlamentaria no justificaba el diferente trato recibido en función de ser parlamentario nacional o autonómico. Esta negociación culminó con el Real Decreto 705/1999, de 30 de abril, que equipara por fin a los Diputados y Senadores con los parlamentarios autonómicos en lo relativo al régimen de Seguridad Social, pero sigue existiendo una discriminación contraria a los parlamentarios autonómicos, toda vez que no se da cobertura a la contingencia de desempleo.

A partir y en virtud del citado Real Decreto los Parlamentos Autonómicos procedieron a suscribir los respectivos Convenios con la Seguridad Social a que anteriormente se hacía referencia.

Con el objeto de facilitar el acceso a una pensión pública de jubilación para aquellos parlamentarios que no hubieran cotizado quince años (no olvidemos que muchos de los actuales representantes políticos no pudieron cotizar por encontrarse en el exilio) el Convenio suscrito en 1999 faculta a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas para que capitalicen los años que le resten al parlamentario para cotizar el tiempo mínimo exigido por la Seguridad Social de acuerdo con la media de la base de cotización que el parlamentario tenga hasta ese momento, resultando que el parlamentario pueda percibir una pensión de jubilación.

Esta previsión no beneficia a cualquiera que haya sido parlamentario autonómico, sino a quien sea mayor de 65 años, se jubile siendo Diputado y lo haya sido durante dos Legislaturas, además no tiene carácter retroactivo, por lo que sólo se aplica a quienes en el momento de la firma de los correspondientes Convenios reunían la condición de parlamentarios autonómicos.

- Derecho a solicitar del Gobierno los datos, informes o documentos que obren en poder de éste.
- Derecho a recibir las actas y documentos de los órganos de la Asamblea.

Como parte del estatuto de los parlamentarios encontramos los deberes de los parlamentarios autonómicos, respecto de los cuales, en caso de incumplimiento, se pueden adoptar diversas medidas de carác-

ter disciplinario, que pueden ir desde la retirada del uso de la palabra o la expulsión del recinto parlamentario hasta la suspensión temporal de los derechos del Diputado infractor, medidas que, como ya señalamos anteriormente, han de tener una relación de proporcionalidad y razonabilidad respecto de la infracción o incumplimiento y, además, no puede considerarse que implique una facultad de dirección de la función representativa por parte de los órganos de gobierno de la Cámara sobre los Diputados, sino una serie de medidas para garantizar el orden, la disciplina y el buen funcionamiento de la actividad parlamentaria.

Entre estos deberes debemos citar los siguientes:

- Deber de asistir a las sesiones del Pleno y de las Comisiones de las que formen parte.
- Deber de adecuar su conducta al Reglamento, a la disciplina, el orden y la cortesía parlamentaria.
- Deber de no invocar o hacer uso de su condición de Diputado para el ejercicio de otras actividades.
- Deber de formular una declaración de actividades para su examen de compatibilidad.
- Deber de presentar una declaración de bienes patrimoniales.

VI. INCOMPATIBILIDADES

Siguiendo a Terrón Montero¹⁵ procede distinguir dos tipos de incompatibilidades: las incompatibilidades con el sector público y las incompatibilidades con el sector privado.

Respecto de las incompatibilidades con el sector público, el citado autor señala: «La prohibición de compatibilizar la función de Diputado con cualquiera otra función o cargo público tiene como finalidad salvaguardar el principio de división de poderes y la autonomía de las Cámaras frente a la intromisión de cualquier otra institución del Estado.»

Por su parte, respecto de las incompatibilidades con el sector privado indica: «Se trata de garantizar la prevalencia del interés general frente al interés particular del parlamentario, impidiendo la colisión entre ambos (... / ...) hacer efectiva la exigencia de una dedicación exclusiva que reclama del Diputado una atención absoluta a los trabajos parlamentarios incompatible con la que requeriría cualquier clase de ejercicio profesional.»

La distinción es pertinente en la medida en que en varios Parlamentos Autonómicos, como en la Asamblea de Madrid el régimen de incompatibilidades

¹⁵ J. Terrón Montero, «Las incompatibilidades de los diputados autonómicos», *Asamblea, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 6, Asamblea de Madrid, 2002.

difiere en función del diverso régimen de dedicación, según se regula en la Ley Electoral de la Comunidad de Madrid.

«La condición de Diputado de la Asamblea de Madrid, sin régimen de dedicación exclusiva, es compatible con el ejercicio de actividades privadas (... /...).» Se establecen una serie de excepciones, como el asesoramiento relacionado con asuntos públicos, la gestión o propiedad de empresas contratistas o subvencionadas por la Administración, ...

«El mandato de los Diputados de la Asamblea de Madrid que opten por el régimen de dedicación exclusiva es incompatible con el desempeño, por sí o mediante apoderamiento, de cualquier otra actividad pública o privada, ya sea por cuenta propia o ajena.»

Terrón Montero plantea objeciones, compartidas por quien suscribe, relativas a «la congruencia de esa diversidad de dedicación con el principio básico de la representación, toda vez que sugiere la existencia de dos categorías de Diputados, lo que parece compadecerse mal con la idea del fraccionamiento alícuoto de la soberanía».

VI. PRERROGATIVAS

Uno de los aspectos nucleares en el estudio del estatuto de los parlamentarios reside en la dificultad de encontrar los adecuados equilibrios entre las garantías que han de proteger el correcto funcionamiento de las Cámaras, lo que incluye, desde luego, la composición de las mismas, y las prerrogativas otorgadas a sus miembros; y todo ello, a su vez, con los derechos y libertades reconocidos a los ciudadanos ¹⁶.

En virtud de esos necesarios equilibrios, la doctrina ha utilizado diversa terminología para referirse a los mismos conceptos: garantías parlamentarias, inmunidades o privilegios y prerrogativas, son algunas de las expresiones utilizadas.

La distinción es relevante en tanto en cuanto las mayores y más intensas críticas a la conservación de estas prerrogativas traen causa de considerarlas como el mantenimiento de un privilegio que beneficia injustamente a determinadas personas.

Siguiendo a Pérez Serrano ¹⁷ podemos situar en la práctica inglesa la contraposición entre «prerrogativa» y «privilegio» para referirse, respectivamente, a ciertas facultades de la Corona y el Parlamento. Ambas expresiones conservan un valor específico, en cuanto que la primera sugiere una idea mayestática y la segunda derechos parlamentarios. «La esencia de los “privilegios parlamentarios” consiste en constituir garantías que aseguran el normal desenvolvimiento y la libre actuación de las Cámaras, sin temor a injerencias de otros poderes que pudieran perturbar su funcionamiento».

¹⁶ L. Martínez Elipe, Prerrogativas parlamentarias. UNED. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 5, 1.º semestre, 2000.

¹⁷ N. Pérez Serrano, *Tratado de Derecho Político*, Civitas.

Para otros autores, como Fernández Miranda¹⁸, la utilización en la práctica por parte de los Parlamentos de algunas prerrogativas las han convertido en auténticos privilegios personales que ya no sirven al fin último que los justificaba. En igual sentido se pronuncia Fernández Viagas¹⁹ al señalar la existencia de unos reflejos corporativos de los parlamentarios tendentes a utilizar las prerrogativas como mecanismo de autodefensa.

El concepto de la inviolabilidad viene dado por el propio Tribunal Constitucional²⁰:

«La inviolabilidad es un privilegio de naturaleza sustantiva que garantiza la irresponsabilidad jurídica de los parlamentarios por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones, entendiendo por tales aquellas que realicen en actos parlamentarios y en el seno de cualesquiera de las actuaciones de las Cortes Generales o, por excepción, en actos parlamentarios exteriores a la vida de las Cámaras, siendo finalidad específica del privilegio asegurar a través de la libertad de expresión de los parlamentarios, la libre formación de la voluntad del órgano legislativo al que pertenezcan.»

La razón de ser de esta prerrogativa viene dada por el propio Tribunal Constitucional en la definición transcrita: «asegurar a través de la libertad de expresión de los parlamentarios, la libre formación de la voluntad del órgano legislativo al que pertenezcan».

Desde el punto de vista de la delimitación material, el artículo 71 de la Constitución sólo ampara «las opiniones manifestadas en el ejercicio de su función», al igual que los Estatutos de Autonomía y Reglamentos parlamentarios de las Comunidades Autónomas. Ello supone que se protegen declaraciones de juicio y voluntad, pero no actos o hechos, y sólo siempre que se manifiesten en el ejercicio de la función parlamentaria.

En este punto parece oportuno subrayar la importancia de la interpretación que se haga del ámbito de extensión de la función parlamentaria. Ya los constituyentes reconocían la existencia de dificultades interpretativas, y así Pérez Llorca²¹ señalaba:

«...la sistematización y definición de cuáles son los actos cubiertos por la inviolabilidad y cuáles no son los actos cubiertos por la inviolabilidad, reglamentación que parecería demasiado exhaustivo o detallado hacerla en la Constitución, pero que hay que establecer en alguna parte, porque si no se plantearía un problema de inseguridad jurídica respecto a cuáles son los actos cubiertos por la inviolabilidad y cuáles son los no cubiertos.»

¹⁸ A. Fernández-Miranda y Campoamor, «La inmunidad parlamentaria en la actualidad», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 251, septiembre-octubre 1977.

¹⁹ B. Fernández Viagas, *La inviolabilidad e inmunidad de los Diputados y Senadores. La crisis de los «privilegios» parlamentarios*, Civitas, 1990.

²⁰ STC 9/1990, de 18 de enero, FJ 3.º

²¹ Pérez Llorca, en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 80, 1978.

La hermenéutica en esta materia es, por tanto, de importancia evidente, dando lugar a diferentes opiniones doctrinales:

En primer lugar podemos encontrar una interpretación restrictiva que limita la actividad parlamentaria a los trabajos realizados en las Cámaras y sus órganos ²².

En segundo lugar, hallamos una interpretación intermedia, entendiendo que la función parlamentaria no puede limitarse a las actuaciones realizadas en el seno de los órganos de las Cámaras, sino en todos aquellos ámbitos en los que la actividad parlamentaria contribuya a conformar el criterio que posteriormente será expresado en los órganos de las Cámaras, en referencia a las actuaciones y manifestaciones realizadas en el ámbito de los Grupos Parlamentarios ²³.

Por último, una interpretación extensiva en virtud de la cual la función parlamentaria sería toda función a actividad política realizada por el parlamentario, en atención al papel intermediario entre los ciudadanos y sus representantes que realizan los partidos políticos ²⁴. Así, Gómez Benítez ²⁵ considera que ha de extenderse el ámbito funcional entendiendo que «acto parlamentario debe ser todo acto vinculado al ejercicio de la función como representante de una determinada y cuantificada corriente de opinión que tenga relación con el mandato legislativo o con la actuación constitucional de los parlamentarios, dentro o fuera de la Cámara, reglamentariamente contemplado el acto o no».

En cualquier caso, en el ordenamiento español la labor interpretativa del concepto de inviolabilidad parlamentaria ha sido trazada por el Tribunal Constitucional ²⁶ de forma restrictiva en virtud de dos consideraciones:

Por un lado, atendiendo al ámbito espacial, así la inviolabilidad ampara, salvo muy concretas excepciones, los actos realizados en sede parlamentaria, es decir, dentro del recinto parlamentario.

Por otro lado, con relación al ámbito material, la inviolabilidad protege los actos parlamentarios, pero no todos los actos del parlamentario, es decir, la protección no es subjetiva, sino objetiva, atendiendo a la naturaleza parlamentaria del acto.

Así, el Tribunal Constitucional ha señalado:

«El ejercicio de la función senatorial o parlamentaria en general ¿se circunscribe a la actividad oficial o, por el contrario, puede el representante parlamentario ejercitar la fun-

²² C. Lavagna, *Istituzione di Diritto Pubblico*, II, UTET, Turín, 1970; G. Zagrebelsky, *Le immunità parlamentari*, Einaudi, Turín, 1979; G. Lojacono, *Le prerogative dei membri del Parlamento*, Giuffrè, Milán, 1954.

²³ R. Punset, *Las Cortes Generales*, CEC, Madrid, 1983; S. Tosi, *Diritto Parlamentare*, Giuffrè, Milán, 1974.

²⁴ A. Manzella, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bolonia, 1977; P. Barile, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, CEDAM, Padua, 1978; F. Cuolo, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, I, ECIG, Génova, 1981.

²⁵ J.M. Gómez, Benítez, «La inviolabilidad y la inmunidad parlamentarias», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 64, 1982.

²⁶ STC 51/1985, de 10 de abril, FJ 6.º

ción que le ha sido conferida por cualquier cauce abierto a los demás ciudadanos, sin perder por ello su función de carácter que le corresponde por razón de la materia y objeto de la actividad, continuando, por ende, cubierto por la inviolabilidad?»

La protección «se orienta a la preservación de un ámbito cualificado de libertad en la crítica y en la decisión, sin el cual el ejercicio de las funciones parlamentarias podría resultar mediatizado y frustrado, por ello, el proceso de formación de la libre voluntad del órgano».

«Parece evidente que la garantía no ampara cualesquiera actuaciones de los parlamentarios y sí sólo sus declaraciones de juicio o voluntad.»

La dificultad reside en determinar «si la inviolabilidad cubre toda actuación de “relevancia política” del parlamentario o si, más estrictamente, la protección dispensada por esta garantía no alcanza sino a la conducta de su titular en tanto que miembro del órgano colegiado, cesando, por lo tanto, cuando el sujeto despliegue ya su conducta al margen de las funciones parlamentarias».

Para la resolución de esta cuestión el Tribunal Constitucional recurre tanto a la interpretación sistemática como a la teleológica.

Desde el punto de vista sistemático es la propia Constitución la que vincula directamente la inviolabilidad con el ejercicio de la función parlamentaria y, en este sentido, «el diputado o senador ejercitaría, pues, sus funciones sólo en la medida en que participase en actos parlamentarios y en el seno de cualesquiera de las articulaciones orgánicas de las Cortes Generales». Siguiendo a Morales Arroyo ²⁷, podemos afirmar que el Tribunal Constitucional no define *de facto* el ámbito funcional de la prerrogativa, sino que parece remitirse a las normas parlamentarias. «Las disposiciones del ordenamiento parlamentario, en especial el Reglamento parlamentario, confiere al ejercicio de ciertas actividades una irresponsabilidad que actúa como una presunción *iuris et de iure*.»

Atendiendo a la interpretación finalista el Tribunal Constitucional indica: «las prerrogativas parlamentarias son sustracciones al Derecho común conectadas a una función, y sólo en tanto esta función jurídica se ejerza, pueden considerarse vigentes». «El interés, a cuyo servicio se encuentra establecida la inviolabilidad, es el de la libre discusión y decisión parlamentaria (...), decayendo tal protección cuando los actos hayan sido realizados por su autor en calidad de ciudadano, fuera del ejercicio de competencias y funciones que le pudieran corresponder como parlamentario. Así, las funciones relevantes para el artículo 71.1 de la Constitución no son indiferenciadamente todas las realizadas por quien sea parlamentario, sino aquellas imputables a quien, siéndolo, actúa jurídicamente como tal.»

Para Morales Arroyo ²⁸ «las “funciones parlamentarias” no son ni más ni menos que las funciones recogidas en los Reglamentos y las demás normas parlamentarias que lo complementan, cuando se cumplen conforme a las pres-

²⁷ J. M. Morales Arroyo, «Las prerrogativas parlamentarias a la luz de la jurisprudencia constitucional», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 12, cuarto cuatrimestre, 1987.

²⁸ J. M. Morales Arroyo, *ob. cit.*

cripciones procedimentales precisas, y siempre que las actuaciones se dirijan a completar la voluntad del órgano colectivo, única razón que exige la creación e integración del cargo. En tales términos, la actuación de Diputados y Senadores goza de esa presunción *iuris et de iure* de adecuación constitucional a la garantía de la inviolabilidad, a la vez que el control de los abusos queda al ámbito disciplinario de los órganos de la Cámara. Bajo esa doble justificación formal e instrumental, se estima que resultaría imposible incluir dentro del ámbito de la inviolabilidad las actuaciones extraparlamentarias de Diputados y Senadores al situarles en una posición de superioridad no justificada con respecto al resto de ciudadanos».

En el ámbito de las limitaciones a la inviolabilidad Martínez Elipe²⁹ entiende que su *ratio* no es cuestionable, como no lo es tampoco que no puede practicarse bajo su protección la injuria y la calumnia. «La dialéctica que se plantea, en consecuencia, es entre la supresión de esta prerrogativa, bastando para sus fines la tutela preferente que nuestra jurisprudencia constitucional otorga a la libertad de expresión en el ámbito de la opinión pública, o el establecimiento de límites en la medida en que la libertad de palabra se utilice extralimitándose de su función institucional, como sucede en los casos de calumnia o en la instigación directa y pública para la comisión de graves delitos.»

El autor citado expone claramente sus preferencias por el establecimiento de límites, criterio compartido también por quien suscribe estas líneas, y ello dado que la libertad de expresión es un instrumento imprescindible para evitar que los parlamentarios queden a merced de acusaciones de sus adversarios políticos por motivos partidistas. La ausencia de la prerrogativa de la inviolabilidad supondría, por tanto, limitar la libertad no sólo de los parlamentarios en el uso de la palabra, sino del propio Parlamento. Cuestión distinta es que la libertad de palabra se limite a su finalidad de participar en las funciones parlamentarias, obviando expresiones injuriosas, ofensivas o agresivas que atenten contra la dignidad de terceros.

El establecimiento de límites a la libertad de expresión no exigiría una reforma constitucional, ya que sería factible a través de lo dispuesto en los Reglamentos parlamentarios y de la interpretación que de los mismos y del artículo 71.1 de la Constitución realizase el Tribunal Constitucional. En este sentido se manifiestan otros ordenamientos jurídicos de nuestro entorno, como es el alemán, en el cual no quedan amparadas por la prerrogativa de la inviolabilidad las expresiones difamatorias ni las que puedan menoscabar el prestigio o la dignidad de la Cámara. Para algunos autores³⁰ la regulación alemana no es correcta, pues entienden que los delitos de opinión son tan manipulables como los demás, por lo que carece de sentido la existencia del suplicatorio para unos y no para otros.

Entendiendo, por tanto, que la inviolabilidad está sujeta a límites, procede efectuar una referencia a los medios de control de la inviolabilidad y, en este

²⁹ L. Martínez Elipe, *ob. cit.*

³⁰ A. Fernández-Miranda y Campoamor, *ob. cit.*

sentido, podemos mencionar, en primer lugar, la potestad disciplinaria que en los Reglamentos parlamentarios se atribuye a los Presidentes de las Cámaras.

Obviamente este control es de carácter interno y sólo extiende su eficacia en las relaciones de la Cámara con sus miembros. Por ello la doctrina entiende que cabría «recurso de amparo para aquellas personas, instituciones o entidades que pudieran considerarse ofendidas en sus derechos fundamentales por los excesos verbales de los parlamentarios»; así se pronuncia Martínez Elípe³¹, y de forma similar a favor de la intervención de la judicatura para evitar abusos en la utilización de la prerrogativa de la inviolabilidad se manifiesta Pulido Quecedo³² en relación con la absolucón por la Sala Segunda del Tribunal Supremo³³ para un parlamentario vasco previamente condenado por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco por un delito de enaltecimiento de acciones terroristas. La *ratio decidendi* consiste en establecer «un margen de apreciación indisponible para el juzgador penal e insusceptible de control jurisdiccional que se traduce en que las desviaciones antijurídicas no pueden ser contrapesadas ni administradas desde el exterior de las Cámaras, debiendo quedar sujetas exclusivamente a la disciplina de los Reglamentos que las rigen». Para Pulido Quecedo «la sentencia es decepcionante. Puesto que si la sustracción de los parlamentarios al Derecho común sólo admite interpretaciones restrictivas y en el ejercicio de la función parlamentaria, parece evidente que utilizar el “púlpito parlamentario” para delinquir, no parece ser la mejor manera de entender la prerrogativa de la inviolabilidad, cuya única aceptación y justificación en el constitucionalismo moderno, se sustenta en estar al servicio del cargo representativo. La inviolabilidad, según constante doctrina, es un privilegio de naturaleza sustantiva que garantiza la irresponsabilidad jurídica de los parlamentarios por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones, siendo su finalidad esencial asegurar a través de la libertad de expresión, la libre formación de la voluntad del órgano parlamentario al que pertenecen. Pero la libertad de expresión tiene sus límites y si el Presidente del Parlamento se inhibió en su labor disciplinaria, corresponde a los jueces poner las cosas en su sitio, puesto que de lo contrario se convertirá la inviolabilidad en una “patente de corso” para cometer cualquier acción desconectada de su función. No parece adecuado refugiarse en la división de poderes, como hace la Sentencia, para permitir la impunidad de forma tan patente».

Entre ambos autores, no obstante, hay una diferencia de planteamiento fundamental: Martínez Elípe propugna la posibilidad de recurrir en amparo ante el Tribunal Constitucional por vulneración de derechos fundamentales, en tanto que Pulido Quecedo defiende la intervención de los Tribunales ordinarios por vulneración de la legalidad sin plantearse la exigencia de vulneración de derechos fundamentales.

³¹ L. Martínez Elípe, *ob. cit.*

³² M. Pulido Quecedo, «La inviolabilidad parlamentaria como patente de corso (El Caso Salaberria)», *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 654.

³³ STS de 21 de diciembre 2004.

En la práctica se ha venido materializando la primera teoría y no la segunda. Así, el Tribunal Constitucional³⁴ ha considerado que los actos parlamentarios que deciden sobre la disponibilidad de un proceso impiden la satisfacción del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 de la Constitución), por ello las prerrogativas parlamentarias inciden negativamente en el ámbito de dicho derecho y, por lo tanto, sólo cabe respecto de las mismas una interpretación estricta³⁵. En la STC 43/1988 el Tribunal Constitucional entiende que la inmunidad es un instituto inapropiado para impedir la tramitación de una demanda civil interpuesta contra un parlamentario, pues la inmunidad, por definición, se refiere, exclusivamente, a procesos penales. La inviolabilidad, por su parte, es una garantía sustantiva que no exige autorización previa para proceder, lo que la convertiría en una garantía procesal o requisito de procedibilidad, aplicando una analogía que es incompatible con la interpretación restrictiva que corresponde a todas las prerrogativas. En el caso del que se ocupaba la sentencia a que ahora nos referimos se produjo un acuerdo del Pleno del Senado desautorizando la continuación de un proceso civil de protección al honor en virtud de lo dispuesto en el artículo 2.2 de la Ley Orgánica 3/1985, de 29 de mayo, reguladora del derecho al honor, el cual disponía: «iniciado un proceso civil en aplicación de la presente Ley, no podrá seguirse contra un Diputado o Senador sin la previa autorización del Congreso de los Diputados o del Senado». Este fundamento no impidió el otorgamiento de amparo al recurrente al entender que la aplicación de dicha Ley había supuesto la vulneración de un derecho fundamental, por lo que procedía elevar al pleno autocuestión de inconstitucionalidad y otorgar el amparo.

Otro asunto muy similar fue resuelto mediante STC 186/1989, de 13 de noviembre, aunque en este caso el recurso se fundamentó, precisamente en la inconstitucionalidad del requisito de procedibilidad que suponía la exigencia de autorización de las Cámaras para proseguir con una demanda civil. El Tribunal Constitucional señala: «La previa autorización que requiere el artículo 71 de la Constitución para inculpar a Diputados y Senadores no puede exigirse para la admisión, tramitación y resolución de demandas civiles que en nada puedan afectar a su libertad personal y, en consecuencia, la extensión al ámbito civil de dicha garantía procesal resulta constitucionalmente ilegítima.»

La cuestión de inconstitucionalidad elevada al Pleno del Tribunal Constitucional durante el examen del recurso de amparo resuelto mediante la STC 243/1988, se resolvió, a su vez, en STC 9/1990, de 18 de enero, que declaró inconstitucional y nulo lo dispuesto en el artículo 2.2. de la Ley Orgánica antes citado.

El Tribunal Constitucional decidió que la limitación para proseguir el curso de una demanda civil que supone la autorización de las Cámaras ampliaba, fuera de los límites establecidos en la Constitución, la prerrogativa de la inviolabilidad.

³⁴ STC 43/1988, de 19 de diciembre.

³⁵ STC 51/1985.

Cierto es que, en virtud del artículo 71 de la Constitución sólo la inmunidad puede justificar la suspensión de actuaciones judiciales en tanto se tramita el suplicatorio como requisito para continuar o no con el procedimiento; sin embargo, la inmunidad no es el instrumento jurídico aplicable para impedir una demanda civil, pues su naturaleza lleva implícito el carácter procesal penal de las actuaciones, por ello, no es admisible su extensión a procesos que no sean penales.

El Fiscal General del Estado solicitó la declaración de inconstitucionalidad de la Ley Orgánica 3/1985 argumentando lo siguiente:

«La inviolabilidad protege a los parlamentarios de cualquier tipo de consecuencias que pudieran derivarse de las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones. Se trata de una prerrogativa de carácter sustantivo, no meramente procesal, y no tiene limitación temporal alguna: las opiniones cubiertas por la inviolabilidad quedan a salvo de cualquier medida que contra su autor pudiera adoptarse, incluso después de finalizado su mandato representativo. Su única limitación es de carácter objetivo: cubre exclusivamente las opiniones manifestadas por los parlamentarios “en el ejercicio de sus funciones”. (...) La Ley que aquí se cuestiona es un vivo ejemplo de contradicción entre sus términos. Si al referirse a opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones parece moverse dentro del estricto campo de la inviolabilidad, al permitir autorización par proceder judicialmente contra su autor mediante la concesión del suplicatorio, evidencia que se está refiriendo a un supuesto de inmunidad parlamentaria.»

Desde el punto de vista jurídico formal no podemos estar más de acuerdo con los planteamientos de la Fiscalía General del Estado y del Tribunal Constitucional, pero ello no implica que no debamos subrayar que, desde el punto de vista material, aunque el proceso civil no pueda ni deba ser suspendido por un indebido requisito de procedibilidad, su terminación sólo puede resultar favorable al parlamentario, lo que implica la desestimación de la demanda, y ello porque, de otro modo, la inviolabilidad sólo cubriría actuaciones penales y no infracciones civiles, limitación que no se recoge en la Constitución, ni se desprende de la misma, y que no supondría una mera limitación, sino una revocación de la prerrogativa misma, ya que la «espada de Damocles» de eventuales demandas civiles, motivadas o no, podría constreñir la libertad de expresión de los parlamentarios, libertad necesaria para la formación de la voluntad de la Cámara y, por ello, fundamento de la existencia de la prerrogativa de la inviolabilidad.

Si anteriormente señalábamos que el Tribunal Constitucional no se ha pronunciado sobre la naturaleza jurídico-penal de la inviolabilidad, debemos señalar que el Tribunal Supremo sí lo ha hecho ³⁶ considerándola también una causa de justificación, lo que ampara la juridicidad de la acción, que se entiende realizada en el ejercicio de un derecho.

En virtud de ello, si la acción no es antijurídica, ello implica que no lo será en el ámbito penal y tampoco en el civil, por ello en este último no podría prosperar una eventual demanda interpuesta.

³⁶ STS de 22 de mayo de 1981 y STS de 21 de diciembre de 2004.

Pese a todo lo expuesto y como señala Alba Navarro ³⁷, «nada impediría, en sede teórica, la iniciación de un procedimiento judicial contra un parlamentario por un acto que debiera quedar cubierto por el ámbito de la inviolabilidad. Si un supuesto de este tipo se produjera y, superados todos los trámites judiciales, llegara a la Cámara una actuación de esta índole, ¿cuál debería ser la respuesta de ésta?». El citado autor considera, conforme a lo expresado más arriba, que el suplicatorio no es el mecanismo más adecuado para proteger la inviolabilidad «simplemente, si no hay delito, difícilmente puede admitirse que la denegación para proceder sea la vía adecuada». El autor se remite a la experiencia italiana: «En una ocasión en la que se solicitaba a la Cámara la autorización para proceder contra un Diputado por un hecho cubierto por la inviolabilidad parlamentaria, aquélla entendió que no podía siquiera plantearse el sometimiento de un Diputado a procedimiento penal por un hecho cubierto por el artículo 68.1. de la Constitución italiana. Dicho en otros términos, el hipotético escrito del Tribunal Supremo que contuviera una solicitud de autorización para proceder contra un Diputado o Senador por hechos previstos en los artículos 71.1 de la Constitución Española (...) debería ser rechazado *a limine*, es decir, inadmitido a trámite por la Mesa (...). Otra solución supondría asumir una intolerable injerencia en las potestades de las Cámaras y de sus propios Presidentes, en merma de cuyos poderes de disciplina se presentaría la solicitud.»

Evidentemente, en el supuesto de laboratorio descrito por Alba Navarro y referido al ámbito de las Cortes Generales, una hipotética admisión a trámite por el órgano jurisdiccional competente de una demanda motivada en un supuesto amparado por la inviolabilidad daría paso a que dicho órgano hubiera de solicitar autorización para proceder; sin embargo, en el ámbito de los Parlamentos autonómicos, donde no existe una inmunidad plena, sino limitada, por lo que la misma hipótesis de partida no implicaría la necesidad de solicitar autorización para proceder.

En este supuesto la «intolerable injerencia» en las potestades de las Cámaras y de sus Presidentes sería la misma, pero no cabría ni tan siquiera la posibilidad de que la Mesa inadmitiera un escrito procedente del Tribunal, pues éste no iba a remitirlo, se limitaría a solicitar la acreditación de la condición de parlamentario del sujeto denunciado a los efectos de ser encausado por el órgano jurisdiccional en el que estuviera aforado.

La única posibilidad, entendemos, de actuar por los parlamentos autonómicos en un supuesto de estas características sería solicitar su personación, en defensa de la Cámara, como titular indirecto de la prerrogativa de la inviolabilidad, para acreditar la ausencia de antijuricidad en la acción amparada por la inviolabilidad y realizada por un parlamentario.

El artículo 71 de la Constitución se refiere únicamente a las Cortes Generales y a sus miembros, por lo que los parlamentarios de las Asambleas Legis-

³⁷ M. Alba Navarro, *Prerrogativas parlamentarias y jurisprudencia constitucional: juicio de constitucionalidad y juicio de legitimidad*, CEC, Madrid, 1996.

lativas de las Comunidades Autónomas no están amparados por dicho precepto constitucional.

Sin embargo, si se sostiene que los Parlamentos autonómicos son Parlamentos y sus parlamentarios son también parlamentarios, no cabe más que aceptar que los mismos fundamentos que justifican las prerrogativas parlamentarias para las Cortes Generales han de justificar su existencia también en el ámbito de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

Ningún precepto constitucional, legal ni la jurisprudencia impiden que así sea, pero, dado que la Constitución no recoge dichas prerrogativas para los parlamentarios autonómicos parece que el instrumento más adecuado para conferir dichas garantías sería el correspondiente Estatuto de Autonomía.

Como vemos, existe la garantía frente a la detención, salvo caso de flagrante delito, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, pero, sin embargo, no se contempla la necesidad de autorización parlamentaria para proceder contra un parlamentario autonómico. Es por este motivo por lo que no existe una inmunidad plena, sino limitada a la garantía frente a detenciones, si el Estatuto hubiese conferido una inmunidad plena, del mismo modo que confiere una inviolabilidad plena, ésta existiría para los parlamentarios autonómicos.

Todos los Estatutos de Autonomía reconocen una inmunidad limitada. A estos efectos es relevante recordar la STC 36/1981, de 16 de noviembre, que resuelve un recurso de inconstitucionalidad planteado contra la Ley 2/1981, de 12 de febrero, del Parlamento Vasco, que extendía a los parlamentarios vascos la inmunidad parlamentaria más allá de las previsiones estatutarias: «La Constitución guarda silencio, como hemos dicho, sobre la inviolabilidad e inmunidad de los miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. A falta de tal regulación han sido los Estatutos, en cuanto norma institucional básica de la Comunidad Autónoma (art. 147.1 de la Constitución), el lugar adecuado para regular el *status* de los parlamentarios en cuanto a la inviolabilidad e inmunidad de los mismos se refiere.» La *ratio dedicendi* no reside en que no existe soporte constitucional, sino en que no existe soporte estatutario, siendo éste el cauce adecuado para regular las prerrogativas parlamentarias en cada Comunidad.

La introducción de la inmunidad por la Ley 2/1981 del Parlamento Vasco era inconstitucional porque «comportaba una reforma ilegítima del Estatuto Vasco»³⁸.

El Tribunal Constitucional indica: «Es de señalar que la Ley 2/1981 impugnada modifica sustancialmente el sistema sancionado en el Estatuto de Autonomía del País Vasco en la parte relativa a la inmunidad de los miembros del Parlamento de dicha Comunidad Autónoma. En efecto, mientras que el Estatuto referido garantiza exclusivamente en relación con el *status* de tales parlamentarios que “no podrán ser detenidos, ni retenidos, sino en caso de fla-

³⁸ M. Martínez Sospedra, «Las prerrogativas de los parlamentarios territoriales», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 1, Valencia, 1995.

grante delito”, lo que supone el reconocimiento de la inmunidad parcial o limitada en relación con los actos delictivos cometidos por aquéllos, la Ley 2/1981 amplía esa prerrogativa (...). Tal ampliación de la inmunidad por una Ley de la Comunidad Autónoma Vasca supone una modificación del Estatuto reautonomía (...) por un cauce distinto del previsto tanto por la Constitución de 1978 como por el propio Estatuto de Autonomía del País Vasco», por lo que resuelve la inconstitucionalidad de la ampliación de la inmunidad.

Siguiendo a Martínez Elipe ³⁹ podemos indicar que la cuestión del foro especial no ha tenido un análisis pacífico. Este fuero especial se atribuye a la Sala Segunda del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, para aquellos hechos que hayan tenido lugar dentro del territorio de la Comunidad de Madrid, y al Tribunal Supremo, también la Sala Segunda para el resto.

En nuestro ordenamiento el pronunciamiento judicial en única instancia implicaría un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional fundado en la consideración de firme y definitiva de la Sentencia y en la vulneración del artículo 24 de la Constitución que, interpretado conforme al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ratificado por España, debe reconocer la garantía al doble grado de jurisdicción en materia penal.

El Tribunal Constitucional ⁴⁰ rechazaría el amparo entendiendo que el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aun siendo Derecho interno por haber sido ratificado, no es suficiente para crear por sí solo recursos inexistentes en nuestro ordenamiento. En este supuesto, conocido como caso Castells, el Tribunal de Derechos Humanos condenó a España, genéricamente, sin especificar órgano legislativo o judicial, pero fue el Tribunal Constitucional en STC 51/1985, de 10 de abril, el que sin entrar en el asunto de fondo de la doble instancia lo elude porque el propio interesado había utilizado el foro especial y porque constitucionalmente existen unas prerrogativas de que gozan Diputados y Senadores que excusan la falta de la segunda instancia. Este criterio se reitera también en STC 30/1986, de 20 de febrero.

³⁹ L. Martínez Elipe, *ob. cit.*

⁴⁰ STC 42/1982, de 5 de julio, FJ 3.º