

## DR 28 56

Buenas noches. Comenzamos un nuevo programa de Revista de Derecho Político, un tiempo de radio que emitimos todos los lunes a esta misma hora y que va dirigido a los alumnos de Derecho Político y a todos los oyentes interesados en estos temas. Revista de Derecho Político es un programa que dirige el Departamento de Derecho Político de la UNED y que intenta acercarse al análisis, el comentario y la actualidad de la ciencia política.

Hoy vamos a dedicar el programa a hablar de algunos de los derechos de nuestros parlamentarios. En primer lugar trataremos el tema de la inmunidad e inviolabilidad parlamentaria y después hablaremos de las retribuciones económicas de los diputados y senadores españoles. Para empezar vamos a hablar de la inmunidad e inviolabilidad parlamentaria.

¿Qué significan estos conceptos? ¿Se trata de derechos parlamentarios o por el contrario son privilegios? ¿Estamos ante una innovación introducida en la Constitución de 1978 o existen precedentes sobre inmunidad e inviolabilidad? Para aclarar estas y otras dudas participan hoy en Revista de Derecho Político Cayetano Núñez Rivero, profesor del Departamento de Derecho Político de la UNED y Alfonso Fernández Miranda, titular del Departamento de Derecho Político de la Universidad Complutense de Madrid. Inmunidad e inviolabilidad parlamentaria. ¿Cuál es el origen histórico de estos conceptos? Profesor Cayetano Núñez Rivero.

La primera vez que se plantean estas garantías en el constitucionalismo español es en la Constitución de 1837, ya que ni en el texto de 1812, ni en el Estatuto Real de 1834, ni menos aún en los antecedentes medievales pueden encontrarse definidos tales privilegios parlamentarios. A lo sumo podemos hablar, tanto en los textos que anteriormente hemos citado, como en la práctica medieval, de simples antecedentes de lo que se concretará posteriormente en 1837, tras percibir en todo caso la influencia del constitucionalismo francés. Esta afirmación en cierta medida se opone claramente a una doctrina histórica que intenta mantener lo contrario.

Sin embargo, pensamos que podría mantenerse si tenemos en cuenta varios aspectos en cada uno de los periodos que hemos indicado. Así, por ejemplo, si nos referimos a los antecedentes de carácter medieval, podríamos hablar, en primer lugar, de la dificultad que supondría establecer unos paralelismos históricos entre épocas en las que las realidades sociales, económicas y políticas son absolutamente dispares. De ahí, por ejemplo, que al intentar extrapolar algunos aspectos de un sistema político de carácter estamental, como era aquel, y comprobar o ver su funcionamiento en un Estado liberal, resulte una tarea poco menos que imposible.

No obstante, algunos autores, especialmente en el siglo XIX, sostenían la tesis de que existía, claramente, una línea directa entre los precedentes medievales y la inviolabilidad, como entendemos, en su sentido moderno. Especialmente, habría que destacar a Martínez Marina

con su famosa obra *La teoría general de las cortes*. Sin embargo, en mi opinión, no parece que pueda aceptarse dicha tesis, fundamentalmente, por la diferente concepción en cuanto a funciones y significados tendría el Parlamento, en un Estado liberal, que basa sus principios fundamentalmente en el hecho de la división de poderes, a unas formas preestatales o estatales escasamente desarrolladas, como sería el caso de la España medieval, o aún en la monarquía autoritaria o en el Estado absoluto, que tenía su esencia, fundamentalmente, se basaba en un sistema de concentración de poderes y que, en todo caso, concebía al Parlamento o a las cortes, básicamente, como un órgano fundamental de carácter consultivo y que debía su existencia a ciertas concesiones reales y que, por lo tanto, no gozaba de autonomía alguna respecto del poder real, ni su actuación en todo caso podría considerarse independiente de la corona, ni podría esgrimirse estas garantías contra la propia corona.

Con respecto a la inmunidad, el único antecedente que se podría esgrimir sería la protección que los procuradores tenían, en lo que entonces podía considerarse como un peligroso viaje, cuando partían de sus lugares, de sus ciudades hacia los puntos de reunión donde estaban las cortes. Viaje que era peligroso en cuanto existía bandolerismo, inseguridad, etcétera, etcétera, y que, a partir del siglo XV, no pudieran ser demandados, estos procuradores tampoco, por causa alguna hasta que volviesen a su lugar de origen. Lo que no dejaba de ser, en todo caso, una concesión real y tampoco podemos decir que ello implicara independencia alguna de estos procuradores o estos parlamentarios con respecto al poder real.

Con respecto a nuestro primer texto constitucional, la Constitución del 12, por no referirnos a la de Bayona, podríamos decir que ya en Cádiz, en 1810, se dice las Cortes Generales Extraordinarias declaran que las personas de los diputados son inviolables y no se puede intentar por ninguna autoridad ni persona particular cosa alguna contra los diputados, sino en los términos que se establecen en el Reglamento General que va a formarse y a cuyo efecto se nombrará una comisión. Posteriormente, en el Reglamento del 24 de noviembre del 10, se profundizará en el capítulo cuarto sobre el mismo tema y vidente el decreto del 28 de noviembre del mismo año. Evidentemente, en las Cortes de Cádiz ya se pone de manifiesto la clara influencia del constitucionalismo francés, aunque quizá debido al momento histórico que estaba viviendo España en aquel momento, le obligaba a intentar buscar precedentes en la historia de España, lo que hace que intenten conjugar en una sola institución la inmunidad francesa y la inmunidad típica del derecho medieval castellano.

Y aún se observaría una cierta influencia británica, al menos en lo que se referiría a la figura del Tribunal de Cortes. Esto se acabará traduciendo en una formulación de las prerrogativas parlamentarias, con un carácter un tanto confuso, que en todo caso no asegure la irresponsabilidad jurídica absoluta y que, sin embargo, a pesar de las graves deficiencias advertidas en la obra de Cádiz, podamos decir que es donde se pone de manifiesto, por primera vez en la historia de España, la necesidad de contar con estas garantías parlamentarias. Evidentemente, no lo consiguieron.

Si fue así, no consiguieron acertar con su formulación. Entendemos que ello fue debido al

hecho de que no pudieron recibir de la Constitución Francesa de 1791 más que una inspiración, que por otra parte hubieron de disfrazar, intentando buscar precedentes donde evidentemente no los podía haber, ya que la tradición no tenía posible aplicación en un sistema político que nada tenía que ver en todo caso con todo el desarrollo económico y social que había sufrido en Francia toda la transformación de la Revolución Francesa. Es decir, recordemos que en España en esta época se caracteriza porque llegan las ideas antes que los hechos.

En todo caso, es un primer precedente importante aunque no perfectamente formulado. En cuanto al Estatuto Real, también se recogía algo en el artículo 49 del Estatuto, se decía que tanto los próceres como los procuradores del Reino serán inviolables en las opiniones y votos que dieran en el desempeño de su encargo. Sin embargo, evidentemente este texto no se puede significar un importante avance con respecto al 12 y ello entendemos que es fundamentalmente por tener el carácter de carta otorgada y no ser el producto resultante de la independencia de los parlamentarios, lo que se traduce especialmente en el tema que nos ocupa, en el hecho de que los propios reglamentos de las dos cámaras fueran incluso aprobados por real decreto y no por los propios estamentos.

Es pues entonces la Constitución de 1837 en este texto donde la inviolabilidad y la inmunidad se van a percibir en cierto aspecto como lo entendemos hoy día. Profesor Alfonso Fernández Miranda, ¿podemos hablar de la inmunidad e inviolabilidad como privilegios de los parlamentarios? Tras esta exposición histórica podemos hacer un análisis sistemático, fundamentalmente desde la perspectiva del derecho español, del derecho vigente, pero también desde la perspectiva del derecho comparado, de las prerrogativas de inviolabilidad e inmunidad parlamentaria. En primer lugar, desde el punto de vista de su naturaleza jurídica y de su fundamento las podemos definir como prerrogativas de derecho público y ello por contraposición al concepto de privilegio.

Se trata de exenciones del derecho común, los parlamentarios no están sujetos a la legislación ordinaria en determinadas circunstancias, en determinados aspectos, pero ello no para satisfacer intereses personales de carácter privilegiado, sino en defensa de un bien prevalente del ordenamiento jurídico, en defensa del interés público. En ese sentido, con todo rigor debe hablarse de prerrogativas parlamentarias y en ningún caso de privilegios. El fundamento de las prerrogativas es la garantía, hay un fundamento común tanto de inviolabilidad como de la inmunidad, es la garantía, la preservación de la libertad y de la independencia de los miembros del Parlamento.

Evitar de un lado que el temor a una persecución penal, a un exceso en el uso de la palabra, coarte la libertad de expresión, coarte la independencia y la libertad de conciencia de los parlamentarios. En otro caso, evitar que mediante persecuciones alentadas desde el Poder Ejecutivo, mediante manipulaciones alentadas por el Poder Judicial, pueda verse alterada la composición de las cámaras parlamentarias, mediante la privación de libertad o el procesamiento de alguno de sus miembros. Pasando a analizar ya las instituciones en concreto, la primera de ellas, la inviolabilidad, de cuyo fundamento hemos hablado, se concreta en

irresponsabilidad jurídica por las opiniones y votos emitidos por los parlamentarios en el ejercicio de sus funciones.

Desde este planteamiento podríamos calificar su naturaleza jurídica como la de una causa de exclusión personal funcional de la vigencia de la ley penal. Esto es, la tipificación delictiva contenida en el Código Penal deja de regir cuando se produzca la concurrencia de dos circunstancias. En primer lugar, una personal, la condición de parlamentario de quien esté en el uso de la palabra.

Y, en segundo lugar, otra funcional, que las opiniones hayan sido efectuadas en el ejercicio de sus funciones. Este es un punto importante. El parlamentario no está protegido por la inviolabilidad fuera de sus actividades reglamentarias, de su lícita contribución a la formación de la voluntad de la Cámara.

Por consiguiente, sus expresiones en medios de comunicación, sus expresiones al margen de la actividad parlamentaria no quedan amparadas por la prerrogativa. Sí quedan amparadas determinadas actuaciones que, aun celebrándose fuera de la sede parlamentaria, están encaminadas a la lícita formación de la voluntad de la Cámara. Por ejemplo, los escritos, notificaciones, alegaciones, actuaciones de una comisión de encuesta que realiza su actividad fuera de la sede parlamentaria.

En cuanto a sus efectos, la inviolabilidad genera irresponsabilidad permanente y absoluta. Irresponsabilidad jurídica, irresponsabilidad jurídica que abarca tanto al campo penal, no existe la posibilidad de una acción delictiva, como al campo laboral o al campo administrativo. Es decir, las opiniones vertidas por los parlamentarios en el ejercicio de sus funciones en ningún caso pueden servir de fundamento para una sanción laboral, por ejemplo un despido, ni para una sanción administrativa, nacida de un expediente administrativo.

Por otra parte, se trata de una irresponsabilidad absoluta y una irresponsabilidad permanente. El parlamentario, ni mientras sea parlamentario, ni con posterioridad a la finalización de su mandato, puede ser objeto de ningún tipo de persecución por dichas opiniones emitidas en el ejercicio de sus funciones. En cuanto a la inmunidad parlamentaria, hemos hablado también de su fundamento, preservar la libre composición de la Cámara, preservar la libre formación de su voluntad, impidiendo que mediante procesamientos indebidos, mediante detenciones, privaciones de libertad sin fundamento en derecho, pueda alterarse la composición y el sentido del voto.

Respecto a su naturaleza jurídica, esta no es sustantiva, sino de carácter procesal, es decir, en este caso no se trata de que el parlamentario no haya delinquido, sino que la persecución de dicho delito ha de estar sometida a determinadas condiciones procesales. En otros términos, y refiriéndonos al contenido, la inmunidad parlamentaria supone la imposibilidad de detener a un parlamentario, diputado o senador, sin la previa autorización de la Cámara a la que pertenece, salvo el supuesto desflagrante delito en donde se invierte la situación, partiendo de la evidencia de la Comisión del Delito es la Cámara la que ha de solicitar el levantamiento del

arresto, y por otra parte el parlamentario no podrá ser sometido a ninguna causa que pueda culminar en la privación de libertad sin previa autorización de la Cámara a la que pertenezca. Tal autorización recibe la denominación de suplicatorio, su naturaleza jurídica es discutida, se ha hablado de un acto de naturaleza judicial, a mi juicio es un acto de naturaleza política, donde el único cometido de la Cámara parlamentaria es el de indagar si en el procesamiento hay arbitrariedad, hay manipulación, hay la intención indebida de alterar la composición y el sentido del voto de la Cámara.

Fuera de estos casos, la obligación de la Cámara parlamentaria sería la de conceder el suplicatorio dejando vía libre a la acción del Poder Judicial. Esto es Revista de Derecho Político, hasta aquí hemos intentado explicar los conceptos de inmunidad e inviolabilidad parlamentaria. Gracias a Cayetano Núñez Rivero y a Alfonso Fernández Miranda que nos han aclarado las dudas sobre este tema.

Y pasamos ya al segundo bloque del programa. Los parlamentarios españoles, tanto diputados como senadores, reciben del Estado un sueldo por el desempeño de su labor como representantes electos. El artículo 71.4 de la Constitución indica que son las Cámaras, es decir el Congreso y el Senado, las que fijarán la retribución de los parlamentarios.

Al parecer esta retribución económica es un derecho para garantizar la independencia y la eficacia en el cumplimiento de sus funciones. Sobre este tema, la retribución económica de los parlamentarios, nos habla ahora la profesora Pilar Mellado. La esencia de los llamados 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 vinieran a perturbar su funcionamiento.

Pues bien, la remuneración económica del parlamentario no es un privilegio, sino un derecho cuya existencia se justifica en primera instancia en la consideración de que la función desempeñada por aquel es digna de ser retribuida, garantizando así su independencia y su integridad moral. La retribución parlamentaria se remonta en la historia a los procuradores medievales, verdaderos mandatarios, que recibían de sus comitentes un salario de procuración cuyo pago hacía enojoso para villas y ciudades el derecho de enviar representantes. Más tarde, en las primeras asambleas revolucionarias francesas, con el advenimiento del liberalismo, mantendrían la idea de que los cargos deben ser honoríficos y que a lo sumo procedería a reembolsar los gastos que la función trae consigo.

Asimismo, durante el constitucionalismo decimonónico, la regla general era el principio de gratuidad por desempeñar la función de miembro de una Cámara legislativa. Se pensaba que sólo el que gozaba de patrimonio personal tenía asegurada su independencia y, por tanto, podía desempeñar el oficio de representante de la nación con pleno respeto a la prohibición del mandato imperativo. Pero este criterio estaba íntimamente ligado al sufragio censitario.

Por eso, cuando éste desaparece y se realiza la expansión democrática que a todos quiere reputar iguales y que a ninguno excluye de participar en los asuntos públicos, se produce un

cambio radical de los viejos criterios, ya que la gratuidad del cargo de parlamentario eliminaría prácticamente de la vida pública a aquellos que no gozasen de una situación suficientemente acomodada. Además, la necesidad de una retribución económica para el miembro de la Cámara se veía avalada por otras consideraciones también importantes. En primer lugar, cada vez es mayor la duración de las sesiones y más intensa la actividad parlamentaria, por lo que no se puede exigir dedicación ni asiduidad sin una compensación económica.

En segundo lugar, si el parlamentario quiere cumplir adecuada y responsablemente sus tareas, se verá obligado a abandonar sus propias actividades, por lo que deberá percibir un montante económico para su sustento y, en su caso, el de los suyos. Así, actualmente, la inmensa mayoría de los parlamentos del mundo han admitido el principio de la retribución económica de los parlamentarios, si bien podemos señalar como una clara excepción perfectamente comprensible la Cámara de los Lores o Cámara Alta Británica. En realidad, lo que varía es la forma de consagrar la retribución, la naturaleza jurídica de ésta, su cuantía y el procedimiento de cobro.

Las constituciones más recientes han recogido en su articulado este derecho de los miembros del Parlamento, tal es el caso del artículo 69 de la Constitución Italiana de 1947 o el artículo 48.3 de la Ley Fundamental de Bonn de 1949 y el artículo 25 de la Constitución Francesa de 1958. La Constitución Española, por su parte, se limita a recoger en su artículo 71.4 el principio general de que los diputados y senadores percibirán una asignación que será fijada por las respectivas Cámaras. Es decir, la remuneración de los parlamentarios se efectúa con cargo a los presupuestos de las Cortes Generales, que son aprobados por ellas sin que intervenga para nada el Poder Ejecutivo.

Además, nuestra Constitución, al remitirse al juicio individual de cada una de ellas, permite que el sistema retributivo varíe del Congreso al Senado, si bien en la práctica se ha evitado a través de una coordinación voluntaria de las Cámaras en este punto. Tanto el reglamento del Congreso de los Diputados como el del Senado regulan las distintas formas de remuneración económica que pueden percibir los parlamentarios y que se especifican, por una parte, en la asignación de una cantidad mensual que tiene el concepto de remuneración o salario y, por otra, en una serie de compensaciones económicas para el ejercicio del cargo parlamentario, como por ejemplo el uso gratuito de los transportes públicos y el abono que hacen las Cámaras de las cotizaciones a la Seguridad Social correspondientes a los diputados o senadores que causan en baja, como consecuencia de su dedicación parlamentaria, en la función o servicio que motivase su afiliación a aquellas. Es muy importante señalar también que el artículo 8.3 del reglamento del Congreso determina que todas las percepciones de los diputados estarán sujetas a las normas tributarias de carácter general, percepciones económicas de las que podrá ser privado temporalmente el diputado o senador cuando, de forma reiterada o notoria, dejase de asistir voluntariamente a las sesiones del Pleno o de las comisiones.

Respecto al silencio que guarda el reglamento del Senado sobre el régimen fiscal de la remuneración parlamentaria, no puede entenderse como exclusión de la aplicación de las leyes

comunes, sino que debe interpretarse como implícita aceptación de su aplicabilidad. En conclusión, tanto el artículo 71.4 de la Constitución Española del 78 como el artículo 8 del reglamento del Congreso de los Diputados y el artículo 23 del reglamento del Senado pretenden que, a través de esa asignación económica, los diputados y senadores puedan cumplir eficaz y dignamente su función. La retribución económica es un derecho de los diputados y senadores para garantizar la independencia y el cumplimiento eficaz y digno de sus funciones.

Esto es lo que afirma la profesora del Departamento de Derecho Político, Pilar Mellado. Además, hoy hemos hablado de la inmunidad e inviolabilidad parlamentaria. Cayetano Núñez nos explicó el origen histórico de estos conceptos y Alfonso Fernández Miranda nos habló de ellos como derechos parlamentarios.

Estos son los temas que hoy hemos tratado en nuestro programa. Nada más. El próximo lunes intentaremos hacer un análisis de las elecciones autonómicas que se celebraron ayer en Cataluña.

Les esperamos el lunes en Revista de Derecho Político.