

FEDERICO SEPE, *Status del parlamentare*. Roma, Bulzoni, 1977.

JOSÉ MARÍA MORALES ARROYO

La obra comentada en un primer acercamiento no parece ofrecer suficientes elementos de interés para los estudiosos del Derecho parlamentario, ya por su brevedad y concisión, ya por los limitados objetivos que se marca el autor desde las primeras páginas, ya, en tercer lugar, por la posible carencia de originalidad en la estructura o en los temas tratados por el ensayo. La brevedad resulta, ciertamente, un pesado lastre; y no por ese espejismo que lleva a afirmar que las grandes obras exigen un gran número de páginas, sino porque el ejercicio de concisión al que se somete el propio autor le lleva por momentos a un deficiente desarrollo de algunos aspectos del tema parlamentario analizado y provoca una cierta decepción del lector. Los objetivos, por su parte, no se ocultan —y hasta cierto punto suponen el origen del problema anterior—: el autor pretende construir una obra divulgativa y con afán pedagógico, que introduzca a los estudiantes de Derecho público, de Derecho constitucional y de Derecho parlamentario en un tema tan esencial para tales disciplinas como es el de la regulación de la posición jurídica de los parlamentarios en las Cámaras legislativas (pág. 9). En lo referente a la posible falta de originalidad, será una sensación que esta reseña intentará despejar en la medida que su corta extensión lo permita.

El tema del *status* del parlamentario ha sido una cuestión no excesivamente abandonado por la doctrina jurídica española, al menos en aquellos puntos en los que presenta mayor complejidad

por cuanto altera el régimen jurídico previsto con carácter general para el resto de los ciudadanos (*). Desde un primer momento, SEPE parte, y con ello estamos en la más importante virtud de la obra, de una idea nítidamente contrastable: una concepción global y unitaria del tema objeto de estudio, que le sirve de hilo conductor en su tratamiento. No se trata, pues, de estudiar de manera asistemática distintos elementos o instituciones que se relacionan con la persona del parlamentario en su cargo; sino que, al contrario, se arranca de una idea de *status* parlamentario identificable como una unidad jurídica, compuesta por elementos heterogéneos y determinada por el sujeto, que la fundamenta y por la función que éste desempeña. Esta idea aparece descrita detalladamente en el capítulo primero de la obra e impregna el análisis pormenorizado de los elementos que configuran la posición jurídica del parlamentario realizado en el resto de los capítulos.

Se define la posición jurídica de los miembros del Parlamento como una condición jurídica particular dispensada por las normas que se dirige a concretos sujetos, atribuyéndoles una cualidad específica en consideración a un hecho que les inviste, de manera más o menos duradera, de determinada posición (pág. 15). Así, se habla de un *status parlamentario* para indicar la condición que viene atribuida al sujeto en cuanto perteneciente a una de las dos Asambleas del Parlamento, con la finalidad de asegurar su independencia individual y la del órgano del que forma parte (pág. 15).

(*) Se puede encontrar un acercamiento al tema de la inviolabilidad y la inmunidad parlamentarias en algunos recientes trabajos: ALFONSO FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, «La inmunidad parlamentaria en la actualidad», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 215, 1977, págs. 207 a 249; LUIS PORTERO GARCÍA, *Inviolabilidad e inmunidad parlamentarias*, Universidad de Málaga, 1979; ANTONIO CARRO MARTÍNEZ, «La inmunidad parlamentaria», en *Revista de Derecho Político*, núm. 9, 1981, págs. 89 y sigs.; J.M. GÓMEZ BENÍTEZ, «La inviolabilidad y la inmunidad parlamentarias», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 64, 1982, págs. 48 y sigs.; FERNANDO SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho Parlamentario español*, Madrid, Editora Nacional, 1984, págs. 83 y sigs.; A. FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, «Del intento de ampliar el ámbito material de la inmunidad parlamentaria a determinados procedimientos civiles», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 12, 1985, págs. 9 y sigs.; RAMÓN PUNSET, *Las Cortes Generales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1983, págs. 119 y sigs.

Estas ideas quedan perfectamente asentadas, como se ha indicado, en el primer capítulo, en el que se plantean temas como la determinación temporal del mandato parlamentario y, por ende, de la posición jurídica del parlamentario, el contenido de tal *status*, la naturaleza del cargo público que ostenta y ejercita el parlamentario, o bien las posibilidades que ofrece la condición del parlamentario en sus relaciones con los grupos parlamentarios, los partidos políticos y el cuerpo electoral.

Analizar el elemento temporal del *status* parlamentario exige enfrentarse a un conjunto de temas llenos de interés. En primer lugar, ¿cuándo comienza el mandato y, consecuentemente, se adquiere la condición de parlamentario? Esta cuestión, que en el ordenamiento constitucional español no parece plantear excesivos problemas, se complica si la proclamación del parlamentario se confiere a órganos electorales, mientras que la verificación de actas o poderes se deja a las facultades de las respectivas Cámaras legislativas, como ocurre en el ordenamiento italiano. SEPE estima que el acto de la proclamación es idóneo para colocar al parlamentario en el ejercicio de su funciones, sin otra formalidad, y para atribuirle las correspondientes prerrogativas (pág. 16). Mientras que la asunción del *status* deviene definitiva una vez que la Cámara haya realizado la verificación de poderes (pág. 16); y, en todo caso, la resolución de la Cámara anulando o aceptando la elección del propio parlamentario tiene valor de *res iudicata* (pág. 16); sin que, por otro lado, la anulación tenga efectos retroactivos.

Sin embargo, un elemento a estudiar en el tema del acceso al cargo de parlamentario, pues es a la vez previo —ya que tiene vigencia en el momento electoral— y de eficacia posterior —dado que actúa como elemento de juicio en la verificación de poderes—, es el tema de las circunstancias de capacidad electoral y de legalidad que ha de reunir cualquier sujeto para acceder al cargo de parlamentario. Resulta afrontada, parcialmente, esta cuestión en el primer capítulo (pág. 17) y con mayor detalle en los capítulos segundo (dedicado a la capacidad electoral), tercero (dedicado a las causas de inelegibilidad), cuarto (donde se afronta el tema de las incompatibilidades) y quinto (dedicado al acto de la verificación de poderes, como desfasada prerrogativa de las Cámaras que pretende proteger su autonomía). No son estas pocas líneas el lugar

más adecuado para tratar con detenimiento los aspectos más relevantes que tales capítulos analizan de una manera inteligente y bajo el contraste de las argumentaciones teóricas que se ofrecen con casos parlamentarios de cierta notoriedad y con la doctrina de algunas resoluciones de la *Corte Costituzionale*, en las que se fijan principios relacionados con los elementos del *status* parlamentario enumerados. Quizás, tan sólo destacar con cierta insistencia (i) el minucioso estudio que sobre las incompatibilidades se realiza en el mencionado capítulo cuarto (pág. 65 y sigs.), (ii) la delicada delimitación que realiza el autor de la figura de la capacidad electoral en posición a las circunstancias de inelegibilidad (págs. 37 a 39) y (iii) los argumentos jurídicos esgrimidos para impedir una arbitraria extensión de las causas de inelegibilidad por obra del legislador ordinario (págs. 37-38).

En segundo lugar, dentro del análisis de la vigencia temporal del *status* parlamentario resulta conveniente determinar el momento y las causas que provocan la extinción del mismo. Si las causas de extinción de la condición de parlamentario no ofrecen excesivos problemas: la muerte, la dimisión, la terminación de la legislatura, la anulación de las elecciones, la decadencia por un vicio sobrevenido en los requisitos de capacidad o de elegibilidad, o bien la incompatibilidad no subsana (págs. 26 a 28); en cambio, el tema de las consecuencias o efectos que sobre los trabajos de la Cámara puede producir una concreta extinción de la condición de parlamentario, sí es susceptible de crear ciertos problemas. En este aspecto, la obra vuelve a mantener los efectos *ex nunc* con objeto de evitar las adversas consecuencias que pudiera tener sobre la normal marcha de los trabajos parlamentarios el decaimiento del mandato de un diputado o senador; y porque, además, los actos realizados por el parlamentario fueron satisfechos en momentos en los que poseía una plena capacidad como miembro de la Asamblea (pág. 27).

Otra cuestión esencial en el estudio de la posición jurídica del parlamentario es la fijación de su contenido. Por supuesto, los elementos más profusamente tratados dentro del contenido de la condición de parlamentario son los que quiebran, en cierta medida, el régimen jurídico general en favor de los parlamentarios —más correctamente, en favor de la función de los parlamentarios—: las prerrogativas parlamentarias. Se dedica, pues, un capítulo a modo

de frontispicio a los principales problemas que plantean las prerrogativas o *inmunidades* parlamentarios y la inviolabilidad, en concreto (cap. VII) y un capítulo posterior a la inmunidad y al mecanismo de la autorización para proceder contra los diputados y senadores. Conviene resaltar sintéticamente las conclusiones a las que llega el autor en torno a la extensión de la inviolabilidad parlamentaria (pág. 122), dado el carácter restrictivo que las mismas manifiestan: (i) Se extiende la prerrogativa a todo tipo de responsabilidad (penal, administrativa, civil, etc.). (ii) No se extiende a las acciones y a los hechos materiales cometidos por los parlamentarios en el ejercicio de sus funciones. (iii) No alcanza la inviolabilidad a las opiniones emitidas con otra ocasión, que no sea parlamentaria, o en otra sede; con lo cual, queda indefinido si las manifestaciones realizadas por los parlamentarios en las reuniones de los grupos a los que pertenezcan y en los locales habilitados al efecto en los edificios de la institución parlamentaria se encuentran o no bajo el ámbito de protección de esta prerrogativa. (iv) Se extiende la inviolabilidad, por último, a todo tipo de delitos que puedan ser cometidos mediante la expresión de opiniones y la emisión de votos.

Junto a las prerrogativas parece conveniente en un estudio de estas características, y dentro de análisis del contenido del *status* parlamentario, incluir otra serie de elementos que pueden variar desde las facultades y compensaciones hasta los deberes de los diputados y senadores. Sin embargo, el libro comentado únicamente tiene presente una concreta situación positiva en el ámbito de la condición de parlamentario, la que se deriva de las compensaciones económicas que reciben diputados y senadores durante y por el ejercicio de su mandato (cap. VI); en esta sede, quizás, ofrezca el mayor interés la problemática que plantea en el ordenamiento italiano el sometimiento a tributación de las retribuciones e indemnizaciones recibidas por los parlamentarios (págs. 102 y sigs.). También, el tema de las compensaciones económicas se encuentra íntimamente ligado a la determinación de la naturaleza propia del cargo parlamentario frente al cargo de los funcionarios del Estado y demás empleados públicos, temática que es objeto de vertebración ya en las páginas iniciales de la obra (págs. 18 y sigs.). Ciertamente, la limitación del contenido del *status* a las prerrogativas parlamentarias individuales y a las compensaciones económicas puede ser

indicativo de diversas ideas: estimar que la alta función constitucional del parlamentario concede un amplio margen de libertad a éste y produce un consecuente grado de indeterminación en los medios que puede utilizar para satisfacer aquélla; por lo tanto, resulta ocioso un análisis pormenorizado de los mecanismos parlamentarios al alcance de los diputados y senadores. Desde otro punto de vista, las limitaciones al ejercicio de la genérica facultad parlamentaria mediante los mecanismos apropiados han de ser escasas por su excepcionalidad y justificadas sobre estrictos criterios instrumentales; por ello, el estudio de los deberes del parlamentario carecería de entidad, encajando más correctamente dentro de las funciones de otros órganos parlamentarios. No obstante, algunos elementos de la condición de parlamentario (el derecho de voto, la facultad de expresión, el deber de secreto, etc.) han adquirido suficiente entidad y tipicidad como para comenzar a cuestionar su naturaleza y encaje y como, por lo mismo, para ser incluidos en un estudio de las características de la obra comentada.

Por último, la condición de parlamentario coloca a los diputados y senadores en una situación, que conectada con el principio del mandato representativo vigente en múltiples ordenamientos constitucionales (artículo 67 de la Constitución italiana, por ejemplo), va a provocar una serie de problemas en las relaciones del sujeto con, de un lado, el cuerpo electoral y, de otro, con los grupos parlamentarios y los partidos políticos o coaliciones a que pertenezcan. Esta multiplicidad de cuestiones son apuntadas con concisión por SEPE en sus primeras páginas (págs. 24 a 26). De nuevo, en el aspecto últimamente mencionado, vuelve a aparecer la idea de una posición jurídica unitaria que rodea e identifica al parlamentario frente al resto de los órganos y sujetos parlamentarios y estatales y que protege la independencia de su función —con las mediatizaciones que de las circunstancias presentes de los Parlamentos representativos se derivan—; idea, en definitiva, que merece como motor de esta obra los mayores elogios, así como la sencillez con la que resultan desarrolladas las principales cuestiones que rodean a la posición jurídica de un parlamentario en un concreto ordenamiento.