

CONFLICTO DE JURISDICCION E INVIOLABILIDAD

1. CONSIDERACIONES GENERALES

Las prerrogativas parlamentarias de los diputados autonómicos están planteando toda una serie de cuestiones jurídicas de gran relevancia práctica. En concreto, en algunas Comunidades Autónomas, particularmente la andaluza, vienen siendo constantes los procesamientos de diputados por hechos relacionados con su actividad política. Caso reciente y muy conocido ha sido el del Alcalde de Jerez, y parlamentario, PEDRO PACHECO. Pero, desde luego, no es el único.

El problema, a tenor de la redacción de los diversos Estatutos de Autonomía y su interpretación jurisprudencial por el Tribunal Constitucional, no parece existir cuando la actividad objeto de enjuiciamiento quede fuera del ámbito estricto de las funciones como diputado. Pero ¿y si se tratase de actos estrictamente parlamentarios, cubiertos por la inviolabilidad? Nada impide, teóricamente, que un Juzgado o Tribunal, y de hecho tenemos un caso bien reciente en Andalucía, inicie diligencias contra un diputado por hechos amparados por la prerrogativa de la inviolabilidad. La actuación de dicho órgano judicial podrá ser disparatada pero sin el instrumento y garantía del suplicatorio, de la inmunidad «stricto sensu», poco podrán hacer las Cámaras. Pensar que el diputado y la Asamblea a la que pertenece debieran, en este caso, limitarse a los medios ofrecidos por los recursos ordinarios, sería desconocer la esencia y naturaleza misma de la prerrogativa.

Es por ello que este trabajo pretende indagar acerca de las posibilidades jurídicas que las Asambleas Legislativas podrían utilizar para reaccionar frente a un supuesto en que los Tribunales de Justicia pretendiesen entrar a conocer de actos parlamentarios sometidos, exclusivamente, a la jurisdicción disciplinaria del Presidente de la Cámara. Con dicho objeto pasemos previamente revista a las principales características del instituto de la inviolabilidad.

2. INVIOLABILIDAD

La «inviolabilidad» supone en nuestro Derecho la total irresponsabilidad de que goza el parlamentario por las opiniones expresadas en el ejercicio de sus funciones. Dicha irresponsabilidad es absoluta y perpetua, quedando liberado el parlamentario, en cualquier tiempo, de las acciones penales, civiles y administrativas que contra él pudieran entablarse. El concepto aparece consagrado constitucionalmente por el artículo 71.1 de la C.E., así como recogido posteriormente en la inmensa mayoría de los Estatutos de Autonomía, con la importante salvedad, en alguno de ellos, de sustituir la expresión «... en el ejercicio de sus funciones», por «... en actos parlamentarios»:

Artículo 71 de la Constitución española:

«Los diputados y senadores gozarán de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones.»

Artículo 26.3 E.A.A.:

«Los diputados gozarán, aun después de haber cesado en su mandato, de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en actos parlamentarios y por los votos emitidos en el ejercicio de su cargo.»

La primera cuestión a plantear, a tenor del texto constitucional, sería la exacta determinación de cuales fueran las funciones

de los parlamentarios. En este sentido, cabe indicar que ha existido toda una corriente doctrinal que vincula la expresión «funciones parlamentarias» a las derivadas del mandato legislativo. Así, GÓMEZ BENÍTEZ (1) entiende 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 el mismo sentido, MANZELLA (2) entiende que «la función parlamentaria» no puede ser circunscrita al ámbito estricto de las Cámaras, dado el papel intermediario entre el Parlamento y los partidos políticos ejercido por los grupos parlamentarios, y, por tanto, el «ejercicio de las funciones parlamentarias» no sería sólo el que se realizase en los salones de las Cámaras, sino igualmente, el que se opera con la presencia política del diputado en el país.

En definitiva, esta posición viene a entender que los parlamentarios ejercen unas funciones constitucionales que superan los estrechos límites de los Reglamentos de las Cámaras, y se extendería a todas las que constituyen expresión normal de la «lucha política» en cuanto su auténtico papel sería el de la dinamización y agitación política de la vida social, considerando que la protección de dicho papel requeriría, también, la garantía de la inviolabilidad.

Lo cierto es, sin embargo, que los abusos que resultaron de una extensión desmesurada del concepto, así como el progresivo reforzamiento de las exigencias jurídicas derivadas del principio de «igualdad», han hecho que, en los últimos tiempos, se

(1) GÓMEZ BENÍTEZ, MANUEL, «La inviolabilidad y la inmunidad parlamentaria», *Revista Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n.º 64, 1982, p. 27.

(2) MANZELLA, ANDREA, «Il Parlamento», Ed. Il Mulino, Bologna, 1977 (citado por RECODER DE CASSO, EMILIO, en la obra colectiva «Comentarios a la Constitución». Civitas. Madrid, 1985, p. 1092).

asista a una interpretación restrictiva de la prerrogativa que, en definitiva, reduce las funciones dignas de protección a aquellas que se determinan en los Reglamentos de las Cámaras. Resultaría así, un «oficio» parlamentario perfectamente delimitable. De hecho, el único precepto del R.C.D. dedicado a las funciones del diputado se encuentra enclavado en un capítulo que se refiere al «estatuto» de los mismos.

Los parlamentarios gozarían así de un «status» reglamentario del cual se derivaría toda una serie de derechos y funciones cuya protección merecería el instituto de la inviolabilidad. En confirmación de lo anteriormente expuesto, parece conveniente aludir a la interpretación que la «Giunta per le autorizzazioni a procedere» italiana ha venido dando a la expresión «opinione espressa e i voti dati nel l'esercizio delle loro funzioni» utilizada por el artículo 68.1 de su Constitución:

«Los miembros del Parlamento no podrán ser perseguidos por las opiniones expresadas y los votos emitidos en el ejercicio de sus funciones.»

La norma constitucional, indica la Giunta, en su dicción literal «opiniones expresadas y votos emitidos» «comprende y agota toda la actividad típica, propia y exclusiva del oficio parlamentario, que se expresa, de parte de cada uno de los componentes de la Asamblea, mediante los discursos, la expresión de votos, la presentación de mociones y de interpelaciones, la presentación de proposiciones de Ley; las explicaciones de votos y, en general, en el uso de todos los instrumentos previstos y ofrecidos por los Reglamentos de las Cámaras». La inviolabilidad vendría a conectarse, así e inmediatamente, con el ejercicio de las funciones previstas en el correspondiente Reglamento.

Lo cierto es que, desde el punto de vista de nuestro derecho positivo, la cuestión quedó zanjada a raíz de la sentencia del Tribunal Constitucional 51/85, de 10 de abril, a cuyo tenor:

«Las prerrogativas parlamentarias *han de ser interpretadas estrictamente* para no devenir privilegios que puedan le-

sionar derechos fundamentales de terceros... Desde este enfoque, como se ha señalado doctrinalmente, las prerrogativas parlamentarias son «sustracciones del Derecho común conectadas a una función», y sólo en tanto esta función jurídica se ejerza, pueden considerarse vigentes». (Para terminar indicando, como ya antes señalábamos), «... las funciones relevantes para el artículo 71.1 de la Constitución no son indiferencialmente todas las realizadas por quien sea parlamentario, sino aquellas imputables a quien, siéndolo, actúa jurídicamente como tal».

A la vista de todo ello podemos concluir que las únicas funciones, relevantes jurídicamente para el instituto de la inviolabilidad, son las que se encuentran determinadas en los Reglamentos de las Cámaras.

3. FUNCIONES DE LOS PARLAMENTARIOS

Sentadas estas primeras premisas, se hace preciso establecer, en consecuencia, cuáles fueron las funciones que el Reglamento de la Cámara determina como jurídicamente relevantes en la actuación del parlamentario. En este sentido, parece preciso acudir al artículo 6.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados que preceptúa:

«Los diputados tendrán derecho a formar parte, al menos, de una Comisión y a ejercer las facultades y *desempeñar las funciones* que este Reglamento les atribuye.»

Idéntica referencia se contiene en los artículos 7 y 8 al señalar que en el ejercicio de sus funciones los diputados tendrán la facultad de recabar de las Administraciones públicas los documentos que consideren pertinentes, así como a las ayudas, franquicias e indemnizaciones por gastos que sean indispensables. El Reglamento del Congreso da, así, por establecido un concepto que carece de determinación previa. Lo mismo ocurre en el del Senado, así como en los de la generalidad de las Asambleas Legislativas de las distintas Comunidades Autónomas.

En definitiva, en los preceptos analizados, así como en todos los destinados a la regulación del «oficio» parlamentario, se realiza una enumeración de los distintos derechos que corresponden a los diputados y senadores. Derechos que, ha de suponerse, les son conferidos para el mejor desempeño de sus funciones, siendo así que, como ya hemos indicado, estas últimas carecen de la debida concreción. Es más, en los Reglamentos de las Cámaras se enumeran continuamente las funciones de sus distintos órganos (Mesa, Junta de Portavoces...) sin desarrollar, por el contrario, aquellas que corresponden individualmente a los parlamentarios. ¿Cuáles son, pues, las funciones de éstos?

Parece posible considerar que el problema de la determinación de las funciones de los parlamentarios sólo puede encontrar solución por la vía del artículo 66.2 de la Constitución, cuando preceptúa: «Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus presupuestos, controlan la acción de Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuye la Constitución». De dicho precepto, la doctrina deduce las tres funciones clásicas del Parlamento:

- Función Legislativa
- Función presupuestaria
- Función de control de la acción de Gobierno

A éstas, JORGE DE ESTEBAN y LUIS LÓPEZ GUERRA (3) añaden funciones en relación con la política exterior, así como «otras» que distinguen según sean ejercidas conjunta o separadamente por las Cámaras.

Determinadas las funciones de las Cortes, podemos considerar que los diputados y senadores no hacen otra cosa que participar en las que corresponden a las mismas. Así, cuando el Reglamento del Congreso de los Diputados preceptúa que éstos «... desempeñarán las funciones que este Reglamento les atribuye», se estaría refiriendo a las que resultan de su participación en las

(3) DE ESTEBAN, JORGE y LÓPEZ GUERRA, LUIS, «El Régimen Constitucional español», Volumen 2, Labor S.A., 1982, p. 129 y ss.

que ejercen globalmente, las Cámaras. Lo anterior vendría a explicar, de otra parte, la tesis según la cual el parlamentario no tiene otras funciones que las que ejerce en el seno de la Cámara, pues son exclusivamente las de ésta en las que el parlamentario individual participa. La relación del diputado con sus electores y su participación en la vida política, ayudando a conformar la opinión pública, no serían, así, expresión más que de la vertiente sociológica o «política» del concepto de representación.

En esta línea de razonamiento la determinación exhaustiva de las funciones de los parlamentarios debería partir de un análisis pormenorizado de las consagradas en los Reglamentos de las Cámaras como expresión de las tres funciones clásicas, que antes hemos referenciado. Así, los diputados y senadores intervienen en la tarea de elaboración de las leyes, con participación en la iniciativa legislativa, presentación de enmiendas, participan en los debates, votan y explican los votos, formulan preguntas, interpelaciones y mociones para controlar la acción del Gobierno... Intervienen, en definitiva, en todo un conjunto de actos (orales o escritos) que constituyen cauce imprescindible para el ejercicio de la libertad de expresión parlamentaria.

Sin embargo, llegado a este punto, se nos puede plantear un problema ulterior: ¿Sigue, hoy, el parlamentario individual participando en las funciones globales de la Cámara o se ha visto sustituido en las mismas por el Grupo Parlamentario?

En la concepción clásica del mandato representativo se excluía toda subordinación del representante. «El sistema representativo clásico confiere a los diputados no la representación de sus electores, sino de la Nación» (4), como indica JEAN CLAUDE MASCLLET en «le rôle du député». Sin embargo, la atenta lectura de los distintos Reglamentos de las Cámaras nos hace plantear este problema. No es ya la simple constatación de que el Grupo, y no el diputado, se haya convertido en el protagonista de la actividad de la Cámara, lo que no sería sino la consecuencia de

(4) MASCLLET, JEAN CLAUDE, «Le rôle du député», *Librairie Generale de Droit et de jurisprudence*, 1979, p. 5.

una evolución determinante de la conversión de los Grupos en el «pivote central» de la actividad parlamentaria, sino el hecho de mayor transcendencia en virtud del cual muchas de las funciones clásicas de los diputados parecen haberse transferido por completo a los Grupos.

Así, y siguiendo el tenor del Reglamento del Congreso de los Diputados, los Grupos Parlamentarios pueden presentar enmiendas a los Proyectos de Ley (art. 110.1) y son los únicos que pueden presentar las que tienen carácter de «totalidad» (art. 110.3). Son ellos, igualmente, quienes, a tenor del artículo 117, presentan, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la fecha de terminación del dictamen de la Comisión sobre el Proyecto de Ley, los votos particulares y enmiendas que pretenden defender en el Pleno (art. 117), y concurren, con los diputados, en la iniciativa de Propositiones de Ley en la Cámara.

En la función de control son, también, los Grupos Parlamentarios quienes, junto con los diputados, pueden presentar interpelaciones al Gobierno (art. 180), así como las Mociones a que aquéllas puedan dar lugar. Pueden presentar Propositiones no de Ley a través de la cual se formulan Propuestas de Resolución a la Cámara (art. 193), etc.

A la vista de ello, y a los efectos de este trabajo, nos basta indicar que los Reglamentos de las Cámaras consagran como funciones de los parlamentarios aquellas que constituyen expresión de su normal participación en las propias del Poder Legislativo; funciones en las que, de otra parte, el parlamentario individual concurre hoy con los Grupos Parlamentarios.

4. ACTO PARLAMENTARIO

En un esfuerzo de precisión, convendría plantearse las consecuencias que pudiera tener el hecho de que, con la finalidad de restringir el concepto constitucional «ejercicio de funciones» como ámbito propio de la inviolabilidad, en diversos Reglamentos de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autóno-

mas, se haya sustituido esta expresión por la de «en actos parlamentarios». En este sentido, fue ya el Reglamento del Senado quien operó esta modificación. Así, su artículo 21 indica:

«Los Senadores gozarán, aun después de haber cesado en su mandato, de inviolabilidad por las *opiniones manifestadas en actos parlamentarios* y por los votos emitidos en el ejercicio de su cargo.»

Dicho concepto es repetido de manera idéntica por el Reglamento del Parlamento de Andalucía, así, como ya los hemos indicado, por las diversas Cámaras Autonómicas. ¿Qué se ha querido definir con la expresión «acto parlamentario»? Si seguimos en este punto la tesis de NICOLÁS PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI (5), por acto parlamentario habría de entenderse «la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizado por el Parlamento, por una de sus Cámaras o por los órganos de éstas en el ejercicio de una potestad constitucional o reglamentaria». Ello nos llevaría a un callejón sin salida en tanto en cuanto las prerrogativas de los parlamentarios son individuales y un diputado jamás podría considerarse órgano de la Cámara (en este sentido es esclarecedor el Auto del Tribunal Constitucional n.º 147/82, de 22 de abril).

La solución del tema pasa por la distinción que realiza el propio PÉREZ-SERRANO (6) entre «acto parlamentario» y la figura afín «acto del parlamentario». «Es decir, la actividad individual del diputado o senador considerado *uti singuli*». El problema, sin embargo, subsiste dada la locución «en» (en actos parlamentarios) que utilizan los Reglamentos de las Cámaras. Podría entenderse que exige que las opiniones protegidas hayan de ser expresadas en reuniones (actos) parlamentarias.

El planteamiento de este problema no es gratuito si tenemos en cuenta que precisamente la S.T.C. 51/85, de 10 de abril, ante-

(5) PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, NICOLÁS, «Hacia una teoría de los actos parlamentarios», *Revista de Derecho Político*, n.º 9, 1981, p. 76.

(6) PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, NICOLÁS, *op. cit.*, p. 71.

riormente mencionada, que delimitó el ámbito del concepto de inviolabilidad, parece vincular las funciones jurídicamente relevantes del parlamento a aquellas que ejercitan en reuniones de las Cámaras, cuando indica «... como confirmación constitucional de esta interpretación, ha de tenerse en cuenta lo dispuesto por el artículo 67.3 de la norma fundamental», de acuerdo con el cual «las reuniones de parlamentarios que se celebren sin convocatoria reglamentaria no vincularán a las Cámaras, y no podrán ejercer sus funciones ni ostentar sus privilegios».

A esto, se unía el hecho que algunos autores han circunscrito la inviolabilidad «respeto a las opiniones y los votos, a las manifestadas y los emitidos en el salón de sesiones a lo largo de los Plenos, en el seno de las Comisiones y en el de los Grupos Parlamentarios y en las reuniones de las Diputaciones Permanentes, de la Mesa de las Cámaras y de la Junta de Portavoces» (7).

De seguir esta tesis, la prerrogativa protegería exclusivamente la «libertad de palabra» del parlamentario, quedando fuera de su ámbito todos los restantes actos que constituyen expresión normal de los instrumentos puestos a su disposición por los Reglamentos de las Cámaras. Así, quedarían al margen las opiniones expresadas en interpelaciones, preguntas, mociones, etc. Lo que daría lugar a resultados completamente contrarios a la finalidad de la institución.

Dicha conclusión iría radicalmente en contra de la construcción doctrinal sobre la inviolabilidad. Lo que se protege no es la libertad de palabra, es la libertad de «opinión». Y la opinión, la expresión de las propias ideas, puede realizarse tanto oralmente como por medio de la escritura. La prerrogativa de la «inviolabilidad» ha supuesto, siempre, la creación de un ámbito de absoluta libertad para la expresión de cualquier opinión en el seno de la Cámara. Por ello, la referencia que hace el Tribunal Constitucional al artículo 67.3 de la Constitución ha de entenderse derivada del hecho de que las opiniones que analizaba la sentencia

(7) PUNSET, RAMÓN, «Inviolabilidad e inmunidad de los parlamentarios de las Comunidades Autónomas», *Revista Cortes Generales*, n.º 3, p. 128.

había tenido un carácter oral, como, por lo demás, ocurre en la mayoría de los supuestos, lo que, evidentemente, puede dar lugar a equívocos como el que analizamos.

La expresión «en actos parlamentarios» ha de entenderse, así, referida a las opiniones manifestadas en el ejercicio de los instrumentos (orales o escritos), previstos por los Reglamentos de las Cámaras para dar cauce al ejercicio de las funciones propias del parlamentario. Es decir, los diputados serían inviolables por opiniones manifestadas en el ejercicio de actos propios de los parlamentarios.

5. LA REPRODUCCIÓN DE UN ACTO PARLAMENTARIO

Determinado el ámbito de la inviolabilidad y los actos propios del parlamentario que merecen dicha protección, el problema ulterior sería, suponiendo que las opiniones del diputado no pudieran considerarse como expresión normal de una función reglamentaria, indagar si la doctrina sentada hoy día por el Tribunal Constitucional prevé la posibilidad de alguna excepción a la regla general, y, efectivamente, la mencionada sentencia contiene la siguiente prevención:

«Con carácter general, esta debe ser la interpretación del ámbito funcional en que se proyecta la garantía de la inviolabilidad. Un entendimiento estricto que, por lo demás, *no impide las necesarias matizaciones*, reconociendo (como se ha hecho alguna vez en la experiencia parlamentaria extranjera) que la prerrogativa puede amparar, también, los actos «exteriores» a la vida de la Cámara, que no sean sino reproducción literal de un acto parlamentario.»

Dicha excepción, efectivamente, ha sido recogida desde siempre, en las construcciones doctrinales españolas y extranjeras en lo que se refiere, fundamentalmente, a la reproducción periodística de los actos. Así, la anteriormente mencionada Junta de autorización para proceder italiana, ha analizado innumerables supuestos de esta naturaleza. Como ejemplo de ello podemos con-

templar un caso presentado a la Cámara, en fecha 17 de diciembre de 1978, por la que se pedía autorización para proceder en juicio contra un diputado por haber difamado en un periódico a determinada persona. La Junta consideró que la solicitud tenía por objeto exclusivamente «la difusión de una pregunta presentada por el mismo parlamentario a los Ministros de Sanidad y Gracia y Justicia», concluyendo que la publicación de un acto parlamentario, como una «pregunta», es absolutamente lícita y no puede dar lugar a ningún tipo de imputación, pues estaría plenamente protegida por el instituto de la inviolabilidad.

Lo anteriormente señalado es predicable tanto en el supuesto de que la reproducción de lo dicho o hecho en la Cámara lo realice el órgano periodístico, como cuando la hubiese realizado el propio diputado. La doctrina no distingue y tampoco lo ha hecho el Tribunal Constitucional.

6. ¿SON ACTOS CUBIERTOS POR LA INVOLABILIDAD LOS QUE SE EJERCITAN EN UNA RUEDA DE PRENSA DE UN GRUPO PARLAMENTARIO?

Nos planteamos esta pregunta toda vez que no ha sido infrecuente, en la práctica judicial, el que las acciones contra los parlamentarios se produzcan como consecuencia de opiniones vertidas en reuniones de tal carácter. No es posible obtener una respuesta adecuada sin analizar el artículo 98.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados, cuyo tenor literal es el siguiente:

...«La Mesa de la Cámara adoptará las medidas adecuadas en cada caso, para facilitar a los medios de comunicación social información sobre las actividades de los distintos órganos del Congreso de los Diputados.»

Idéntica redacción encontramos en el artículo 66.1 del Reglamento del Parlamento de Andalucía. Y aunque, en puridad, los Grupos Parlamentarios no constituyen «órgano» de la Cámara, lo cierto es que el «Estatuto de Gobierno y Régimen Interior del Parlamento de Andalucía», dictado al amparo de las facultades

autonormadoras de la Cámara, y en desarrollo de aquella precisión reglamentaria, establece en su artículo 22 que:

«Corresponden al Gabinete de Prensa las siguientes funciones: C) Canalizar los contactos de los órganos y Grupos Parlamentarios con los medios de comunicación, E) Organizar las ruedas de prensa que se celebren en el Parlamento, de acuerdo con las instrucciones que se señalen a estos efectos.»

El Parlamento de Andalucía está dando, así, expresión a lo que no es más que una necesidad propia del funcionamiento regular de la vida parlamentaria, el contacto con la opinión pública. Como se ha indicado «dado el lugar que ocupa el Parlamento en el entramado constitucional de las instituciones liberales, dado su origen vinculado a un proceso electoral y su función representativa, el Parlamento está directamente ligado al pueblo..., por eso, el debate no solamente se realiza en nombre del pueblo, ya que la decisión se toma por y para él, sino que la relación entre Parlamento y pueblo debe ser directa y explícita, así pues, no puede haber debate o resolución que no llegue finalmente a la opinión pública» (8).

El Parlamento de Andalucía habría querido, así, que la pluralidad de opiniones políticas de los distintos Grupos presentes en la Cámara pudiera ser asumida por la propia Institución, canalizándolas a través de los órganos administrativos internos, para su difusión a la opinión pública por los medios de comunicación. A la calificación como «reunión parlamentaria» de la rueda de prensa realizada por un Grupo no podría constituir obstáculo el hecho de no haber sido convocada por un órgano «político» pues el Gabinete de Prensa, órgano de carácter administrativo, al hacerlo no estaría más que dando expresión al deber de la Mesa de la Cámara establecido en el artículo 66 del Reglamento.

(8) MOLAS, ISIDRE y PITARCH, ISMAEL E., «Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de Gobierno», Tecnos, Madrid, 1987, p. 128.

Por tanto, entendemos que es posible mantener que cuando las ruedas de prensa convocadas por un Grupo Parlamentario lo son a través de los órganos administrativos de la Cámara, las mismas merecen ser consideradas como tales reuniones parlamentarias y las opiniones que en ellos se expresan requieren la protección que ofrece el instituto de la inviolabilidad. En cualquier caso, no podemos pasar por alto que existe toda una corriente doctrinal a la que se refiere ANTONIO TORRES DEL MORAL (9), y de la que son sus principales exponentes autores como G. D. FERRI, MORTATI, TOSI, etc., que considera a los Grupos como auténticos órganos de la Cámara, y, de hecho, desde el punto de vista del Derecho positivo no existe ninguna base jurídica para la exclusión de tal carácter.

Sin embargo, hemos de reconocer que dicha construcción no puede considerarse, actualmente, como la dominante, por la elemental razón de que los Grupos no son «capaces de imputar su actividad a la Cámara, atribuyéndole los efectos jurídicos de aquél» (10). De ahí que, por órganos de la Cámara, se entienda únicamente a los Presidentes, Mesas, las Juntas de Portavoces, las Diputaciones Permanentes, las Comisiones y los Plenos.

Independientemente de ello, y tuviesen o no la naturaleza de órganos, lo cierto es que, hoy día, los Grupos se han convertido en el pivote central de la vida legislativa, constituyendo asociaciones de parlamentarios sin los cuales no podría desarrollarse el funcionamiento regular de las Asambleas. De ahí que entendamos que a sus actos no debe serles aplicable la dicción literal del artículo 67.3 de la Constitución española, a cuyo tenor:

«Las reuniones de parlamentarios que se celebren sin convocatoria reglamentaria no vincularán a las Cámaras y no podrán ejercer sus funciones, ni ostentar sus privilegios.»

(9) TORRES DEL MORAL, ANTONIO, «Los Grupos Parlamentarios», *Revista de Derecho Político*, n.º 9, p. 58 y ss.

(10) PÉREZ-SERRANO JAUREGUI, NICOLAS, *op. cit.*, p. 77.

Y ello porque no se trataría de simples reuniones de diputados individuales al margen de la Asamblea, sino de entidades con «relevancia parlamentaria», cuyo funcionamiento se encuentra consagrado por los Reglamentos.

De otra parte, si admitimos que el dato fundamental para apreciar si un acto merece, o no, la protección de la «inviolabilidad» es el haber contribuido a poner en marcha el proceso de formación de voluntad política de la Cámara, deberíamos llegar a la conclusión de que la gran mayoría de las resoluciones de las Asambleas Legislativas se inician y encuentran su origen en las discusiones y trabajos que se verifican en el seno de los Grupos. Excluir de la inviolabilidad las opiniones que se producen en dichas reuniones sería tanto como dejar al margen lo que constituye, hoy por hoy, la esencia de la vida parlamentaria.

7. PROTECCIÓN DE LA INVOLABILIDAD

Pues bien, establecido que un acto concreto del parlamentario se encuentra protegido por la «inviolabilidad», la cuestión que se nos plantea es la de indagar cuáles fueron los mecanismos de protección del referido instituto. Es de reseñar que, históricamente y como expresión de la desconfianza hacia los poderes ejecutivo y judicial, las Cortes se convertían en Tribunal de Justicia para todas las causas criminales que pudieran intentarse contra los diputados. El mejor ejemplo de dicha afirmación lo podemos encontrar en el artículo 128 de la Constitución de 1812, cuyo tenor literal era el siguiente:

«Los diputados serán inviolables por sus opiniones y en ningún tiempo ni caso, ni por ninguna autoridad, podrán ser reconvenidos por ellos. En las causas criminales, que contra ellos se intentaran, no podrán ser juzgados sino por el Tribunal de Cortes en el modo y forma que se prescriba en el Reglamento de Gobierno Interior de las mismas. Durante las sesiones de las Cortes, y un mes después, los diputados no podrán ser demandados civilmente, ni ejecutados por deudas.»

La garantía para el diputado era absoluta, pues con la creación del Tribunal de Cortes se van a atribuir al Legislativo facultades jurisdiccionales, para las causas criminales que pudieran seguirse contra sus miembros, que van a hacer impensables las posibilidades de persecución extraparlamentarias. La cuestión varía esencialmente con la Constitución de 1837 en que, desaparecido el Tribunal de Cortes, los institutos de la inviolabilidad e inmunidad van a adquirir sus contornos tradicionales. Así, parece conveniente transcribir la redacción dada a los artículos correspondientes de esta Constitución:

Artículo 41:

«Los senadores y los diputados son inviolables por sus opiniones y votos en el ejercicio de sus cargos.»

Artículo 42:

«Los senadores y los diputados no podrán ser procesados ni arrestados durante las sesiones sin permiso del respectivo Cuerpo colegislador, a no ser hallados 'in fraganti', pero, en este caso, y en el de ser procesados o arrestados cuando estuvieran cerradas las Cortes, se deberá dar cuenta lo más pronto posible al respectivo Cuerpo para su conocimiento y resolución.»

Quedan así establecidos los perfiles clásicos de ambos conceptos. Y aunque ambas figuras aparecen nitidamente separadas y reguladas en artículos independientes, la conclusión que podría derivarse —en un examen apresurado del tema— es que la inmunidad viene a configurarse como la garantía de la inviolabilidad. Así, SÁNCHEZ ROMÁN señalaba que «la inmunidad parlamentaria es un corolario de la inviolabilidad, su complemento necesario y una manera de hacerla efectiva».

Lo cierto es, sin embargo, que ambas instituciones son radicalmente distintas. La inviolabilidad se refiere y protege, exclusivamente, las manifestaciones (opiniones) derivadas del «oficio» o estatuto del parlamentario, creándole un ámbito de libertad

funcional exento de todo tipo de responsabilidad. La inmunidad, por el contrario, opera como una condición de procedibilidad a cuyo tenor es imposible, procesalmente, continuar las diligencias incoadas contra un diputado o senador sin haber obtenido antes el «placet» de la Cámara.

De ahí que podamos afirmar con rotundidad que, en su origen, el instituto no estaba directamente encaminado a la protección de la inviolabilidad; lo que se trataba era de evitar que un parlamentario pudiera ser perseguido por razones extrañas al normal funcionamiento de la Administración de Justicia y por motivaciones de tipo político que pudieran afectar al normal desenvolvimiento de las Asambleas.

La inmunidad se orientaba y dirigía a la actividad del parlamentario fuera de palacio. Lo que ocurría es que en el hipotético caso de que el procedimiento pudiera ser dirigido contra hechos derivados de actos propios del parlamentario, la denegación del «supplicatorio» constituía la mejor seguridad de que disponía la Cámara. De ahí, que de manera puramente fáctica, la necesidad de «supplicatorio» se hubiera convertido en el mejor complemento de la inviolabilidad. Pero se trata de institutos completamente distintos.

Para las Cortes Generales, por tanto, el problema de defensa de la inviolabilidad nunca ha existido en cuanto le ha bastado con aplicar las técnicas procesales propias de la inmunidad. El problema cambió sustancialmente con la instauración del régimen autonómico. En efecto, la proliferación de Asambleas Legislativas hizo temer los peligros que se derivarían de la extensión de las «prerrogativas» a todo un conjunto de diputados que serviría para crear una esfera de «impunidad» personal contraria a las más elementales exigencias del principio de igualdad. Lo que motivó que en la totalidad de los Estatutos de Autonomía, si bien se mantenía intacta la «inviolabilidad», se eliminase, en sentido estricto, la prerrogativa de la «inmunidad», que quedó reducida a la concesión de un aforamiento especial y a la imposibilidad de ser detenido salvo en los casos de flagrante delito.

Como ejemplo, cabe transcribir el artículo 26.3, 2.º párrafo, del Estatuto de Autonomía para Andalucía:

«Durante su mandato no podrán ser detenidos ni retenidos por los actos delictivos cometidos en el territorio de Andalucía, sino en caso de flagrante delito, correspondiendo decidir, en todo caso, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. Fuera de dicho territorio, la responsabilidad penal será exigible, en los mismos términos, ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.»

Parece lógico que en un Estado de Derecho consolidado se procuren eliminar residuos históricos, como el de la «inmunidad», que parecen haber perdido hoy su razón de ser. En este sentido, el diputado no debe gozar de ningún «privilegio» con respecto al ciudadano de la calle por hechos ocurridos fuera del Parlamento. La propia independencia de los Tribunales de Justicia será la que le proporcione la necesaria seguridad jurídica. Este razonamiento perfectamente válido para la «inmunidad» adolece de serios defectos en lo que se refiere a la irresponsabilidad por «actos parlamentarios».

Al no ser necesario el suplicatorio, la Cámara puede verse, de hecho, sin posibilidades de proteger los actos que constituyen la razón de ser del principio de autonomía parlamentaria. Pudiera pensarse que lo que se ha querido es, precisamente, que la apreciación de la inviolabilidad corresponda también a los Tribunales de Justicia como expresión del absoluto sometimiento a derecho de todos los ciudadanos, pero eso implicaría no comprender la exacta naturaleza de la institución de la inviolabilidad.

Dicha institución no supone una mera irresponsabilidad por las opiniones y votos desarrollados en las Cámaras. Es algo más, como dice el Tribunal Constitucional; implica una «sustracción al Derecho común conectado a una función». Y ello porque sobre los actos parlamentarios protegidos por la «inviolabilidad», únicamente puede recaer la responsabilidad disciplinaria que pudiere exigir el Presidente de la Asamblea. Así, se ha señalado

en la doctrina italiana que la prerrogativa de la «irresponsabilidad» está establecida en favor de la independencia de la Cámara hacia sujetos externos y, por tanto, el diputado debería quedar sujeto únicamente a la disciplina del Presidente.

En la doctrina española, y como consecuencia, se ha definido la inviolabilidad [JORGE DE ESTEBAN (11)] como «la protección jurídica del parlamentario que impide la persecución contra él de cualquier procedimiento jurídico basado en las opiniones o manifestaciones realizadas en el ejercicio de su función». El mismo autor señala cómo, dado el carácter absoluto de la inviolabilidad, se puede plantear un problema para las garantías de defensa de los ciudadanos.

En su opinión, que es, por otra parte, la dominante, el ciudadano afectado por las expresiones proferidas por un parlamentario no puede dirigirse, en ninguna forma, contra el que le ofende. No le sería posible ejercitar ningún tipo de acción ante los tribunales «no cupiéndole, pues, sino las rectificaciones y explicaciones que pudiera realizar utilizando los medios de comunicación». Verdaderamente resultan algo exageradas estas apreciaciones en tanto en cuanto a ningún ciudadano se le podría impedir el ejercicio de un pretendido derecho ante los Tribunales. Lo que entendemos ha querido decir es que, caso de ejercitarse la acción, el juez no podría siquiera admitirla a trámite frente a otras tesis que piensan que debiera hacerlo para proceder, inmediatamente, a su archivo.

Llegados a este punto, parece conveniente que volvamos a la espléndida casuística que nos ofrece la Junta italiana de autorización para proceder quien, como es natural, ha tenido oportunidad de enfrentarse con el problema. Así, según nos cuenta DI CIOLO (12), en una ocasión que se le solicitaba la autorización para proceder contra un diputado por un hecho cubierto por la «irresponsabilidad» parlamentaria, consideró que no podía si-

(11) DE ESTEBAN, JORGE y LÓPEZ GUERRA, LUIS, *op. cit.*, p. 83.

(12) CIOLO, VITTORIO DI, «Il Diritto Parlamentare nella teoría e nella pratica. Aspetti generali e profile strutturali», Giuffrè Editore, 1980, p. 156 y ss.

quiera plantearse el sometimiento de un diputado a procedimiento penal por un hecho cubierto por el artículo 68.1 de la Constitución.

Como consecuencia de ello, evidentemente, no concedió la autorización pero tampoco la denegaba puesto que no podía decidir sobre la demanda misma al tener por objeto un caso de «insidacabilita» en el sentido del artículo 68.1 de la Constitución; de ahí que, indicaba, el tema no podía ser solucionado más que con un decreto *de archivo* del juez instructor. Es decir, sobre un hecho cubierto por la «inviolabilidad» no cabe siquiera solicitar el suplicatorio. El juez lo que debe hacer es archivar.

La «inviolabilidad» no es en el fondo más que una consecuencia del principio de autonomía parlamentaria. Es decir, como indica LUIS M. DÍEZ PICAZO (13), «aquel conjunto de facultades de que gozan las Asambleas Legislativas para regular y gestionar por sí mismos «L'activite ou l'organization qui rend matériellement possibles les deus tâches fondamentales du Parlement: l'ediction des normes y le contrôle du gouvernement».

De todo ello ha de derivarse que los actos de los parlamentarios realizados en el ejercicio regular de sus funciones únicamente están sujetos a las «atribuciones» de las propias Cámaras y, en concreto, a las facultades organizatorias y disciplinarias que pudiera tener el Presidente. De ahí que FERRUCCIO PERGOLESÍ (14) indique, expresamente, que en caso de conflicto en la interpretación y aplicación del artículo 68 de la Constitución entre la Cámara y los órganos judiciales (ordinarios o especiales), se produzca un *típico conflicto de atribuciones entre los poderes del Estado* que ha de someterse al juicio del Tribunal Constitucional. En el mismo sentido CIOLO (15) señala que la excepción esta-

(13) DÍEZ-PICAZO, LUIS M., «La autonomía administrativa de las Cámaras Parlamentarias», Cuadernos de Studia Albornotiana, 1985, p. 25 (que hace suya la definición de JOURNES).

(14) PERGOLESÍ, FERRUCCIO, «Diritto Costituzionale», Padova, Cedam, 1972, p. 500.

(15) CIOLO, VITTORIO DI, *op. cit.*, p. 161.

blecida por el artículo 68.1 de la Constitución italiana «deroga toda actuación de la función jurisdiccional», indicando, posteriormente, que la actuación de cualquier tribunal le haría incurrir en «defecto de jurisdicción».

Los jueces y tribunales, en consecuencia, en su misión de aplicar e interpretar el Derecho son los primeros que deben proceder a archivar las actuaciones judiciales que afectaren a la inviolabilidad. Pero, ¿qué ocurriría en el supuesto de que no lo hicieran? La única solución debería ser, a tenor de todo lo indicado, el planteamiento del correspondiente conflicto de atribuciones.

8. CONFLICTO DE ATRIBUCIONES

El tratadista GUASP señala los conflictos de atribución en que la jurisdicción civil puede verse envuelta cuando se origina una colisión entre ella y los órganos legislativos o entre ella y los órganos administrativos, y después de indicar que los conflictos entre Administración y Jurisdicción si se hallan previstos en nuestro derecho vigente, establece, expresamente, que los conflictos entre «legislación y jurisdicción» no están, «dada su rareza, expresamente previstos en nuestro derecho positivo; en virtud de la superioridad de la función legislativa sobre las restantes, hay que suponer que una Ley podría resolver cualquier contienda de modo definitivo» (16).

Efectivamente, ni en la Ley de Conflictos Jurisdiccionales de 1948, de 17 de julio, ni en la Orgánica n.º 2/1987, de 18 de mayo, se contiene la menor precisión sobre el tema. Así, el artículo 1.º de la Ley de 1948 indicaba:

«Corresponde al Jefe del Estado decidir las cuestiones de competencia, positivas o negativas, que se susciten entre

(16) GUASP, JAIME, «Derecho Procesal Civil», t. I, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1977.

la Administración y los Jueces o Tribunales ordinarios y especiales, y asimismo, los conflictos de atribuciones que se promuevan entre los diversos Departamentos Ministeriales o los órganos delegados de los mismos.»

Posteriormente, y a lo largo de su articulado, se van examinando los diversos supuestos que se podrían plantear pero, siempre, entre «jurisdicción y administración». Lo mismo ocurre con la Ley Orgánica de 1987, cuyo contenido se desarrolla a lo largo de cuatro capítulos, cuyas rúbricas van a ser las siguientes: «De los conflictos de jurisdicción entre los Juzgados o Tribunales y la Administración»; «De los conflictos de jurisdicción entre los Juzgados o Tribunales y la jurisdicción militar»; «De los conflictos de jurisdicción entre los Juzgados o Tribunales de la jurisdicción militar y la Administración» y «De los conflictos con la jurisdicción contable». No hay, en definitiva, ninguna previsión sobre la posibilidad de contiendas entre el Poder Legislativo y los Jueces o Tribunales.

Por otra parte, la Ley Orgánica del Poder Judicial 6/1985, de 1 de julio, dedica el Título III de su primer libro a «los conflictos de jurisdicción y de los conflictos y cuestiones de competencia». Pues bien, al tratar específicamente de los conflictos de jurisdicción, su artículo 38 señala:

«Los conflictos de jurisdicción entre los Juzgados o Tribunales y la Administración, serán resueltos por un órgano colegiado constituido por el Presidente del Tribunal Supremo, que los presidirá, y por cinco vocales, de los que dos serán Magistrados de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, designado por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial, y los otros tres serán Consejeros Permanentes de Estado, actuando como Secretario el del Gobierno del Tribunal Supremo.»

Es decir, tampoco aquí encontramos previsión alguna al respecto. ¿Será imposible, entonces, pensar en la existencia de un conflicto de atribuciones entre el Parlamento y los Tribunales de Justicia? La cuestión creemos que puede experimentar un

giro importante si tenemos en cuenta la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional que, al tratar «de conflictos constitucionales», en su artículo 59, indica:

«El Tribunal Constitucional entenderá de los conflictos que se susciten sobre las competencias o atribuciones asignadas directamente por la Constitución, los Estatutos de Autonomía o las Leyes Orgánicas u ordinarias dictadas para delimitar los ámbitos propios del Estado y las Comunidades Autónomas y que oponga:

1. Al Estado con una o más Comunidades Autónomas.
2. A dos o más Comunidades Autónomas entre sí.
3. Al Gobierno con el Congreso de los Diputados, el Senado o el Consejo General del Poder Judicial, o a cualquiera de los órganos constitucionales entre sí.»

Dicha disposición lleva a algunos autores (17) a indicar que, en dicha Ley, la representación del Poder Judicial se atribuye al Consejo General del mismo y no al Tribunal Supremo, lo que parece indicar que cualquier conflicto entre alguna de las Cámaras y dicho Tribunal (u otro órgano judicial) como no tiene cabida en la Ley de Conflictos Jurisdiccionales, debería sustanciarse por la vía de los conflictos constitucionales. La cuestión estaría, así, resuelta con respecto a los conflictos que pudieran tener las Cortes, pero el problema sigue siendo distinto respecto a una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma, ¿qué hacer en este caso?

Dado el estado actual de nuestro Derecho positivo, entendemos que el problema carece de solución si prescindimos de la Ley de Conflictos Jurisdiccionales, antes citada. Efectivamente, en su artículo 3.2 se contiene la siguiente previsión: «Podrán plantear conflictos de jurisdicción a los Juzgados y Tribunales: En la Administración autonómica el órgano que señala el corres-

(17) MENÉNDEZ REXACH, ANGEL, «Ley de conflictos jurisdiccionales», Presidencia del Gobierno, Madrid, 1983, p. 52.

pondiente Estatuto de Autonomía. A falta de previsión en el Estatuto... podrán plantear conflictos el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma o cualquiera de sus miembros por conducto del Presidente». Por ello, pudiera pensarse que, en caso de conflicto entre el Parlamento Autonómico y los Tribunales, el mismo cabría ser ejercitado por conducto del Consejo de Gobierno al no distinguirse si las atribuciones son reclamadas para sí o para otro órgano de la Comunidad. Sin embargo, consideramos que ello sería exclusivamente forzado, independientemente de las paradojas políticas que podría suponer.

A la vista de lo anteriormente expuesto y aceptando que una Asamblea Legislativa carece de legitimación expresa, creemos que ello no puede ser obstáculo para que el propio Parlamento pueda utilizar esta vía para la resolución de los conflictos de jurisdicción que pudieran afectarle. Caso contrario, nos encontraríamos ante una situación de auténtica indefensión con respecto no sólo a las prerrogativas parlamentarias sino, también, a la generalidad de las atribuciones propias y exclusivas del Presidente de la Cámara.

De hecho, MENÉNDEZ REXACH parece admitirlo, por lo menos en lo que respecta a las Cortes Generales, cuando indica: «otra posibilidad, más conforme con la naturaleza del mencionado Consejo y con la independencia de los órganos judiciales, consiste en entender que los conflictos constitucionales en que es parte el tan citado Consejo General son sólo los que se refieren a las facultades de gobierno del poder judicial...»; excluyendo a los que se refieren al ejercicio de la función jurisdiccional que debieran resolverse conforme a la legislación de conflictos jurisdiccionales.

El tema es discutible, pero de un gran interés pues de reconocerse la posibilidad de plantear el «conflicto» en caso de desconocimiento de la prerrogativa de la «inviolabilidad», quedaría zanjada, definitivamente, la cuestión relativa a la manera de hacer efectiva la protección de dicho instituto en los supuestos en que no se posea, caso de los Parlamentos Autonómicos, la superior garantía que ofrece la «inmunidad» *stricto sensu*. Sólo la práctica podrá darnos la solución.