

DIPUTADOS Y SENADORES: SU IGUALDAD
ANTE LA LEY

FRANCISCO GRANADOS CALERO

SUMARIO: I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN.—II. EL PRINCIPIO DE INVOLABILIDAD: A) *Su naturaleza jurídica y alcance.*—B) *La L.O. 1/1982, de 5 de mayo.*—III. LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA: A) *Su naturaleza y límites.*—B) *Alcance práctico.* C) *Criterios de Reforma:* 1) *Delitos de opinión.* 2) *Delitos culposos.*—3) *Delitos dolosos:* a) *Relacionados con la función parlamentaria.*—b) *Sin relación con la función parlamentaria.*—IV. LA L.O. 4/1981, DE 1.º DE JUNIO.—V. CONCLUSIONES.

I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

En España, los precedentes constitucionales (1) confirman que desde la primera Constitución de 1812 y superando los vaivenes ideológicos de las cinco posteriores, hasta la vigente de 1978, encontramos recogido con escasas variaciones el principio de inviolabilidad para los Diputados y Senadores —por sus opiniones, o por sus opiniones y votos en el ejercicio de su cargo— y el de inmunidad parlamentaria, que les ponía a resguardo de su procesamiento y arresto, a no ser hallados «in fraganti», sin autorización de la Cámara respectiva.

El desarrollo legislativo de ambos principios ha venido produciéndose a través de normas actualizadas de los respectivos Reglamentos para el funcionamiento del Congreso de los Diputados y del Senado. En los vigentes (2) se aprecian diferencias de fondo entre los de ambas Cámaras Legislativas, cuya explicación hay que buscarla en sus precedentes históricos y, en definitiva, en el origen y extracción social de los componentes de las respectivas Cámaras:

— *R. Congreso* (Capítulo II, Título Primero: De las prerrogativas parlamentarias).

(1) Resumidos por E. RECODER DE CASSO en *Comentarios a la Constitución*, Ed. Civitas, Madrid, 1985, pág. 1087, dirigidos por F. Garrido Falla.

(2) Reglamento del Congreso de los Diputados, de 10 de febrero de 1982 («B.O.C.» de 24-2-1982) y del Senado, de 26 de mayo de 1982 («B.O.C.» del Senado, de 4-6-1982).

Art. 10.—Los Diputados gozarán de inviolabilidad, aun después de haber cesado en su mandato, por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones.

Art. 11.—Durante el período de su mandato los Diputados gozarán asimismo de inmunidad y sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito. No podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización del Congreso.

Art. 12.—El Presidente del Congreso, una vez conocida la detención de un Diputado o cualquiera otra actuación judicial o gubernativa que pudiere obstaculizar el ejercicio de su mandato, adoptará de inmediato cuantas medidas sean necesarias para salvaguardar los derechos y prerrogativas de la Cámara y de sus miembros.

Art. 14.—1. En el plazo de ocho días, contados a partir del acuerdo del Pleno de la Cámara sobre concesión o denegación de la autorización solicitada, el Presidente del Congreso dará traslado del mismo a la Autoridad judicial, advirtiéndole de la obligación de comunicar a la Cámara los Autos y Sentencias que se dicten y afecten personalmente al Diputado.

2. El suplicatorio se entenderá denegado si la Cámara no se hubiese pronunciado en el plazo de sesenta días naturales, computados durante el período de sesiones a partir del día siguiente al del recibo del suplicatorio.

— *R. Senado* (Título II, Capítulo Primero: De las prerrogativas y obligaciones parlamentarias de los Senadores).

Art. 21.—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.

Art. 22.—1. Durante el período de su mandato, los Senadores gozarán de inmunidad y no podrán ser retenidos ni detenidos salvo en caso de flagrante delito. La retención o detención será comunicada inmediatamente a la Presidencia del Senado.

Los Senadores no podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización del Senado, solicitada a través del correspondiente suplicatorio. Esta autorización será también necesaria en los procedimientos que estuvieren instruyéndose contra personas que, hallándose procesadas o inculpadas, accedan al cargo de Senador.

5. El suplicatorio se entenderá denegado si la Cámara no se hubiese pronunciado sobre el mismo en el plazo de sesenta días naturales, computados durante el período de sesiones, a partir del día siguiente al del recibo del suplicatorio.

La calificación de los tradicionales derechos de inviolabilidad e inmunidad como «prerrogativas» y no como privilegios de cada uno de los miembros del Congreso y del Senado, resulta mucho más acertada (3), por cuanto la finalidad de tales prerrogativas no puede ser otra que preservar la libertad funcional de ambas Cámaras, como Cuerpos Legisladores, a través de garantizar la libertad de expresión y desplazamiento de sus componentes. Pero ni su reconocimiento constitucional, ni su posterior desarrollo reglamentario deben comportar impunidad frente a toda clase de delitos, lo que situaría a la normativa legal en abierta vulneración del principio de igualdad ante la ley reconocido a todos los españoles por el artículo 14 de la Constitución.

Definir, por tanto, los límites de tales prerrogativas exige un condicionante básico, cual es precisar con más rigor la frontera entre inmunidad-impunidad; el completo alcance de la inviolabilidad y avanzar por el camino de la plenitud funcional del Parlamento, acercándolo al máximo a la colaboración popular y a la más amplia actividad de contenido político, extendiendo las consecuencias prácticas de la inviolabilidad a las manifestaciones de los miembros del Gobierno, de las Administraciones Públicas y ciudadanos particulares en general, vertidas en comparecencias acordadas por los órga-

(3) Véase, en contra, el parecer de N. PÉREZ SERRANO en su *Tratado de Derecho Político*, Ed. Civitas, Madrid, 1976, quien abiertamente alude a «privilegios parlamentarios», englobando en tal concepto tanto a los derechos subjetivos de los miembros legisladores como a los objetivos que en favor de las Cámaras deriva su análisis jurídico-constitucional.

nos competentes de ambas Cámaras y en el desarrollo de las mismas (4).

En cambio, perviven en los Reglamentos vigentes determinados derechos «ad personam» en favor de los parlamentarios y por extensión a sus más directos familiares, que se ajustan más a la definición conceptual de «privilegio», cuestionando en consecuencia la observancia del artículo 14 de la Constitución. Así, los artículos 9.1 del Congreso de los Diputados y 24.2 del Senado, hacen gravitar sobre sus presupuestos de gastos respectivos el abono de las cotizaciones que los parlamentarios vinieran satisfaciendo con anterioridad a adquirir su condición de tales a los distintos regímenes de la Seguridad Social y a las Mutualidades subsistentes. El artículo 23.1 del Reglamento del Senado establece que los Senadores «tendrán tratamiento de excelencia, *que conservarán con carácter vitalicio...*».

Finalmente, la observancia de las medidas restrictivas de los derechos fundamentales acordadas en aplicación del artículo 55.1 de la Constitución, plantea su aplicación o no, en determinados supuestos, a Diputados y Senadores. Cuestión que dejó sin resolver la L.O. 4/1981, de 1.º de junio, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio, habida cuenta además la previsión contenida en el artículo 116.5 de la Constitución de que el funcionamiento de las Cámaras, «así como el de los demás poderes constitucionales del Estado, no podrán interrumpirse durante la vigencia de estos estados».

II. EL PRINCIPIO DE INVIOLABILIDAD

A) *Su naturaleza jurídica y su alcance*

El profesor ALFONSO FERNÁNDEZ-MIRANDA (5) estima, valorando tanto la inviolabilidad como la inmunidad, que «nos encontramos

(4) Según E. RECODER DE CASSO, *op. citada*, pág. 1091, la inviolabilidad «no cubre más, en el aspecto subjetivo, que a los diputados y a los senadores y no cubre en absoluto a las personas que, no siéndolo, realizan cualquier acto relacionado con la vida parlamentaria. Por ejemplo, no cubre a los ministros no parlamentarios ni, a fortiori, a los firmantes de peticiones dirigidas a las Cámaras y dadas a la publicidad por la prensa...».

(5) *Comentarios a la Constitución española de 1978*, tomo VI, Ed. Rev.

con dos derogaciones del Derecho común, con dos excepciones al principio de igualdad de los ciudadanos ante la ley y ante la Justicia, que han sido consideradas tradicionalmente en muchos ordenamientos como imprescindibles para el correcto funcionamiento de las Asambleas legislativas. Por la primera de estas prerrogativas se garantiza de manera reforzada la libertad de expresión en los Parlamentos; por la segunda, se establece un control político sobre la libertad física y la presencia en las Cámaras de sus miembros».

La modificación del artículo 71 de la C.E., consistente en omitir el voto («o los votos») —en relación con la tradición constitucional española— la juzga correcta porque «el voto es, obviamente, la formulación de una opinión». Si tal conclusión resulta correcta, en cambio hay que convenir en que no toda manifestación, verbal o escrita, por un parlamentario en el ejercicio de sus funciones entraña la formulación de su derecho de votar que es algo mucho más específico y a la vez trascendente para la conformación de la decisión colegiada, susceptible de traducirse en norma interpretativa. Por tal motivo, no cabiendo interpretar en sentido restrictivo el artículo 71 de nuestra Constitución, sería deseable recuperar el doble alcance de la inviolabilidad parlamentaria, introduciendo la pertinente inclusión en favor de los votos emitidos, en una futura reforma del Reglamento.

La propia justificación de la inviolabilidad, que utilizando la expresión del citado profesor FERNÁNDEZ-MIRANDA, «es un principio que recoge la irresponsabilidad de los parlamentarios por las opiniones emitidas en el ejercicio de su función y cuya finalidad es otorgar a los representantes una situación de seguridad, sin la cual se estima que su gestión empañada de suspicacias y celos, resultaría ineficaz», reafirma nuestra convicción de que nos encontramos ante una prerrogativa amparadora de la función parlamentaria «lato sensu». Es decir, no restringida o residenciada en la persona del parlamentario (Diputado o Senador), sino abierta en su posibilidad de aplicación a quien, convocado formalmente para comparecer ante un órgano de alguna de las Cámaras, manifieste en la sesión correspondiente datos, informes y noticias en relación con el motivo de su comparecencia.

de Derecho Privado, Madrid, 1989, pág. 307. Respecto a la distinción que hace entre privilegio y prerrogativas, véanse las págs. 308 a 313.

Bastaría a tal fin considerar la supuesta conducta antijurídica de su obligada presencia activa ante un órgano parlamentario, como amparada en la circunstancia eximente 11.^a del artículo 8 del Código Penal y establecer las circunstancias concretas de la excusa absoluta que asegure el pleno desarrollo funcional de los trabajos parlamentarios. No se trataría de ampliar la frontera de la irresponsabilidad, sino de la libertad de expresión e información de las Cámaras Legislativas, limitada simplemente por lo necesario o conveniente.

Es obvio que, dentro del esquema precedente, se encuentra una sensible diferencia cualitativa respecto del principio de inviolabilidad en atención al sujeto titular del derecho. En el caso de que éste fuera Diputado o Senador, le ampararía, conforme al artículo 71.1 de la Constitución, «por las opiniones manifestadas —convengamos que también por los votos emitidos— en el ejercicio de sus funciones», mientras que si no ostentare tal cualidad representativa de la voluntad popular la protección jurídica quedaría circunscrita al ámbito de sus manifestaciones expuestas ante el órgano parlamentario con ocasión de su obligada comparecencia ante el mismo. No quedarían protegidas, por tanto, aquellas otras que en momentos posteriores y fuera de tal ocasión pudiera efectuar, aun referidas a la misma cuestión, en cuanto constitutivas de tipificación penal.

B) *La L.O. 1/1982, de 5 de mayo, sobre Protección del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.*

La triple posibilidad procedimental asegurada en esta L.O., de tan polémico y cuestionado uso en la práctica diaria de nuestros Tribunales, condicionaba la libertad de expresión de los parlamentarios, quienes, ante el temor de ser condenados al pago de fuertes indemnizaciones a consecuencia de opiniones manifestadas en el ejercicio de su función —dentro o fuera del ámbito de las Cámaras—, podían verse coartados en dicho ejercicio. De ahí la promulgación de la L.O. 3/1985, de 29 de mayo, ampliando la cobertura de la inviolabilidad a los supuestos jurídicamente protegidos en la L.O. 1/1982, en beneficio precisamente de la institución parlamentaria.

Claro es que su futura aplicación a cuantas personas en las que no concurriera su condición de Diputado o Senador, en los términos y con el alcance anteriormente comentado respecto al ámbito penal

de la inviolabilidad, se justificaría por los mismos argumentos ya expuestos.

III. LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA

A) *Su naturaleza y límites*

Justificada históricamente en los albores del parlamentarismo como una defensa institucional frente a los posibles abusos del Ejecutivo y aun del Judicial —supeditado en cierto modo a aquél por la facultad de designación, traslado, remoción y cese de sus miembros— en la actualidad, según expresión del profesor JORGE DE ESTEBAN (6) «se trata de una prerrogativa funcional y no personal», por lo que el interés de hacerla valer se concede a las Cámaras y no al parlamentario. Desde un punto de vista procesal —asegura— «se trata de un presupuesto procesal de carácter impeditivo, de una condición de procedibilidad que impide el arresto, la iniciación de la acción judicial o sancionadora que pueda dar lugar a privación de libertad y el que sea dictado Auto de procesamiento o inculpación».

Habiendo variado esencialmente los presupuestos históricos, a la par que los mecanismos jurídicos-constitucionales aseguran la corrección de hipotéticos abusos en que puedan incurrir los poderes del Estado, incumbe al propio legislativo autolimitar la inmunidad institucional de sus miembros evitando desbordamientos en su aplicación práctica susceptibles de producir la discriminación que tan expresamente prohíbe el artículo 14 de nuestra Constitución.

Los límites han sido marcados con reiteración por el Tribunal Constitucional, al establecer que «para introducir diferencias entre los supuestos de hecho —frente a la igualdad jurídica ante la Ley, a que se refiere el artículo 14— tiene que existir una suficiente justificación de tal naturaleza que aparezca al mismo tiempo como fundada y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados» (7) y, en coincidencia con el Convenio

(6) *El régimen constitucional español*, de J. DE ESTEBAN y L. LÓPEZ GUERRA, Ed. Labor Universitaria, vol. 2, pág. 86.

(7) S.T.C. núm. 49/1982, de 14 de julio.

europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, que toda desigualdad no constituye necesariamente una discriminación, puesto que «la igualdad es sólo violada si la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable, que *debe apreciarse en relación a la finalidad y efectos de la medida considerada*, debiendo darse una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida» (8).

B) *Alcance práctico*

Aunque ambos Reglamentos, del Congreso de los Diputados y del Senado, coinciden sustancialmente en las consecuencias prácticas de la inmunidad, es decir, de una parte, garantía de que el parlamentario no será detenido (salvo en caso de flagrante delito) y, de otra, que no será inculcado ni procesado sin la previa autorización de la Cámara a la que pertenezca, se aprecian diferencias conceptuales que en el terreno del Derecho positivo y de su interpretación jurídica rebasan la categoría del simple matiz.

Así, mientras el Reglamento del Congreso contempla exclusivamente la salvaguarda de la *detención*, el del Senado la extiende al concepto de *retención*, pese a la falta de soporte legislativo de tal figura basada más bien en la operatividad policial «*extra legem*». Sin embargo, ninguno de los Reglamentos prevé la medida del *arresto*, que, fuera de su concepción punitiva en nuestras leyes penales, es susceptible de desvincularse en su momento inicial de un concreto procedimiento o proceso de carácter normado.

Tampoco resultan especialmente claros, ni justificables para un futuro tan inmediato que ya empieza a ser presente, los conceptos de inculpación y procesamiento, con lo que las Cámaras han querido proteger a sus miembros de la consecuencia final posible en todo proceso penal: la condena. Sin embargo, no estando ésta amparada por el principio de inmunidad, puede caber contra cualquier parlamentario en el supuesto del ejercicio conjunto de la acción civil derivada de la penal (artículos 100 y 108 de la L. E. Criminal) y lo

(8) S.T.C. núm. 22/1981, de 2 de julio, F. 4.

mismo cabe suponer respecto de una condena pronunciada en culminación de un juicio de faltas, salvo que —como suele acontecer en la resolución de los suplicatorios, ya sean concedidos o denegados por las Cámaras— el término «inculpación» se tome no en su puro significado procesal, sino en el lato de incriminación o condena, atendiendo así a su resultado final y no sólo cautelar.

Precisamente, refiriéndonos a este último, no se alcanza que, limitada la inmunidad al ámbito estrictamente penal, determinadas medidas derivadas de un Auto de inculpación o procesamiento (por ejemplo, las asegurativas de bienes, fianza de responsabilidades civiles, etc.) queden vedadas para el Juez en su aplicación a los miembros de las Cámaras si éstas deciden, de manera expresa o por silencio, rechazar el suplicatorio para inculpar o procesar.

C) *Criterios de Reforma*

Sin transmutar la esencia de la inmunidad parlamentaria —retraso de la acción represora— para convertirla en inimputabilidad —privilegio personal, en lugar de prerrogativa institucional— resulta deseable abordar concretas reformas de los Reglamentos de ambas Cámaras Legislativas, con el fin de ajustar dicho principio al uso que una práctica de más de diez años ha producido resultados distorsionadores de un solo criterio interpretativo por demás deseable en el futuro.

Dicho criterio habrá de asentarse no en el perjuicio hipotético que para el parlamentario pueda ocasionarle cualquier medida cautelar dictada por la autoridad judicial en un proceso de naturaleza penal, así como la sentencia condenatoria en su caso, sino en la libertad funcional del Parlamento y su defensa. Sin perder de vista que el prestigio de la institución detentadora de la soberanía popular se refuerza de cara a sus representados con un ejercicio justo y ponderado de sus legítimas prerrogativas y se debilita cuando éstas encubren simples proteccionismos individuales en abierta vulneración del principio de igualdad ante la ley.

Un rápido examen de los supuestos amparables por la inmunidad parlamentaria, quizá contribuya a clarificar el sentido y alcance de nuestras finales conclusiones:

1) Delitos de opinión.

Aun dentro de las grandes reservas que es preciso mantener en una sociedad democrática como la española, cuya Constitución reconoce y protege la libre difusión y expresión de pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción (artículo 20.1-a), el propio desarrollo legislativo previsto en el mismo precepto y en particular el vigente Código penal protegen determinados supuestos cuya demostración se pone de manifiesto por cualquiera de tales medios. Tal es el caso del artículo 132 (propalación de noticias o rumores falsos con ánimo de perjuicio a los intereses de España); 147 (injurias por escrito al Jefe del Estado); 150-156 (delitos contra altos órganos del Estado); 164 (delitos contra la forma de Gobierno); 216 bis-a), referido al delito de apología del terrorismo, etc.

Por lo general, y salvo muy particulares circunstancias que pudieran concurrir en la supuesta comisión de alguno de tales delitos por un parlamentario, su inmunidad deberá quedar asegurada durante el período de su mandato. En realidad, en estos casos se trataría más bien de la observancia del principio de inviolabilidad si no fuera porque la tipicidad penal de la conducta y la necesidad de su encausamiento por esta vía comporta la demora o retraso respecto del miembro de la Cámara para preservar el cumplimiento de sus funciones.

2) Delitos culposos.

Dos serían los factores a considerar en cuanto a este tipo de delitos. El primero, la ausencia de dolo o malicia, que rebaja socialmente el sentir colectivo de peligrosidad de determinadas conductas ilícitas, consideradas como tales más en función de sus resultados lesivos o potencialmente dañosos, que en atención a la personalidad de su autor. El segundo factor, derivado de la sustancial rebaja en la escala de las penas aplicables a los delitos cometidos por culpa o negligencia, se traduce en la importancia del objetivo reparador o indemnizatorio de la justicia en beneficio de la víctima o sus beneficiarios.

Ponderando ambos presupuestos, no parece que pudiera resentirse la integridad funcional de las Cámaras por la eventualidad de

inculpación, incluso seguida de condena, de alguno de sus miembros como consecuencia de la comisión de un delito culposo enjuiciado con todas las garantías procesales, incluyendo en éstas la de una obligada segunda instancia. Apurando la posibilidad del caso verdaderamente excepcional en la consideración de este tipo de delitos, si la pena aplicable resultara ser privativa de libertad personal, siempre sería preferible supeditar su cumplimiento a la previa autorización prestada por la correspondiente Cámara, que, caso de denegarse, supondría aplazar su ejecución hasta la finalización del período de su mandato representativo por el parlamentario condenado.

3) Delitos dolosos.

a) *Relacionados con la función parlamentaria.*

Habrían de encajarse en este apartado aquellos hechos que, tipificados delictivamente en las leyes, resultaren supuestamente cometidos por un parlamentario (Diputado o Senador) con ocasión o en el ejercicio de su mandato representativo. Los ejemplos serían fácilmente extraíbles de la realidad: la participación activa en manifestaciones ilegales o no permitidas; el robo o hurto de una bandera depositada para su exhibición en dependencias de uso público; la ocupación de un local, con forzamiento de sus dispositivos de cierre, susceptible de posterior aprovechamiento por una organización social, sindical o política; la resistencia o atentado a un concreto agente de la autoridad; la retención de alguna persona en contra de su voluntad, etc.

En tales casos y demás de análogas circunstancias, parece claro en principio que la participación activa (delictual) del parlamentario se explicaría por su condición de tal, siquiera fuese en un ejercicio abusivo y extra-reglamentario de sus funciones. Claro es que la libre actuación procesal del órgano jurisdiccional competente habrá de depurar la realidad de los hechos y conductas de las personas participantes en los mismos, pero, llegado el momento de dirigir la acción penal contra el parlamentario, resultará obligado solicitar a través del Presidente del Tribunal Supremo, el suplicatorio exigido por el vigente artículo 11 del Reglamento del Congreso y 22 del Senado.

En definitiva, es la justificación que en la práctica se viene

aduciendo para denegar en gran número porcentual de peticiones el suplicatorio interesado, si bien haya de reconocerse que no se ha logrado unificar los argumentos jurídico-constitucionales para consolidar en ideas básicas concretas la fundamentación del rechazo. Ello no equivale, sin embargo, a concluir que se esté haciendo un uso abusivo de la inmunidad parlamentaria. Por el contrario, ésta viene amparando conductas que, si bien pueden ofrecer una tipicidad punitiva, el protagonismo de sus autores arranca de su condición de Diputados o Senadores; de un probable exceso en sus funciones y de un impulso o excitación para su comisión que procede de su base social o electoral que a veces demanda este tipo de actuaciones para reafirmar principios ideológicos o actitudes testimoniales amplificadas por un factor publicitario de indudable alcance.

b) *Sin relación con la función parlamentaria.*

Respecto a este último y genérico tipo de delitos, la condición de parlamentario resulta ser un mero accidente de naturaleza personal, sin vinculación necesaria para su comisión distinta a la concurrencia de alguna circunstancia de agravación (por ejemplo, abuso de confianza, dolo específico, etc.), la producción de delitos conexos o el llamado «delito masa». Es decir, se usaría la condición de parlamentario en forma premeditada o con dolo genérico para facilitar la consumación del delito, buscando de paso la mayor dificultad de la actuación investigadora y de encausamiento, así como su dilación, en base a la prerrogativa parlamentaria de la inmunidad.

De ahí que tal prerrogativa deba ajustarse en su uso y reconocimiento o denegación en su caso, de modo que no se desvirtúe su auténtica naturaleza.

Una solución acorde con tales postulados sería la propuesta con anterioridad para el caso de los delitos culposos. Es decir, aplazar el curso del suplicatorio a las consecuencias prácticas de dos supuestos jurídico-procesales reservados a la iniciativa del Juez o Tribunal: 1) Auto de arresto o prisión preventiva (provisional) durante la sustanciación de la causa; 2) Cumplimiento de la sentencia firme condenatoria a la pérdida de libertad.

En ambos supuestos, sería requisito previo para su efectividad la concesión del correspondiente suplicatorio por la Cámara de la

que fuere miembro el procesado o condenado y, si aquél resultare denegado, quedaría en suspenso la ejecución material de la medida hasta que se produzca el cese del mandato representativo del parlamentario.

Al quedar libre de trabas la capacidad instructora del órgano jurisdiccional, permitiría la conclusión de la causa y su enjuiciamiento completo. Incluso sería posible ejecutar aquellos pronunciamientos de la sentencia condenatoria referidos a otros aspectos distintos a la pérdida de libertad, tales como las obligaciones de hacer las indemnizatorias o restitutorias, etc., lo que redundaría en beneficio de las víctimas del delito y quedaría protegida la actividad funcional de las Cámaras Legislativas. Ni que decir tiene que, de paso, se estaría contribuyendo al reforzamiento del principio constitucional de la división de Poderes y su independencia (Legislativo y Judicial, en este caso) y enraizando las prerrogativas parlamentarias en el aprecio social a través de su comprensión.

IV. LA L.O. 4/1981, DE 1.º DE JUNIO, REGULADORA DE LOS ESTADOS DE ALARMA, EXCEPCIÓN Y SITIO

El desarrollo legislativo del artículo 116 de la Constitución, plasmado en la precitada Ley Orgánica, limita con el indispensable rigor las causas motivadoras de cualquiera de las situaciones anormales en la vida ciudadana; su ámbito y duración; los requisitos formales y sus garantías. Ello no obstante la previsión de los derechos fundamentales aludidos en el artículo 55.1 como susceptibles de suspensión cuando se acuerde la declaración de los estados de excepción o de sitio, no contiene salvedad alguna que «prima facie» exima de su aplicación y observancia a Diputados y Senadores en cuanto ciudadanos. Naturalmente preceptúa el artículo 1.4 de la L.O., en concordancia con el 116.5 de la Constitución, que la declaración de alguno de dichos estados no interrumpe el normal funcionamiento de los poderes constitucionales del Estado.

Ahora bien, si «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*» (art. 67.3 de la C.E.), cabe la duda racional de, si llegado el momento de

vigencia de dichos estados excepcionales, un miembro cualquiera de ambas Cámaras debería soportar la pérdida de inviolabilidad de su domicilio y de sus comunicaciones (artículos 17 y 18 de la L.O.) incluidas las postales, telegráficas y telefónicas; la libertad de circular personalmente en las horas y lugares predeterminados (artículo 20); su derecho a la expresión y comunicación oral o audiovisual (artículo 21) y a portar armas para su propia defensa (artículo 25) o, en fin, asistir a reuniones y manifestaciones (artículo 22).

En principio, resulta evidente que si el Congreso de los Diputados debate y en su caso aprueba las medidas que han de regir durante los estados de excepción y sitio, con posibilidad legal plena de limitar el alcance de las mismas, también tiene capacidad o legitimación para modular los supuestos de su aplicación a los miembros de ambas Cámaras. Sin embargo, no nos parece ésta la solución más ortodoxa ni conveniente en términos políticos por cuanto el rigor de medidas excepcionales y limitativas de derechos fundamentales no debería acompañarse de la salvaguarda de su libre ejercicio por el conjunto de los parlamentarios.

El vacío legislativo debiera cubrirse a través de la previsión recogida en los respectivos Reglamentos de las Cámaras, si se quiere precisando aquellos concretos derechos cuya suspensión temporal queda amparada por el artículo 55.1 de la C.E. y supeditando la garantía de su libre ejercicio a la vinculación con la función parlamentaria. Para el aseguramiento del uso no interrumpido de tales derechos fundamentales y la ponderación de su nexo con la condición de miembros del Legislativo, resultaría perturbador el pronunciamiento del Pleno de cada Cámara y, desde luego, preferible atribuir la competencia a sus respectivos Presidentes o a las Mesas en su caso, por ser éstos, órganos dotados de mayor agilidad.

En consecuencia con lo expuesto hasta ahora, parece procedente su resumen mediante la extracción de las siguientes

V. CONCLUSIONES

1.^a) El principio de igualdad jurídica ante la ley, previsto en el artículo 14 de nuestra Constitución, es compatible con la pervi-

vencia de concretas excepciones significadas por «prerrogativas parlamentarias» tendentes a asegurar la función plena y la independencia de las Cámaras Legislativas a través de la garantía de su aplicación a cada miembro de ellas.

2.^a) Junto a esas prerrogativas conviven en los Reglamentos vigentes de las Cámaras determinadas adherencias, que por su naturaleza podrían calificarse como privilegios, cuya desaparición contribuiría sin duda a reafirmar el perfil de las auténticas prerrogativas.

3.^a) La inviolabilidad parlamentaria debe ampliarse de forma expresa a los votos emitidos por los parlamentarios y no sólo a sus manifestaciones u opiniones durante el período de su mandato. Respecto a estas últimas podría considerarse la conveniencia de extender la prerrogativa a los miembros del Gobierno no parlamentarios, autoridades y particulares en general, cuando se produzcan con ocasión de su comparecencia ante algún órgano de las Cámaras y guarden relación con el objeto o asunto para el que hubieren sido citados.

Análogo tratamiento e inocuidad de consecuencias jurídicas, tanto para parlamentarios como quienes no gozaran de tal condición, debiera contener la L.O. 1/1982, de 5 de mayo, sobre protección del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y la propia imagen, en beneficio de una mejor función de las Cámaras legislativas.

4.^a) La obligada precisión del principio de inmunidad parlamentaria, para concordarla con el criterio mantenido por la jurisprudencia del T.C., comporta la necesidad de modificar los preceptos reglamentarios por que se rigen ambas Cámaras destacando el fin primordial de garantizar la libertad institucional y funcional plena de su actividad.

A tal fin podrían valorarse las consecuencias que cualquier medida cautelar adoptada en un determinado proceso penal derive en limitación de sus derechos como parlamentario, especialmente su arresto y condena, así como diferenciar la naturaleza de los delitos objeto de persecución atendiendo a su motivación culposa o dolosa y, dentro de ésta, el factor de conexión con la función representativa, aun interpretando ésta de manera abierta y generosa.

5.^a) En cuanto a la aplicación de la L.O. 4/1981, de 1.º de junio, a los miembros de las Cámaras Legislativas, sus Reglamentos deben contener el desarrollo de los preceptos amparadores del libre ejercicio de aquellos derechos indispensables para el cumplimiento de su función representativa, que justificaría una excepcional aplicación de dicha ley Orgánica encajable dentro de los límites constitucionalmente permisibles dentro del principio de igualdad jurídica de todos los ciudadanos.