

DEL INTENTO DE AMPLIAR EL AMBITO MATERIAL DE LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA A DETERMINADOS PROCEDIMIENTOS CIVILES

ALFONSO FERNANDEZ-MIRANDA Y CAMPOAMOR

SUMARIO: 1. Antecedentes políticos de la proposición de Ley.-2. La ausencia de justificación.-3. La dudosa constitucionalidad.

En el *Boletín Oficial del Congreso de los Diputados* de fecha 11 de septiembre de 1984 ha sido publicada una proposición de Ley de «Modificación de la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, sobre protección del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen», Ley orgánica promulgada en su día para garantizar los derechos reconocidos en el artículo 18 de la Constitución.

La proposición de Ley ha sido presentada conjuntamente por la totalidad de los grupos parlamentarios constituidos en el Congreso de los Diputados y consta de un preámbulo y dos artículos en los que, entre otras cuestiones irrelevantes para este comentario, se procede a extender el ámbito material de la inmunidad parlamentaria mediante la exigencia de suplicatorio para iniciar cualquier proceso civil en aplicación de la mencionada Ley Orgánica.

Tal pretensión se nos antoja de justificación más que discutible y de muy dudosa constitucionalidad. Acaso resulte oportuno abordar el problema en estas líneas desde un doble plano: la eventual falta de justificación y la dudosa conformidad al Ordenamiento positivo vigente. Obvio es decir que ambos planteamientos, separados a efectos analíticos, están en íntima interdependencia.

1. ANTECEDENTES POLÍTICOS DE LA PROPOSICIÓN DE LEY

Los antecedentes relevantes que, a nuestro juicio, explican la proposición de Ley son los siguientes:

- La Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, viene a garantizar los derechos reconocidos en el artículo 18 de la Constitución mediante una regulación llamada a subsanar las lagunas derivadas de la insuficiencia de las garantías penales, estimando que hay injerencias ilegítimas que lesionan los derechos reconocidos en dicho artículo constitucional y que, sin reunir necesariamente los elementos que postulan su tipificación como delictivos, han de dar lugar a responsabilidad civil en defensa del honor, propia imagen e intimidad personal y familiar, y en atención a los daños morales y materiales que ocasionan.

Abre la Ley, pues, una vía civil de exigencia de responsabilidad, potencialmente independiente de la vía penal, que, naturalmente, no lleva aparejadas «penas» en el sentido riguroso del término y mucho menos penas de privación de libertad, sino básicamente una responsabilidad patrimonial por los daños causados. Por consiguiente, son los jueces y tribunales civiles los competentes para conocer de las demandas que se interpongan.

- Durante el verano del presente año 1984 los medios de comunicación se hicieron eco de forma destacada de una sentencia dictada en procedimiento civil sustanciado en base a la citada Ley Orgánica en la que se imponía al demandado una fortísima indemnización por los daños ocasionados al honor e imagen del demandante por una noticia radiofónica.
- Paralelamente se hacía pública la interposición de una demanda civil contra un miembro del Congreso de los Diputados, al amparo del mismo texto legal, por presuntas extralimitaciones en el ejercicio de la libertad de expresión.
- Por último, con ocasión de los hechos reseñados, se cuestionó en diversos medios de comunicación el rigor técnico de la Ley 1/1982, de 5 de mayo, a la que, entre otras cosas, se reprochaba el exceso de discrecionalidad del juez en la evaluación económica del daño moral causado, la propia dificultad y aun imposibilidad de traducir tal daño a términos económicos e incluso los peligros que de todo ello pudieran derivarse para la libertad de expresión y el derecho a la información.
- Al parecer, la respuesta de la mesa del Congreso de los Diputados a estos recelos, anunciada a la Prensa tras la reunión mantenida en El

Paular el pasado verano, fue la promoción de una proposición de Ley apoyada por la totalidad de los grupos parlamentarios y que ya ha sido publicada en el *Boletín del Congreso* en la fecha anteriormente reseñada.

A nuestro juicio, el planteamiento político que subyace a la formulación legal puede sintetizarse en los siguientes términos: ¿no abre la Ley 1/1982 una peligrosa vía capaz de coaccionar a los parlamentarios limitando su libertad de expresión, dificultando el ejercicio de sus funciones y, por tanto, la libre formación de la voluntad popular? La posibilidad de fuertes indemnizaciones económicas, agravada por la labilidad de los conceptos jurídicos indeterminados de «honor», «imagen» e «intimidad» ¿no abren perspectivas de manipulación y de eventuales abusos del poder judicial que aconsejen un control político previo mediante el trámite procesal del suplicatorio? En definitiva, el temor a la persecución, a una indemnización que aniquile el patrimonio del parlamentario, ¿no será un factor de sometimiento a partir del cual la prudencia y el debido respeto a la dignidad ajena acaben convirtiéndose en recelo y cortedad incompatibles con la función parlamentaria?

Este es, en su esencia, el planteamiento que se desprende del preámbulo de la proposición y que, por razones de claridad expositiva, parece conveniente transcribir:

«El artículo 71 de la Constitución garantiza la inviolabilidad de los diputados y senadores por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones, garantía que recogen también los reglamentos vigentes del Congreso de los Diputados (art. 10) y del Senado (art. 21). Tal garantía puede resultar afectada por lo dispuesto en la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, sobre protección del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, cuando los diputados o senadores expresan opiniones que están estrechamente conectadas con sus funciones parlamentarias, pero no se producen dentro de las sedes de las Cámaras. Al amparo de esta Ley, los parlamentarios pueden verse constantemente amenazados por la incoación de procesos civiles. Es preciso, pues, solucionar este problema mediante una Ley que, por un lado, respete el principio de igualdad entre todos los ciudadanos garantizado por la Constitución, así como su derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen, pero, al mismo tiempo, evite que una aplicación desmesurada de la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, coarte la libertad de expresión política de diputados y senadores.»

2. LA AUSENCIA DE JUSTIFICACIÓN

Un correcto enfoque del problema nos obliga a plantear sucintamente el origen histórico, la naturaleza jurídica y el fundamento de la prerrogativa de inmunidad parlamentaria (1).

La referencia al origen histórico nos puede servir para centrar el ámbito material –estrictamente penal– con el que nace la institución, lo que, a su vez, iluminará su fundamento y objeto.

Razones de espacio obligan a una apretada síntesis:

1. No existe posibilidad de trazar una línea directa entre los privilegios medievales citados por la doctrina española del siglo XIX como precedentes y la inmunidad de los Parlamentos modernos. La inmunidad de los Parlamentos liberales supone una garantía *erga omnes* que establece un control absoluto del Parlamento sobre la *libertad física* de sus miembros y que cumple la función de salvaguardar la independencia de las Cámaras legislativas frente a todos los demás poderes del Estado.

Los precedentes medievales, tanto castellanos como aragoneses, catalanes o navarros, son instituciones que responden a supuestos inasimilables a la inmunidad moderna: son concedidos graciosamente por el Rey, tienen por objeto la seguridad patrimonial en un viaje obligatorio, difícil y oneroso y no la libertad física de los representantes ni la autonomía funcional del Parlamento. Como consecuencia de ello tienen un alcance *meramente civil*, están excluidas las causas penales y nunca pueden ser esgrimidos frente a los intereses del Rey.

2. Los precedentes medievales ingleses, que darán lugar a la *freedom from arrest or molestation* son, a nuestro juicio, tan irrelevantes como los españoles. Su identidad, incluso en su formulación, con éstos es más que notable y ambos responden a la misma idea de protección patrimonial de los asistentes a la Curia Regis, teniendo también un alcance estrictamente civil: *Transgressionis, debiti, computi, conventioni, aut alterius contractus cuiuscumque* (2). De aquí que el ámbito temporal del privilegio fuera *eundo, morando et redeundo*.

(1) Puede verse un amplio desarrollo de estos temas, con abundantes referencias bibliográficas, en nuestras obras: «La inmunidad parlamentaria en la actualidad», *Rev. Est. Pol.*, 1977. «La inmunidad parlamentaria en la práctica de la Segunda República y de las Cortes Orgánicas», *Revista de Opinión Pública*, 1978. «Comentario sistemático al artículo 71 de la Constitución», en *Comentarios a las leyes políticas*, Edersa, tomo VI, y «Origen histórico de la inviolabilidad y la inmunidad parlamentarias». (De inmediata publicación en esta Revista.)

(2) Cfr. John HATSELL: *Precedents of proceedings in the House of Commons under separate titles, with observations*. Londres, 1976. Reimpresión de Irish University Press. Shannon, 1971, volumen 1, p. 65.

3. La inmunidad moderna surge en Francia con la pretensión de impedir la privación de libertad de los miembros de la Asamblea Nacional y, por tanto, con un alcance fundamentalmente criminal y completamente ajeno al del privilegio medieval civil. El Decreto de la Asamblea Nacional de 26 de junio de 1790 es de sobrada elocuencia respecto al objeto que se persigue: «La Asamblea Nacional, reservándose el estatuir detalladamente sobre los medios constitucionales de asegurar la independencia y la libertad de los miembros del Cuerpo legislativo, declara que, hasta el establecimiento de la Ley sobre los Jurados en Materia Criminal, los diputados de la Asamblea Nacional pueden, en el caso de flagrante delito, ser detenidos conforme a las ordenanzas. Que se puede, incluso, exceptuados los casos indicados por el Decreto de 23 de junio (3), recibir declaraciones, hacer informaciones contra ellos, pero no pueden ser procesados por ningún juez antes que el Cuerpo legislativo, a la vista de las piezas de convicción, haya decidido que hay lugar a la acusación.»
4. La recepción en España de las prerrogativas parlamentarias se producirá en el Decreto de 24 de septiembre de 1810, dictado por las Cortes Generales y Extraordinarias reunidas en la isla de León. Será una recepción confusa fruto de la amalgama de influencias contradictorias como los privilegios medievales castellanos (obsesivamente perseguidos por los constituyentes), la *freedom from arrest or molestation* británica, las competencias jurisdiccionales del Parlamento inglés y los precedentes franceses. Basta leer los diarios de sesiones para comprender la confusión y escasa soldadura con la que se mueven en el tema la mayoría de los diputados doceañistas.

A partir de la Constitución de 1837 las vacilaciones quedan superadas y consolidada la influencia francesa. La formulación constitucional de la inmunidad permanecerá desde entonces prácticamente inalterada hasta desembocar en el artículo 71 de la vigente Constitución.

El segundo punto al que interesa referirse es al fundamento y a la naturaleza jurídica de las prerrogativas parlamentarias.

Tanto la inviolabilidad como la inmunidad encuentran su fundamento en un objetivo común: la libertad e independencia de la institución parlamentaria. Pero los peligros potenciales que ambas tratan de conjurar son bien distintos.

Con la inviolabilidad se pretende tutelar una absoluta libertad en la

(3) Se refiere al Decreto sobre inviolabilidad (*irresponsabilité*).

formación de la voluntad del Parlamento previniendo que el temor a represalias o a eventuales responsabilidades jurídicas coarten la libertad de expresión. En la colisión de bienes jurídicos —de un lado, los principios de igualdad y responsabilidad y, de otro, la libre formación de la voluntad del Estado— el Ordenamiento jurídico hace prevalecer éste por una superior estimación atendiendo a las necesidades del interés público y del régimen representativo. Pero ello, a su vez, determina el ámbito material de la institución: no se trata de proteger un ámbito especial de libertad para los parlamentarios en cuanto individuos, sino para el Parlamento en cuanto órgano fundamental del Estado representativo. Por ello, la prerrogativa se configura con una naturaleza «personal-funcional», amparando tan sólo las actuaciones de los parlamentarios reglamentariamente destinadas a la lícita formación de la voluntad del Parlamento.

Por lo antedicho resulta completamente inadecuada la argumentación del citado preámbulo de la proposición de Ley, tanto cuando refiere el ámbito material de la inviolabilidad a las opiniones expresadas «dentro de las Sedes de las Cámaras», como cuando propone una consideración paralela, poniéndolas en pie de igualdad, entre estas opiniones y las que se emitan particularmente por los representantes con independencia de su estricta contribución a la formación de la voluntad del Parlamento.

De un lado, no es el criterio *físico* de la «sede parlamentaria» lo que determina el ámbito de la inviolabilidad, sino el criterio *jurídico* de que las opiniones sean emitidas en el proceso de formación de la voluntad de la Cámara, ya sean éstas vertidas en sede parlamentaria o no.

De otro, es preciso distinguir con rigor entre las manifestaciones *particulares* (aun cuando éstas puedan estar conectadas de alguna manera con el interés público) de aquellas otras que constituyen pieza del proceso jurídico de formación de la voluntad del Estado. Sin duda, puede aducirse que el parlamentario cumple otras funciones en la vida política como las de información a sus representados, de canalización de la opinión pública, etc., que forman parte esencial del proceso político de un régimen democrático. Pero es menester eludir un peligroso equívoco: no es su función política en relación a la Sociedad lo que la inviolabilidad protege, sino su función jurídica en relación al Estado. *En aquella no hay motivo alguno que distinga al parlamentario de los representantes minoritarios que, aunque no hayan accedido a las Cámaras, aspiran a ello.* En la dialéctica con la sociedad, la propia esencia de un sistema pluralista exige el mismo trato para el representante mayoritario y para el minoritario, la misma capacidad de denuncia y de comunicación pública y los mismos límites para quien ostenta un mandato jurídico-público y para quien aspira a ostentarlo e, incluso, para quien, sin vocación política o sin voluntad representativa, se manifiesta sobre

las personas o las instituciones. Si el argumento que fundamenta la inviolabilidad deja de ser el interés en la libre formación de la voluntad del Estado para convertirse en la protección a quienes por su posición política y por su representatividad social están sujetos a la ira o a la venganza, habría que ampliar el ámbito personal de la inviolabilidad hasta extremos que no precisan comentario.

Por lo que se refiere a la inmunidad, lo que pretende es esa misma formación libre de la voluntad de la Cámara, mas no a través de la tutela directa a una ilimitada e irresponsable libertad de expresión, sino garantizando que su composición no pueda ser manipulada con persecuciones arbitrarias que impidan a sus miembros el ejercicio de sus funciones. Por consiguiente, la inmunidad no puede ser entendida como una parcial extensión de la inviolabilidad –de naturaleza no sustantiva, sino procesal– a las actuaciones de los parlamentarios ajenas a su estricta función jurídica.

En suma, la inmunidad es un complemento de la inviolabilidad. Persigue la libertad del Parlamento, *pero no protegiendo directamente la libertad de expresión de sus miembros, sino su posibilidad de participación como condición previa para la libertad*. Por tanto, no se trata de proteger a la persona del representante de las eventuales venganzas o represalias por sus particulares acciones, *sino de proteger la composición de las Cámaras surgida de la voluntad popular, impidiendo que sea arbitrariamente alterada*.

Frente al privilegio medieval (erróneamente identificado con la inmunidad moderna) que suponía una protección estrictamente civil que amparaba a las personas de los representantes, a sus criados y a sus bienes patrimoniales de los peligros de un viaje obligatorio y gravoso, la inmunidad moderna se configura como instrumento de independencia y aun de soberanía de las Cámaras parlamentarias.

De este planteamiento primario se derivan los perfiles de la institución: su naturaleza de prerrogativa y no de privilegio personal, de suerte que el objeto de la protección es la institución parlamentaria y sólo de forma indirecta, y en la medida en que aquélla lo requiera, las personas de los parlamentarios. De ahí, asimismo, su permanente consideración como irrenunciable y de ahí que la idea clave a la hora de configurar su ámbito material *sea la de privación de libertad*.

En efecto, lo que la inmunidad pretende impedir es que se perturbe la libre formación de la voluntad del Parlamento *al alterar su composición mediante la detención de sus miembros o mediante procedimientos judiciales que puedan culminar en la privación de libertad*. Por ello, la mejor doctrina ha entendido que la inmunidad y la consiguiente necesidad de suplicatorio puede extenderse a otros procedimientos, aunque no sean criminales, siempre que

comporten la imposibilidad física o jurídica de ejercicio del mandato (4), pero no a aquellos que perturban los intereses de sus miembros sin afectar directamente a la institución parlamentaria.

Por lo mismo, en el Derecho francés, la inmunidad (*inviolabilité*) sólo protege al parlamentario durante el período de sesiones, por lo que al finalizar éste, y cuando ya no hay Parlamento que proteger, retornan los representantes a la sujeción del Derecho común con la única formalidad impuesta a las autoridades de mantener al Parlamento informado de los procesos y detenciones para que las asambleas puedan, en su caso, suspender los procesos o levantar los arrestos al reanudarse las sesiones, con lo que queda garantizado el control sobre su asistencia al Parlamento.

Como máxima extensión, la inmunidad protege toda la duración del mandato. Es el caso de la República Federal Alemana, de Austria, Dinamarca, Israel o Italia. Pero, en cualquier caso, se entiende que la acción penal reactiva su curso apenas cese en su oficio el parlamentario.

Nada obsta a la argumentación el que en España, con espíritu de lenidad injustificable, se haya consagrado, primero por la práctica parlamentaria y posteriormente por vía legal, el efecto de sobreseimiento libre sin ulterior progreso para la denegación de los suplicatorios. Es ello una extralimitación sin fundamento alguno y sin parangón en el Derecho comparado, cuya vigencia tras la promulgación de la Constitución resulta más que dudosa en atención a las exigencias de los artículos 14 y 24.

En definitiva, resulta incuestionable que la inmunidad, que supone una grave quiebra del principio de igualdad ante la Ley, sólo puede justificarse (5) como instrumento de independencia del Parlamento garantizando la presencia de sus miembros. Cualquier otra agresión a los parlamentarios, cualquier otro potencial peligro para sus lícitos intereses personales (aun cuando éstos puedan guardar conexión con el interés público) debe solucionarse con técnicas jurídicas menos traumáticas que las que provocan la quiebra del principio de igualdad ante la Ley y del derecho a la tutela judicial recogidos en los artículos 14 y 24 de la Constitución española. Por la vía anunciada y con el argumento de que el parlamentario en sus manifestaciones particulares (no tendentes a la formación de la voluntad de la Cámara, ya que éstas están amparadas por la inviolabilidad y, por tanto, en régimen de absoluta y perpetua irresponsabilidad jurídica) o en sus particulares actividades puede

(4) Cfr. ORLANDO: «Immunità parlamentari ed organi sovranità», en *Diritto Pubblico Generale*, 1954, p. 474. CROSA: «La immunità parlamentari ed il giudizio di interdizione», *Riv. Dir. Priv.*, 1934, p. 34.

(5) Me refiero a justificación teórica porque, como he sostenido en otras ocasiones, el funcionamiento práctico de la institución frustra sistemáticamente sus fines constitucionales, convirtiéndola en un privilegio que, en su actual articulación, resulta de funcionalidad y fundamentación más que discutibles.

verse constreñido por la acción de los poderes públicos o de simples ciudadanos, podría extenderse la exigencia de suplicatorio, con la misma lógica jurídica, a todo procedimiento administrativo sancionador, al despido en el ámbito laboral o al embargo judicial y a la ejecución por deudas..., con lo que habríamos dado un significativo paso hacia la Edad Media. Desaparecida la prisión por deudas y resultando inconstitucional la privación de libertad que no traiga causa de delito, la inmunidad debe circunscribirse a los procedimientos criminales.

Si la regulación contenida en la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, genera inseguridad jurídica o, como dice el preámbulo de la proposición de Ley que comentamos, puede dar lugar «a una aplicación desmesurada», la única vía de abordar el problema sin crear otro mayor es procediendo a su modificación. La idea de «aplicación desmesurada» revela un evidente recelo ante el Poder Judicial en todas sus instancias e incluso ante el Tribunal Constitucional a quien podría acudir en amparo ante una limitación ilícita del derecho a la libertad de expresión. Ello podría llevarnos a plantear el problema genérico de la dialéctica Justicia-Democracia o principio de legalidad-recreación individual de la norma por la jurisprudencia en virtud de su función aplicativa y singularizadora del derecho. Pero, en cualquier caso, no se trata de un problema singular de los parlamentarios, sino general de todos los ciudadanos que no se puede solucionar generando privilegios enmascarados en la huería pretensión de que «por un lado, se respete el principio de igualdad entre todos los ciudadanos garantizado por la Constitución, así como su derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen, pero, al mismo tiempo, evite que una aplicación desmesurada de la Ley... coarte la libertad de expresión política de diputados y senadores». Huería pretensión porque, al cabo, toda prerrogativa comporta una quiebra del principio de igualdad ante la Ley por más que, a diferencia del privilegio personal, encuentre fundamento y justificación en un interés público prevalente.

Y ya desde una perspectiva ético-política, no será ocioso resaltar el repudio que habrá de suscitar en el ciudadano la actitud de un Parlamento que, ante la deficiencia de una Ley, opta, no por rectificarla en beneficio de todos, sino por situar a sus miembros al margen de ella.

3. LA DUDOSA CONSTITUCIONALIDAD

En el artículo primero de la proposición se establece que «en ningún caso podrá iniciarse un proceso civil, en aplicación de esta Ley (Orgánica 1/1982), contra un diputado o senador, sin haber obtenido previa autorización del Congreso de los Diputados o del Senado tramitada por el procedimiento previsto para los suplicatorios». Y en el artículo segundo se dice que «dos

procesos iniciados a la entrada en vigor de la presente Ley se suspenderán para solicitar de la Cámara respectiva la previa autorización a que se refiere el artículo anterior».

Ante todo, y pese a posibles interpretaciones o especulaciones maliciosas, hay que destacar la perfecta ortodoxia del artículo segundo siempre, naturalmente, que se acepte la constitucionalidad del primero.

En efecto, el problema hay que remitirlo al ámbito temporal de la inmunidad parlamentaria. La doctrina es prácticamente unánime en estimar que la Cámara puede disponer la libertad de sus miembros o la paralización de un proceso en cualquier momento cuando aprecie arbitrariedad en la detención o en el procesamiento. Por tanto, la retroactividad es comúnmente admitida.

Es cierto que en el presente caso es la propia norma que da cobertura jurídica al acto de la Cámara, y no éste, la que sigue en el tiempo al procedimiento suspendido, pero si se analiza esto desde la perspectiva del fundamento de la inmunidad la diferencia carece de importancia. Si el fundamento tradicional de la prerrogativa es el control del poder ejecutivo y del poder judicial para impedirles influir en la composición del Parlamento, están plenamente justificadas tanto la retroactividad en el acto singular de suspensión de un arbitrario procesamiento anterior que impide hacer efectiva la voluntad popular, como en la norma que viene a subsanar esta laguna y a habilitar, dándole cobertura jurídica hasta entonces inexistente, dicho acto.

Pero acontece que lo que a nuestro juicio resulta infundado e inconstitucional es el ámbito material que propone el artículo primero, resultando, entonces, irrelevante el ámbito temporal recogido en el artículo segundo.

Procede, pues, analizar esa presunta inconstitucionalidad.

La igualdad, en cuanto valor material, es uno de los que el artículo primero de la Constitución española enuncia como valor superior del ordenamiento jurídico y tiene una de sus manifestaciones en el principio de igualdad ante la Ley que recoge el artículo 14. Por su parte, el artículo 24.1 establece que «todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión».

Naturalmente, todas las normas de la Constitución tienen el mismo rango formal y no hay inconveniente alguno en que la propia Ley Fundamental excepcione del régimen jurídico común a determinadas personas, en defensa de un interés público prevalente, mediante la configuración de prerrogativas personales o funcionales de Derecho público. Esto es, cabalmente, lo que ocurre con las prerrogativas de inviolabilidad e inmunidad parlamentarias recogidas en el artículo 71 de la Constitución. Esto es, asimismo, lo que ocurre cuando el artículo segundo de la proposición de Ley que comentamos

establece que no se apreciará la existencia de intromisión ilegítima «cuando se trate de opiniones manifestadas por diputados o senadores en el ejercicio de sus funciones». Precisión innecesaria y que encuentra cobertura constitucional en el reconocimiento de la inviolabilidad por el artículo 71 (6).

Ahora bien, la interpretación del alcance de tales prerrogativas ha de hacerse, a partir de su tenor literal, atendiendo al fundamento que las justifica, a la finalidad de preservación de un interés constitucional y en congruencia con los valores y principios constitucionales. Las prerrogativas no son privilegios al servicio de intereses privados, sino que tienen un fundamento institucional que trasciende los intereses particulares de sus beneficiarios para servir un interés superior del ordenamiento jurídico. Por tanto, no se trata de que su interpretación deba ser restrictiva, sino estrictamente ajustada a su fundamento constitucional.

El planteamiento, en otros términos, puede formularse así: la quiebra del principio de igualdad y la potencial lesión del derecho a la tutela judicial que la inmunidad parlamentaria implica, sólo pueden admitirse en los términos del artículo 71 de la Constitución y con un alcance que no exceda al interés público protegido.

Por lo que se refiere a la interpretación lógica, el artículo 71.2 de la Constitución establece que «durante el período de su mandato los diputados y senadores gozarán asimismo de inmunidad y sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito. No podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva». Sólo una interpretación inconciliable con el rigor del lenguaje jurídico permitiría identificar el término *procesado* con el de *demandado* o trasladar el término inculcado al ámbito del Derecho civil, lo que, por otra parte, abriría automáticamente la posibilidad de exigencia de suplicatorio para cualquier procedimiento civil, administrativo sancionador o laboral. Tan delirante perspectiva no merece mayor comentario. Digamos, no obstante, que entre las vías jurídicas para coaccionar a un representante de la minoría no tiene mayor peso la que aquí se trata de cegar, por recelo ante el poder judicial, que otros potenciales abusos del Gobierno, por ejemplo, en materia tributaria. No resultaría, a nuestro juicio, más irracional el suplicatorio que aquí se contempla que la necesidad de autorización de la Cámara para una sanción administrativa o una inspección fiscal a un parlamentario de las minorías.

Junto a la interpretación lógica debe aducirse la histórica y los argumentos de Derecho comparado. En ambos casos, y en los Estados en que existe tan discutida institución, la moderna inmunidad parlamentaria (que ha de

(6) Aunque resulta discutible y, probablemente, perturbadora la forma en que aquí se regula la inviolabilidad, por cuanto viene a configurarla como una causa de exclusión de la antijuridicidad y no como una causa de exclusión personal-funcional de la vigencia de la Ley.

insistirse en que no guarda relación alguna con el privilegio civil medieval) ha tenido un ámbito estrictamente penal, o, quizá con mayor rigor, ha estado destinada a controlar las detenciones gubernativas o los procedimientos judiciales que pudiesen culminar en la privación de libertad con la consiguiente imposibilidad de contribuir libremente a la formación de la voluntad del Estado.

Al mismo resultado conduce el análisis de cuantas disposiciones han desarrollado la inmunidad parlamentaria hasta hoy, ya sean las Leyes de Enjuiciamiento Criminal, la Ley de 12 de febrero de 1912 o los sucesivos Reglamentos de las Cámaras.

Consideremos, por último, que el fuero especial que la propia Constitución atribuye a los parlamentarios en el artículo 71.3 se refiere, obviamente, a causas criminales y no civiles, como se desprende de la atribución de la competencia a la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo. La proposición de Ley no puede ir tan allá como para crear un nuevo fuero especial en materia civil, por lo que, sin perjuicio del trámite usual de la autorización para proceder, las demandas serán conocidas por los jueces de primera instancia, lo que no resulta demasiado coherente con el control político que se pretende establecer.

Si el tenor literal del artículo 71 de la Constitución, los precedentes históricos y la regulación en el Derecho comparado no dejan margen alguno a la duda, a los mismos resultados conduce una interpretación sistemática y teleológica.

Si el fundamento de la prerrogativa de inmunidad es la garantía de la independencia del Parlamento estableciendo un control político frente a detenciones o procesamientos que puedan impedir el acceso a la Cámara de Diputados y Senadores, cuantos contenidos no estén expresamente regulados en el artículo 71 de la Constitución y no estén encaminados a dicha finalidad habrán de reputarse inconstitucionales en la medida en que violen algún otro de sus preceptos. Esto ocurre, a nuestro juicio, en dos supuestos:

- En cualquier intento de ampliar la protección más allá de la jurisdicción penal, extendiéndola a causas civiles que, aunque perturben el diálogo del parlamentario con la sociedad o le puedan resultar personalmente gravosas, ni impiden el ejercicio del mandato (una vez desaparecida la prisión por deudas), ni alteran la composición de la Cámara, ni, por tanto, perturban de forma directa la lícita formación de la voluntad del Estado.
- El segundo supuesto, aunque no sea objeto específico de este trabajo, es el que se deriva de la consagración en la legislación de enjuiciamiento criminal y en la Ley de 12 de febrero de 1912 del efecto de

sobreseimiento libre sin ulterior progreso para la denegación de suplicatorios, que equivale en la práctica a una sentencia absolutoria. Efecto que, además de carecer de parangón en el Derecho comparado, va más allá del interés constitucional de mantener la composición de las Cámaras defendiendo la libertad de sus miembros, para convertirse en un exorbitante privilegio que puede provocar en terceros una injustificada indefensión.

En ambos casos se violan los artículos 14 y 24 de la Constitución sin que ni del tenor literal del artículo 71 ni de las exigencias derivadas del fundamento de la prerrogativa o de su finalidad institucional, se derive cobertura constitucional alguna para fundamentar en el interés público la quiebra del principio de igualdad ante la Ley o para generar eventualmente situaciones de indefensión en menoscabo del derecho a la tutela judicial, o para violar el contenido esencial de los derechos reconocidos en el artículo 18 de la Constitución, privándolos, en determinados supuestos, de su necesaria protección.

Obvio es decir que dada la unanimidad de todos los grupos parlamentarios en el contenido de la comentada proposición de Ley, y dada la naturaleza de la materia, parece poco probable que, en su caso, se interpusiese un recurso de inconstitucionalidad en vía directa por quienes están procesalmente legitimados para ello, por lo que el control de constitucionalidad habría de aguardar al acto singular aplicativo de denegación de un suplicatorio, para que, a través del recurso de amparo, la Sala correspondiente del Tribunal Constitucional aplicara lo previsto en el artículo 55.2 de su Ley Orgánica.

