

LOS PRIVILEGIOS DE LOS PROCURADORES Y EL NUEVO REGLAMENTO DE LAS CORTES ESPAÑOLAS

«Lex et Consuetudo Parlamenti ab
omnibus quaerenda, a multis ignorata, a
paucis cognita.»

I. EL NUEVO REGLAMENTO Y SU IMPORTANCIA

La importancia del Derecho parlamentario es reconocida de antiguo como una pieza importante del orden constitucional. Ya Bentham observó que «sin *disciplina* el espíritu público tiene tan escasas oportunidades en una asamblea numerosa, como el valor en el campo de batalla». Barthélemy dice lapidariamente: «A mal Reglamento, mal trabajo; con un buen Reglamento hay posibilidades de tener un buen trabajo.» Y el clásico Pierre, defendiendo la importancia de su especialidad, llega a decir que el Reglamento «tiene, a menudo, más influencia que la misma Constitución en la marcha de los asuntos públicos»; frase nada exagerada, cuando W. Wilson pudo demostrar que el Gobierno congresional se introdujo en los Estados Unidos por el desarrollo interno de los Comités permanentes de las Cámaras, y Poincaré afirmar que una reforma del Reglamento podría evitar el «viaje a Versalles».

El presente trabajo está escrito desde el punto de vista, francamente declarado, de que el problema fundamental de la organización política es el de crear cauces y procedimientos para la transacción de los conflictos sociales y las bases sobre las cuales sea posible pasar unos planes nacionales de acción a la Administración pública. Desde este punto de vista las cuestiones de representación, y en particular las de procedimiento, cobran una importancia muy es-

pecial; a la vez que aparecen vinculadas a las posibilidades del momento, debiendo ser capaces de adaptación a las sucesivas coyunturas de cada particular situación histórica.

Este ha sido el criterio seguido de hecho en la evolución del Reglamento de las Cortes Españolas. Creadas éstas por la Ley de 17 de julio de 1942 (elevada al rango de Ley fundamental por la de 26 de julio de 1947), la Disposición adicional primera establecía que «las Cortes, de acuerdo con el Gobierno, redactarán su Reglamento». Sin embargo, como suele ocurrir en estos casos (1), se juzgó oportuno facilitar los primeros pasos del nuevo Cuerpo, suministrándole de oficio un primer Reglamento provisional (2). Con leves retoques (3), dicho Reglamento provisional ha servido para encauzar el funcionamiento de los primeros cinco períodos legislativos, a lo largo de quince años. Y ahora, al aprobarse el Reglamento que vamos a estudiar, el Presidente de las Cortes pudo decir con razón: «Un Reglamento no es nunca definitivo; el Reglamento es fruto de una experiencia» (4).

De todos modos, es evidente que la experiencia de estas cinco primeras legislaturas era ya suficiente para sugerir cambios en el Reglamento provisional (5) y que el Gobierno recogió con acierto (6)

(1) Así, las Cortes Constituyentes de 1931 recibieron un Reglamento provisional, de un Gobierno igualmente provisional (18 de julio de 1931).

(2) La ley de 5 de enero de 1943, que lo aprobó, decía: «Próxima la reunión de las Cortes, creadas por Ley de 17 de julio de 1942, se hace precisa la publicación de un Reglamento provisional que regule su funcionamiento, *sin perjuicio de las facultades* que a las mismas otorga la primera Disposición adicional de la ley antes citada».

(3) Aprobados en la sesión plenaria del 17 de julio de 1946.

(4) V. el número 579 del B. O. de las Cortes, pág. 12.073.

(5) Elaborado relativamente deprisa, contenía incluso algunas antinomias con la Ley, como el no aparecer desarrollado el artículo 15, y su iniciativa colegiada de las Comisiones en el Título VIII del Reglamento; o en lo relativo a las materias no legislativas, que el artículo 10 de la Ley refiere al Pleno y el artículo 47 del Reglamento a las Comisiones. De todos modos, gran parte de su estructura subsiste en el nuevo Reglamento, que es, ante todo, una reforma del anterior.

(6) El Ministro-Subsecretario de la Presidencia, en su discurso del 15 de julio de 1957 ante el Pleno de las Cortes, dijo: «Me complazco en comunicaros que, atendiendo a los deseos manifestados en diversas ocasiones por diferentes Procuradores, el Gobierno someterá a vuestro estudio y conformidad un nuevo Reglamento de funcionamiento de estas Cortes, con el que,

un deseo ampliamente difundido entre los Procuradores al tomar la iniciativa del cambio. Serios estudios técnicos, entre los que merece destacarse el anteproyecto elaborado por el Instituto de Estudios Políticos, precedieron a la remisión del proyecto a las Cortes (7), las cuales, a su vez, lo discutieron seriamente, emitiendo, tras el laborioso examen de treinta y una enmiendas por una Comisión especial integrada por la Mesa y los Presidentes de todas las Comisiones (8), un dictamen (9) que fué aprobado en la sesión plenaria del 21 de diciembre de 1957 (10).

Este texto, dada la importancia de toda índole de las funciones que competen a las Cortes Españolas, debe ser estudiado detenidamente por nuestros especialistas en Derecho público y parlamentario, colaborando con la ciencia y la técnica del Derecho a su mejor aplicación. Aunque, como luego diremos, son las Cortes mismas las que han de realizar el trabajo principal de construcción e interpretación, procede desde ahora que intentemos todos los juristas cooperar en una tarea que puede ser fecunda para el porvenir de nuestra principal institución representativa.

2. FINALIDADES DEL REGLAMENTO

Jeremías Bentham planteó con bastante exactitud los fines de la Reglamentación parlamentaria: «Afianzar la libertad de todos los miembros, proteger la minoría, disponer en un orden correspondiente las cuestiones que se tratan, presentar una discusión metódica, para llegar, por último, a la fiel expresión de la voluntad general

haciendo las modificaciones precisas en el actualmente en vigor, se consiga hacer más fácil su acción y aún más fácil y fecundo su diálogo con el Gobierno». (B. O. núm. 563, pág. 11.456.)

(7) Publicado en el B. O. de las Cortes núm. 570, del 11 de noviembre de 1947.

(8) Ver el texto de remisión a la misma en el B. O. citado en la nota anterior.

(9) Publicado en el B. O. núm. 576, del 11 de diciembre de 1957.

(10) Ver sus textos taquigráficos en el B. O. de las Cortes núm. 579, de la misma fecha.

Hubo tres votos en contra (pág. 12.027).

y perseverar en sus empresas» (11). Con una terminología más adaptada a nuestras Cortes y a su especial naturaleza representativa, diríamos que el Reglamento tiene por objeto: *Primero*. El establecimiento del estatuto de los Procuradores, desarrollando el principio del artículo 5.º de la Ley en una serie de derechos y privilegios (contenidos principalmente en el Título II).—*Segundo*. Organizar las Cortes, por medio de unas magistraturas y órganos colegiados de gobierno y administración (Títulos III y IV, artículos 21 a 23 y Disposiciones adicionales) y los correspondientes órganos de trabajo especializado (Título V).—*Tercero*. Establecer un procedimiento, con las garantías adecuadas, para las principales funciones de las Cortes; según costumbre, con especial referencia a las funciones legislativa (Títulos VI y VII), financiera (Título VIII) y de control (Títulos X y XII).—*Cuarto*. Determinar las condiciones de publicidad del trabajo de las Cortes (Título XI).—*Quinto*. Garantizar la independencia, y autonomía de las Cortes (artículo 14, número 12, y Disposición adicional número 1).

La bondad del Reglamento consistirá, evidentemente, en su capacidad para la realización de estos fines, facultando a las Cortes para ser, del modo más logrado y eficaz, «el órgano superior de participación del pueblo español en las tareas del Estado». (Artículo 1.º de la Ley de creación).

Esto supuesto, debe señalarse como característica de nuestro Reglamento el supuesto básico de no prever un número mayor de grupos políticos en pugna, sino una representación corporativa de la sociedad española. Por esta razón, no se trata tanto de adjudicar posibilidades equitativas a los diferentes grupos parlamentarios, políticamente organizados, como de permitir a los diversos estamentos representados el hacer oír la voz de sus miembros en los aspectos en que puedan ser afectados por la acción legislativa. No se presume, por lo tanto, la necesidad de un debate político o de principios, sino el ajuste de diversos intereses dentro de una política aceptada por todos.

Esto mismo hace más importante la claridad en la interpretación y el conocimiento general del Reglamento. No sólo los agentes de unos cuantos grupos organizados, sino la totalidad de los Procurado-

(11) JEREMÍAS BENTHAM: *Táctica de las Asambleas legislativas*, Burdeos, 1829, págs. 7-8 (Prólogo).

res deben estudiarlo a fondo, y ésta es la garantía más seria no sólo de que *uti singuli* sacarán el mayor partido de sus posibilidades, sino de que, en cuanto Cuerpo, las Cortes alcanzarán la plenitud de su prestigio y eficacia institucional. Porque en un punto están de acuerdo la mayoría de los autores de todos los países: la bondad del Reglamento no consiste tanto en su calidad intrínseca como en que sea bien conocido y efectivamente aplicado. Esto se opone a cambios frecuentes y violentos y aconseja, por el contrario, una prudente moderación que vaya poco a poco añadiendo nuevos Cuerpos sobre cimientos bien conocidos. Por eso todos los Parlamentos hacen una expresa o tácita reconducción de los Reglamentos predecesores y son mesurados en su revisión de conjunto. Y esto exige, finalmente, estudios y análisis que pongan al alcance de todos las máximas posibilidades de conocimiento e interpretación.

3. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE TIPO FORMAL

El Reglamento de las Cortes Españolas no es de ninguno de los tres tipos previstos en la clásica división de Hatschek. No es, por supuesto, como la «*Lex Parliamenti*» inglesa, una suma de precedentes consuetudinarios más o menos codificada. No es tampoco una Ley constitucional como la que regula el Parlamento sueco. No corresponde tampoco al tipo francés mixto de parcial regulación por vía legal y parte por autorregulación (12). El Reglamento de las Cortes Españolas es un *acuerdo* (13) entre las propias Cortes y el Gobierno: figura que reaparece a menudo, como veremos, en su propio texto (14).

(12) Ya sea que la Ley sólo regule los principios generales, o bien que se reduzca a las relaciones exteriores del Parlamento con otros órganos del Estado.

(13) La Disposición adicional primera de la Ley de creación dice así: «Las Cortes, de acuerdo con el Gobierno, redactarán su Reglamento».

(14) Los datos públicos sobre la confección del Reglamento son los siguientes:

1. El Ministro-Subsecretario de la Presidencia, en su discurso ante el Pleno el día 15 de julio de 1957, habló de *someter a estudio y conformidad* el nuevo Reglamento.

2. En la referencia del Consejo de Ministros, celebrado en el Pazo de Meirás (La Coruña) el 13 de septiembre de 1957, figuró la siguiente refe-

4. NATURALEZA JURÍDICA

Esto aclara bastante el problema, siempre discutido, de la naturaleza jurídica del Reglamento. Laband sostenía su carácter de derecho estatutario. Mohl y Jellinek, el de Ordenanza autorizada por la Constitución (que concede al efecto un poder especial). Para Santi Romano se trataría de una norma dictada en el ejercicio de una soberanía especial. Para Hatschek, el Derecho parlamentario se reduce a una suma de resoluciones (15) de las Cámaras, que no son de por sí normas obligatorias, sino reglas convencionales. Evidentemente, el Reglamento de las Cortes Españolas es una norma

rencia: «Informe sobre el estudio de la reforma del Reglamento de las Cortes».

3. En el B. O. de las Cortes del 11 de noviembre de 1957, núm. 570, en el que se publicó el proyecto, se utilizó una fórmula especial distinta de la normal de remisión de los proyectos a Comisión: «La Comisión... antes de emitir el dictamen que en su oportunidad, y *previo acuerdo con el Gobierno*, según ordenación expresa de la primera de las Disposiciones adicionales de su Ley de creación, ha de ser sometido a la aprobación del Pleno...».

4. En los discursos pronunciados en el Pleno del 21 de diciembre de 1957, en el que aprobó el nuevo Reglamento, se dijo por el Presidente de las Cortes: «No por acuerdo del Gobierno, sino de acuerdo con el Gobierno, que una vez obtenido satisfactoriamente, espera ahora vuestra confirmación antes de la sanción por el Jefe del Estado». (B. O. núm. 579, página 12.022 y siguientes).

5. En el B. O. del Estado que lo publicó (Boletín núm. 324, de 28 de diciembre de 1957, págs. 1.436-1.442) no se incluye la fórmula ordinaria que sigue al preámbulo de las leyes («En su virtud, y de conformidad con la propuesta elaborada por las Cortes Españolas: Dispongo»), sino que se transcribe el texto del Reglamento pura y simplemente, seguido de la fórmula final: «Dada en el Palacio del Pardo a 26 de diciembre de 1957». Parecería, pues, que se trata de una *publicación* más bien que de una *sanción*, y que, logrado el *acuerdo* de principio con el Gobierno, se trata de un texto autónomo de las Cortes; pero, como se indicó, otra era la opinión de la Presidencia.

(15) Punto de vista subrayado por MAGNAN DE BORNIER: *Les résolutions des Chambres*; «Revue de Droit Public», 1925, pág. 495 y ss.

Ver sobre estos problemas, JULIUS HATSCHKE: *Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches*, I, Leipzig, 1925, pág. 33 y ss. y J. A. MARAVÁLL: *Los Reglamentos de las Cámaras Legislativas y el sistema de Comisiones*, Madrid, 1947, pág. 27 y ss.

auténtica, obligatoria para la Cámara en cuanto tal (16) y para cada uno de sus miembros (17). Por otra parte, su rango de Ley formal le da un alcance general sólo limitado por la esfera de aplicación efectiva.

Esto plantea algunos problemas interesantes:

Primero.—La posible nulidad de los actos realizados en contra del Reglamento. En principio, ésta se produce de pleno derecho, de acuerdo con el título preliminar del Código Civil. ¿Quién la podría invocar? Desde luego, nadie después de intervenir el voto del Pleno y la sanción del Jefe del Estado. Hasta dicho momento parece evidente que cualquier Procurador puede pedir al Presidente que haga cumplir el Reglamento, incluso retrotrayendo el procedimiento legislativo a un momento anterior.

Segundo.—La posibilidad de completar el Reglamento llenando sus lagunas por medios distintos al de su modificación formal por el procedimiento previsto en las Disposiciones finales, que es el mismo que para las proposiciones de ley. Esto nos remite al problema de la interpretación, que examinaremos a continuación. Pero el Reglamento atribuye expresamente la facultad de «complementar o suplir sus preceptos, en caso de duda u omisión», al Presidente (artículo 14, núm. 11).

Tercero.—La posibilidad de que, en base al Reglamento, se puedan alegar derechos adquiridos o «iura quaesita». La doctrina lo viene negando (fuera del caso del privilegio de inviolabilidad); a lo sumo, como dice Hatschek, podrían admitirse de carácter moral.

5. LA INTERPRETACIÓN DEL REGLAMENTO

De acuerdo con el Reglamento mismo, corresponde interpretar el Reglamento a la Presidencia (art. 14, núm. 11). Sin embargo, es evidente que la manera de funcionar las Cortes da a esta facultad

(16) ¿Podría la Cámara *suspender* su aplicación? El Reglamento, en su artículo 14, núm. 16, sólo prevé (como facultad de la Presidencia) la reducción o ampliación de los *plazos* señalados.

(17) El artículo 5.º establece los derechos de los Procuradores dentro de los términos del Reglamento (lo que se reitera en sus núms. 1, 2 y 3). Por otra parte, es función de la Presidencia «cumplir y hacer cumplir el Reglamento».

el carácter de suprema más que el de exclusiva. Las Comisiones en su práctica diaria, los acuerdos no impugnados de sus Presidentes, etc., van creando una serie de precedentes que son también una interpretación.

Federico Mohrhoff ha agrupado de modo bastante convincente todos estos fenómenos bajo la rúbrica general de «Jurisprudencia parlamentaria» (18). Un Cuerpo deliberante crea, por diversos procedimientos, una serie de precedentes, de acuerdos formales, de usos y prácticas que van formando un Cuerpo de interpretación que es su propia jurisprudencia. En el caso de nuestro Reglamento, nos encontramos, por ejemplo, con que la inmunidad de los Procuradores, prevista en el artículo 7.º, da lugar a un pronunciamiento de la Comisión Permanente (art. 7.º, núm. 3, y art. 22, núm. 3); es decir, que inevitablemente se va creando una jurisprudencia de esta Comisión en materia de concesión o de negación de suplicatorios, que irá perfilando los límites del privilegio. Análogamente, en materia de exclusión de un Procurador por causa de indignidad, se irá formando una doble jurisprudencia de la Comisión Permanente, en cuanto a sus propuestas, y del Pleno, en cuanto a las resoluciones (artículo 14, núm. 2). Y así sucesivamente (19).

Esta jurisprudencia de las Cortes y de sus distintos órganos tiene evidentemente un carácter nominativo que, por lo demás, hoy sería difícil negar a la jurisprudencia en general. Tiene, por otra parte, un indudable carácter político: una jurisprudencia en materia de

(18) Ver su obra *Giurisprudenza parlamentare. Dottrina e massimario*, Roma, 1950.

(19) Serán particularmente interesantes:

- a) La jurisprudencia de la Comisión Especial para el control de la urgencia de los Decretos-Leyes, creada por el art. 12 de la Ley de Cortes, en relación con el art. 10 núm. 3 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado.
- b) La jurisprudencia de la Comisión Especial a que se refieren el art. 12 de la Ley de creación y el art. 50 del Reglamento.
- c) La jurisprudencia de la Comisión de Presupuestos en relación con la aplicación del art. 59 del Reglamento.
- d) La jurisprudencia de la Comisión Permanente en relación con la admisibilidad de las interpelaciones, de acuerdo con el artículo 75 del Reglamento; y lo mismo en cuanto a las peticiones (art. 81).

Podrían citarse otros casos.

privilegios parlamentarios no es nunca puramente jurídica. Participa, pues, del carácter de las convenciones constitucionales, que con tanta finura ha desarrollado la doctrina inglesa. Por otra parte, es de dos clases, muy bien diferenciadas: 1.^a La que resulta de jueces específicos, que pueden ser únicos (es el caso normal de la interpretación por el Presidente) o colegiados, como en el caso de la Comisión Permanente. 2.^a La que resulta de la actuación de las Cortes en su conjunto, de sus precedentes y sus usos, en la cual el órgano que interpreta coincide con el sujeto pasivo de la jurisprudencia.

La diferenciación es importante. Cuando actúa el Presidente como juez único, predomina el punto de vista arbitral (entre partes en contestación), y el jurídico, con los métodos clásicos de interpretación. En las resoluciones de las Comisiones (20), actuando como juez colectivo, ya propenderá a predominar el criterio mayoritario, inevitablemente influido por puntos de vista políticos.

Finalmente, por lo que se refiere a la jurisprudencia creada por la vía de precedentes, es indudable que, en principio, debe tener un cierto carácter vinculante, pero no de una manera absoluta. Es una jurisprudencia tácita que, de momento, no es objeto de apelación, pero que podría admitirse más adelante, dando lugar a una resolución de carácter formal (21).

El problema de los precedentes cobra, pues, aspectos muy interesantes. ¿Cuándo se puede dar por establecido uno nuevo? No puede haber mucha doctrina general: en primer lugar, como decía Onslow, los precedentes son un elemento de orden; en segundo lugar, han de ser reiterados (22); en tercer lugar, son un instrumento de equidad (23).

(20) Es indispensable que cada Comisión, por la especialidad de su materia—muy distinta es la técnica en la Comisión de Tratados que en la de Presupuestos o en una Comisión legislativa ordinaria—, pueda crear, además de su específica jurisprudencia expresa, sus propios precedentes o prácticas.

(21) En otras Cámaras puede surgir la duda de si se trata de un simple precedente jurisprudencial o de una nueva norma reglamentaria. En el caso de nuestras Cortes, esta duda es imposible por el carácter de ley formal del Reglamento.

(22) «Lo que sólo ha sido hecho por un Parlamento, no puede llamarse costumbre parlamentaria». (PRAYNE.)

(23) «Lo que una Cámara busca en el examen de sus precedentes, es

Por la materia, la jurisprudencia de las Cortes podría ser de las siguientes clases:

1.^ª *Constitucional*.—La interpretación de las leyes fundamentales puede tener mucha importancia sobre textos del tipo del Fuero del Trabajo o el Fuero de los Españoles y, en su día, los Principios del Movimiento Nacional.

2.^ª *Legislativa*.—La interpretación de la ley (24) y, en particular, de la legislación delegada o extraordinaria, puede tener mucha importancia. En materia de Decretos-Leyes en particular, las Cortes deberán construir su propio papel respecto del «dar cuenta» a que está obligado el Gobierno, y muy bien podría proceder a su respecto a una interpretación restrictiva. Caso muy importante es el de la interpretación de las leyes de Bases aprobadas por las Cortes, permitiendo así un control del ejercicio de la autorización legislativa por el Gobierno (25).

3.^ª *Jurisprudencia reglamentaria*.—Esta es la que especialmente nos interesa aquí. Aun cabe distinguir la ordinaria relativa a cuestiones de procedimientos, de la que se estudia en el núm. 4.^º

4.^ª *Jurisprudencia jurisdiccional*.—Relativa principalmente a la aplicación de los privilegios parlamentarios.

Volviendo al problema de la práctica parlamentaria, el Reglamento, con su mismo silencio, le ha confiado todo lo relativo a las trascendentales funciones políticas que han sido confiadas a las Cortes por el artículo 8.^º de la Ley de Sucesión. Por otra parte, será muy interesante la que se vaya creando en torno al Título X, relativo al control de la Administración. En ambos casos, más que a

un medio de proceder sin entuerto para nadie» (EUGENE PIERRE: *De la procedure parlamantaire. Étude sur le mécanisme interieure du Pouvoir Législatif*, París, 1887, pág. 38).

(24) La interpretación de las leyes por las Cámaras (el «référé législatif») tiene precedentes en nuestros parlamentos. Ver la Orden de 12 de noviembre de 1822, dando «solución a varias dudas» sobre interpretación de los artículos 75, 76 y 77 del Decreto Orgánico del Ejército. Las Cortes responden a cada duda con una solución (bien es verdad que se limitan a aprobar una propuesta del Inspector General de Artillería, confirmada por la Junta de Inspectores y el Consejo de Estado). Ver «Colección de los Decretos y Ordenes», vol. X, pág. 26 y ss.

(25) Ver mi trabajo, *La legislación delegada y su control en la Gran Bretaña*; en «Revista de la Universidad de Madrid», vol. III, núm. 11, 1954, págs. 295-323.

cuestiones de Derecho, la práctica se referirá a problemas políticos o de «correttezza costituzionale» (26).

En el valor de la práctica, finalmente, hay lógicas gradaciones de eficacia. El precedente aislado pesa menos que una serie de precedentes reiterados. La práctica con variantes, menos que la práctica constante y uniforme. Lo mismo ocurre, por supuesto, con una jurisprudencia incipiente y, por lo mismo, vacilante, frente a la que va adquiriendo los mismos caracteres de constancia y uniformidad. La costumbre, con valor de fuente, que supone no sólo el uso continuo, sino una cierta «opinio iuris» o conciencia de necesidad, sería un último grado en esta escala, cuya consolidación es la mejor prueba del vigor de una institución (27).

Huelga decir que las costumbres bien establecidas propenderán a escribirse en ulteriores reformas del Reglamento (28). Por otra parte, es evidente que la formación de estas normas complementarias es conveniente y debe dársele la máxima publicidad y seguridad. De aquí la conveniencia de la publicación de todos los acuerdos de cualesquiera órganos de las Cortes capaces de crear jurisprudencia y de que estos acuerdos sean motivados en la medida de lo posible. Esto, por lo demás, estaría muy dentro del espíritu y de la letra del nuevo artículo 79 del Reglamento y de todo el Título XI sobre la publicidad de los trabajos de las Cortes.

Esto supuesto, es evidente que la función ordinaria de interpretación compete, como dijimos, al Presidente, que, como dice el clásico Pierre, es «la disciplina viva de la Cámara» (29). También

(26) Cfr. MOHRHOFF, *op. cit.*, pág. 97 y ss.

(27) Cfr. MOHRHOFF, *idem*, pág. 102.

(28) El precedente sentado por la Mesa al votarse la ley de reforma de las Enseñanzas Técnicas (Sesión plenaria del 15 de julio de 1957; B. O. número 563, pág. 11.479), se ha convertido en un precepto del Reglamento reformado (art. 73, núm. 2).

(29) E. PIERRE: *De la procedure parlementaire*, cit., pág. 140. El propio autor, hablando del Parlamento francés de la III República, dice: «Desde el momento en que se trata de aplicar estos artículos, se reconoce que los autores del Reglamento han tenido la sabiduría de resumirlos en uno solo, que encarga al Presidente de dirigir las deliberaciones» (pág. 99). El art. 26, núm. 2 de nuestro Reglamento declara que los Presidentes de las Comisiones Consultarán al Presidente de las Cortes «las dudas que puedan ocurrir sobre interpretación del Reglamento».

sus acuerdos en esta materia deberían ser publicados y motivados y por las mismas razones.

¿Cabe apelación de la interpretación presidencial?

El Reglamento no la prevé, pero tampoco la excluye. En la línea de la reforma estaría una práctica que fuese dando, en los casos dudosos, una intervención progresivamente más amplia de la Comisión Permanente.

6. LOS PRIVILEGIOS DE LOS PROCURADORES EN EL NUEVO REGLAMENTO

Fundamento básico de la regulación de todo Cuerpo deliberante es el estatuto de sus miembros, que les dé las garantías indispensables para realizar con eficacia e independencia su función.

En las Cortes Españolas, esta materia está regulada casi exclusivamente por el Reglamento, ya que la ley de Creación se limita a una breve e incompleta alusión en su artículo 5.º (30). Por ello el Reglamento Provisional desarrolló la materia en su Título II. «De los Procuradores», y, en particular, en sus artículos 5.º al 9.º El actual ha ampliado más aún la materia, a la que dedica los artículos 6.º al 10 de su Título II. Puede decirse que ésta es una de las materias más importantes y en la que ha habido mayor progreso de la reforma.

Doctrina general de los privilegios de los Cuerpos deliberantes.— Tradicionalmente se viene admitiendo en todos los países que tienen Cuerpos representativos deliberantes la necesidad de otorgarles ciertos privilegios que garanticen la autenticidad de su representación y la independencia de sus deliberaciones.

El clásico T. Erskine May afirma que los «privilegios parlamentarios son la suma de los derechos peculiares disfrutados colectivamente por cada Cámara, en cuanto parte integrante del Parlamento, y por los miembros de cada Cámara, individualmente, sin los cuales no podrían cumplir sus funciones, y que son superiores a los

(30) Relativo a la «libertad de arresto» y que dice así: «Los Procuradores en Cortes no podrán ser detenidos sin previa autorización de su Presidente, salvo el caso de flagrante delito. La detención en este caso será comunicada al Presidente de las Cortes». Este precepto fué desarrollado por el art. 7.º del Reglamento provisional y por el mismo del actual.

poseídos por otros Cuerpos o individuos» (31). Por ello son *privilegios*, y «siendo parte del Derecho del país, son, hasta cierto punto, una excepción del Derecho ordinario» (32). No deben, pues, confundirse con los *poderes* propios de sus funciones; el poder legislativo o financiero no son privilegios, sino facultades de las Cortes; en cambio, sí lo es la prohibición de detener a sus miembros o de procesarlos sin su autorización.

Se infiere de esta doctrina el carácter ancilar de estos privilegios: por su misma naturaleza excepcional, no deben exceder en su aplicación de lo necesario para la realización de las funciones. Por otra parte, frente a otros Cuerpos o individuos son verdaderos derechos subjetivos, de carácter público, y cualquier atentado o violación de los mismos un acto ilegal, que puede llegar a la sanción penal (33).

Estos privilegios pueden ser colectivos o individuales de los miembros.

Entre los colectivos pueden enumerarse los siguientes, expresamente previstos por el Reglamento:

a) AUTONOMÍA (limitada).—Las Cortes, como ya se indicó, aprueban y reforman su Reglamento, de acuerdo con el Gobierno (Disposición adicional primera de la ley y Disposiciones finales 1 y 2 del Reglamento).

b) AUTARQUÍA FINANCIERA.—Las Cortes aprueban (la Comisión Permanente, a propuesta de la de Gobierno Interior) su propio presupuesto, cuyo importe es librado en firme por el Ministerio de Hacienda. Esta dotación es administrada por la Comisión de Gobier-

(31) Citamos la XV edición de 1950, reelaborada por lord CAMPION y T. G. B. COCKS. Ver el cap. 3, «General view of the privilege of Parliament».

(32) *Ops. cit.*, pág. 40.

(33) Ver sobre esto lo que dispone el Código penal en su art. 149 y siguientes (delitos contra las Cortes y sus miembros).

Los ingleses distinguen el «breach of privilege», que es toda acción contraria a algún privilegio específico; y el «contempt», que son los actos contra la dignidad de las Cámaras o de sus miembros. Por otra parte, el Parlamento inglés, que conserva el carácter del Tribunal más alto del país, tiene poder directo para castigar en ambos casos, lo que no ocurre en otros Parlamentos.

Por otra parte, los Comunes reclaman, al comienzo de cada Parlamento, la confirmación de sus antiguos privilegios.

no Interior, que rinde cuentas a la Comisión Permanente (Disposición adicional primera) (34).

c) LIBERTAD DE DEBATE. —Las Cortes son dueñas de sus debates, pudiendo, para mayor garantía de su libertad y comodidad, adoptar restricciones a la publicidad de los mismos (35). A esto se refiere el artículo 77 del Reglamento.

d) INVIOLABILIDAD DE LA SEDE DE LAS CORTES.—A esto se refiere el número 12 del artículo 14, que confía el *orden* en el Palacio de las Cortes a la Presidencia, poniendo a sus órdenes a los Agentes de la Autoridad que presten servicio en el mismo y prohibiendo a cualquier otra fuerza pública su acceso, «más que a expreso requerimiento del Presidente». Esta materia está ampliamente desarrollada por la legislación penal (36).

Como apéndice a los privilegios colectivos de las Cortes, cabe incluir los que afectan a su Presidente, como cabeza y representante (art. 16) de las mismas. De acuerdo con la ley de Enjuiciamiento Criminal, el Presidente de las Cortes está excluido de la obligación de concurrir al llamamiento a prestar declaración en un sumario, pero no de declarar (art. 112, núm. 3). Por otra parte, el artículo 244, número 2, del Código Civil le incluye entre las personas que pueden excusarse de la carga familiar de la tutela.

Con esto enlazamos con el problema de los *privilegios individuales* de los miembros de las Cortes.

A) LA INVIOLABILIDAD.—El privilegio de inviolabilidad o de

(34) Este sistema es mucho más perfecto que el del Reglamento provisional: 1.º, porque, al librarse los créditos en firme, aumenta la independencia administrativa y se puede, eventualmente, crear un fondo de reserva; 2.º, porque desaparece la obligación de rendir cuentas anualmente al Ministerio de Hacienda; 3.º, porque se descarga al Presidente de la doble obligación de «confeccionar el Presupuesto» y de «administrar los fondos», funciones que pasan a dos Comisiones muy adecuadas.

(35) También en el Parlamento inglés la «freedom of debate» incluye la limitación de la publicidad; pudiendo la Cámaras, en todo momento, excluir a los extraños y prohibir la publicación de los debates. Sobre este privilegio, mantenido para casos de emergencia, confróntese MAY, página 52 y ss.

(36) Ver los arts. 149 a 159 del Código Penal vigente.

En cuanto a la perseguibilidad de las ofensas a la institución, la sentencia del T. S. de 19 de febrero de 1883 las distingue correctamente de las que sólo afectan a las personas de sus miembros, por actos ajenos a su función.

plena libertad de palabra, en relación con el desempeño de la función representativa, es uno de los más tradicionales y básicos de todo el sistema. Consiste en la irresponsabilidad por actos relacionados con el ejercicio de las funciones, a diferencia de lo que veremos que ocurre en la *inmunidad*, que se refiere a actos en principio *ajenos* a la función.

La Cámara de los Comunes inglesa formuló, con toda precisión, en 1667, la necesidad de la «freedom of speech» para la función legislativa: «Lo legislado es legitimado, pero nada puede llegar a ser ley del Parlamento sin que antes haya sido afirmado y propuesto por alguien» (37). Royer-Collard lo expuso en estos términos: «La tribuna sólo puede ser enjuiciada por la Cámara.» Lo cierto es que todos los Reglamentos coinciden en afirmar la plena libertad de palabra, de opinión y de voto y la plena y definitiva irresponsabilidad de quienes hagan uso de ella.

En nuestro Reglamento el punto viene tocado en los artículos 5.º y 6.º De acuerdo con el primero, los Procuradores pueden discutir, opinar y votar libremente, dentro de los términos del Reglamento y bajo la autoridad del Presidente de las Cortes y del de la Comisión respectiva. Por otra parte, los Procuradores no serán responsables ante jurisdicción alguna, ni aun después de terminado su mandato, por ninguno de sus actos o manifestaciones llevados a cabo en el ejercicio de sus funciones reglamentarias (art. 6.º).

De lo anterior se deduce:

1. Se trata de un privilegio de inviolabilidad personal, en virtud de la cual los actos reglamentarios (exposición de hechos u opiniones, votaciones, presentación de enmiendas o proposiciones, interpelaciones, etc.) de un Procurador en Cortes no pueden hacerle responsable en Derecho.
2. Este privilegio es definitivo; es decir, que sus efectos subsisten plenamente, incluso después que el Procurador haya terminado su mandato.
3. Cualquier acción basada en tales actos o manifestaciones verá oponerse la excepción correspondiente, que deberá poner, una vez acreditada la condición de Procurador, en la fecha de autos a toda ulterior actuación judicial relativa a este cargo.

(37) Cfr. MAY, *op. cit.*, pág. 46 y ss.

4. La libertad de palabra no es «ilimitada» (38). El Reglamento lo reconoce dentro de sus propios términos (art. 5.º). Por otra parte, el artículo 67, en su número 3, dispone que «los Procuradores serán llamados al orden por el Presidente siempre que en sus discursos faltaren insistentemente a lo preceptuado y principalmente cuando profiriesen palabras en cualquier sentido ofensivas para el respeto debido a la Cámara, al Gobierno o al Régimen», dándosele poderes disciplinarios más amplios en caso de reiteración (39). Sin embargo, debe entenderse que, por la naturaleza misma del privilegio de inviolabilidad, la sanción no puede ir más allá de estos poderes disciplinarios del Presidente, salvo que los actos o manifestaciones fuesen de tal naturaleza que las propias Cortes estimasen que procede la aplicación del concepto de indignidad previsto en el párrafo segundo del artículo 12.

Esto supuesto, procede señalar que, tal como ha quedado el Reglamento, mejora notablemente al Provisional, que se limitaba a decir, en su artículo 6.º que los Procuradores «podrán expresar libremente su opinión en sus intervenciones» (40), sin establecer de modo preciso la inviolabilidad consiguiente. Por otra parte, también se ha mejorado el proyecto, que incluía un texto similar al aprobado, pero en un lugar en que parecía referirse sólo a la presentación de proposiciones de ley (41) y no a todos los actos de la función. Esto fué señalado en las enmiendas números 1 y 2 (42) y acertadamente recogido por el dictamen de la Comisión.

Quedan algunos problemas interesantes a elaborar por la jurisprudencia y la práctica, y no sólo las de las Cortes, sino la juris-

(38) Como dicen los tratadistas ingleses, la «freedom of speech» supone, de todos modos, una cierta «restraint of speech». Numerosos miembros del Parlamento han sido castigados por excesos verbales, a cuyo efecto, el Speaker dispone de amplios poderes disciplinarios. (Cfr. MAY, *op. cit.*, página 51.)

(39) «Cuando un Procurador sea llamado por tres veces al orden en una misma sesión, el Presidente podrá retirarle la palabra en lo que restare de aquella y, si aún insistiere en su indisciplina, podrá ordenar su expulsión del salón de sesiones». (Ib.)

(40) Sujetándose a la autoridad del Presidente y a los términos del Reglamento.

(41) Cfr. el art. 5.º, núm. 1, del proyecto.

(42) Primeros firmantes señores Hernández Navarro y García de Sáez, respectivamente.

prudencia ordinaria y la práctica administrativa. El más interesante es el de saber si la inviolabilidad del Procurador, para cubrirle verdaderamente a él, no debe rebasar un poco su persona. La Prensa, que reproduce o resume su discurso o intervención, ¿no debe ser también irresponsable por ello? Tema éste muy interesante, que esperamos sea próximamente abordado en una ley de Prensa.

Otro aspecto muy interesante de la libertad de palabra parlamentaria es que, como todo derecho, es, a la vez, un deber. Es decir, que el Procurador no puede aceptar compromisos que de algún modo la limiten. Es éste un problema muy actual (43) en la estructura presente de la sociedad, llena de grupos de presión, no menos eficaces que los viejos «mandatos imperativos», y particularmente digno de ser señalado en una Cámara de tendencia principalmente corporativa.

B) INMUNIDAD.--Así como la inviolabilidad cubre permanentemente los «actos de la función», la inmunidad personal del Procurador permite a las Cortes cubrirle por actos ajenos a la misma, pero sólo mientras dure su mandato y en defensa de éste.

El fundamento de este privilegio es, por supuesto, también la defensa de la función. Su fin es proteger al Procurador contra las persecuciones judiciales que pudieran tener por oculta finalidad el apartarle de sus trabajos representativos. En el viejo sistema anglosajón, la «freedom from arrest or molestation» (44) tenía por objeto principal el evitar la molestia en una época de viajes largos y difíciles y los abusos posibles del sistema de prisión por deudas (45). En los países latinos se ha ido extendiendo notablemente (46), probablemente por una tradición parlamentaria menos fuerte, en contraste con una sólida tradición de poderío gubernamental.

El sistema del Reglamento (art. 7.º) es de muy grande amplitud.

(43) Ver la declaración formulada a este respecto por la Cámara de los Comunes el 15 de junio de 1947. (Cfr. MAY, *op. cit.*, pág. 50.)

(44) Cfr. MAY, *op. cit.*, pág. 67 y ss.

(45) En Inglaterra el privilegio se limita a las acciones civiles, de modo que no comprende los asuntos criminales ni las detenciones acordadas con arreglo a la legislación de emergencia, equivalente a nuestra suspensión de garantías.

(46) Ver CAPALOZZA: *L'autorizzazioni a procedere contro membri del Parlamento*, 1949; G. BETTIOL: *In tema di autorizzazione a procedere contro deputati*; en «Rivista italiana di Diritto Penale», 1949, núm. 8, pág. 590.

Los Procuradores «no podrán ser detenidos sin previa autorización del Presidente de las Cortes, salvo en el caso de flagrante delito», debiendo en este último caso comunicarse la detención *inmediatamente* (47) a la Presidencia (núm. 1). Por otra parte, «no podrá dictarse auto de procesamiento contra un Procurador en Cortes *mientras dure su mandato* sin la previa autorización del Presidente» (núm. 2).

Este suplicatorio, cuyo fallo era antes de competencia del Presidente, «*oída* la Comisión Permanente», pasa ahora a ser *resuelto* por ésta, previo informe de una Ponencia de la misma, y el Presidente se limita a dar traslado al Tribunal competente. Por otra parte, ahora la Ponencia dispone de treinta días para evacuar su informe, y la Comisión de otros quince para resolver (núm. 3), lo que permite un estudio más maduro del caso que los diez perentorios días que antes tenía el Presidente para oír a la Permanente y resolver. No hay duda que se trata de una mejora importante, máxime si se tiene en cuenta la ampliación de la Comisión Permanente realizada por el artículo 21 del nuevo Reglamento.

Si se concede el suplicatorio, el Procurador procesado queda *suspendido* en el ejercicio de sus funciones en las Cortes (núm. 4). El Reglamento provisional no preveía lo que debía hacerse en este caso; pero es evidente que, siendo discrecional la negación del suplicatorio, y de esperar que la Comisión Permanente no lo concederá más que en casos de verosimilitud razonable, de un caso grave, no cabía otra solución, que permite, a su vez, la plena defensa del interesado, que, si es absuelto, retornará con todos sus derechos y honores. Por el contrario, si se dicta sentencia «criminal condenatoria», procede «la separación definitiva» tan pronto «como fuera comunicada su firmeza a la Presidencia por conducto del Ministerio de Justicia».

En resumen, la situación jurídica es la siguiente:

1. La inmunidad impide, en primer lugar, cualquier clase de detención que no sea en flagrante delito. Esto excluye, por supuesto, cualquier clase de detención gubernativa, incluso en período de suspensión de garantías, ya que la inmunidad no figura entre las que el Gobierno puede suspender. Por otra parte, la detención

(47) El Reglamento provisional decía: «en el término de veinticuatro horas» (art. 7.º).

«in fraganti» queda sujeta a lo que resulte del suplicatorio, debiendo entenderse que si éste se deniega, procede la libertad inmediata.

2. Siendo plenamente discrecional la concesión o denegación del suplicatorio o, mejor dicho, de la *autorización para procesar* (48), no cabe recurso jurídico alguno contra el fallo de la Comisión Permanente, que sólo puede tener consecuencias en el plano político. Por otra parte, es evidente que la Comisión deberá ir perfilando los límites del privilegio con una jurisprudencia inteligente, evitando los dos peligros posibles: la anulación del privilegio o su abuso (49).

3. El Reglamento, al remitirse en su artículo 8.º a la ley de 9 de febrero de 1912, sobre *fuero* de los Procuradores (y que examinaremos a continuación), mantiene el criterio de ésta de que la negación del suplicatorio trae consigo el sobreseimiento libre (50). Con todos los respetos debidos, ese criterio que el proyecto intenta rectificar no es el más perfecto ni el más acorde con la naturaleza y finalidad del privilegio.

En efecto, la inmunidad no se refiere, como ya indicamos, a los actos de la función; protege a ésta indirectamente, en cuanto a actos ajenos a la misma. Por eso, a diferencia de la inviolabilidad, sus efectos deberían terminar con el mandato del Procurador, y así lo reconoce el número 2 del artículo 7.º (51), en contraposición con lo que dispone el artículo 6.º respecto de la inviolabilidad (52). Por eso el proyecto decía con razón en el número de su artículo 7.º: «Si el suplicatorio fuere denegado, se interrumpirá el plazo de prescripción de las acciones penales y el de las civiles por responsabilidad

(48) La doctrina italiana entiende que en el viejo régimen del Estatuto Sardo, cuyo art. 45 hablaba de «tradurre in giudizio», la aprobación del suplicatorio era una condición de «prosequibilità», mientras que la Constitución Republicana, cuyo art. 68, párrafo primero emplea la expresión «sottoposto a procedimento penale», es una condición de «procedibilità». Es evidente que en nuestro sistema es el segundo sistema, más radical, el que prevalece al no poder dictarse ni el auto de procesamiento.

(49) Por ello insistimos aquí en la conveniencia de la publicación de los acuerdos motivados en materia de concesión o denegación de suplicatorios.

(50) Con arreglo al art. 7.º de la ley citada, si se «denegase la autorización para procesar», se «dispondrá el sobreseimiento libre». Por el contrario, si se concede, «continuará el procedimiento hasta que recaiga resolución o sentencia firme», aunque entretanto hayan terminado su vida las Cortes.

(51) «Mientras dure su mandato».

(52) «Ni aun después de terminado su mandato».

subsidiaria, que empezará a contarse desde el día siguiente al final del mandato» (53). Mas dicho apartado fué suprimido, en virtud de la enmienda número 3 (54), que se mostró partidaria de la fórmula del sobreseimiento libre.

Este sistema, no por antiguo deja de ser menos discutible. En efecto, el sobreseimiento libre, de acuerdo con el artículo 634 y siguientes de la ley de Enjuiciamiento Criminal, pone fin definitivo a la causa, no pudiendo volver a abrirse el sumario por los mismos hechos o delitos y dando lugar a la excepción de cosa juzgada (55). Si bien es verdad que no afecta a la acción civil (art. 635), quedan sin resolver problemas interesantes. Es de esperar que el buen criterio de la Comisión Permanente dé lugar a un ponderado ámbito del privilegio.

Debe tenerse en cuenta, finalmente, que la inmunidad personal de los Procuradores en Cortes se suma a cualquier otra que pudiera corresponderles y que seguirá sus propios trámites. Tal es el caso de los Consejeros Nacionales (56).

C) FUERO.—Además de no poder ser procesados ni detenidos sin autorización de las Cortes, los Procuradores tienen un fuero especial. En este punto el nuevo Reglamento, en su artículo 8.º, reitera lo que decía el provisional (art. 8.º *in fine*), remitiéndose ambos a la ley de 9 de febrero de 1912.

Esta ley, dictada bajo el imperio de la Constitución de 1876 para las causas contra los Senadores y Diputados, dispone que el conocimiento de las causas contra los representantes en Cortes corresponde a la Sala de lo Criminal (hoy Sala segunda) del Tribunal Supremo, aun cuando sólo tengan el carácter de «electos» (57).

(53) El precepto terminaba así: «Se exceptúan en todo caso las excluidas por el privilegio de inviolabilidad».

(54) Primer firmante, señor Hernández Navarro.

(55) Ver AGUILERA DE PAZ: *Comentarios a la ley de Enjuiciamiento Criminal*, vol. IV, pág. 545.

(56) De acuerdo con el art. 37 de los Estatutos del Movimiento Nacional: «ningún Consejero podrá ser detenido sino por orden del Jefe Nacional del Movimiento, a no ser en flagrante delito, y comunicando inmediatamente la detención al Jefe Nacional». El Reglamento del Consejo Nacional, de 20 de diciembre de 1942, *Boletín del Movimiento*, 167, se remite al citado artículo 37 de los Estatutos y al Fuero de las Jerarquías.

(57) Hoy debe entenderse que esto se aplica al cumplimiento de los requisitos del art. 2.º del Reglamento; es decir, que una vez designada una

Según el Reglamento (art. 8.º, núm. 2), «cuando se trate de hechos o personas enjuiciables por alguna jurisdicción especial, conservará ésta su competencia, que habrá de ser ejercida por su órgano supremo». Parece que el único caso es el de la jurisdicción militar (58).

En uno u otro caso, la competencia del Tribunal «se extenderá hasta la conclusión del proceso, con independencia de la vida legal de los Cuerpos a que pertenecieren los acusados» (59).

Incoado un sumario ordinario o militar (ya sea iniciado de oficio o en virtud de querrela), si el juez que lo instruye viese aparecer «indicios de responsabilidad» contra un Procurador, tan pronto como fuesen practicadas las medidas necesarias para evitar la ocultación del delito o la fuga del delincuente», remitirá las diligencias a los Tribunales especiales que prevé el artículo 1.º, según el aforamiento del reo (60).

Sin embargo, en caso de flagrante delito (61) podrá el juez instructor acordar desde luego la detención del delincuente, dando

persona para un cargo que lleve aparejada la condición de Procurador, parece que debe disfrutar del fuero aunque no haya jurado.

(58) La ley de 1912, que preveía que los militares, senadores o diputados, serían juzgados por el Consejo Supremo de Guerra y Marina (hoy Consejo Supremo de Justicia Militar, ley de 5 de septiembre de 1939). Este actúa en estos casos «en Consejo reunido»; competencia confirmada en la actualidad (v. art. 98 y ss. del Código de Justicia Militar, y, en particular, el 101, apartado 2.º, núm. 4.).

Para que sea competente la jurisdicción militar, la ley de 1912 exige que «concurran *todas* las circunstancias siguientes»: primero, que se trate de militares o marinos (hoy hay que añadir los aviadores), *no retirados*; segundo, «que el hecho por el cual haya de perseguírseles, esté comprendido en las leyes Penales especiales»; tercero, «que el procedimiento no se dirija, además, contra otros (Senadores o Diputados), ni sobre otros hechos respecto de los cuales tenga competencia la jurisdicción ordinaria». Finalmente, un artículo adicional aclara que los representantes en Cortes no militares de carrera sólo estarán incluidos en este supuesto durante su permanencia en filas.

(59) Hasta aquí, el art. 1.º de la citada ley de 9 de febrero de 1912.

(60) Lo mismo se hará si éste, no siendo antes Procurador, fuese electo, y ello «inmediatamente que tuviere noticia de su proclamación».

(61) La Ley añadía: que «lléve consigo pena *aflictiva*»; mas, por una parte, en el Código penal vigente (Cfr. art. 27) no existe ya esta categoría, y, además, el art. 7.º, núm. 1, ya no distingue.

inmediata cuenta al Tribunal, el cual comunicará con toda urgencia el caso a las Cortes (62).

El Tribunal ante el cual deben ser presentadas las «denuncias o querellas» (art. 4.º) será el único que podrá pedir a las Cortes la autorización para procesar (art. 5.º) (63).

Mientras las Cortes no resuelvan «sobre la autorización pedida», se suspenderán las diligencias, «excepto las encaminadas a la reforma de los autos y providencias en que con anterioridad se hubiese acordado la detención, prisión o procesamiento», pero no en cuanto a los otros procesados que pueda haber y que no sean Procuradores (art. 6.º) (64).

En cuanto al *procedimiento*, los Tribunales especiales se regirán por sus normas específicas, es decir, la Sala segunda del Tribunal Supremo, por la ley de Enjuiciamiento Criminal y la ley Orgánica del Poder Judicial, y el Consejo Supremo, por el Código de Justicia Militar (art. 3.º). La ley de Enjuiciamiento Criminal incluye, en su Libro IV, «De los procedimientos especiales», un Título I que trata «Del modo de proceder cuando fuere procesado un Senador o Diputado a Cortes» (arts. 750 y ss.), y por su parte, el Código de Justicia Militar incluye en su Tratado III, Título XVI, un Capítulo II, «Del modo de proceder el Consejo Reunido y la Sala de Justicia en los asuntos en que conozcan en única instancia» (arts. 824 y ss.). Por lo demás, las Cortes deben ser informadas de las providencias y autos que se dicten (65).

Debe, finalmente, observarse que este fuero es optativo si el procesado prefiere acogerse a otro más privilegiado (66).

D) LA COMPENSACIÓN ECONÓMICA A LOS PROCURADORES.—Ca-

(62) Hasta aquí, el art. 2.º de la ley.

(63) Los mismos Supremos Tribunales resolverán lo que proceda según las leyes acerca de la prisión de los (Procuradores) sorprendidos en flagrante delito y contra los cuales se hayan incoado diligencias».

(64) Si un Procurador no fuese *admitido* en las Cortes, ello se comunicará al Tribunal para que éste devuelva los autos al Tribunal ordinario competente (art. 8.º). El supuesto previsto para los casos de impugnación de actas, parece hoy de escasa aplicación.

(65) Ar. 9.º de la Ley de 9 de febrero de 1912.

(66) Tal pudiera ser el caso del Fuero de las Jerarquías del F. E. T. y de las J. O. N. S., aprobado por Ley de 22 de febrero de 1941. (*Boletín del Movimiento* núm. 109.)

racterística del Antiguo Régimen (67), conservada clandestinamente por la Revolución (68), suprimida por los regímenes burgueses (69), se impone progresivamente en todos los Parlamentos. Influyen en ello razones de justicia social (70) y también de eficacia, pues, como dijo el general Cavaignac, «nada hay más caro que lo gratuito». Es evidente que el sistema tiene ciertos inconvenientes, que tiende a *funcionalizar* al representante; pero indiscutiblemente hoy no cabe imaginar otro procedimiento de garantizar con un mínimo de equidad la dedicación de los miembros de un Cuerpo deliberante. La gratuidad sería «el silencio de los pobres».

Por otra parte, es evidente que en una Cámara Corporativa del tipo de las Cortes no es necesaria una remuneración de dedicación completa y sí el prever un sistema adecuado de viáticos y de dietas para los Procuradores que tienen su residencia habitual fuera de Madrid.

De acuerdo con el artículo 9.º del Reglamento, «los Procuradores tendrán derecho a la gratificación, irrenunciable e irretenible, que se fije en el presupuesto de las Cortes». Este sistema, elástico, es preferible al rígido del Reglamento provisional (71). Por su naturaleza, esta gratificación no tributa a efectos de Utilidades y es compatible con cualquier sueldo o pensión.

Por otra parte, los Procuradores que tengan su residencia fuera de Madrid percibirán las dietas correspondientes a la categoría de Jefe Superior de Administración. También parece adecuado este

(67) En cuanto a los Procuradores de las ciudades y villas, que reciban de éstas ayudas de costas y dietas.

(68) Ver ANDRÉ SAUVAGEAT: *L'indemnité parlementaire*, en «Revue Politique et Parlementaire», 1948, III pág. 46 y ss.

(69) Así, en Francia, la Restauración impuso la gratuidad, que duró hasta 1852.

(70) En el extremo contrario, cabe citar anécdotas pintorescas, como la ocurrida dentro del régimen de subsidios familiares francés a un representante africano en la Asamblea de la Unión Francesa, que con seis esposas y veintiún hijos le ha supuesto 92.000 francos.

(71) En su art. 9.º se fijaba en mil pesetas, la misma cifra que habían tenido los diputados de 1936. Es obvio que la depreciación de la moneda ha reducido su poder adquisitivo real a menos de un 10 por 100.

Por acuerdo de la Comisión de Gobierno Interior se había elevado, ya antes de la reforma del Reglamento, a 1.200 pesetas.

criterio de remitirse con carácter general al Reglamento de Dietas y Viáticos (72).

Todos los Procuradores gozan de «pase de libre circulación en los ferrocarriles de España» (73). Además, los Procuradores de Baleares, Melilla y Ceuta disponen de pasaje en las líneas marítimas regulares. Finalmente, los de las islas Canarias «podrán solicitar del Presidente de las Cortes pase oficial en la línea aérea correspondiente, con cargo al Presupuesto de las Cortes» (74).

7. DEBERES DE LOS PROCURADORES

Todo derecho y, más aún, todo privilegio es correlativo de deberes.

El deber fundamental de los Procuradores es el de *tomar parte en los trabajos de las Cortes* (75). De acuerdo con el artículo 10 del Reglamento, «los Procuradores tendrán el deber de asistir a las sesiones del Pleno y de las Comisiones a que fuesen convocados». A este efecto, «cada Procurador deberá comunicar al Presidente de las Cortes el lugar de su residencia habitual y la que, a los efectos de las notificaciones, señale en Madrid» (art. 9.º, núm. 3).

El sistema es el mismo del Reglamento provisional, salvo el dato significativo de que en éste los deberes se enunciaban antes

(72) El Reglamento provisional hablaba de cincuenta pesetas por sesión, que ya habían sido elevadas a ciento cincuenta por la Comisión de Gobierno Interior.

(73) Se les expide una «tarjeta anual de circulación», válida para viajar en primera clase en los Ferrocarriles del Estado, en los de vía estrecha y en el Metropolitano de Madrid, incluso en los trenes que tengan suplemento de butacas o de velocidad (pero no en coche cama).

(74) Art. 9.º, núm. 2. En todo caso, se sigue el mismo sistema del Reglamento provisional.

Las Cortes facilitan, además, a sus miembros una cierta cantidad de papel timbrado; pero no existe franquicia postal y telegráfica más que para la Presidencia.

(75) Esta obligación está recogida en numerosos Reglamentos: así, el del Consejo Nacional suizo (art. 32) y el de la Cámara de Diputados italiana (arts. 38 y 52). Otros establecen la necesidad de un permiso para ausentarse en período de sesiones (Reglamento de la Cámara Alta belga, artículo 35) y Reglamento de la Cámara sueca (art. 22).

que los derechos (76). Por otra parte, se ha renunciado a una sanción directa de la falta de asistencia, quedando ahora como un deber moral sujeto a la sanción indirecta de eventual no renovación del mandato. En efecto, el artículo 5.º del Reglamento provisional disponía lo siguiente: «La falta de asistencia injustificada a cinco sesiones del Pleno o a diez de las Comisiones significará la renuncia al cargo de Procurador en Cortes, y la Presidencia lo comunicará al Jefe del Estado para la provisión, *en su caso*, de la vacante» (77). Medida tan radical (78) no llegó, en la práctica, a aplicarse, y con razón se ha estimado que era preferible no reproducirla en el nuevo Reglamento.

Este deber de *trabajo* se completa con el de *dignidad*: un representante del pueblo español debe mantenerla al más alto nivel posible. Difícil resulta, por otra parte, establecer una escala adecuada del honor y del decoro, pero no hay duda de que hay casos claros de indignidad incompatibles con la permanencia en la función y el disfrute de sus privilegios. Todos los Parlamentos del mundo han afirmado de un modo u otro sus facultades para estimarlo así y proceder en consecuencia.

Poder tan delicado debe ser rodeado en su ejercicio de las máximas garantías para evitar hasta la más remota sospecha de abuso. También en este punto se debe señalar un notable avance del Reglamento sobre el provisional. Este último se limitaba a incluir entre las facultades de la Comisión Permanente la de «proponer al Gobierno, por el conducto del Presidente de las Cortes, la separación reglamentaria de los Procuradores *por motivo de indignidad*, aunque no hayan sido sancionados por las leyes penales» (79). Tal sistema tenía múltiples inconvenientes, si bien debe añadirse que nunca se recurrió a este procedimiento.

El sistema actual es mucho más satisfactorio. Para que las Cortes acuerden la indignidad de uno de sus miembros y su consiguiente pérdida de la condición de Procurador, ha de seguirse —de acuerdo con el artículo 12, número 2— el siguiente procedimiento:

1.º Propuesta en tal sentido de 50 Procuradores, como mínimo.

(76) Cfrs. el art. 5.º antiguo y el art. 10 actual.

(77) Art. 5.º del Reglamento provisional.

(78) Algunos Parlamentos, como el inglés y el sueco, utilizan el sistema de multas.

(79) Art. 19, apartado *b*).

2.º Trámite de la misma por la Comisión Permanente, con audiencia del interesado.

3.º Dictamen de la Comisión Permanente, que deberá ser sometido al primer Pleno.

4.º Debate por el Pleno, en sesión secreta. Sus acuerdos sólo serán válidos estando presentes los dos tercios del total de los Procuradores, y la indignidad sólo podrá acordarse por el voto conforme de las tres cuartas partes de los asistentes.

Puede asegurarse de antemano que sólo en casos meridianamente claros y de una gravedad extraordinaria podrán cumplirse unas condiciones tan severas.

* * *

Tal es el cuadro que presenta una de las partes más breves, aunque más fundamentales, del nuevo Reglamento de las Cortes, que creemos poder afirmar marca un punto importante en el desarrollo y perfeccionamiento de la institución.

MANUEL FRAGA IRIBARNE