

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA



GIUNTA DELLE ELEZIONI
E DELLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

INDAGINE CONOSCITIVA SULLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

Resoconto dei colloqui tra la delegazione della Giunta
e i rappresentanti del *Senado* e del *Congreso de los Diputados*

(Madrid, 14 e 15 aprile 1988)

SECRETARIATO GENERALE - SERVIZIO PREROGATIVE E IMMUNITÀ
UFFICIO DELLE AUTORIZZAZIONI A PROCEDERE E DELL'ANAGRAFE PATRIMONIALE

1988

INDICE

I. - PREMESSA	Pag.	7
II. - <i>SENADO</i>	»	11
III. - <i>CONGRESO DE LOS DIPUTADOS</i>	»	23
IV. - APPENDICE:		
A) <i>Informe sobre derecho español en materia de inmunidad e inviolabilidad parlamentarias</i>		
1) <i>Cuestiones generales</i>	»	45
2) <i>Legislacion: inviolabilidad e inmunidad parlamentarias</i>	»	46
3) <i>Jurisprudencia del Tribunal Constitucional</i>	»	49
4) <i>Criterios de la Comision de Suplicatorios del Senado</i>	»	50
5) <i>Anexo documental</i>		
a) <i>Legislacion</i>	»	53
b) <i>Jurisprudencia</i>	»	65
c) <i>Comision de Suplicatorios del Senado</i>	»	107
B) <i>Nota sobre la «Comision del Estatuto de los Diputados» del Congreso de los Diputados</i>	»	117
V. - ELENCO DELLE PERSONE	»	123

PREMESSA

PREMESSA

Nella IX Legislatura la Giunta decise all'unanimità di svolgere un'indagine conoscitiva sulle immunità parlamentari, inviando una propria delegazione presso alcuni parlamenti stranieri.

Il Presidente del Senato concesse la prescritta autorizzazione e stabilì che la delegazione fosse composta dall'ufficio di presidenza della Giunta e da un senatore per ogni Gruppo non rappresentato nel medesimo ufficio di presidenza.

Nel dicembre 1985 la delegazione si recò a Londra e Bonn. Il resoconto dei colloqui tra la delegazione della Giunta e i rappresentanti della *House of Commons* e del *Bundestag* fu pubblicato negli atti del Senato (Senato della Repubblica, IX Legislatura, Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, *Indagine conoscitiva sulle immunità parlamentari*, 1986).

L'anno seguente, nel novembre 1986, la delegazione della Giunta si trasferì a Parigi. Anche il resoconto dei colloqui tra la delegazione stessa e i rappresentanti del *Sénat* e della *Assemblée Nationale* fu pubblicato negli atti del Senato in altro fascicolo (Senato della Repubblica, IX Legislatura, Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, *Indagine conoscitiva sulle immunità parlamentari*, 1986).

* * *

Nella X Legislatura, il 27 ottobre 1987, la Giunta chiese l'autorizzazione a proseguire l'indagine conoscitiva in Spagna, con le modalità precedenti.

Il Presidente del Senato acconsentì il 5 novembre 1987.

Il viaggio di studio a Madrid è stato effettuato nell'aprile 1988.

La delegazione della Giunta era composta dagli onorevoli senatori: Francesco MACIS, presidente (PCI), Michele PINTO (DC), Renzo SANTINI (PSI), Giorgio COVI (PRI), Francesco

MAZZOLA (DC), Carmine GAROFALO (PCI), Cristoforo FILETTI (MSI-DN), Adriano OSSICINI (Sin. Ind.), Guido POLLICE (MISTO-DP).

I senatori FILETTI e OSSICINI, trattenuti da altri impegni parlamentari, non parteciparono al viaggio.

Il 14 aprile 1988 la delegazione della Giunta incontrò nel palazzo del *Senado* l'onorevole senatrice Maria Nelly FERNÁNDEZ ARIAS, presidente della «*Comisión de Suplicatorios*», ed altri componenti della stessa, assistiti dal funzionario parlamentare.

Il 15 aprile 1988 la delegazione italiana si trasferì nella sede del *Congreso de los Diputados*, dove incontrò l'onorevole deputato Alvaro CUESTA MARTINEZ, presidente della «*Comisión del Estatuto de los Diputados*» ed altri componenti della stessa, assistiti dal funzionario parlamentare.

* * *

I colloqui tra la delegazione della Giunta e i membri delle *Cortes Generales* furono registrati su nastro e stenografati a mano nella traduzione dell'interprete.

Il resoconto li riproduce quasi integralmente. I piccoli tagli, nient'affatto significativi, sono stati imposti dalla revisione esteriore degli interventi e riguardano spesso brani incomprensibili per l'accavallarsi delle voci. L'espressione è stata limata in più punti. Tuttavia il testo rispetta scrupolosamente le opinioni degli oratori.

* * *

Il resoconto dei colloqui è arricchito dalla documentazione consegnata dai parlamentari spagnoli alla delegazione italiana.

Pietro DI MUCCIO
Consigliere parlamentare
del Senato della Repubblica

GIUNTA ELEZIONI

INDAGINE SULLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

SENADO

Madrid, 14 aprile 1988, Palazzo del Senato.

La delegazione della Giunta incontra la senatrice María Nelly Fernández Arias, presidente della «Comisión de Suplicatorios» ed altri membri della stessa Commissione.

FERNÁNDEZ ARIAS. Diamo inizio a questa riunione che per noi è senza dubbio molto gradita, perchè, come Voi sapete, in genere questa Commissione, secondo regolamento, si riunisce per questioni che non sono tanto gradevoli come quella di oggi, nella quale riceviamo nostri colleghi, nostri omologhi in un altro Senato, il Senato italiano; e per di più, non perchè questo si dica sempre, io credo che i senatori italiani sanno perfettamente che a noi spagnoli l'Italia è molto cara. Non so se è perchè abbiamo molte cose in comune, il fatto è che si tratta di un paese che amiamo veramente, e a mio avviso vi sono pochissimi spagnoli che non abbiano visitato l'Italia. Io per esempio sono innamorata dell'Italia, ci sono andata, e sono quasi sicura che tutti i colleghi spagnoli qui presenti abbiano visitato l'Italia. Noi, francamente, Vi ringraziamo per questo incontro. Vorremmo che Vi servisse per il Vostro lavoro parlamentare lì in Italia. Come vedrete nel dossier che Vi è stato consegnato, questa Commissione - come riteniamo anche la Vostra Commissione in questo paese tanto amato che è l'Italia - si occupa principalmente, e diciamo quasi esclusivamente, di controllare che si realizzi questa immunità, questa inviolabilità che è prevista dagli articoli 21 e 22 del nostro Regolamento, come potete verificare nel dossier ed anche nella Costituzione; e non si tratta di nessun privilegio, si tratta solo di rispettare l'autonomia funzionale di uno dei poteri dello Stato e di garantire l'esercizio della sua funzione. Ritengo pertanto che questo dossier preparato dal consigliere della Commissione Vi sarà utile, e potrete constatare ciò di cui effettivamente ci occupiamo nella Commissione. Ad ogni modo, staremo a Vostra disposizione per tutto quello che vogliate sapere da noi, o per tutto quello che veramente Vi interessa. Vogliamo darVi anche il benvenuto e naturalmente ci auguria-

mo che non Vi limitiate solo al lavoro parlamentare, ma che - oggi è una bella giornata - cerciate di approfittare di Madrid, di questo soggiorno tra di noi; vi sono molte belle cose da vedere, non solo a Madrid, ma anche nelle città dei dintorni come Toledo, Cuenca, eccetera. Francamente ci piacerebbe che Voi ve ne andaste molto soddisfatti di questa permanenza qui, non solo perchè Vi possa esser servita per il Vostro lavoro, ma anche per invogliarvi a ritornare. A nostro avviso, inoltre, questi interscambi, questo fatto d'incontrarsi tra popoli è molto importante per tutti, non solo per i nostri due popoli; crediamo che questi rapporti di amicizia contribuiscano a che vi sia pace nell'umanità, e che noi tutti, conoscendoci sempre più, potremo volerci sempre più bene. Non aggiungo altro e rimango, con tutta la Commissione, a Vostra disposizione. Se qualcuno di Voi vuole prendere la parola, la cedo con piacere.

MACIS. Desidero innanzitutto ringraziare la Presidente e i componenti della *Comisión de suplicatorios* per la cortese accoglienza. Vorrei ricambiare anche le espressioni cordiali che sono state usate, certamente non rituali, ma profondamente sentite, perchè le vicende passate dei nostri due paesi, della Spagna e dell'Italia, sono intrecciate nei lunghi secoli di storia del Mediterraneo e certamente oggi si avviano, questo è il nostro auspicio e fermo convincimento, ad un incontro duraturo nell'ambito della comunità europea.

La Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato della Repubblica, come l'omologa della Camera dei deputati, ha un carattere marcatamente istituzionale. I membri della Giunta fanno parte anche di altre commissioni permanenti, specialmente della commissione giustizia, evidentemente per affinità di materia. Il carattere istituzionale è rafforzato anche dal fatto che nelle ultime legislature il presidente della Giunta non appartiene ai gruppi di maggioranza, ma della opposizione comunista, come chi ha l'onore di parlarvi. Questo, appunto, per sottolineare come la Giunta sia al di fuori delle regole e dei giochi di maggioranza e minoranza che costituiscono la base fondamentale della dialettica parlamentare e democratica. Le funzioni fon-

GIUNTA ELEZIONI

INDAGINE SULLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

damentali della Giunta sono due: la cosiddetta verifica dei poteri, cioè il giudizio sui titoli di ammissione dei senatori e sulle cause sopraggiunte di ineleggibilità e incompatibilità, e le immunità parlamentari. Su tale seconda materia, la Giunta svolge l'indagine conoscitiva presso taluni parlamenti stranieri. Negli anni passati abbiamo incontrato i rappresentanti tedeschi, inglesi e francesi. Ora siamo lieti di conoscere illustri parlamentari spagnoli, non soltanto per i rapporti di carattere storico, politico e anche affettivo, che esistono tra i nostri popoli, ma anche perchè pensiamo di avere un punto di riferimento nella nuova costituzione spagnola. Il parlamento italiano affronta i complessi problemi di aggiornamento del sistema politico. Uno di tali problemi, molto discusso, per risolvere il quale esistono già precisi progetti di legge, è la riforma delle immunità parlamentari. Quindi la nostra indagine conoscitiva ha pure una finalità estremamente concreta e si innesta nel vivo del dibattito politico italiano. Non vorrei dilungarmi oltre perchè siamo qui soprattutto per ascoltare. Desideriamo conoscere le vostre prerogative parlamentari dell'inviolabilità e dell'immunità anche con riguardo al particolare regime autonomistico della Spagna. Crediamo che il Senato spagnolo è il riferimento costituzionale delle autonomie della nuova Spagna e quindi può offrire la visione complessiva delle immunità nel sistema politico ed istituzionale spagnolo.

Naturalmente, oltre alle disposizioni normative, desideriamo conoscere principalmente la concreta applicazione di queste norme, le questioni interpretative sollevate dalla pratica quotidiana, la giurisprudenza parlamentare e giudiziaria. Questo in generale. Su singoli punti, poi, sentita la vostra illustrazione, i delegati formuleranno domande e quesiti, che auspico concisi e precisi.

FERNÁNDEZ ARIAS. Diamo ora la parola ai capigruppo seguendo il solito ordine. La parola quindi al portavoce del gruppo misto.

MESA NODA. Voglio solo comunicare alla delegazione italiana che mi compiacio per questa visita al nostro Senato, a questa Commissione, e spero che questo incontro sia

proficuo per i due Parlamenti, per le due Commissioni, ed infine Vi auguro, come ha fatto il Presidente, un gradevole soggiorno a Madrid. È quanto volevo dire.

BAJO FANLO. Anch'io voglio congratularmi a nome del mio gruppo, i senatori nazionalisti baschi, per la presenza dei colleghi parlamentari italiani, e così come ha detto il collega del gruppo misto, spero che questa Vostra visita sia davvero proficua. Penso che più tardi la Presidenza risponderà a quelle domande più dirette che avete formulato, a proposito di qual è l'operato di questa Commissione delle immunità del Senato spagnolo. Poichè è stato fatto qualche riferimento per sapere se esistono o meno queste stesse prerogative nei parlamenti autonomi, voglio solo comunicare che - per lo meno nel parlamento basco - è così, ed esiste anche una Commissione che si occupa soprattutto di questi temi.

OTAMENDI RODRIGUEZ VETHENCOURT. Anch'io, come i capigruppo che mi hanno preceduto, voglio sostanzialmente ringraziarVi per la visita. Naturalmente, siamo disposti a condividere le nostre esperienze e molto interessati a conoscere il Vostro sistema che in qualche modo è dissimile.

MARTINEZ RANDULFE. Voglio salutare i nostri colleghi, ringraziarli per la loro presenza in questa sede e mettermi a loro disposizione come fratelli della stessa cultura. Vi auguro un gradevole soggiorno e che si realizzi l'obiettivo del Vostro spostamento.

AREVALO SANTIAGO. Do il benvenuto ai colleghi del Senato italiano, e come capogruppo del partito di maggioranza in questa Camera, desidero rispondere ad alcune delle questioni che ci ha prospettato il Presidente della delegazione italiana, su che cosa è e come funziona questa Commissione, come interviene in questa e nelle precedenti legislature. Ci è molto gradito che siano i nostri colleghi del Senato italiano i primi ad entrare in contatto, in termini di internazionalità, con la Commissione per le richieste di autorizzazione a procedere, *Comisión de Suplicatorios* del Senato, dato che Italia e Spagna sono due

GIUNTA ELEZIONI

INDAGINE SULLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

paesi della Comunità europea. Siamo quindi soddisfatti di poter scambiare impressioni con Voi rispetto a questi temi. In primo luogo, devo dirVi che questa nostra Commissione per le autorizzazioni a procedere non coincide con la Commissione delle incompatibilità. Noi abbiamo due Commissioni: una è quella delle incompatibilità, che innanzi tutto studia la situazione dei senatori quando accedono al loro seggio nella Camera, e poi, durante tutta la legislatura, esamina volta per volta i casi in cui si verificano mutamenti e dichiara la compatibilità, o eventualmente l'incompatibilità, di ognuno degli appartenenti alla Camera. La Commissione per le autorizzazioni a procedere è questa, che ha come compito esclusivo quello di esaminare le richieste fatte dal Tribunale Supremo alle Camere affinché si conceda o meno l'autorizzazione a procedere contro uno dei membri delle Camere; pertanto questa è l'unica funzione di tale Commissione. In essa sono rappresentati tutti i gruppi parlamentari ugualmente rappresentati nell'assemblea del Senato. L'operato di questa Commissione è sempre stato teso a seguire un criterio oggettivo e non interessi di parte, in modo tale che sono stati applicati i criteri generali, quelli radicati nel concetto di inviolabilità e di immunità, di cui i parlamentari devono godere non in quanto privilegi personali, bensì in quanto prerogative spettanti al Parlamento. Non si tratta pertanto di un privilegio personale ma di una prerogativa della Camera che non può essere alterata da situazioni che, venendo dall'esterno, non hanno una giustificazione sufficiente per modificare la composizione stessa della Camera, o per provocare la attenuazione dei diritti, o magari l'eliminazione dei diritti parlamentari stessi, cosa che si potrebbe verificare per uno dei suoi membri, però considerando l'interesse della Camera e l'interesse che presuppone l'elezione di cui sono stati oggetto tutti i suoi membri. Non è pertanto un privilegio personale. Ed in base a questo criterio, la nostra Commissione opera esaminando congiuntamente le questioni che ci vengono presentate, in maniera collettiva e con delibere, mi pare, unanimi in tutti i casi. Fino ad ora la Commissione si è riunita sei volte, sono state esaminate cinque richieste di autorizzazione a

procedere, nessuna di esse è stata concessa (mi sto riferendo all'attuale legislatura) perchè in tutti i casi si è ritenuto che le azioni per le quali i senatori erano stati denunciati rientravano nell'ambito della loro attività politica, che si fossero verificate all'interno o al di fuori della Camera. Ciò non significa che quello che si fa al di fuori della Camera implica già in anticipo l'esclusione del concetto di agire politico. Però in questi casi noi abbiamo ritenuto all'unanimità che non si dovesse concedere l'autorizzazione a procedere contro uno dei membri della Camera. Se invece l'azione per la quale fosse denunciato non avesse nulla a che vedere con la sua funzione politica, se fosse avvenuta al di fuori di essa, la *Comisión de Suplicatorios*, e penso che eventualmente anche l'Assemblea, concederebbe l'autorizzazione a processarlo. È questo pertanto il criterio generale adottato da questa Commissione, criterio che, salvo non intervenessero altri fattori diversi, si adotterà anche in futuro. Sempre su questo criterio era stato fondato il sostegno dato dalla Corte costituzionale quando, a proposito di una richiesta di autorizzazione a procedere rimessa a questa Camera, dovette intervenire, perchè così fu richiesto, la Corte stessa. In base ai medesimi criteri con i quali agiva la Commissione la Corte costituzionale ha considerato corretto l'operato. Noi chiamiamo «*suplicatorio*», termine generale poco adeguato alla tecnica giuridica, il sistema, il procedimento, il documento mediante il quale il Tribunale supremo rimette alla Camera, «*supplica*» la Camera affinché conceda l'autorizzazione a processare un suo membro. A nostro avviso la Commissione ha una grande importanza, in quanto questa figura dell'immunità deve essere rispettata interamente. In nessun caso l'immunità può servire a far sì che un membro della Camera, protetto da essa, possa essere privilegiato in azioni che non hanno niente a che vedere con la funzione per la quale è stato designato tramite elezioni. L'immunità non deve, pertanto, celare un privilegio personale; supponiamo che un membro della Camera commetta alcun fatto considerato presuntamente delittuoso, una truffa, un omicidio, qualsiasi fatto che non abbia niente a che fare con la sua funzione politica: in questo caso (immagino che la

GIUNTA ELEZIONI

INDAGINE SULLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

stessa cosa si verifichi nel diritto italiano) non sarebbe mai rifiutata l'autorizzazione a procedere, in maniera tale che l'immunità non venga utilizzata come privilegio, perchè per di più ciò provocherebbe nell'opinione pubblica l'impressione che l'essere parlamentare significhi possedere assoluta libertà di fare quel che si voglia; invece è tutto il contrario, deve essere una garanzia in primo luogo per i cittadini stessi, e poi per le Camere dove i cittadini sono rappresentati. Io per adesso, signora Presidente, interrompo qui il mio intervento, senza escludere che più avanti, se lo desiderano i colleghi italiani, possa rispondere su ciò che eventualmente io sappia. Molte grazie.

FERNÁNDEZ ARIAS. Grazie. Ad ogni modo, per tutte queste domande che Lei ha formulato, praticamente la risposta viene fornita nel dossier che abbiamo elaborato e che vi è stato consegnato. Perchè credo che leggendolo attentamente potrete capire alla perfezione tutte queste questioni che Vi interessano. Oltre a quello che già Vi è stato detto da parte dei gruppi, il dossier Vi informerà perfettamente perchè mi pare sia abbastanza completo. Vi è anche un allegato con le richieste di autorizzazione che sono state rimesse alla Camera in questa legislatura, e a mio avviso risponde in maniera completa alle domande che Lei ha formulato. Ad ogni modo, Le dò la parola affinchè possa dirci quello che veramente Le interessa, come pure a qualsiasi altro componente della sua delegazione, del suo gruppo, e ovviamente anche a qualsiasi membro della nostra Commissione. Se vuole intervenire di nuovo lo può fare, basta chiedere la parola e può intervenire.

MACIS. Io ringrazio ancora la signora Presidente e i colleghi spagnoli che sono intervenuti, per le loro espressioni e per le risposte che hanno dato, nonchè per la preziosa documentazione consegnataci. Mi pare di aver compreso che il parlamentare che venga sottoposto a procedimento penale viene giudicato da una apposita sezione, da una apposita «sala» del Tribunale supremo. Sembra dunque esistere un giudice particolare per il parlamentare spagnolo. Mi domando come possa conciliarsi

con il principio del giudice naturale; inoltre amerei sapere se vi sono state sentenze dell'apposita «sala» del Tribunale supremo e quale sia stato il loro contenuto.

POLLICE. Presidente, colleghi senatori, rappresento nel Senato della Repubblica un piccolo partito dell'estrema sinistra. Siccome noi siamo favorevoli ad eliminare qualsiasi tipo di privilegio per i parlamentari, e al riguardo abbiamo promosso pure un progetto di legge di iniziativa popolare, desidero sapere se una questione del genere esista pure in Spagna.

FERNÁNDEZ ARIAS. Indubbiamente credo che Voi abbiate letto e capito che c'è una «sala» del Tribunale supremo, però non c'è un giudice speciale per questa materia. In relazione al fatto se vi è o meno un dibattito su determinati privilegi, sull'inviolabilità, ho già detto all'inizio che è previsto nella Costituzione, all'articolo 71, ed inoltre noi non riteniamo che questo sia un privilegio, ma semplicemente il rispetto ad uno dei poteri dello Stato, il rispetto alla sua autonomia costituzionale in modo che possa veramente esercitare la sua funzione. Non riteniamo che questo sia un privilegio dei parlamentari. E ci piacerebbe che in qualche modo ci parlaste o ci spiegaste in che misura si sta portando avanti questo dibattito, che tipo di dibattito è e come nasce in Italia ed all'interno del Parlamento un simile dibattito.

AREVALO SANTIAGO. Signora Presidente, con il suo permesso vorrei completare le risposte ai colleghi italiani, per introdurre qualche sfumatura su alcuni aspetti. In primo luogo, le richieste alla Camera per la concessione dell'autorizzazione a procedere giungono o per fatti penali o per un fatto civile. Di modo che tutti i fatti penali devono essere oggetto di richiesta, di «supplicatorio» alla Camera, affinchè un suo membro possa essere processato: però ho incluso un fatto civile, che è quello relativo alla legge organica di protezione del diritto all'onore, all'intimità personale e familiare ed alla propria immagine, ed anche questo caso deve essere oggetto di richiesta, di «supplicatorio» alla Camera; in

GIUNTA ELEZIONI

INDAGINE SULLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

ogni caso, è la Costituzione del 1978 che determina il funzionamento di questo procedimento. Nell'articolo 71, oltre ad indicare l'esistenza dell'inviolabilità e dell'immunità, si afferma che nelle cause contro deputati e senatori, sarà competente la «Sala degli affari penali del Tribunale supremo», in modo che è sempre il Tribunale supremo che deve intervenire in questi casi. Ed in relazione alla domanda formulata dal collega che parlava del dibattito sull'eliminazione del privilegio, mi rimetto a ciò che ha detto il Presidente, dato che a nostro avviso tale privilegio non esiste; d'altra parte, essendo previsto nella Costituzione spagnola, all'articolo 71, solo mediante la modifica della Costituzione stessa sarebbe possibile modificare i concetti di inviolabilità e di immunità. Molte grazie.

COVI. Dal compiutissimo appunto che ci è stato consegnato dal Senato a firma del segretario della commissione, ho notato nell'allegato, che si riferisce alla giurisprudenza del Tribunale costituzionale, il caso sotto la lettera c) da cui appare che il Tribunale costituzionale ha anche una competenza di merito sull'operato della *Comisión de suplicatorios*, una cui decisione pare essere stata annullata, appunto, dal Tribunale costituzionale. Questo non crea un conflitto tra i poteri dello Stato? In Italia esiste un problema serio al riguardo. L'autorità giudiziaria ordinaria ha sollevato conflitto di attribuzioni davanti alla Corte costituzionale contro una deliberazione del Senato su una fattispecie di immunità assoluta. Il conflitto non è stato ancora risolto.

Mi interessa molto conoscere se, appunto, il Tribunale costituzionale può sindacare la decisione della *Comisión de suplicatorios*, perchè sembrerebbe che sia stata annullata. Grazie.

FERNÁNDEZ ARIAS. Quello che in realtà ci dice il Tribunale costituzionale è che le decisioni che si prendono devono essere motivate; ci devono essere motivi chiari, però in sostanza chi prende la decisione politica è la Camera. Credo di aver risposto.

GAROFALO. Quindi c'è stato o no l'annullamento della decisione della *Comisión de suplicatorios*?

FERNÁNDEZ ARIAS. È che in questo caso concreto non erano stati espressi chiaramente i motivi in base ai quali si immunizzava il senatore, non era stato spiegato con chiarezza quali fossero i motivi, perchè, come abbiamo detto sin dal principio, non si tratta di un privilegio; si tratta del fatto che i parlamentari hanno una funzione politica da compiere, e nell'ambito di tale funzione politica effettivamente può verificarsi, in alcuni casi, che danneggino qualcuno in particolare, o che questi si ritenga danneggiato e allora ricorra ai tribunali. In verità bisogna spiegare sempre i motivi in base ai quali si è optato per l'immunità, e devono essere motivi, logicamente, politici, motivi legati alla funzione politica del parlamentare. Ed effettivamente il Tribunale costituzionale riconosce, continua a riconoscere che soltanto il Parlamento gode, rispetto ai parlamentari, di tale potere d'immunità.

SANTINI. Circa la sentenza del Tribunale costituzionale, non temete che vi possa essere in futuro un contrasto tra il Senato e il Tribunale per quanto riguarda questo tipo di interventi?

AREVALO SANTIAGO. A mio avviso non possono verificarsi conflitti tra il Tribunale costituzionale e le Camere, sia il Congresso dei Deputati o il Senato. La Costituzione spagnola delimita perfettamente le funzioni di ognuno di essi. Non è pertanto un problema di conflitti, che del resto da noi non si verificano. È possibile che qualcuno possa nuovamente ricorrere al Tribunale costituzionale in relazione a qualche aspetto concreto riguardante le risoluzioni emanate dal Senato, ciò è possibile. Però giammai il Tribunale costituzionale respingerebbe o accetterebbe una richiesta del Tribunale supremo relativa ad un processo o ad una denuncia presentata contro un senatore; questo non lo può fare e non lo farebbe. Chi ha la competenza, in questo caso, è la Camera, è il Senato, non il Tribunale costituzionale. Il Tribunale costituzionale potrà invece precisare quegli aspetti che, a suo giudizio, non adempiano rigorosamente a quanto imposto dalla Costituzione spagnola. Ha agito così in questa sentenza e così potrà agire in futuro nel caso si progetti una questione simile.

PINTO. Desidero porre tre brevissime domande, collegate tra di loro. La prima è questa: l'articolo 37 del Regolamento del Senato vuole che il Presidente venga informato dei procedimenti a carico di senatori. Quali poteri egli ha al riguardo? La seconda: c'è un esempio di privazione della libertà non conseguente ad azione penale? La terza: esistono precedenti di sospensione temporanea dal mandato di senatore?

FERNÁNDEZ ARIAS. Quanto alla domanda sulla competenza del Presidente del Senato, regolata non dall'articolo 37 ma dal 22 (nel vecchio Regolamento era l'articolo 37, ora è il 22) bisogna dire che il Presidente non fa altro che rimettere alla Commissione la richiesta d'autorizzazione a procedere, come dispone appunto l'articolo 22 del Regolamento. La Commissione si riunisce, in genere forma una sottocommissione che analizza il caso; una volta che la sottocommissione ha studiato il caso e ha rimesso il parere alla Commissione, la quale decide, esamina il parere della sottocommissione e con la risoluzione della Commissione (ovvero della maggioranza) così come in altri casi, come in tutti i casi di pareri della Commissione, si giunge all'Assemblea, la quale, in seguito, decide se concedere o meno l'autorizzazione a procedere. La funzione del Presidente è quella di trasferire o rimettere alla Commissione la richiesta di autorizzazione a procedere. Nel Senato non si è mai avuto nessun caso di sospensione temporale, dell'ultimo punto dell'articolo 22 del Regolamento, ancora non vi è stato un solo caso nè nella Camera nè nel Senato. Mi sembra di aver risposto alla domanda. Ad ogni modo, volevo aggiungere che forse anche i membri della nostra Commissione vorrebbero fare delle domande, se non avete nulla in contrario. Vi cedo la parola affinché possiate informarci su questioni che eventualmente possono interessare la Commissione stessa.

MAZZOLA. Sono il senatore Mazzola del gruppo democratico cristiano. Io vorrei porre una domanda. Ho visto che, secondo l'articolo 22 del Regolamento del Senato, la richiesta del Tribunale supremo si intende negata, se entro sessanta giorni la Commissione non si pronun-

cia. Mi risulta che il Regolamento della Camera dei deputati ha invece un sistema opposto, cioè se non risponde entro sessanta giorni, la richiesta si intende accolta. Allora vorrei chiedervi la ragione del silenzio-rifiuto del Senato e del silenzio-assenso della Camera; se ciò non provochi una disparità di trattamento tra membri delle due camere, perchè un conto è il silenzio-rifiuto, un conto è il silenzio-assenso; se ciò possa conciliarsi con il sindacato del Tribunale costituzionale dal momento che, quando c'è il silenzio-assenso, manca la motivazione, che eventualmente dovrebbe essere vagliata dal giudice di costituzionalità.

FERNÁNDEZ ARIAS. Effettivamente il silenzio può avere un significato positivo o negativo. Possiamo supporre che, se non viene rispettato questo termine, è dovuto al fatto che non vi è in realtà un motivo per concedere l'autorizzazione a procedere, per permettere che si faccia il processo; ammesso che c'è tempo sufficiente per trattare il caso e per rimmetterlo all'Assemblea, si suppone nel Senato ed anche nella Camera dei deputati (perchè prima, effettivamente, nella Camera il silenzio era positivo mentre adesso è negativo allo stesso modo che nel Senato, nonostante ogni Camera abbia la sua autonomia) che se non si è tenuta tale riunione della Commissione, se la Commissione non ha preso in esame il caso e non lo ha rimesso all'Assemblea eccetera, si suppone che si sia d'accordo sul fatto che il parlamentare non venga processato. Fino ad oggi non si è verificato questo caso, per lo meno nell'attuale legislatura (l'unica cui io abbia partecipato) non è mai accaduto. Inoltre, non si vede perchè i motivi debbano essere esposti prima, in quanto possono venire anche dopo le allegazioni. Una volta nel processo si possono esporre i motivi.

AREVALO SANTIAGO. Voglio aggiungere un'avvertenza, sicuramente Ve ne sarete già resi conto. In conseguenza di qualsiasi sentenza del Tribunale costituzionale potrebbe essere modificato il Regolamento della Camera, perchè il Regolamento della Camera è facilmente modificabile, la Camera stessa lo modifica, e ciò tanto nel Congresso dei Deputati quanto

GIUNTA ELEZIONI

INDAGINE SULLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

nel Senato. Invece, per quanto riguarda i concetti generali di inviolabilità e di immunità, fissati dalla Costituzione è tutt'un'altra cosa. Invece ciò che rientra nel Regolamento delle Camere è molto più facilmente modificabile.

OTAMENDI RODRIGUEZ VETHENCOURT. Signora Presidente, ho chiesto la parola per completare la risposta alla domanda formulata non dall'ultimo, ma dal penultimo senatore italiano. Si stava parlando della sospensione dalla condizione di parlamentare; mi pare di aver sentito che non si fosse verificata nel Senato. Vorrei ribadire che, nelle Comunità Autonome, mi risulta che in qualche caso si sia avuta, e precisamente nel Parlamento Foral de Navarra, in cui l'Ufficio della Presidenza stesso ha sospeso per un mese i parlamentari di una formazione politica chiamata Herri Batasuna per prolungata assenza dalle sessioni. E cioè nella Camera parlamentare regionale di Navarra, che non ha un sistema molto diverso da quello di altre Camere regionali, l'Ufficio della Presidenza ha la facoltà di sospendere fino ad un mese i diritti dei parlamentari. Tali diritti sono, fondamentalmente, la facoltà di assistere alle sessioni ed i diritti economici. In seguito l'Assemblea, se si protrae questa condotta o se si verificano altre circostanze, può imporre come sanzione la sospensione per un periodo maggiore di tempo. Era quanto volevo dire.

HERRERO MEREDIZ. Vorrei fare un esempio concreto, a proposito di come a volte risulti complicato applicare la legislazione astratta ai fatti concreti, basandomi su di un fatto accaduto nella precedente legislatura; un caso veramente interessante e molto complesso che vi riferirò schematicamente. Si tratta di un senatore (in questa legislatura, per altri motivi, non lo è più) che sottrae una bandiera nel museo dell'Esercito. È un antico combattente dell'Esercito della Repubblica che nel museo dell'Esercito s'imbatte in una bandiera strappata al nemico. Il senatore afferra quindi la bandiera e se la porta via; poi la regala... Ebbene, non vi è appropriazione, non vi è delitto perchè il valore economico della bandiera non oltrepassa il limite del Codice Penale, però comunque è stata sottratta una bandiera. La questione arriva quindi alla

Commissione per i «suplicatorios», la quale (e qui ci riallacciamo al problema del giudice naturale) si trova di fronte a ciò che dice il Tribunale costituzionale: chi deve giudicare è il giudice, non noi, bensì il giudice, diciamo così, competente per valore. E cioè, la legge dice che nei processi per delitto è competente il Tribunale supremo; ma dato che non si tratta di un delitto perchè il suo valore non arriva a venticinquemila pesetas, il giudice deve essere quello competente per le contravvenzioni. La Commissione per le richieste di autorizzazione a procedere invece ritiene di no, che in adempimento a ciò che dice la legge, il giudice deve essere il Tribunale supremo e non il giudice inferiore. Ebbene questo tema, che nella pratica era un tema interessante, non venne prospettato perchè si applicò il silenzio-rifiuto. E cioè la «Comisión de suplicatorios» respinge la richiesta dicendo, tra gli altri motivi, che vi era una motivazione politica: è stato un chiaro motivo politico ad indurre il senatore a compiere questa azione; riteniamo che non si tratti di un'azione prettamente parlamentare, bensì di un'azione politica, che pertanto non può essere oggetto di processo. Il giudizio, in ultima istanza, spetterà ai cittadini ed al loro voto, ma non al Tribunale. La Commissione per i «suplicatorios» credeva fosse competente il Tribunale supremo e non il giudice naturale - il giudice del processo per contravvenzioni - e si applicò il silenzio nel senso di lasciarlo andare. Ciò sta a significare che per la Commissione (immagino che accadrà lo stesso nel Parlamento italiano) le difficoltà sono l'interpretazione e l'adeguamento della legislazione ai fatti concreti. Però a mio avviso ciò che è chiaro, per lo meno in questi casi e nonostante la sentenza del Tribunale costituzionale, è che la Camera è veramente sovrana nell'applicare la prerogativa dell'autorizzazione a procedere. L'unica cosa che potrebbe accadere sarebbe il dover spiegare il perchè del suo operato, però la sovranità appartiene alla Camera legislativa, sebbene solo tramite il silenzio.

JORDÁN DE URRIES. Dalle parole del senatore rappresentante di Democrazia proletaria mi è sembrato di capire che in Italia si è aperto un dibattito polemico sull'immunità parla-

GIUNTA ELEZIONI

INDAGINE SULLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

mentare. Quindi, da quanto ne deduco, vorrei sapere una cosa, e cioè quali argomenti vengono presentati per mettere in discussione tale immunità, e, da questo punto di vista, quali garanzie avrebbe un rappresentante eletto circa la sua condotta e le sue manifestazioni politiche.

POLLICE. Dicevo che il dibattito in Italia è aperto perchè ci sono una serie di questioni legate al rapporto dei parlamentari e dei ministri con i cittadini. Sono due questioni naturalmente differenti, ma riconducibili al punto come debba essere giudicato il parlamentare che abusi del proprio ruolo. Esistono, ad esempio, i casi di corruzione. Da essi è nato il dibattito, perchè nelle procedure per i parlamentari e i ministri prevale la logica della copertura politica sulla obiettività del giudizio.

E questo è l'aspetto più negativo, per cui una maggioranza con il *fumus persecutionis* copre il reato. Quindi si hanno giudizi politici, anzichè giudizi basati sui fatti penalmente rilevanti. Ritengo che per alcuni reati non dovrebbe esistere l'immunità parlamentare. Questa è la critica che il mio partito muove al sistema delle immunità. Un amministratore di una città o di una regione, nel momento che diventa parlamentare, viene protetto politicamente anche per i reati commessi prima e la copertura dell'immunità blocca il processo. È chiaro che quando parlo di immunità, non mi riferisco alla libertà di parola e di voto, che in Italia chiamiamo immunità assoluta, sulla quale sono d'accordo; mi riferisco invece alle autorizzazioni a procedere. Sostengo che la necessità di colpire i reati debba prevalere sull'opportunità politica.

FERNÁNDEZ ARIAS. Bene, visto che il senatore Pollice ha dichiarato esplicitamente che si trattava di una questione personale, forse anche qualcun altro, tra i senatori italiani, vorrebbe esprimere la propria opinione personale al riguardo. Darei quindi la parola a chi desidera far conoscere anche il proprio parere. Qualcuno vuole intervenire?

MACIS. La nostra Costituzione attribuisce dei forti poteri al Parlamento e ai singoli parlamentari anche per una ragione di carattere storico, in quanto la nostra Costituzione

esce da una fase precisa della nostra storia nazionale, dalla caduta del fascismo e quindi dalla necessità di ripristinare le libertà democratiche e l'inviolabilità dei parlamentari. La precedente Costituzione, lo Statuto albertino, durante l'avvento del fascismo, conobbe gravissimi soprusi contro i parlamentari. L'omicidio dell'onorevole Matteotti, che seguì alla denuncia in Parlamento delle violenze fasciste, fu il più tragico. Vi fu pure l'espulsione dalla Camera degli oppositori che protestavano per l'assassinio. Esistevano dunque cause storiche che spingevano ad affermare con forza e vigore l'inviolabilità del Parlamento. Naturalmente poi, nel corso degli anni di consolidamento della democrazia italiana, l'applicazione concreta delle immunità ha dato luogo a casi estremamente discutibili con una dilatazione forse ingiustificabile delle prerogative parlamentari. Io uso il termine «forse» perchè ovviamente su questa materia tutte le opinioni sono rispettabili, soprattutto se riferite a casi concreti. L'applicazione degli ultimi quarant'anni esige certamente una rettifica. Il Parlamento italiano vi sta lavorando ed anche questa è la ragione per cui vogliamo conoscere la vostra esperienza. Tornando al sistema spagnolo, anche con riferimento alla legge organica sulla protezione dell'onore, domando: se nei discorsi fuori delle Camere un parlamentare offende la reputazione di una persona, può essere perseguito penalmente e civilmente, oppure vi è una qualche forma di immunità pure per questi atti compiuti al di fuori della sede istituzionale propria?

FERNÁNDEZ ARIAS. Sì, è ovvio. La concezione che ha questa Camera ed il Regolamento stesso è che la portata dell'immunità parlamentare arriva anche fuori della Camera. Per qualsiasi tipo di discorso politico fatto fuori della Camera, conferenze stampa, eccetera, si considera che il parlamentare goda di tale immunità, sia all'interno che all'esterno della Camera, sempre, logicamente, nell'esercizio della propria funzione politica, come è naturale dal nostro punto di vista.

AREVALO SANTIAGO. Alcune precisazioni su questo tema. È la differenza che si può avere tra fatti qualificati come penali e fatti

qualificati come civili. Questa sarebbe una differenza, perchè il fatto qualificato come penale, di conseguenza, può comportare la privazione della libertà, e quindi stiamo già entrando nella diminuzione del numero dei membri della Camera o nella eventualità che un gruppo parlamentare si veda diminuito, magari sensibilmente, nel numero totale dei suoi componenti, rispetto alla propria funzione nella Camera. Invece, quando si tratta di applicare la legge di protezione del diritto all'onore, all'intimità personale e familiare e alla propria immagine, lì non vi è privazione della libertà; possono pertanto esservi, rispetto alla richiesta dei tribunali, altri criteri differenti; si tratterebbe di un criterio diverso dato che, probabilmente, avrebbe come conseguenza una penalizzazione economica o il dover tutelare la reputazione di una persona.

MACIS. Se non ho capito male, mentre la Costituzione prevede l'immunità per gli atti penali, la legge organica del 29 maggio del 1985 ha stabilito che è soggetta ad autorizzazione a procedere anche l'azione civile contro un parlamentare che abbia leso la reputazione dell'attore. È così? Ho capito bene?

AREVALO SANTIAGO. Ha capito perfettamente, è proprio così. Quello che però voglio dire è che il criterio da applicare in un caso o nell'altro può differire per questo motivo.

MACIS. E questa è la ragione anche delle nostre diversità di opinioni.

FERNÁNDEZ ARIAS. L'espressione *fumus persecutionis* qui in Spagna è nuova, non viene utilizzata o non è stata utilizzata fino ad ora.

COVI. Una piccola precisazione, signora Presidente. Ho visto nell'elenco dei criteri della *Comisión de suplicatorios* del Senato che il primo criterio è quello dell'unanimità delle decisioni. È sempre così? Inoltre, è facile raggiungere questa unanimità?

AREVALO SANTIAGO. I gruppi parlamentari rappresentati nella Commissione hanno cercato di adottare queste delibere all'unanimità, affinché prevalgano criteri oggettivi e non di

parte. Fino ad ora ci siamo riusciti nella Commissione ma non nell'Assemblea. In Assemblea, infatti, nelle votazioni, che ovviamente sono segrete, sono state manifestate posizioni differenti. Ciò non significa che in futuro non si possano avere opinioni diverse e si possano adottare delibere a maggioranza, e l'Assemblea ratifichi o meno tali deliberazioni, però il proposito di tutti i gruppi parlamentari (e naturalmente anche del nostro, il gruppo socialista, che è il maggioritario) è che, nei limiti del possibile, si possa giungere a delibere unanimi sulla concessione delle autorizzazioni a procedere.

BORRÁS SERRA. Con il suo permesso, signora Presidente, sono Rogelio Borrás, senatore per Ciudad Real, ed il mio intervento sarà forse un poco aneddótico, però probabilmente sono l'unico senatore sul quale ha pesato la minaccia di una richiesta di autorizzazione a procedere che non ebbe luogo per l'amnistia concessa dal Parlamento nel 1977. A un dato momento, ci sembrò che nella mia provincia, nella mia circoscrizione, si stava rimandando *sine die* la restituzione della casa del popolo, che ci era stata sottratta al trionfo del movimento del Generale. Ritenemmo che era ora che ci fosse restituita, e due deputati della mia circoscrizione, più colui che vi parla in questo momento, capimmo che avremmo dovuto cercare di riaverla, perchè non ci veniva restituita e perdemmo la pazienza. Quindi, logicamente, siamo finiti innanzi al giudice e si iniziò l'espletamento delle formalità della richiesta di autorizzazione a procedere. Questa non ebbe seguito per la legge di amnistia. A dire il vero il fatto non piacque a noi implicati, perchè avremmo preferito che andasse avanti, dato che all'epoca, almeno, ciò sarebbe servito d'esempio, e volevamo che venisse restituito il patrimonio ai sindacati ed ai partiti politici ai quali era stato sottratto in una maniera poco rispettosa e poco ortodossa a causa della guerra. Volevo dirvi soltanto questo.

MESA NODA. Il mio nome è Gerardo Mesa e sono il capogruppo del gruppo misto. Appartengo anche ad un piccolo partito delle isole Canarie. La mia domanda era un'altra, però ne approfitto per dirvi che anch'io sono andat

GIUNTA ELEZIONI

INDAGINE SULLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

innanzi ai tribunali dei giudici locali per aver dichiarato alla stampa che la Legione era un covo di delinquenti. L'affare è passato al Tribunale supremo e qui ancora non è arrivato nulla, e non so se arriverà. Però la mia domanda era un'altra: non so se le basi dell'inviolabilità e dell'immunità dei senatori italiani (non sono esperto in legge, non sono avvocato e vogliate quindi scusare la mia ignoranza) sono le stesse o sono simili a quelle della nostra Camera, della nostra Costituzione. Mi piacerebbe sapere qualcosa in proposito.

MACIS. Fondamentalmente sono simili i principi delle due Costituzioni. Effettivamente manca nella nostra Costituzione, a parte l'applicazione pratica che è stata fatta, una difesa del parlamentare dall'azione di risarcimento per danni provocati con scritti e discorsi. In materia alcune decisioni d'insindacabilità hanno avuto lo stesso effetto pratico. La protezione che in Spagna è stata stabilita con la legge organica, in Italia è stata affermata con la giurisprudenza parlamentare. Qui, osservo incidentalmente, è insorto il conflitto tra la magistratura e il Senato della Repubblica, a cui prima accennava il senatore Covi. Nel nostro sistema non esiste, come nel vostro, un giudice unico per i reati dei parlamentari, e quindi arrivano richieste da tutti i magistrati, che sono circa settemila. La corte d'appello di Roma sostiene che ai giudici, non alle Camere, spetti stabilire in concreto l'insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati dai parlamentari nell'esercizio delle funzioni. Perciò ha sottoposto la questione alla Corte costituzionale, la cui sentenza è attesa.

FERNÁNDEZ ARIAS. Molto bene. Qualche altro intervento?

MACIS. Vorrei fare altre due domande. La prima riguarda il problema delle perquisizioni: se le perquisizioni personali e domiciliari rientrino nelle immunità; per esempio, se possa essere ispezionata una cassetta di sicurezza, un caso da noi verificatosi.

La seconda è sulla forma della seduta. Mi pare di capire che la seduta della *Comisión de suplicatorios* è segreta. Anche la seduta dell'Assemblea è segreta? E il voto, è segreto o palese?

FERNÁNDEZ ARIAS. Chiaramente il voto è segreto e sono segreti anche i dibattiti della Commissione e dell'Assemblea.

Devo dire che nemmeno io sono avvocato, come il mio collega, pertanto vi sono alcune questioni di natura giuridica che non afferro; indubbiamente, però, in una questione come quella appena prospettata dal signor Presidente della Commissione italiana, penso che, in questo caso concreto, indubbiamente il parlamentare è un cittadino soggetto, in tal caso, a uguali problemi. Bene, parlavamo delle perquisizioni, che è ciò che domandava lei. Se nessun altro senatore desidera prendere la parola, penso che potremmo considerare conclusa la riunione della Commissione. A me è apparsa molto positiva, sono state scambiate molte impressioni, e confesso che è stata meglio di quanto mi aspettassi, perchè m'immaginavo che sarebbe stata molto più informale, però penso che sia servita a tutti e che sia stata molto proficua. Lo vedremo poi dal verbale. Vi rinnovo il mio benvenuto augurandomi che possiate trascorrere bene questi giorni nel nostro paese. Molte grazie.

MACIS. Ringraziamo delle cortesi espressioni e delle informazioni acquisite. Conoscere dal vivo i vostri problemi interpretativi ed applicativi delle immunità è stato estremamente utile. Il nostro tempo è limitato, mentre la Spagna è grande; dovremo visitarla in un'altra occasione. Speriamo di continuare a Roma la discussione. È un invito e un augurio. Grazie ancora, signora Presidente e illustri colleghi.

FERNÁNDEZ ARIAS. Molte grazie. Anche noi saremmo molto felici di venire a Roma per tenervi una nuova riunione della Commissione per i *suplicatorios*. Intanto vi mostreremo il Senato e continueremo a parlare.

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Madrid, 15 aprile 1988, Palazzo del Congresso dei deputati

La delegazione della Giunta incontra il deputato Alvaro Cuesta Martínez, presidente della «Comisión del Estatuto» ed altri membri della stessa Commissione.

CUESTA MARTINEZ. In base alle indicazioni formulate, io sono il Presidente della Commissione dello Statuto dei Deputati ed ho l'incarico, in primo luogo, a nome di tutta la Commissione e del Congresso dei Deputati spagnolo, di ringraziarVi per la visita e di augurarVi un proficuo soggiorno in Spagna, in modo da contribuire a questo interscambio di esperienze che non solo rafforzano i legami di amicizia e le iniziative comuni Italia-Spagna, ma essenzialmente rafforzano pure il contatto tra i popoli di due paesi, giacchè, in veste di parlamentari, rappresentiamo la sovranità popolare.

A mio avviso, il lavoro delle nostre commissioni è un lavoro di grande importanza ed è anche molto valido, in quanto cercano di proteggere la funzione parlamentare da rischi, da minacce esterne ad essa; e cioè queste commissioni, sia quella italiana che quella spagnola, cercano di garantire l'autonomia del Parlamento. Siamo in qualche maniera, per usare una frase di Schumpeter, delle élites interconnesse, logicamente in uno stato democratico, rappresentanti dei cittadini spagnoli, dei cittadini italiani, nel caso di Voi senatori.

Ciò che caratterizza, diceva Schumpeter, il governo democratico, non è l'assenza di élites, bensì la presenza di diverse élites in concorrenza tra di loro per conquistare il voto popolare. La possibilità che hanno i cittadini di sostituire un governo con un altro, permette loro di difendersi dalla tirannia. In questo senso, non mi pare che stiamo soltanto rappresentando il mandato popolare, ma anche difendendo questa basilare funzione della democrazia, proteggendo l'istituzione parlamentare, proteggendo l'autonomia dei Parlamenti, facendo in modo, pertanto, di rendere inattaccabile il principio della sovranità popolare. I compiti o le funzioni di questa Commissione parlamentare consistono fondamental-

mente nell'analizzare due temi: in primo luogo, l'irresponsabilità dei parlamentari; in secondo luogo, l'incompatibilità dei parlamentari, il rispetto della legislazione elettorale nell'esercizio della loro funzione garantendo in tal modo anche l'onestà nell'esercizio della funzione parlamentare. La Costituzione spagnola è la norma che regola e raccoglie la disciplina legale di base del principio dell'autonomia parlamentare. E in questo senso prevede, all'articolo 71, tre garanzie fondamentali. In primo luogo, l'inviolabilità.

L'inviolabilità è una garanzia che protegge il parlamentare in relazione alle opinioni espresse nell'esercizio della sua funzione parlamentare. Potremmo dire che la inviolabilità corrisponde terminologicamente alla cosiddetta «insindacabilità» o «irresponsabilità» italiana, dato che in Europa non esiste un'omologazione dei concetti.

La seconda garanzia è quella che la nostra Costituzione, all'articolo 71 secondo comma, chiama immunità. L'immunità protegge il parlamentare, nell'esercizio della sua funzione, da processi penali che possano essere intentati contro il parlamentare stesso. Il concetto spagnolo di immunità corrisponde a quello che nel diritto italiano Voi chiamate «inviolabilità» o «improcedibilità».

La terza garanzia che contempla la Costituzione spagnola è il foro, il diritto di foro. In base ad esso i deputati ed i senatori spagnoli potranno essere giudicati in processi penali solo dalla «Sala Seconda», quella per i giudizi penali, della Corte suprema.

Il Regolamento del Congresso dei Deputati regola i meccanismi per l'espletamento delle formalità e per l'esercizio di queste prerogative. Nell'opuscolo che Vi è stato consegnato si descrive molto brevemente ma in modo, credo, molto illustrativo, il funzionamento di questa Commissione. Questa Commissione è disciplinata dall'articolo 48 del Regolamento del Congresso ed è composta da un membro per ogni gruppo parlamentare; adotta, pertanto, il sistema del voto ponderato. Devo aggiungere che nei suoi lavori questa Commissione è caratterizzata da un grande consenso, un dibattito aperto; i suoi lavori sono segreti e il parere viene trasmesso successivamente all'Assemblea e, di regola, si riscontra un alto grado

GIUNTA ELEZIONI

INDAGINE SULLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

di coincidenza. Se non erro, il 90 per cento delle nostre decisioni sono state adottate all'unanimità. Questa Commissione studia anche quelle che l'articolo 70 della Costituzione e la stessa legge elettorale spagnola chiamano incompatibilità dei deputati e dei senatori; nel caso del Congresso, le incompatibilità dei deputati. Al principio o all'inizio della legislatura la Commissione, dopo aver analizzato le denunce dei beni e delle attività dei deputati, rimette all'Assemblea un *dossier* nel quale dichiara la compatibilità o l'incompatibilità di tutti i deputati spagnoli. Un *dossier* basato sulla legge e sull'analisi delle denunce presentate dai parlamentari. Vorrei, dato che in questi giorni è di attualità in Spagna, differenziare le competenze di questa Commissione, in materia di studio di incompatibilità, con il lavoro di un'altra Commissione recentemente creata in questo Parlamento, una Commissione speciale e temporanea, la Commissione speciale per esaminare il «tráfico de influencias», «traffico delle influenze», che si è verificato in Spagna...

MACIS... delle influenze di tipo lobbistico? Questo è il significato di «traffico delle influenze»?

CUESTA MARTINEZ. Sì, esattamente.

Riassumendo, la Commissione dello Statuto dei deputati è una Commissione ordinaria, cioè, prevista dal Regolamento, è una Commissione permanente, mentre invece la Commissione d'inchiesta sul «traffico delle influenze» è una Commissione d'inchiesta speciale e temporanea.

La Commissione d'inchiesta indaga sulle eventuali implicazioni del «traffico delle influenze» non solo di deputati e senatori, ma anche di alte cariche, sin dal 1977.

A differenza di ciò, la Commissione dello statuto dei deputati, questa Commissione, si occupa dell'applicazione della legge elettorale, del rispetto della normativa sulle incompatibilità, soltanto in relazione ai deputati di questo periodo di sessioni e di questa legislatura. Non svolgiamo lo studio di tali incompatibilità solo all'apertura della legislatura, dato che, quando nell'attività professionale di un deputato si verifica un cambiamento qualsiasi, questi è obbligato a notificarlo per iscritto, e la Com-

missione emanerà un nuovo parere in base alle nuove attività che i deputati svolgano nella loro sfera privata.

Alla luce della normativa del Regolamento del Congresso, se la Commissione rimette all'Assemblea un parere e l'Assemblea lo approva dichiarando l'incompatibilità di un deputato, questi ha otto giorni di tempo per rinunciare all'attività dichiarata incompatibile. Nel caso non rinunci a tale attività, si ritiene che avrà perso il suo mandato, il suo seggio di deputato. Nel Congresso dei deputati esiste un cosiddetto «registro publico de interesés». E cioè, tutte le denunce di attività private dei deputati sono pubbliche, rimangono registrate in detta anagrafe. I deputati sono anche tenuti a presentare una denuncia patrimoniale, però questa parte, quella patrimoniale, è segreta, non si può rendere pubblica, sono delle informazioni che non possono pervenire all'opinione pubblica, in quanto violano la *privacy* del parlamentare. Invece la denuncia delle attività è pubblica; si tratta del cosiddetto «registro de interesés» ed è pubblico.

Allo stesso modo, i deputati sono anche tenuti a fare un'altra denuncia dei beni, oltre a quella già prevista nel Congresso, denuncia dei beni innanzi a notaio ed in atto pubblico. In determinati casi, questa denuncia può essere richiesta, a fini di conoscenza, da questa stessa Commissione.

Da un altro punto di vista, Vi dicevo in precedenza che la Commissione istruisce le richieste di autorizzazione a procedere (*suplicatorios*), e cioè tutte le istanze rimesse alla Camera dalla Corte suprema per poter procedere giudiziariamente contro un deputato, sia quando la garanzia interessata è l'inviolabilità, e ciò viene stabilito da questa Commissione, sia quando la garanzia interessata è l'immunità, ed anche questo viene stabilito da questa Commissione e dall'Assemblea del Congresso.

La richiesta di autorizzazione a procedere (*supplicatorio*) viene rivolta alla Presidenza del Congresso; l'Ufficio della Presidenza la trasmette a questa Commissione; la Commissione la studia e la prima cosa che fa è aprire il procedimento di udienza dell'interessato, concedendosi un termine, normalmente di quindici giorni, per informare l'interessato stesso, o in forma scritta o, se la Commissione lo ritiene

GIUNTA ELEZIONI

INDAGINE SULLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

opportuno, in forma orale, sulle allegazioni che voglia fare in relazione al caso concreto. In base a tale procedimento, la Commissione compie uno studio definitivo ed emette le sue conclusioni, approvando un parere che rimette all'Assemblea del Congresso. Il parere può essere di autorizzazione all'intervento giudiziale o di rifiuto dell'autorizzazione all'intervento giudiziale quando ritenga si tratti di un caso che riguarda la garanzia di inviolabilità o la garanzia di immunità.

In alcune occasioni, quando si è trattato di azioni penali intraprese per la responsabilità di comportamenti di un certo deputato nell'ambito della sua attività prettamente privata, questa Commissione ha concesso che si procedesse giudiziariamente nei confronti di deputati. Per esempio, un processo aperto in materia di circolazione di veicoli a motore, un incidente stradale. In questi casi la Commissione autorizza il processo.

Non è, pertanto, una Commissione corporativa, che per definizione protegge sempre il deputato, bensì i suoi pareri si adattano al caso concreto. In alcune occasioni, questa Commissione, con qualche discrepanza, ha anche concesso autorizzazioni a procedere perfino per dichiarazioni pubbliche di un parlamentare quando ha ritenuto che tali dichiarazioni non erano frutto dell'esercizio della funzione parlamentare.

Nell'applicazione della prerogativa dell'invulnerabilità, così dice letteralmente la relazione, il criterio della Commissione, generalmente condiviso dall'Assemblea, può essere riassunto nel fatto che non si tratta di un privilegio personale del parlamentare, bensì di una garanzia istituzionale ed oggettiva della funzione parlamentare, della libertà dei parlamentari che non può essere minacciata o intralciata da azioni civili o penali fondate su loro opinioni espresse nell'esercizio delle proprie funzioni.

Nella quarta pagina della relazione il primo paragrafo riassume qual è l'orientamento di questa Commissione. Nel dichiarare l'invulnerabilità proteggiamo non solo le opinioni espresse dal parlamentare all'interno delle Camere, all'interno del Congresso, ma anche quelle opinioni espresse in altri luoghi, in altri ambiti, sempre e a condizione che abbiano a che vedere con la sua condizione di parlamentare e con la sua funzione parlamentare.

Per quel che riguarda l'immunità o «improcedibilità», la Commissione applica, come criterio generale, quello per cui è precettivo rifiutare l'autorizzazione quando dal procedimento si deduce, o potrebbe vedersi come conseguenza del procedimento, che viene vulnerata l'attività parlamentare; e cioè, quando viene interessata la composizione o la continuità delle funzioni della Camera come conseguenza del procedimento penale che si intenta contro il parlamentare. In questi casi si protegge sia il parlamentare sia la Camera, perchè è una garanzia collettiva, dichiarando l'immunità e proibendo l'intervento giudiziario. I dibattiti di questa Commissione, l'ho detto all'inizio, sono segreti. È una Commissione che si riunisce a porte chiuse; sono ugualmente segrete le sue relazioni ed è segreta anche la sessione plenaria che esamina i pareri della Commissione stessa. Delle delibere della Commissione viene invece data comunicazione agli organi giurisdizionali corrispondenti, in questo caso alla Corte suprema.

Vi dicevo all'inizio che abbiamo e condividiamo una funzione comune di protezione del parlamento, dell'autonomia parlamentare. Ritengo che questo tipo di riunioni e di incontri rappresentino un qualcosa che rafforza ancora di più l'idea di costruzione dell'Europa. Per usare quella frase del professor Constantinosky: «La costruzione dell'Europa assomiglia ad una bicicletta sulla quale bisogna sempre pedalare per mantenere l'equilibrio». In questo processo di costruzione dell'Europa, con la nostra collaborazione, con l'unione tra di noi rafforziamo l'idea della democrazia. Come diceva in proposito Norberto Bobbio, anche lui senatore ma innanzi tutto professore universitario di filosofia del diritto, che è venuto in questo Parlamento per tenere una conferenza sul futuro della democrazia: «Il futuro della democrazia può essere più o meno incerto, però in ogni caso senza la democrazia l'umanità rimarrebbe senza futuro». Concludeva la sua spiegazione affermando: «O il futuro con la democrazia, o l'umanità senza futuro». Molte grazie.

MACIS. Ringrazio il Presidente e i componenti della «Commissione dello Statuto» del Congresso dei deputati. La nostra Giunta ha

GIUNTA ELEZIONI

INDAGINE SULLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

delle competenze molto simili alle vostre più che a quelle della *Comisión de suplicatorios* del Senato, nel senso che la Giunta è competente per la verifica dei poteri. Per quanto sappiamo la Costituzione spagnola demanda all'autorità giudiziaria il controllo elettorale. Però la verifica dei poteri concerne anche i titoli per permanere nella carica, cioè una delle competenze della vostra Commissione. Quanto ai problemi delle immunità, la nostra indagine non ha solo un generale carattere conoscitivo, ma anche una concreta utilità pratica legata al dibattito sulle proposte di modifica della Costituzione, delle leggi e dei regolamenti parlamentari in Italia.

Il nostro incontro è particolarmente importante perchè la vostra Costituzione è recente. Riteniamo inoltre che dalla vostra esperienza possano venirci concreti suggerimenti. Nel nostro ordinamento esistono le commissioni e le giunte. Il nome giunta sottolinea il carattere istituzionale, mentre le commissioni svolgono attività di carattere più strettamente politico e sono legate quindi al rapporto tra maggioranza e minoranza, la giunta ha invece un carattere istituzionale. E vorrei aggiungere che il carattere istituzionale è pure evidenziato dal fatto che la presidenza della Giunta è affidata a un esponente della minoranza parlamentare. Chi vi parla rappresenta il Partito comunista italiano, che è il maggior partito di opposizione.

Io credo che possiamo considerare questo incontro come una continuazione di quello di ieri con la *Comisión de suplicatorios* del Senato perchè, nonostante certe specifiche differenze, tuttavia i problemi generali della inviolabilità e dell'immunità sono comuni alle Cortes. La esposizione estremamente chiara del presidente Alvaro Cuesta fornisce già elementi sufficienti. La nostra attenzione ieri è stata attratta soprattutto dal differente valore del silenzio nel Congresso dei deputati e nel Senato.

CUESTA MARTINEZ. Nel Congresso dei deputati è prevista l'istituzione del silenzio, perchè il termine a disposizione per deliberare su una richiesta di autorizzazione a procedere (*supplicatorio*), a partire da quando entra, si espletano le formalità e si approva, è di 60

giorni naturali. Orbene, trascorso questo termine, secondo quanto dispone l'articolo 14, comma secondo, del Regolamento del Congresso: «La richiesta di autorizzazione a procedere (*supplicatorio*) si considererà denegata, e cioè rifiutata, nel caso la Camera non si sia pronunciata nel termine di 60 giorni naturali». Succede però che la giurisprudenza della Corte costituzionale sembra indicare, o quanto meno esistono dubbi al riguardo, che il silenzio-rifiuto non sia del tutto conforme alla Costituzione quando si tratti di terzi, di persone terze interessate. Per esempio, un privato contro un parlamentare. Perchè? Perchè ritiene che il principio generale che, pure nella nostra Costituzione, impone di motivare le decisioni, deve essere garantito, deve essere osservato. In maniera tale che il silenzio-rifiuto potrebbe essere interpretato, però la lascio come una questione giuridica e come un dubbio, come proibito, alla luce della giurisprudenza costituzionale, perchè impedisce la motivazione delle risoluzioni parlamentari. Il Tribunale costituzionale afferma che «la risoluzione delle Camere deve essere una risoluzione motivata». Ad ogni modo non è un tema pacifico, dato che la Corte costituzionale, letteralmente, non ha affermato che il secondo comma dell'articolo 14 del Regolamento del Congresso è incostituzionale; non si è pronunciata dicendo che detto articolo è incostituzionale. A mio avviso, se nella motivazione del Congresso si fa riferimento all'articolo 14 comma secondo, cioè, se nella risoluzione del Congresso si rifiuta l'autorizzazione per silenzio in base all'applicazione dell'articolo 14 comma secondo, questa è già di per sé una motivazione giuridica. Ma esistono dubbi sul tema. Ho già detto prima che il tema non è un tema pacifico. Ciò che è chiaro è che il Congresso dei deputati, nelle sue risoluzioni, si adatta ai termini e motiva tutte le risoluzioni, siano esse di concessione, siano di diniego o di rifiuto. Prima di proseguire vorrei presentare anch'io tutti i membri affinché, se essi desiderano intervenire al dibattito, possano rispondere, dato che non voglio monopolizzare l'uso della parola. Comincio dunque dalla mia sinistra: in rappresentanza del Gruppo misto il signor Mardones; in rappresentanza di Minoranza catalana - «Convergenza e unione» e «Unione democratica della Catalogna» - il

GIUNTA ELEZIONI

INDAGINE SULLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

signor Luis Recoder; alla mia destra il vicepresidente della Commissione, il signor Cesar Huidobro, di Alleanza Popolare, ed il signor consigliere della Commissione, Entrena Cuesta, ed io, il Presidente, Alvaro Cuesta Martinez. Nonostante la coincidenza dei cognomi, non abbiamo nulla in comune, oltre alla collaborazione, del tutto cordiale, all'interno di questa Commissione.

MACIS. La Giunta è anche interessata a conoscere dei casi concreti e i dati statistici. Prima però ritengo opportuno fermarci sulla sentenza del Tribunale costituzionale richiamata dal Presidente Cuesta. Effettivamente questo caso ci ha colpito molto. Il punto sul quale vorremmo un chiarimento è come si concilia questa possibilità di intervento di un organo giurisdizionale nell'ambito di una immunità che può essere decisa (bene o male, motivatamente o no) ma solo da un ramo del parlamento. Com'è possibile?

COVI. Parrebbe che il Tribunale costituzionale possa sindacare il merito delle decisioni parlamentari sulle immunità. Infatti sembra aver valutato l'insufficienza di motivazioni.

ENTRENA CUESTA. Alla luce dell'ordinamento spagnolo, credo che a questo punto sarebbe necessario precisare che trattasi di due questioni che non sono assolutamente connesse. La prima è quella, diciamo, dell'ammissibilità della decisione del Tribunale costituzionale che dichiara illegittimamente denegata l'autorizzazione a procedere. Da questo punto di vista, diceva il senatore Covi, come può sollevarsi un conflitto tra i poteri dello Stato nella misura in cui il potere giudiziario si è considerato legittimato in quella decisione per emettere quella sentenza, per giudicare l'adeguamento all'ordinamento della decisione parlamentare? Da questo punto di vista la prima cosa che a mio avviso converrebbe chiarire è il fatto che la Corte costituzionale spagnola non fa parte del potere giurisdizionale. La Corte costituzionale spagnola non è composta da membri della carriera giudiziaria, non è un organo prettamente giurisdizionale, non appartiene al potere giudiziario, ma è un organo supremo costituzionale al di sopra e

separato dai poteri, e con l'unico compito d'interpretare la norma costituzionale.

MACIS. Riformulo la domanda in questi termini. Il Tribunale costituzionale spagnolo è l'equivalente della Corte costituzionale italiana. Anche la Corte costituzionale non è il potere giudiziario. In Italia essa non può sindacare come e perchè il Senato e la Camera dei deputati neghino o concedano l'autorizzazione a procedere. Questa è competenza del Parlamento.

ENTRENA CUESTA. In base alla sua competenza il Tribunale costituzionale giudica i ricorsi di «amparo» a difesa dei diritti fondamentali e della libertà d'espressione. Tra questi diritti fondamentali protetti dal ricorso di «amparo» dinanzi alla Corte costituzionale si trova il diritto ad una tutela effettiva da parte dei giudici e dei tribunali. Naturalmente, la tesi della Corte costituzionale, la dottrina generale della Corte costituzionale è che nessun diritto, nemmeno i diritti fondamentali derivanti dalle libertà pubbliche, possiede carattere assoluto. Di conseguenza, secondo la Corte costituzionale, se l'eventuale lesione provocata dal comportamento del signor Barral si fosse prodotta nel pretto esercizio della sua funzione parlamentare, avrebbe dovuto, in nome della libertà della funzione parlamentare, sacrificare il cittadino presuntamente danneggiato nel suo diritto ad una tutela effettiva da parte di giudici e tribunali. In base a ciò, dunque, la Corte costituzionale si è sentita legittimata a giudicare se il comportamento del signor Barral si è prodotto nell'ambito dell'esercizio della funzione parlamentare. L'unica dichiarazione che ha fatto in proposito la Corte costituzionale è quella di ritenere che il comportamento non si è prodotto nell'esercizio della funzione parlamentare; che, di conseguenza, non è applicabile l'articolo 71 della Costituzione, e che l'organo giurisdizionale, l'organo giudiziale ordinario, conserva la competenza per proseguire le formalità del procedimento contro il signor Barral.

MACIS. Molto in sintesi, la meraviglia dei senatori italiani dipende da ciò. In base alla Costituzione, la Corte costituzionale giudica

GIUNTA ELEZIONI

INDAGINE SULLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

della legittimità delle leggi e degli atti aventi forza di legge. Una deliberazione non legislativa delle Camere, come una decisione sulle immunità, non è atto impugnabile davanti alla Corte costituzionale. Dunque la domanda: in Spagna il Tribunale costituzionale può annullare una delibera delle Camere sulle immunità?

ENTRENA CUESTA. L'ha annullata. Come si legge nell'articolo 161, alla lettera *b*) della Costituzione, la Corte costituzionale spagnola non solo è competente a conoscere i ricorsi di incostituzionalità, ma per qualunque fatto, compreso un fatto di privati, che provochi la violazione dei diritti e delle libertà costituzionali, rimane aperta la strada del ricorso di «amparo». E su questo ricorso di «amparo», sempre nell'ambito della protezione di tali diritti e tali libertà, e senza entrare nel merito di questioni connesse, la Corte ha pienezza di giurisdizione.

CUESTA MARTINEZ. E allora, prima affermazione: anche le decisioni del Parlamento in materia di richieste di autorizzazione a procedere sono ricorribili in «amparo». Secondo: come vengono eseguite le sentenze della Corte costituzionale. Chi le esegue? Deve essere, o per lo meno questo è stato il criterio nel caso Barral, la Camera stessa, cioè: la Corte costituzionale corregge la decisione, o meglio, indica alla Camera che la decisione è mal fondata, però in ultima istanza è la Camera che deve adottare la risoluzione per questo caso. Questa è stata l'ipotesi nel caso Barral.

HUIDOBRO DIEZ. Dal mio punto di vista, la questione sollevata esige il chiarimento di due aspetti: la natura della Corte costituzionale, che non è un organo dell'amministrazione della giustizia, nè un tribunale; la competenza della Corte costituzionale, diversa rispetto ad altri paesi. Questa seconda competenza si riferisce alla possibilità di esaminare quando sono stati violati i diritti fondamentali dei cittadini; i primi due concetti, la natura e la competenza della Corte costituzionale, sono stati perfettamente definiti dal consigliere della Commissione, e l'unica cosa alla quale forse non ha fatto riferimento, credendo di

essere capito da tutti, sono i diritti suscettibili di essere protetti innanzi alla Corte costituzionale. Questa possibilità, la possibilità di rivolgersi alla Corte costituzionale per chiedere la protezione, si chiama «amparo». La parola ha una traduzione: quando qualcuno, quando una persona si sente oltraggiata, offesa, indifesa, chiede protezione, «amparo». Questa è l'azione che legittima il privato, l'azione che chiama la Corte costituzionale a giudicare la risoluzione della Camera. Esiste la possibilità che la Camera abbia violato un diritto fondamentale di un cittadino. (Il ricorso di «amparo» è solo individuale). Esempio: un privato denuncia un deputato; il Congresso non autorizza il procedimento giudiziario; il privato non può pretendere la soddisfazione del suo diritto; l'articolo 24 della nostra Costituzione dispone al comma uno: «tutte le persone hanno diritto ad ottenere la tutela effettiva da parte di giudici e tribunali, nell'esercizio dei propri diritti ed interessi legittimi». È stato violato in questo caso, o il cittadino può ritenere che sia stato violato, il suo diritto alla tutela giurisdizionale. Quando gli viene notificata per via giudiziaria la risoluzione del Parlamento spagnolo, il cittadino può ricorrere in «amparo» alla Corte costituzionale in quanto reputa che non sia stato rispettato l'articolo 24, comma uno. È un esempio pratico che, per di più, in Spagna è molto attuale; vi è infatti una nostra risoluzione contro la quale hanno ricorso in «amparo»; ancora non è stata emessa sentenza, però sappiamo che vi è stata una nostra risoluzione contro la quale è stato presentato ricorso di «amparo»: un eccezionale caso pratico che per di più ci consente di avere una giurisprudenza più esatta.

MACIS. Vuole avere la cortesia di esporci il caso concreto per il quale esiste il ricorso di «amparo»?

CUESTA MARTINEZ. Il tema è molto complesso. Quindi mi appresto ora a rispondere spiegando esattamente i termini della questione. Vi sono poi altri problemi, nel differenziare chiaramente i tipi di ricorso possibili innanzi alla Corte costituzionale. Il cittadino, individualmente, ricorre in «amparo», però non può sollevare la questione d'incostituzionalità, è un

GIUNTA ELEZIONI

INDAGINE SULLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

precetto legale. Questa può essere sollevata da altri soggetti: dalle comunità autonome (Regioni), dai gruppi parlamentari. Bisogna quindi differenziare, stiamo già parlando del ricorso di «amparo». Il caso concreto è quello di un cittadino che era consigliere comunale nel comune di Gijón, in Spagna. Viene sottoposto nel suo partito ad un processo disciplinare e lo espellono dal partito stesso. Un dirigente politico del partito che lo espelle, che, per di più, è deputato, nell'esercizio della sua funzione parlamentare tiene una conferenza sull'emigrazione, sulla politica d'emigrazione, eccetera, in questa zona, in questo comune. Terminata la conferenza, i giornalisti lo intervistano a proposito del problema della disciplina nel suo partito, ed il parlamentare risponde: «Abbiamo espulso quella persona perchè ha mantenuto con fornitori del comune delle relazioni che riteniamo non rientrino nell'ottica del nostro partito». Il consigliere si sente ferito nella propria dignità e nel diritto alla propria immagine, e presenta una denuncia civile contro il dirigente che, per di più, è deputato, e la Commissione respinge la denuncia perchè, alla luce dei fatti, ritiene che, in questo caso concreto, il parlamentare agiva nell'esercizio della propria funzione parlamentare. Notificata la risoluzione tramite i canali del Tribunale supremo, e da questo al Tribunale di prima istanza, viene trasmessa all'interessato e l'interessato ricorre in «amparo». Ecco il caso concreto. Vi è un secondo caso ancora più complicato, che analogamente è pervenuto alla Commissione e che la Commissione ha risolto in maniera contraddittoria, non vi è stata unanimità. Trattasi di un deputato contro un altro deputato.

Bene, ci giunge il caso. Presentata la denuncia, denuncia civile, il Tribunale supremo richiede l'autorizzazione, e la Commissione concede l'autorizzazione per procedere contro il deputato. Il deputato, a sua volta, ricorre contro la risoluzione dell'Assemblea del Congresso, innanzi alla Sala del Contenzioso Amministrativo del Tribunale supremo, non della Corte costituzionale. Il Tribunale supremo accetta di studiare, ma non di giudicare nel merito, il ricorso. Il Presidente del Congresso dei deputati pare che sollevi una questione di competenza davanti al Tribunale costituzionale.

Voglio inoltre aggiungere che ci ripromettiamo di inviarvi la documentazione quando la Corte costituzionale emetterà le due sentenze, ed una relazione interna che ha circolato nel Senato sul problema Barral, su come applicare la sentenza.

ENTRENA CUESTA. Mi sembra che sia sorta la questione del carattere diretto o meno del ricorso di «amparo». Il ricorso di «amparo» non è mai un ricorso diretto innanzi alla Corte costituzionale, in quanto per arrivare con il ricorso di «amparo» alla Corte costituzionale è necessario l'esaurimento di ogni previa via giudiziale. Succede però che nel caso di una decisione del Parlamento riteniamo, e ritiene il Parlamento, che non vi sia alcuna previa via giudiziale, dato che gli atti del Parlamento sovrano non possono essere giudicati dal potere giudiziario ordinario.

MACIS. Il Tribunale costituzionale, cioè, è l'ultima istanza che spetta al cittadino, quando non ha altra strada.

ENTRENA CUESTA. Non propriamente in termini processuali stretti, perchè il ricorso di «amparo» non è un'istanza.

Come per i ricorsi internazionali, è necessario aver esaurito i ricorsi giurisdizionali interni. In una tradizionale concezione, strettamente soggettiva, del termine amministrazione, in Spagna si sta ammettendo l'impugnazione in via contenzioso-amministrativa di risoluzioni parlamentari in affari di amministrazione parlamentare interna, questioni di personale, di contrattazione da parte delle Camere di lavori o forniture, e affari simili.

MACIS. In Italia questo genere di atti non è sindacabile dai magistrati ordinari e amministrativi. Esistono organismi interni di giustizia domestica.

ENTRENA CUESTA. L'articolo 71 della Costituzione dichiara, in generale, l'invulnerabilità per le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari. Dico in generale nel senso che dalla Costituzione stessa si deduce che l'invulnerabilità non è limitata alla persecuzione penale, in quanto non si esclude l'estensione dell'invulnerabilità alle azioni processuali civili

nei confronti di parlamentari. In questo senso, come inviolabilità, «insindacabilità», non immunità, non c'era mai stato alcun caso, fino a quando non se ne è verificato uno che prende proprio origine da una critica di un parlamentare al potere giudiziario ed ai membri del potere giudiziario esattamente identico a quello vostro. E abilmente, siccome non vi era nessun precedente, un'associazione professionale di giudici e magistrati, invece di presentare una denuncia, un'azione penale per ingiuria o calunnia, optò direttamente per l'azione civile. Dato che non esisteva un precedente, il procedimento civile si svolse fino al suo termine. In seguito venne emanata la legge organica, che anche in questo caso esige espressamente l'autorizzazione, e, a partire da allora, la Commissione ha conosciuto in vari casi questi affari civili.

MACIS. E nei due casi che sono stati citati, cioè dell'espulso dal partito e dello scontro tra i due deputati, l'azione promossa era penale o civile?

ENTRENA CUESTA. Civile.

CUESTA MARTINEZ. I deputati sono due perchè entrambi vantano questa condizione, però il caso era il seguente: elezioni comunali; uno era candidato in un comune e parlando alla radio della politica di quel dato comune spagnolo accusò l'interlocutore, un'altra persona che non era nemmeno un parlamentare, dicendogli: «Voi avete una doppia morale. Le faccio un esempio: le posso dire nome e cognome di una persona che commette una determinata azione, per esempio, di una persona che sniffa cocaina». Il moderatore gli dice: «Ci pensi sopra; ne è sicuro?». «Sono sicuro e posso dire nome e cognome: Tal dei tali. Un nome, una persona, dice il deputato, sniffa cocaina». Questo deputato non aveva niente a che vedere con il dibattito, non era candidato al comune, non era presente. Il deputato che accusa nel dibattito interviene come candidato al comune, non come deputato, in un dibattito su problemi di quel dato comune. Questa è la causa che ci è stata trasmessa. Allora la Commissione, e non all'unanimità, è stato l'unico caso in cui non si è avuta unanimità, ritenne che colui che aveva

formulato le accuse non si trovava nell'esercizio delle funzioni parlamentari, nè le sue espressioni possedevano un contenuto parlamentare, di dibattiti parlamentari o di argomenti che fossero in discussione al Parlamento.

SANTINI. Ringrazio il Presidente Cuesta Martinez per la citazione molto bella di Bobbio che, voglio ricordare, oltre che grande professore di diritto è anche senatore a vita, e aderisce al gruppo socialista.

Quanto alla Costituzione spagnola, che pare reggersi su un equilibrio delicato di poteri, di autonomie locali e regionali, la mia domanda è semplice. C'è dibattito in Spagna sulla necessità o utilità di un partito forte come garanzia di questo equilibrio dei poteri all'interno della Costituzione? Non so se sia chiara. È una domanda politica.

CUESTA MARTINEZ. In Spagna si sta discutendo, fa parte del dibattito politico, se è un bene o meno per la democrazia l'esistenza di maggioranze assolute. È infatti una realtà legittima ed è connaturale alle idee di partito ed alle aspirazioni che deve avere un partito politico. Io non conosco nessun partito politico, e d'altronde credo che nessuno tra i presenti appartenga ad un siffatto partito, che non desideri ottenere la maggioranza assoluta per applicare i suoi programmi ed i suoi contenuti di governo. Quanto al problema di stabilire se la maggioranza assoluta garantisca l'equilibrio tra i poteri costituzionali, io credo che, effettivamente, la maggioranza assoluta possa garantire tale equilibrio. In ogni caso, il problema non è l'esistenza della maggioranza assoluta, bensì l'uso che di tale maggioranza assoluta si faccia e, come dicevamo precedentemente, alla fine vi è sempre il controllo dei cittadini che possono limitare o meno questa maggioranza assoluta, o trasferirla ad un'altra opzione politica.

HUIDOBRO DIEZ. Io vorrei rispondere alla domanda. Mi sembra di aver capito che il popolo spagnolo si era posto il problema di chi garantisce meglio questo equilibrio di poteri, se un partito che governi con la maggioranza assoluta o vari partiti che raggiungano la maggioranza assoluta. Io credo che il popolo

GIUNTA ELEZIONI

INDAGINE SULLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

spagnolo si sia posto il problema, però mi sembra che se lo sia posto dall'anno 1979. In principio, nella prima fase, credette che con un governo che non avesse la maggioranza assoluta non si sarebbero potute portare a termine quelle misure che il paese richiedeva affinché la Spagna funzionasse adeguatamente; non tanto dal punto di vista costituzionale o democratico, quanto da quello dell'efficacia di governo. Credo che anche in questo momento si sta domandando se, non solo a livello di governo centrale, di amministrazione centrale, bensì anche di governi autonomi e nazionali, di governi comunali, non sia meglio per i cittadini l'esistenza di alcuni partiti senza maggioranza assoluta nei governi comunali, nell'amministrazione centrale, in tutti i governi, non solo in quelli socialisti. Ora non mi sto riferendo all'amministrazione, al governo centrale, bensì a quei casi in cui anche la destra ha dei governi con maggioranza assoluta. Credo che i cittadini si stiano pure domandando se veramente in questa maniera è più efficace per i cittadini il governo, non tanto in relazione al problema della Costituzione, non tanto in relazione alla distribuzione dei poteri, quanto in relazione all'efficacia dell'azione di governo, della governabilità.

CUESTA MARTINEZ. Nessuno rifiuta le maggioranze, come nessuno si rivolge ai cittadini dicendo: «Datemi otto milioni di voti, perchè nove milioni sono la maggioranza assoluta e otto, invece, no». Nessuno si esprime in questi termini.

ENTRENA CUESTA. A mio avviso si tratta di una questione strettamente tecnica. In realtà nei precedenti costituzionali spagnoli, meno nella Prima Repubblica che durò undici mesi, nel diciannovesimo secolo, e nel tentativo di Seconda Repubblica, non è mai esistita, come principio politico, la divisione territoriale del potere. A me sembra che, dal punto di vista della divisione del potere come garanzia della libertà dei cittadini (in definitiva per un cattivo uso della maggioranza assoluta governativa), che è in fondo ciò che potrebbe essere a repentaglio, il principio stesso di divisione territoriale del potere attraverso le autonomie regionali, con la conseguenza di autonomie

regionali governate con o senza maggioranza assoluta, però da partiti in alcuni casi diversi dal partito che possiede la maggioranza assoluta a livello nazionale, continua ad essere un principio che contribuisce a garantire e ad assicurare i diritti dei cittadini. Tenuto conto, inoltre, del fatto che, nella maggior parte dei casi, le elezioni per i parlamenti e, mediante essi, la costituzione dei governi autonomi, non coincidono temporalmente con le elezioni legislative, e quindi, indipendentemente dalla distribuzione non del tutto regolare delle posizioni ideologiche dell'elettorato lungo tutto il territorio e nelle varie regioni e «nazionalità», si produce anche il fatto che, non coincidendo temporalmente, si può verificare un cambiamento nel comportamento dell'elettorato, e propiziare in questo modo governi di natura politica diversa da quella del governo centrale.

MACIS. Chiedo scusa, ma torniamo al tema.

GAROFALO. Non ho ancora chiaro un punto circa gli effetti della sentenza del Tribunale costituzionale. Il Tribunale ha respinto la decisione della Commissione, ma questo non intacca i poteri della Commissione. Perciò la Commissione può riunirsi di nuovo e confermarla? Se sì, chi risolverà il conflitto?

MACIS. Quali sono gli effetti della sentenza del Tribunale costituzionale? Se il Congresso dei deputati o il Senato, a seconda dei casi, dovesse riconfermare l'atto, cosa accadrebbe?

CUESTA MARTINEZ. È la Camera, il Parlamento, il Congresso che esegue la decisione della Corte costituzionale. La volontà della Camera non può essere sostituita con altre istanze. È sempre la Camera che esegue questa decisione. Nel caso del senatore Barral, sebbene sia stato studiato questo punto della sentenza, ciò che in realtà la Corte costituzionale voleva dire era che il diniego, il rifiuto della autorizzazione non era sufficientemente motivato e fondato e che pertanto dovrebbe esser il Senato ad eseguire di nuovo la sua decisione, motivandola. Però in ogni caso, nè la Corte costituzionale, nè nessun altro organo

GIUNTA ELEZIONI

INDAGINE SULLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

giurisdizionale può sostituire la potestà che hanno le Camere di risolvere questi problemi. Possono restituire il procedimento per un riesame o studio, ma non possono sostituire la decisione delle Camere. La decisione la prende sempre il Parlamento. Ad ogni modo in Spagna avremo l'opportunità di usufruire di una nuova giurisprudenza, che sarà molto interessante, ed anche prima, quando parlavo del problema del silenzio, dicevo che in quella sentenza si afferma che le risoluzioni devono essere motivate, però non si dice che l'articolo 14, secondo comma, sia incostituzionale.

La Corte costituzionale non può mai dire: «Il Congresso deve autorizzare», questo non lo può dire. La Corte costituzionale può dire: «Il Congresso non ha osservato tutte le garanzie, il Congresso è incorso in un vizio di forma nel procedimento sulla richiesta d'autorizzazione» o può dire: «Alla luce della normativa esistente che impedisce al cittadino di esercitare i suoi diritti, tale disposizione, l'articolo X di tale corpo di leggi è incostituzionale». Questo lo può dire. Però non può dire quale deve essere la decisione del Congresso. L'esempio che facevo precedentemente, è che esiste una recente sentenza della Corte costituzionale, su un problema diverso, un ricorso di «amparo» di una persona che non si sentiva protetta, che non aveva potuto ricorrere in Cassazione. Ebbene, tale sentenza dichiara incostituzionale ed inapplicabile una norma concreta del codice di procedura penale. Sarà poi il Congresso a fare la nuova stesura di quell'articolo, però, nel risolvere un ricorso di «amparo» la Corte costituzionale può indicare quale norma o quali norme sono incostituzionali.

MACIS. Ma il Tribunale costituzionale può dichiarare incostituzionale una norma interna del Regolamento parlamentare?

ENTRENA CUESTA. Il controllo di costituzionalità avviene solo sulle leggi e sulle disposizioni aventi valore di legge.

MACIS. E il Regolamento quindi dovrebbe essere escluso?

ENTRENA CUESTA. A tal fine il Regolamento parlamentare, per quanto sia questione

dottrinalmente discutibile, verrebbe considerato come legge. A me pare che in fondo la sentenza della Corte costituzionale, nel caso Barral, non riconosce propriamente il diritto di ricorso ai tribunali o di apertura di inchieste sul signor Barral nei tribunali ordinari, ma piuttosto riconosce il diritto ad una risoluzione meglio motivata del Senato.

CUESTA MARTINEZ. Vi è un problema, che attualmente abbiamo sollevato anche noi, un problema di interpretazione e, se prendete il Regolamento del Congresso dei deputati, all'articolo 14 secondo comma si dispone: «La richiesta di autorizzazione a procedere si considererà denegata nel caso la Camera non si sia pronunciata entro il termine di 60 giorni naturali, contati durante il periodo di sessioni a partire dal giorno seguente a quello in cui è stata ricevuta la richiesta». Vi è qui un'espressione che in alcune occasioni ha dato adito a dubbi: periodo di sessioni. Perché? Perché in Spagna i periodi di sessioni vanno da febbraio all'ultimo giorno di giugno e dal settembre all'ultimo giorno di dicembre. Che succede quando una richiesta di autorizzazione a procedere giunge alla Camera il quindici di dicembre? Come si contano i giorni? Noi abbiamo risolto il problema contando i 60 giorni naturali e niente più, in modo che il termine s'interromperebbe; facciamo conto: la richiesta è giunta il quindici di dicembre, sedici giorni fino al trentuno e poi il resto dei giorni viene contato a partire dal primo di febbraio. Questa è l'interpretazione che abbiamo sempre dato nelle nostre risoluzioni. E probabilmente per evitare confusioni, dato che c'è chi ritiene che si tratti di un'interpretazione sbagliata (almeno trattasi di un tema oggetto di dibattito) suggeriremo una riforma parlamentare anche su questo punto. Noi no, bensì i gruppi che stanno studiando la riforma del Regolamento, studiano pure questo problema per riformarlo.

MACIS. Cosa si intende per «dias naturales»?

ENTRENA CUESTA. Non esclusi i festivi.

MACIS. Quindi anche i giorni festivi, tutti?

GIUNTA ELEZIONI

INDAGINE SULLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

ENTRENA CUESTA. Anche i giorni festivi, tutti. È ancora aperta tuttavia la questione della possibile risoluzione tardiva, opposta a quella del silenzio rifiuto. Mi capisce? Conformemente alla dottrina amministrativa, dove la teoria del silenzio è maggiormente radicata, come principio sembra possa essere ammessa la risoluzione positiva, nonostante sia trascorso il termine di 60 giorni.

CUESTA MARTINEZ. Facciamo ora un piccolo giro di domande brevi, dopodiché anche gli altri miei colleghi vogliono intervenire.

COVI. Io vorrei fare due domande in tema di incompatibilità, anche se la nostra indagine riguarda principalmente le immunità (però nei viaggi precedenti abbiamo accennato anche a questo tema). Esiste incompatibilità con cariche in società bancarie e finanziarie? Le dichiarazioni dei deputati sulle loro attività, vengono controllate?

CUESTA MARTINEZ. Molte grazie. Effettivamente, la legge elettorale regola molto ampiamente le incompatibilità di deputati e senatori. Riferirle tutte sarebbe ora troppo lungo, però vi farò vari esempi affinché si capisca che non si riferiscono esclusivamente al mondo economico e finanziario. Per esempio, per il deputato è incompatibile, nell'esercizio della sua attività professionale, la professione di avvocato (pensiamo ad un avvocato, professione libera), se tale professione lo obbliga ad entrare in rapporto con l'Amministrazione. Un esempio: un deputato che abbia uno studio di avvocato non può mai difendere l'Amministrazione: non può difendere un privato contro la Pubblica Amministrazione, ma non soltanto contro l'Amministrazione centrale dello Stato, non potrebbe nemmeno contro i Comuni e le Autonomie.

In secondo luogo, un deputato che sia funzionario dello Stato deve rinunciare, deve chiedere nel suo luogo di lavoro l'aspettativa dalla funzione pubblica, sia che si tratti di un medico della Previdenza sociale, sia di funzionario di un Dicastero dell'amministrazione centrale. Deve interrompere la sua funzione e non può ricevere alcun corrispettivo economico dall'Amministrazione. È stata prevista

un'eccezione per l'Università. Per un deputato è incompatibile essere professore universitario e quindi non potrebbe riscuotere un salario, non potrebbe svolgere normalmente la sua funzione docente, però la legge prevede una situazione speciale di prestazioni nell'Università (per esempio, la direzione di corsi di dottorato, di attività di corsi professorali, di una serie di attività docenti straordinarie, che invece il deputato potrebbe svolgere e per le quali potrebbe anche ricevere un compenso in indennità, le indennità legalmente stabilite, però sempre indennità, non uno stipendio). Altro esempio: un deputato non può riscuotere pensioni dello Stato finché sia deputato. Esempio: un deputato che sia pensionato, mentre è deputato non può riscuotere la pensione di pensionato che gli dà la Previdenza sociale. Altro discorso è una pensione di una società privata. Vi sono infine diverse altre incompatibilità. Per esempio: un deputato non può rivestire cariche a libera designazione nelle Autonomie. Un deputato, invece, può essere sindaco o consigliere comunale, senza riscuotere denaro. Cioè, dovrebbe rinunciare o allo stipendio di deputato, o allo stipendio dell'istituzione o corporazione locale. Soltanto in questo caso, però un deputato non può essere consigliere delegato o presidente o far parte del consiglio d'amministrazione di un ente finanziario (banche, casse di risparmio, ecc.) che sia pubblico o che faccia pubblico appello al risparmio (la legge li descrive). In secondo luogo, la seconda questione è quale controllo esercita la Commissione. Questo sarà uno dei temi da affrontare in una riunione congiunta che terremo con quella Commissione speciale creata sul «traffico delle influenze», dato che detta Commissione non solo esamina problemi concreti, ma tenta anche di progettare eventuali riforme legali ritenute necessarie, a tenore del Regolamento del Congresso, a tenore della legislazione elettorale; questa nostra Commissione invece non può indagare al di là di quanto il deputato stesso l'abbia informata. Cioè, la commissione può esaminare soltanto le denunce fatte dal deputato, però non può mai indagare su altre cose, a meno che l'Ufficio della Presidenza (e non è neanche tanto chiaro) non lo obblighi in quanto ci sia stata una denuncia concreta o qualche richie-

GIUNTA ELEZIONI

INDAGINE SULLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

sta direttamente rivolta alla Camera su denuncia di qualcuno. Però, come principio, la Commissione non può indagare d'ufficio se è o meno conforme alla realtà la dichiarazione fatta dal parlamentare, ed il nostro parere di compatibilità viene emesso dopo aver esaminato la sua denuncia. Un caso pratico, ed è l'ultima parte della domanda, che succede se un deputato omette nella denuncia qualche sua attività? Chi lo controlla o chi lo sanziona? In tal caso sarebbe sottoposto alla giurisdizione ordinaria; potrebbe incorrere in responsabilità per falsità in documento privato o in atto pubblico, ma in virtù non di un'azione del Congresso, bensì degli organi giurisdizionali, però il Congresso non potrebbe indagare. A mio avviso sarebbe necessario che in qualche modo il Congresso potesse avere più iniziativa in questa materia.

PINTO. Volevo rivolgere due domande brevissime. Nell'anagrafe del parlamentare viene distinta la denuncia della propria attività, che è pubblica, dalla denuncia del patrimonio che invece è riservata, a tutela anche della sua *privacy*. Il parlamentare però deve dichiarare ad un notaio la sua situazione patrimoniale e la Commissione può conoscere la dichiarazione. Ciò avviene a seguito di ricorso, quando cioè vi è una istanza da parte di qualcuno?

CUESTA MARTINEZ. A questo punto, io in primo luogo potrei dire una cosa, ed è che la denuncia in atto pubblico viene dal Regolamento del Congresso, che è anteriore alla legge elettorale. Invece la denuncia dei beni innanzi al Congresso dei deputati si ricava dalla legge elettorale stessa. Di conseguenza, il deputato fa due denunce, entrambe sono segrete, una alla Camera e l'altra innanzi a notaio, però questa è in possesso del deputato stesso. Forse secondo la buona tecnica giuridica una delle due denunce sarebbe di troppo, però come principio, dato che coesistono le due legislazioni, si fanno entrambe le denunce. Il Regolamento prevede che questa Commissione, quando lo ritenga opportuno, possa richiedere al deputato di presentare la denuncia innanzi a notaio, perchè vi sia una denuncia concreta, una data situazione, che faccia sì che l'Ufficio della Presidenza ci ordini

di indagare e noi, di conseguenza, richiediamo la suddetta denuncia in atto pubblico, chè, in effetti, il Regolamento ci dà facoltà per richiederla. Fermo restando quanto detto, questa Commissione ha libero accesso all'anagrafe, non solo a quello delle attività, che è pubblico, ma anche alle denunce private qui formalizzate dai deputati. Queste sono segrete per i terzi; sono segrete per l'opinione pubblica, per noi invece sono disponibili e per di più possediamo una copia di tutte queste pratiche nella documentazione della nostra Commissione.

MACIS. La domanda di autorizzazione a procedere, il «supplicatorio», viene presentata dalla sezione del Tribunale supremo che ha la competenza a giudicare i deputati e i senatori. Il sistema risale ad una legge del 1912, che prevedeva questo foro speciale per deputati e senatori. La domanda è questa: il foro speciale dà luogo a problemi di legittimità costituzionale, è conforme alla nuova Carta costituzionale?

CUESTA MARTINEZ. Bene, noi vediamo che, prima cosa, bisogna interpretare i precetti dell'articolo 24 con il contenuto dell'articolo 71, numero 3, della Costituzione che dispone che nelle cause contro deputati e senatori sarà competente la Sala degli affari penali del Tribunale supremo. Nel resto dei casi, naturalmente, non è competente la Sala degli affari penali del Tribunale supremo, nè il Tribunale supremo stesso. E in tutti i casi la pratica la inoltrerà al Congresso il Tribunale supremo, però le azioni del cittadino iniziano sempre innanzi al tribunale ordinario di prima istanza. Noi abbiamo ricevuto qui una richiesta di autorizzazione a procedere penalmente contro un deputato e le formalità iniziali sono state espletate a partire da interventi del tribunale naturale, sebbene la fase conclusiva sia stata innanzi al Tribunale supremo. Le azioni di protezione civile o di protezione dell'onorabilità sono azioni che vanno rivolte al Tribunale di prima istanza, al giudice di primo grado. Il cittadino si rivolge al giudice di prima istanza ed è questi che espleta le formalità e rimette il resto della pratica al Tribunale supremo, ed il Tribunale supremo si rivolge a questa Camera. Per ora non pare esserci una prospettiva di riforma legale.

GIUNTA ELEZIONI

INDAGINE SULLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

ENTRENA CUESTA. La Costituzione, all'articolo 71 numero 3 fa riferimento alle «cause». Questa è l'espressione usata in Spagna per indicare soltanto i procedimenti penali, non gli altri. D'altra parte, oltre alla legge del 1912, in Spagna, dopo la Costituzione, c'è già una legge organica del potere giudiziario del 1985, la quale attribuisce al Tribunale supremo la competenza per i procedimenti civili o penali per azioni di parlamentari nell'esercizio delle proprie funzioni. In materia civile, se si tratta di atti compiuti nell'esercizio della funzione parlamentare, così come in materia penale, in ogni caso contro il deputato o senatore giudica il Tribunale supremo; in materia civile è competente soltanto quando l'azione civile venga inoltrata a causa di azioni portate a termine nell'esercizio della funzione parlamentare.

MACIS. Foro speciale va bene.
Ma è foro unico? Esiste un appello?

ENTRENA CUESTA. Nel diritto processuale spagnolo, in materia penale non esiste seconda istanza.

PINTO. Per ogni tipo di reato?

ENTRENA CUESTA. Per ogni tipo di reato non c'è una seconda istanza, non c'è un appello ordinario, ma un ricorso straordinario di cassazione.

PINTO. Quindi anche per reati gravissimi, per esempio l'omicidio, non c'è l'appello?

ENTRENA CUESTA. Non c'è l'appello, c'è soltanto la cassazione.

MAZZOLA. Vorrei completare la questione. Quando al Tribunale supremo arriva la richiesta di un magistrato di procedere contro un parlamentare, il Tribunale supremo la inoltra semplicemente alla commissione della Camera competente o ne esamina l'ammissibilità e la fondatezza?

ENTRENA CUESTA. Prima di accordare il procedimento, è possibile dichiarare l'inammissibilità.

COVI. L'azione penale in Spagna è obbligatoria o no?

ENTRENA CUESTA. Il pubblico ministero, sempre che sia a conoscenza di un reato, è obbligato a esercitare l'azione penale.

MARDONES SEVILLA. Voglio in primo luogo darvi il benvenuto come membro del Gruppo Misto, perchè il Gruppo Misto, nel Congresso, ed io qui, del che mi sento molto onorato, devo rappresentare formazioni politiche tra le quali la Democrazia cristiana, il Partito comunista, il Partito liberale e diversi partiti regionali (quello basco, canario, che è il mio, il partito valenciano, quello aragonese, più i deputati non iscritti che sono usciti da altri partiti). Credo che l'argomento che stiamo affrontando sia molto importante affinché i paesi membri dell'Europa occidentale e del Mercato Comune mantengano successivi contatti. Dico questo perchè per quanto riguarda la casistica di cui parlavamo questa mattina, io, come membro di questa Commissione dello Statuto dei deputati di Spagna, sto facendo un archivio della casistica, diciamo speciale, della quale oggi si è parlato molto in questa sede, in questa riunione, e mi accingo a ricordare questi casi, che sono: la denuncia in via penale o civile del privato contro il deputato; in secondo luogo, la denuncia del deputato contro un deputato, che avviene in via civile; in terzo luogo, la denuncia, che pure abbiamo ricevuto, di giudici e magistrati contro un deputato. La nostra Costituzione ha dieci anni, e la nostra Corte costituzionale nasce con il suo regolamento nel 1979, appena nove anni fa. Il nostro Presidente, il signor Cuesta Martinez ha già detto precedentemente che si sta creando giurisprudenza e che ci si dovrà adattare. Credo che possiate ricevere, tramite il nostro Presidente ed i servizi giuridici, una documentazione specifica. La modifica che è stata fatta lo fu in un caso di un collettivo di giudici contro un deputato, lo chiamano in gergo il caso Pablo Castellanos, che venne processato per certe dichiarazioni fatte, dalle quali si sentirono offesi i giudici ed i magistrati e all'occasione utilizzarono la via civile (insomma, è un argomento complesso, meglio

GIUNTA ELEZIONI

INDAGINE SULLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

inviare loro la documentazione, ricordiamocene più tardi).

Poi, rispetto ai casi di cui abbiamo già parlato, quello del senatore Barral ed il caso che ha citato pure il signor Presidente, come il caso del deputato contro un altro deputato, per quello che riguarda le incompatibilità, e qui vorrei concludere, poco tempo fa ci è giunto un fatto nuovo: il deputato ha una serie di incompatibilità che sono state ricordate, commerciali, economiche, ecc. e l'impossibilità di difendere interessi privati innanzi agli organi dell'Amministrazione spagnola. Però recentemente ci è giunto un caso nel quale un deputato spagnolo chiede la compatibilità per difendere interessi privati innanzi ad organismi sovranazionali, innanzi agli organi della CEE. In questo caso acconsentimmo, forse per il principio che non si può distinguere laddove la legge stessa non distingue. Bene, questo caso si potrà anche presentare a molte commissioni, magari del Parlamento europeo, a commissioni simili a quella Vostra del Senato, nelle quali i parlamentari abbiano l'incompatibilità di esercitare la propria professione di avvocato in difesa di interessi economici privati innanzi alle amministrazioni pubbliche del proprio paese, e possano invece difenderli o meno innanzi agli organi comunitari. Mi sembra che per il futuro si prospetti un problema molto interessante con l'Atto Unico Europeo, ciò che viene indicato come spazio giuridico europeo, lo spazio giuridico europeo che creeremo, affinché per lo meno vengano omologate le incompatibilità di deputati e senatori innanzi agli organi della CEE ed i principi di inviolabilità e di protezione del deputato nella sua funzione politica, in un nuovo spazio politico chiamato CEE. Come affronteremo la situazione creatasi quando le dichiarazioni eventualmente fatte da un eurodeputato italiano o spagnolo in un altro paese siano considerate da un dato settore come offensive per la sua immagine e la sua onorabilità? Secondo me è una materia che si apre innanzi a noi e mi congratulo per questa riunione sperando che, per il futuro, si possano mantenere contatti ed interscambi positivi. Conto sul nostro Presidente affinché insieme ai documenti che Vi saranno recapitati, e mi pare sia conveniente che Voi abbiate anche la

legge sulla Corte costituzionale, Vi si alleggi la raccolta delle pubblicazioni che i servizi delle Camere editano periodicamente: il Bollettino di Giurisprudenza Costituzionale, nel quale vengono raccolte le sentenze in primo luogo della Corte costituzionale spagnola, in secondo luogo del Tribunale supremo, poi della Corte europea dei diritti e la giurisprudenza costituzionale straniera, secondo la casistica di ogni paese. Non è stato mio proposito aprire un dibattito, ma solo segnalare queste particolarità del Congresso in casi molto speciali, che però obbligheranno o a modificare la legislazione o a fare una nuova legislazione sovranazionale quando nel 1992 l'Atto Unico Europeo creerà gli spazi giuridico-politici nell'Europa dei nostri dodici paesi. Era quanto volevo dire, oltre a darvi il benvenuto.

RECORDER MIRALLES. Vorrei rivolgerVi molto brevemente alcune parole giacché non sono intervenuto durante la riunione, per il semplice fatto che alle domande ed ai problemi sorti hanno risposto in modo essenziale il Presidente ed il consigliere della Commissione, e da questo punto di vista credo che siamo tutti assolutamente d'accordo con quanto è stato espresso; mi sembra semplicemente doveroso. Ora, ripeto, molto brevemente perché devo andare all'aeroporto altrimenti perdo l'aereo, desidero ringraziarVi dell'interesse manifestato per quello che è il lavoro di questa Commissione, per tutto quello che è la casistica del lavoro di cui ci occupiamo in questa Commissione dello Statuto del Congresso dei Deputati e manifestarVi semplicemente che mi auguro che la Vostra permanenza tra di noi sia stata gradevole ed interessante e dirVi anche che questo incontro mi è servito per corroborare un'idea che già avevo, che è quella della grande cultura giuridica del popolo italiano. Era quanto volevo dire. Grazie.

HUIDOBRO DIEZ. Dato che sono già intervenuto precedentemente, desidero solo ripetere il mio benvenuto in Spagna, dirVi che mi sento molto lieto di questa riunione. Però ora volevo prospettare al Presidente della Commissione del Senato italiano una domanda, una mia curiosità. Quando sono entrato a far parte di

GIUNTA ELEZIONI

INDAGINE SULLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

questa Commissione mi sono preoccupato di capire qual era il problema, e come vengono visti i privilegi che i parlamentari hanno rispetto al resto dei cittadini, se effettivamente il principio nel popolo è mal visto o ben visto. Ciò che ho potuto scoprire attraverso gli autori della dottrina è che i nostri privilegi sono piuttosto mal visti, poichè si ritiene che siano privilegi personali. Inoltre, in Spagna c'è una sentenza della Corte costituzionale, mi è venuta in mente in questo momento, nella quale essa fornisce un'interpretazione riduttiva dell'articolo 71, non ricordo bene con quale motivazione, per i parlamentari quanto ad inviolabilità ed immunità. Questa Commissione, tuttavia, ha ritenuto che la difesa che portiamo avanti non sia una difesa dei parlamentari, bensì dell'istituzione. Però applica la dottrina dell'inviolabilità non solo nei casi di opinioni espresse all'interno della Camera, bensì, come dicevo ieri ad alcuni membri di questa Commissione, in tutti quei casi in cui i parlamentari si esprimano fuori dalla Camera rispetto a problemi politici, cosa alla quale ti costringono spesso gli elettori, i mezzi di comunicazione. Quindi, la domanda che faccio è se in Italia esiste questa stessa impressione non solo in dottrina, ma anche in alcuni membri della magistratura, nella gente; se il criterio dei membri della Commissione del Senato coincide con quello nostro, perchè non stiamo difendendo nessun privilegio speciale e personale; ciò che invece stiamo difendendo è la libertà dei rappresentanti del popolo necessaria per esercitare le proprie funzioni. Non possiamo permettere che questa indispensabi-

le libertà venga limitata alle opinioni espresse all'interno della Camera, e dobbiamo convincere la gente e la dottrina del fatto che un parlamentare è parlamentare quasi costantemente, le ventiquattr'ore del giorno, e che quasi tutte le sue opinioni, tranne quelle molto private, molto intime, hanno a che vedere con l'istituzione parlamentare.

POLLICE. Il problema fondamentale è la demarcazione tra la difesa delle istituzioni e il privilegio del parlamentare. La difesa delle istituzioni non può coprire le responsabilità proprie del parlamentare.

MACIS. Molto sinteticamente, debbo solo confermare che in Italia il problema dell'immunità è molto difficile. Esistono notevoli critiche. Non perchè si metta in dubbio che il parlamentare nell'esercizio delle sue funzioni debba essere protetto, ma perchè per quarant'anni c'è stata una giurisprudenza politica che ha molto esteso l'ambito dell'immunità. La ragione di questa estensione ha anche un fondamento storico, che ieri mi son permesso di ricordare in Senato; si trattava di confermare il Parlamento come organo centrale della sovranità popolare, dopo una dittatura che aveva distrutto proprio il Parlamento. Ma forse si è andati troppo oltre. Adesso occorre trovare un punto di equilibrio che comunque garantisca le funzioni parlamentari. Il problema è stabilire un giusto limite. Concludo ringraziando per la pazienza che avete avuto e mi auguro di continuare a Roma un così proficuo scambio di esperienze.

APPENDICE



Senado

INFORME SOBRE DERECHO ESPAÑOL EN MATERIA
DE INMUNIDAD E INVIOLEABILIDAD PARLAMENTARIAS

COMISION DE SUPPLICATORIOS
SENADO



Senado

INFORME SOBRE DERECHO ESPAÑOL EN MATERIA DE INMUNIDAD E
INVOLABILIDAD PARLAMENTARIAS

1. CUESTIONES GENERALES
 2. LEGISLACION: INVOLABILIDAD E INMUNIDAD PARLAMENTARIAS
 3. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
 4. CRITERIOS DE LA COMISION DE SUPPLICATORIOS DEL SENADO
- ANEXO DOCUMENTAL



Senado

2.

1. CUESTIONES GENERALES

Para delimitar el objeto de este Informe, emitido con motivo de la sesión de trabajo conjunta entre la Comisión de Suplicatorios del Senado español y una delegación de la Junta de Elecciones e Inmunitades Parlamentarias del Senado italiano, deben tenerse en cuenta las consideraciones siguientes:

1) En Derecho español, a diferencia de lo que ocurre en Italia, el examen de la validez de las actas de los parlamentarios corresponde al poder judicial y no a las propias Cámaras. En este sentido, el artículo 70 de la Constitución vigente dispone: "La validez de las actas y credenciales de los miembros de ambas Cámaras estará sometida al control judicial, en los términos que establezca la ley electoral". Esta materia está desarrollada en los artículos 109 y siguientes de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

2) En cuanto a las cuestiones referentes al control de las incompatibilidades de los parlamentarios, corresponde su examen a las propias Cámaras. A este efecto, existe en el Senado una Comisión de Incompatibilidades, a diferencia del sistema seguido en el Congreso de los Diputados, en el cual esta competencia, junto con la relativa a los suplicatorios, pertenece a una sola Comisión, denominada Comisión del Estatuto del Diputado.

Nos centraremos, pues, en este Informe en la actividad de la Comisión de Suplicatorios del Senado, cuya función esencial es la tramitación de los asuntos concernientes a las denominadas prerrogativas parlamentarias de carácter individual, esto es, la inmunidad y la inviolabilidad. Hay que destacar, con carácter general, que la doctrina española es unánime al considerar que se trata de prerrogativas que corresponden a la Cámara como tal y no al parlamentario individualmente considerado, de modo que confieren a su titular un simple interés legítimo y no un derecho público subjetivo y, por tanto, el Diputado o Senador afectado no puede disponer de ellas (por ejemplo, renunciando a la protección que confieren). Se trata, en suma, de lo que se denomina modernamente "manifestaciones de la autonomía funcional" de las Asambleas legislativas, que garantizan su independencia frente a los demás poderes del Estado.

Señalemos, por último, que la expresión suplicatorio, de larga tradición en el Derecho español, designa, en sentido estricto, el documento mediante el cual el órgano judicial competente (como veremos, la Sala correspondiente del Tribunal Supremo) solicita de la Cámara la autorización para procesar penalmente o para proseguir el procedimiento civil iniciado contra un Diputado o Senador. Con carácter amplio, se habla de "conceder o denegar el suplicatorio" para referirse al acuerdo de la Cámara respecto a la solicitud del órgano jurisdiccional; este uso del término no es correcto desde el punto de vista técnico, puesto que lo que se concede o deniega es la autorización misma (y no el "suplicatorio", que es un simple documento emanado de un poder ajeno a la Cámara).



Senado

3.

2.LEGISLACION: INVIOLABILIDAD E INMUNIDAD PARLAMENTARIAS

De acuerdo con la Constitución española, las prerrogativas "individuales" de las Cámaras son las de inviolabilidad e inmunidad. Con objeto de aclarar la confusa terminología al respecto, hay que señalar lo siguiente:

a) La inviolabilidad, que se refiere a las "opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones" (art. 71.1 de la Constitución) se corresponde con lo que se denomina, en Francia, irresponsabilité, en Inglaterra freedom of speech y en Italia insindacabilità y también, en ocasiones, irresponsabilità.

b) Las inmunity es análoga a la llamada, en los países mencionados, inviolabilité, freedom from arrest (ya en desuso en el Reino Unido) y, en Italia, inviolabilità o improcedibilità.

Vamos a examinar ambas cuestiones por separado, señalando la legislación española, que afecta al Senado, para cada una de ellas (que se transcribe en el Anexo).

A) La inviolabilidad, como dijimos, se fundamenta en el art. 71.1 de la Constitución y tiene un breve desarrollo en el art. 21 del Reglamento del Senado. De acuerdo con estas disposiciones, sus características son las siguientes:

- afecta a todos los Senadores, en cualquier momento, ya que se extiende también después de haber cesado en su mandato.

- se refiere, en su ámbito objetivo, tanto a las opiniones manifestadas como a los votos emitidos en el ejercicio de sus funciones.

- supone la exención de todo tipo de responsabilidad jurídica por dichas opiniones y votos; esta exención es plena en el ámbito penal, y, como veremos, más débil -en un caso concreto- en el plano civil.

En efecto, la más importante novedad legislativa en esta materia viene constituida por la Ley Orgánica 3/1985, de 29 de mayo, que modifica 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.

En esta norma, se emplea un criterio amplio acerca de las "funciones" de los parlamentarios, que se extiende a las opiniones manifestadas por los Diputados y Senadores "que estén estrechamente conectadas con sus funciones parlamentarias, pero no se produzcan dentro de las sedes de las Cámaras". De no ser así, añade el Preámbulo de esta Ley Orgánica, "los parlamentarios podrían verse constantemente amenazados por la iniciación de procesos civiles que menoscabasen su necesaria libertad para el ejercicio de sus funciones".



Senado

4.

Para remediar esta situación, la Ley prevé que, iniciado un procedimiento por esta vía (es de naturaleza civil) contra un Diputado o Senador, al amparo de la citada Ley de protección del derecho al honor, no podrá continuarse sin autorización del Congreso de los Diputados o del Senado, autorización que será tramitada por el procedimiento previsto para los suplicatorios (que luego veremos).

B) La inmunidad viene regulada en el art. 71.2 de la Constitución y en el art. 22 del Reglamento del Senado. De acuerdo con estos preceptos, sus características son:

- los Senadores no podrán ser retenidos ni detenidos, salvo en caso de flagrante delito.

- no podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización del Senado, solicitada por el poder judicial mediante el correspondiente suplicatorio.

- su ámbito temporal alcanza únicamente al periodo del mandato del Senador afectado, si bien se extiende también a las personas que, en el momento de acceder a la condición de Senador, están sujetos a un procedimiento penal.

El procedimiento para la tramitación de estas autorizaciones (que afecta tanto a la inviolabilidad en el proceso civil antes señalado como al clásico procedimiento penal) es el siguiente (art. 22 del Reglamento del Senado):

- La Presidencia del Tribunal Supremo (único órgano autorizado para ello, puesto que, según el art. 71.3 de la Constitución, los parlamentarios gozan de un fuero procesal especial) se dirige a la Presidencia del Senado, mediante el documento llamado "suplicatorio", solicitando la autorización pertinente.

- Recibido el suplicatorio, el Presidente del Senado lo remite a la Comisión de Suplicatorios.

- Esta Comisión, siempre en sesión secreta, se reúne, reclamando, si lo estima necesario, los antecedentes oportunos y dando audiencia al Senador interesado. La Comisión ha de emitir su dictamen en el plazo máximo de 30 días.

- En el primer Pleno ordinario que se celebre, dicho dictamen será incluido en el Orden del día y se debate, también en sesión secreta. Una vez presentado el informe de la Comisión por el Senador designado al efecto, se podrá abrir debate, con dos turnos a favor y dos en contra, de forma alternativa.



5.

Senado

- Adoptado el acuerdo del Senado, su Presidente en el plazo de 8 días, dará traslado del mismo al Tribunal Supremo en copia autorizada.

- Se establece un principio de silencio negativo, puesto que la autorización se entiende denegada si el Senado no se ha pronunciado al respecto en el plazo de 60 días naturales, dentro del periodo de sesiones, a partir del día siguiente al del recibo del suplicatorio.



Senado

6.

3. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Las principales sentencias del Tribunal Constitucional en las materias que nos afectan son las siguientes:

a) STC de 12 de noviembre de 1981 (Pleno), en el recurso de inconstitucionalidad nº 185/1981, promovido por el Presidente del Gobierno contra la Ley de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Ley 2/1981, de 12 de febrero), sobre reconocimiento de los derechos de inviolabilidad e inmunidad de los miembros del Parlamento Vasco.

En esta sentencia, el Tribunal declara inconstitucional la parte sustancial de dicha Ley vasca, por considerar que de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía se desprende que, a diferencia de los Diputados y Senadores, los miembros de los Parlamentos autonómicos sólo tienen una "inmunidad parcial o limitada", en la que no se incluye la exigencia de autorización para procesar mediante suplicatorio.

b) STC 51/1985, de 10 de abril (sala 2ª), en el recurso de amparo nº 781/1983 presentado por un Senador (Sr. Castells Arteché), procesado tras la concesión de la oportuna autorización.

En esta sentencia, el Tribunal Constitucional realiza un amplio examen del concepto de "inviolabilidad" a la luz del art. 71.1 de la Constitución.

c) STC 90/1985, de 22 de julio (Sala 1ª), en el recurso de amparo nº 112/1984, presentado por un ciudadano contra el acuerdo del Pleno del Senado por el que se denegó la autorización para procesar a un Senador (Sr. Barral Agesta).

En esta importante sentencia, el Tribunal declara la nulidad del acuerdo del Senado y examina a fondo el concepto de "inmunidad" parlamentaria, aclarando que protege únicamente frente a las amenazas de tipo político y señalando que la Cámara es la única llamada a emitir el juicio de oportunidad sobre el asunto, si bien dicho juicio ha de estar fundamentado en que la vía penal sea utilizada con intención de perturbar el funcionamiento de las Cámaras o de alterar la composición que ha dado a las mismas la voluntad popular.

Las tres sentencias mencionadas se reproducen íntegramente en el Anexo a este Informe.



Senado

7.

4. CRITERIOS DE LA COMISION DE SUPLICATORIOS DEL SENADO

La Comisión de Suplicatorios del Senado se constituye, en la actual legislatura, el día 16 de septiembre de 1986. Ha celebrado, hasta el día de hoy, diez sesiones, en las que ha examinado, según lo previsto en el Reglamento, cinco suplicatorios, referentes tanto a autorizaciones para procesamiento penal como a los concernientes a procesos civiles derivados de la citada Ley de protección del derecho al honor. En todos los casos, el acuerdo de la Comisión fue contrario a conceder la autorización y también en todas ellas dicho criterio fue confirmado por el Pleno.

De las diversas actuaciones realizadas por la Comisión (cuyos Informes de Ponencia más significativos se recogen en el Anexo), se desprenden las siguientes notas:

1ª) La Comisión actúa con un criterio institucional y no partidista, reflejado en la adopción unánime de sus decisiones, por considerar que se trata de proteger las funciones de la Cámara y no de favorecer o privilegiar la acción de sectores políticos concretos.

2ª) Se resalta el fundamento objetivo de la institución de la inmunidad y la inviolabilidad parlamentarias, rechazando su condición de "privilegio personal".

3ª) Se insiste en que no debe concederse autorización cuando la actuación del Senador afectado ha sido realizada "en el ejercicio de una función estrictamente política" y en el ejercicio del derecho de crítica.

Palacio del Senado, a 6 de abril de 1988.


El Letrado de la Comisión



Senado

ANEXO DOCUMENTAL

- I - LEGISLACION
- II - JURISPRUDENCIA
- III - COMISION DE SUPPLICATORIOS DEL SENADO



Senato

I - LEGISLACION



Senato

- Art. 71.1, 2 y 3 de la Constitución Española

Artículo 71.

1. Los Diputados y Senadores gozarán de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones *.

2. 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 **.

3. En las causas contra Diputados y Senadores será competente la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

* *Rgmto Senado* art. 21.

** *Rgmto. Senado*: art. 22.

- Art. 21 del Reglamento del Senado

Artículo 21

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

- Art. 22 del Reglamento del Senado

Artículo 22

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

Los Senadores no podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización del Senado, solicitada a través del correspondiente suplicatorio.



Senado

Esta autorización será también necesaria en los procedimientos que estuvieren instruyéndose contra personas que, hallándose procesadas o inculpadas, accedan al cargo de Senador.

2. El Presidente del Senado, una vez recibido el suplicatorio, lo remitirá acto seguido a la Comisión de Suplicatorios, la cual, reclamando, en su caso, los antecedentes oportunos y con audiencia del interesado, deberá emitir dictamen en un plazo máximo de treinta días. El debate del dictamen será incluido en el orden del día del primer Pleno ordinario que se celebre.

3. El Senado se reunirá en sesión secreta para ser informado del dictamen sobre el suplicatorio de que se trate. Se podrá abrir debate relativo a la concesión del suplicatorio, con dos turnos a favor y dos en contra de forma alternativa.

4. El Presidente del Senado, en el plazo de ocho días, contados a partir del acuerdo de la Cámara, dará traslado del mismo al Tribunal Supremo enviándole copia autorizada de la resolución adoptada.

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

6. Concedido el suplicatorio y firme el auto de procesamiento, la Cámara podrá acordar por mayoría absoluta de sus miembros, y según la naturaleza de los hechos imputados, la suspensión temporal en la condición de Senador.

La sesión en que la Cámara se pronuncie sobre la procedencia de la suspensión será también secreta, y en ella sólo se admitirán, en forma alternativa, dos turnos a favor y dos en contra, no concediéndose audiencia al Senador interesado.

En el supuesto de suspensión temporal a que este artículo se refiere, la Cámara, en su resolución, podrá acordar la privación de la asignación del Senador implicado hasta su terminación.



Senado

12.

- Ley Orgánica 3/1985, de 29 de mayo, sobre modificación de la Ley Orgánica de protección del derecho al honor, la intimidad personal y familiar y la propia imagen.

El art 71 de la Constitución, en sus números 1 y 2, garantiza la inviolabilidad e inmunidad de los Diputados y Senadores por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones y actividades realizadas durante el periodo de su mandato, garantías que recogen también los Reglamentos vigentes del Congreso de los Diputados (arts 10 y 11), y del Senado (arts. 21 y 22). Tales garantías pueden resultar afectadas por lo dispuesto en la LO 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 expresen opiniones que están estrechamente conectadas con sus funciones parlamentarias, pero no se producen dentro de las sedes de las Cámaras, y a las que no alcanzaría el principio de inviolabilidad ya referido. Al amparo de esta ley, los parlamentarios podrían verse constantemente amenazados por la iniciación de procesos civiles que menoscabasen su necesaria libertad para el ejercicio de sus funciones. 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 excesiva de la LO 1/1982, de 5 de mayo, limite la libertad de expresión política de Diputados y Senadores.

Para ello, se adiciona un inciso final al art 2º párrafo 2º, de la LO 1/1982, de 5 de mayo

Art. único. El art 2º, párrafo 2º, de la Ley orgánica 1/1982, de 5 de mayo, queda redactado en los siguientes términos:

«2. No se apreciará la existencia de intromisión ilegítima en el ámbito protegido cuando estuviere expresamente autorizada por Ley o cuando el titular del derecho hubiere otorgado al efecto su consentimiento expreso, o, por imperativo del art 71 de la Constitución, cuando se trate de opiniones manifestadas por Diputados o Senadores en el ejercicio de



Senato

13.

sus funciones. Iniciado un proceso civil en aplicacion de la presente Ley, no podra seguirse contra un Diputado o Senador sin la previa autorizacion del Congreso de los Diputados o del Senado.

La previa autorizacion sera tramitada por el procedimiento previsto para los suplicatorios »



Senado

- Ley de 9 de febrero de 1912 por la que se regulan la jurisdicción y modo de proceder contra Senadores y Diputados por razón de delito.

NOTA: Téngase en cuenta, por la fecha de esta Ley, que algunas de sus disposiciones están derogadas por la Constitución y los Reglamentos vigentes.

Art. 1.º Corresponderá a la Sala de lo Criminal del TS el conocimiento de las

causas contra Senadores y Diputados, aun cuando sólo tengan carácter de electos.

De las causas a que se refiere esta Ley conocerá el Consejo Supremo de Guerra y Marina, constituido en Consejo reunido, siempre que concurren todas las circunstancias siguientes:

1.º Que los Senadores o Diputados contra quienes se proceda fuesen militares o marinos no retirados.

2.º Que el hecho por el cual haya de perseguirseles esté comprendido en las leyes penales especiales del Ejército o de la Armada.

3.º 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.

La competencia de ambos Tribunales se extenderá hasta la conclusión del proceso, con independencia de la vida legal de las Cortes a que pertenecieren los acusados.

Art. 2.º Si incoado un sumario por un Juez de Instrucción o por un Juzgado instructor de Guerra o Marina, ya de oficio, ya por denuncia o querrela, apareciesen indicios de responsabilidad contra algún Senador o Diputado, tan pronto como fuesen practicadas las medidas necesarias para evitar la ocultación del delito o la fuga del delincuente, se remitirán las diligencias en el plazo más breve posible al TS o al Consejo Supremo de Guerra y Marina, si procediese con arreglo a lo establecido en el art. 1.º

Igualmente remitirán los autos que estuvieren instruyéndose contra persona que, hallándose procesada, fuese elegida Senador o Diputado, inmediatamente que tuviere noticia de su proclamación.



Senado

15.

En caso de flagrante delito que lleve consigo pena aflictiva, podrá el Juez instructor acordar desde luego la detención del delincuente, dando inmediata cuenta al Tribunal o al Consejo Supremo, el cual comunicará con toda urgencia el caso al Cuerpo Colegislador al que pertenezca el procesado

Art. 3.º El TS o el Consejo Supremo de Guerra y Marina, procederán en los casos que se les atribuyen por la presente Ley, de conformidad a lo prevenido en la LECr para la instrucción de las causas que les competen, con arreglo a la misma Ley y a las Orgánicas del Poder judicial, a lo establecido en el CJM y demás disposiciones que regulan el ejercicio de su jurisdicción respectiva.

Art. 4.º Las denuncias o querellas contra Senadores o Diputados, se formularán ante el TS o el Consejo Supremo de Guerra y Marina, observándose lo dispuesto en las leyes y disposiciones de procedimiento.

Art. 5.º Sólo al TS o, en su caso, al Consejo Supremo de Guerra y Marina, corresponde la facultad de pedir autorización al Senado o al Congreso para procesar a un Senador o Diputado.

Al efecto, dirigirá suplicatorio al Cuerpo Colegislador correspondiente, acompañando testimonio de las actuaciones que estime necesarias y del dictamen Fiscal, si lo hubiere.

El TS o el Consejo Supremo de Guerra y Marina, en los respectivos casos, resolverán lo que proceda, según las leyes, acerca de la prisión de los Senadores y Diputados sorprendidos en flagrante delito y contra los cuales se hayan incoado diligencias.

Art. 6.º Mientras que el Senado o el Congreso no resuelvan sobre la autorización pedida, se suspenderán las diligencias de las causas, excepto las encaminadas a la reforma de los autos y providencias en que con anterioridad se hubiese acordado la detención, prisión o procesamiento.

La suspensión de las diligencias solo se aplicará a aquellas que afecten al Senador o Diputado a quien se refiera la autorización solicitada.

Art. 7.º Si el Senado o el Congreso denegase la autorización para procesar, se comunicará el acuerdo al Tribunal requirente, que dispondrá al sobreseimiento libre, respecto al Senador o Diputado. Si la autorización fuese concedida, continuará



Senado

16.

el procedimiento hasta que recaiga resolución o sentencia firme, aun cuando antes de dictarla fueren disueltas las Cortes a que perteneciese el Senador o Diputado objeto del suplicatorio.

Art. 8.º Negada por el Senado o el Congreso la admisión como Senador o Diputado de la persona a quien se refiera en suplicatorio, el Presidente de la Cámara lo comunicara al TS o al Consejo Supremo de Guerra y Marina, para que este remita la causa al Juez o Tribunal competente, con arreglo a derecho, y prosiga la sustanciación que proceda.

Art. 9.º Las providencias o autos de detención, arresto, prisión o procesamiento, dictadas contra un Senador o Diputado por el TS o el Consejo Supremo de Guerra y Marina, en uso de la jurisdicción que les atribuye la presente Ley y con sujeción a las reglas que la misma establece, así como las de reforma o revocación de dichas providencias o autos, serán comunicadas al Cuerpo Colegislador a que corresponda la persona objeto de las mismas.

Art. 10. Los preceptos de la presente Ley regirán desde la fecha de su promulgación, aplicándose a los procesos en curso contra Senadores y Diputados, salvo que el Senador o Diputado comprendido en el procedimiento reclame ser juzgado por el Juez o Tribunal competente, con arreglo a las Leyes o disposiciones que vinieran regiendo antes de dicha fecha.

A fin de que este derecho pueda ejercerse, el Juez o Tribunal que conozca de las causas pendientes dará audiencia, por el término de cinco días, al Senador o Diputado de quien se trate para que manifieste si opta por seguir en la misma jurisdicción, entendiéndose que de no hacerlo expresamente queda sometido a la nueva Ley.

ARTÍCULO ADICIONAL

Para los efectos de esta Ley, no se consideraran incluidos en el párrafo 2 del art. 1.º los Senadores y Diputados que hayan prestado servicio militar en filas, sino durante su permanencia en las mismas.

Por tanto Mandamos a todos los Tribunales, Justicias, Jefes, Gobernadores y demás Autoridades, así civiles como militares y eclesiásticas, de cualquier clase y dignidad, que guarden y hagan guardar, cumplir y ejecutar la presente Ley en todas sus partes.



Senado

17.

- Arts. 750 a 756 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que regulan las especialidades del procedimiento cuando el procesado fuese Senador o Diputado.

NOTA: Téngase en cuenta, por la fecha de esta Ley, que algunas de sus disposiciones están derogadas por la Constitución y los Reglamentos vigentes.

Art. 750. El Juez o Tribunal que encuentre méritos para procesar a un Senador o Diputado a Cortes por causa de delito se abstendrá de dirigir el procedimiento contra él si las Cortes estuvieran abiertas, hasta obtener la correspondiente autorización del Cuerpo Colegislador a que pertenezca.

Art. 751. Cuando el Senador o Diputado a Cortes fuere delincuente *in fraganti* podrá ser detenido y procesado sin la autorización a que se refiere el artículo anterior, pero en las veinticuatro horas siguientes a la detención o procesamiento deberá ponerse lo hecho en conocimiento del Cuerpo Colegislador a que corresponda.

Se pondrá también en conocimiento del Cuerpo Colegislador respectivo la causa que existiere pendiente contra el que, estando procesado, hubiere sido elegido Senador o Diputado a Cortes.

Art. 752. Si un Senador o Diputado a Cortes fuese procesado durante un interregno parlamentario, deberá el Juez o Tribunal que conozca de la causa ponerlo inmediatamente en conocimiento del respectivo Cuerpo Colegislador.

Lo mismo se observará cuando haya sido procesado un Senador o Diputado a Cortes electo antes de reunirse éstas.

Art. 753. En todo caso, se suspenderán los procedimientos desde el día en que se dé conocimiento a las Cortes, estén o no abiertas, permaneciendo las cosas en el estado en que entonces se hallen hasta que el Cuerpo Colegislador respectivo resuelva lo que tenga por conveniente.

Art. 754. Si el Senado o el Congreso negasen la autorización pedida, se sobreseerá respecto al Senador o Diputado a Cortes; pero continuará la causa contra los demás procesados.



Senado

18 .

Art. 755 La autorización se pedirá en forma de suplicatorio, remitiendo con este, y con el carácter de reservado, el testimonio de los cargos que resulten contra el Senador o Diputado, con inclusión de los dictámenes del Fiscal y de las peticiones particulares en que se haya solicitado la autorización

Art. 756 El suplicatorio se remitirá por conducto del Ministro de Gracia y Justicia



Senato

19.

II - JURISPRUDENCIA

BJC**Boletín de Jurisprudencia
Constitucional****I****TRIBUNAL CONSTITUCIONAL****RECURSOS DE INCONSTITUCIONALIDAD****STC de 12 de noviembre de 1981 (Pleno)****Recurso de inconstitucionalidad núm. 185/1981 (RI-7)****Ponente: Magistrado don Manuel Díez de Velasco Vallejo****(B. O. E. de 19 de noviembre de 1981)****COMENTARIO****I. Norma impugnada y motivación del recurso**

Recurso de inconstitucionalidad promovido por el **Presidente del Gobierno** contra la **Ley de la Comunidad Autónoma del País Vasco número 2/1981**, de 12 de febrero, sobre «reconocimiento de derechos de inviolabilidad e inmunidad de los miembros del Parlamento Vasco».

Se solicita que se dicte sentencia declaratoria de la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de la referida Ley en su integridad por infracción de los siguientes preceptos: artículo 14, en relación con los artículos 53.1, 81, 149.1.1.º y 6.º y 117.3 y 4, todos ellos de la Constitución, y artículo 26 del Estatuto de Autonomía del País Vasco.

II. Decisión del Tribunal Constitucional

La sentencia estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 2/1981, de 12 de febrero, del Parlamento Vasco, sobre reconocimiento de los derechos de inviolabilidad e inmunidad de los miembros de dicho Parlamento Vasco, y, en su virtud, declara la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad:

a) Del número 1 del artículo 2 de dicha Ley en los párrafos que dicen textualmente: «gozarán de inmunidad durante el periodo de su mandato» y «asimismo, no podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización del Parlamento Vasco».

b) Del número 3 del mismo artículo 2 en su integridad.

RI-7

STC 12 noviembre 1981

BJC 1981-7

c) De la disposición adicional en la medida que la misma se entienda referida a los párrafos del número 1 y al número 3 del artículo 2 de la referida Ley, declarados inconstitucionales y nulos en los apartados precedentes.

III. Jurisprudencia

1. La Ley 2/1981 impugnada modifica sustancialmente el sistema sancionado en el Estatuto de Autonomía del País Vasco en la parte relativa a la inmunidad de los miembros del Parlamento de dicha Comunidad Autónoma, haciéndola coincidir con la que inicialmente se incluyó en el Proyecto de ese Estatuto, y que al final de la tramitación legislativa fue suprimida. En efecto, mientras que el Estatuto garantiza exclusivamente en relación con el «status» de sus parlamentarios que «no podrán ser detenidos ni retenidos sino en caso de flagrante delito» —artículo 26, número 6, párrafo segundo—, lo que supone el reconocimiento de una *inmunidad parcial o limitada*, la Ley 2/1981 amplía esa prerrogativa, de manera que la convierte en una *inmunidad plena o completa*, ya que su artículo 2 incluye las siguientes ampliaciones respecto al artículo 26.6 del Estatuto: a) se recoge expresamente la «inmunidad de los parlamentarios durante el período de su mandato»; b) se prevé la necesidad de «suplicatorio» otorgado por el Parlamento Vasco para inculpar y procesar a sus miembros, y c) se requiere la previa autorización del Parlamento «para continuar las actuaciones judiciales respecto de quienes, hallándose procesados o inculcados, accedan a la condición de parlamentarios».

En la medida en que la Comunidad Autónoma del País Vasco ha dictado esta Ley sin acudir al trámite de la modificación del Estatuto de Autonomía, ha vulnerado tanto la Constitución —artículos 147.3 y 152.2— como el propio Estatuto Vasco —artículos 46 y 47—, siendo en consecuencia dicha Ley inconstitucional y antiestatutaria, calificación esta última que, en realidad, queda comprendida en la anterior en base a lo dispuesto en el artículo 161.1.a) de la Constitución y en los artículos 27, 28.1 y 39 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional [2, 3 y 4].

2. En el escrito de alegaciones, el Parlamento Vasco utiliza en su argumentación la disposición transitoria séptima, número 1, del Estatuto del País Vasco. Esta última regula un problema, el de las leyes básicas y el del derecho transitorio vigente en tanto no se promulguen aquellas leyes «y/o el Parlamento Vasco no legisle sobre las materias de su competencia», que nada tiene que ver con el de la inmunidad de los miembros del Parlamento de la Comunidad Autónoma Vasca, porque modificar el régimen de «inmunidad» de los miembros del Parlamento Vasco está al margen de las competencias de éste [5].

3. La referencia a la supletoriedad del Reglamento del Congreso de los Diputados en sus artículos 17 y 18, relativos a la inviolabilidad e inmunidad de sus miembros, la considera el TC fuera de lugar porque dichos artículos desarrollan por vía reglamentaria la aplicación del artículo 71.1, 2 y 3 de la Constitución, que se refiere exclusivamente a los Diputados y Senadores de las Cortes Generales y no a los miembros de los órganos legislativos de las Comunidades Autónomas, sobre los que guarda un significativo silencio. De las prerrogativas de estos últimos se ocupan de los Estatutos de Autonomía, y en el del País Vasco concretamente se ha excluido la prerrogativa de la inmunidad propiamente dicha o *total*. Al no tener estatutariamente otorgada tal inmunidad total, mal puede el Reglamento del Congreso de los Diputados ser

BJC 1981-7

STC 12 novembre 1981

RI-7

una norma supletoria, pues ello llevaría al absurdo de conseguir por vía de remisión a un Reglamento de funcionamiento de un órgano del cual no forman parte los miembros del Parlamento Vasco, lo que no se les ha otorgado en el Estatuto de Autonomía o, más concretamente, se les ha denegado de forma tácita si se compara el Estatuto de 1979 con el proyecto del mismo presentado para su discusión y aprobación por las Cortes Generales.

Otro tanto cabe decir de la referencia a la supletoriedad genérica del Derecho estatal a que se refiere el artículo 149.3 (final) de la Constitución. En materia de inmunidad no hay laguna que deba ser llenada [5].

4. Por último, el TC hace una referencia al preámbulo de la Ley 2/1981, en el que se contienen afirmaciones que contradicen o interpretan erróneamente preceptos de la Constitución española y del Estatuto del País Vasco. En la medida que el preámbulo no tiene valor normativo considera que no es necesario, ni incluso resultaría correcto, hacer una declaración de inconstitucionalidad expresa que se recogiera en la parte dispositiva de la sentencia. Sin embargo, el TC considera conveniente, en cuanto que los preámbulos son un elemento a tener en cuenta en la interpretación de las leyes, manifestar expresamente que el preámbulo de la Ley 2/1981 carece de *valor interpretativo* alguno en la medida que el mismo se refiera a preceptos que sean declarados inconstitucionales y nulos en la sentencia o sean interpretados en la misma conforme a la Constitución y al Estatuto de Autonomía y de manera contraria a lo expresado en dicho preámbulo [7].

Nota: Sobre la misma cuestión ver en este número del BJC (pp. 533 ss.) la sentencia del Tribunal Supremo de 22 de mayo de 1981.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel García-Pelayo y Alonso, Presidente; don Jerónimo Arozamena Sierra, don Manuel Díez de Velasco Vallejo, doña Gloria Begué Cantón, don Luis Díez Picazo, don Francisco Tomás y Valiente, don Rafael Gómez-Ferrer Morant, don Angel Escudero del Corral y don Plácido Fernández Viagas, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad, número de registro 185/1981, promovido por el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, contra la Ley de la Comunidad Autónoma del País Vasco, número 2/1981, de 12 de febrero, sobre «reconocimiento de derechos de inviolabilidad e inmunidad de los miembros del Parlamento Vasco», en el que ha comparecido el Gobierno Vasco, representado por el Abogado don Javier Madariaga Zamalloa, y el Parlamento Vasco, representado por el Procurador don Juan Corujo López-Villamil, y siendo Ponente el Magistrado don Manuel Díez de Velasco Vallejo.

I. ANTECEDENTES

1. Por escrito presentado el día 22 de junio de 1981, el Abogado del Estado, en la representación que ostenta de conformidad con el artículo 82 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, interpuso ante este Tribunal recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de la Comunidad Autónoma del País Vasco, número 2/1981, de 12 de febrero, sobre reconocimiento de derechos de inviolabilidad e inmunidad de los miembros del Parlamento Vasco, publicada en el «Boletín Oficial del País Vasco» correspondiente al día 21 de marzo de 1981.

En dicho escrito se solicita que se dicte sentencia declaratoria de la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de la referida Ley en su integridad —todos los artículos y la disposición adicional de la misma— por infracción de los siguientes preceptos: artículo 14, en relación con los artículos 53, número 1, y 81 y 149, número 1, 1.ª y 6.ª, y 117, números 3 y 4, todos ellos de la Constitución, y artículo 26 del Estatuto de Autonomía del País Vasco.

Se invoca, por otro lado, el artículo 161, número 2, de la Constitución, en relación con el artículo 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, a los efectos de suspensión de la aplicación de la Ley impugnada.

Los argumentos aducidos por el Abogado del Estado en apoyo de su pretensión son, en síntesis, los siguientes:

RI-7

STC 12 noviembre 1981

BJC 1981-7

A En relación con las proposiciones que en el preámbulo de la Ley impugnada invoca el legislador como fundamento de su competencia, el representante del Gobierno entiende que:

a) La pertenencia de las Comunidades Autónomas como parte integrante del Estado no legitima a aquellas para pretender el privilegio en grado sumo

b) Las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas no pueden pretender igual rango que las Cortes Generales, pues si bien son órganos de relevancia constitucional, no son órganos soberanos, y aun admitiendo la igualdad de rango entre unas y otras, no pueden olvidarse las diferencias por razón de la respectiva competencia.

c) Los miembros del Parlamento Vasco no ejercen las mismas funciones de los Diputados y Senadores de las Cortes Generales, sino las que derivan de su Estatuto de Autonomía.

d) No es cierto que el «supplicatorio» sea un requisito connatural de la prerrogativa de la inmunidad parlamentaria, ya que existe una gran diversidad de regímenes de derecho positivo y la justificación de la institución es bastante débil, con lo que no debe considerarse casual la omisión de la técnica aludida en el Estatuto Vasco.

e) La inmunidad de los miembros del Parlamento Vasco consta, según su Estatuto, de un elemento menos que la que la Constitución regula para Diputados y Senadores, pero no por ello deja de seguir representando una considerable prerrogativa frente a los ciudadanos corrientes.

f) No puede afirmarse la supletoriedad del Reglamento del Parlamento Vasco por parte del Reglamento del Congreso de los Diputados, ya que en su condición de ordenamiento interno le inhabilita para extender su aplicación fuera de la institución que se autonorma, de manera que la remisión que hace la disposición transitoria 1.ª del Estatuto de Autonomía debe entenderse referida exclusivamente a los extremos considerados en dicha disposición: convocatoria del Parlamento Vasco tras las elecciones, constitución de la Cámara, votación para elegir Presidente del Gobierno Vasco; todo ello con el fin de evitar el vacío en los momentos inaugurales de la institución parlamentaria autónoma.

g) La invocación del artículo 149, número 3, de la Constitución está fuera de lugar, ya que siendo una norma de resolución de conflictos, por razón de competencia, entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ningún apoyo puede prestar en este caso, pues en el no concurre ninguno de los presupuestos contemplados por aquella.

B. La Ley impugnada —continúa el Abogado del Estado— se separa de la regulación contenida en el artículo 26 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, aproximándose en algún aspecto a la formulación del artículo 71, número 2, de la Constitución y superándolo en otros mediante la acogida de la regulación contenida en el Reglamento del Congreso, con lo que con ambas desviaciones se produce una modificación de la norma estatutaria, que es una norma aprobada con el carácter de Ley Orgánica.

El artículo 26 del referido Estatuto otorga a la inviolabilidad el alcance clásico, mientras que la inmunidad viene configurada con base en dos elementos: a) protección del parlamentario frente a la detención gubernativa, salvo «in flagrancia», y el otorgamiento a aquél del privilegio de «fuero». Diseño diferente del que la Constitución hace en el artículo 71 para Diputados y Senadores, sin dejar de ser por ello una prerrogativa importante, ya que la re-

ferida norma protege frente a la detención arbitraria o apresurada por la autoridad gubernativa

C La Ley impugnada se ha dictado —en opinión del representante del Gobierno— para ahondar en el privilegio de la inmunidad, ya que extiende a los miembros del Parlamento Vasco la necesidad de autorización previa de la Cámara que el artículo 71 de la Constitución prescribe para Diputados y Senadores. No habiendo previsión alguna en la norma constitucional sobre la situación de prerrogativa de los miembros de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, no es posible inferirlas por un proceso de raciocinio, máxime cuando lo propio de las situaciones de excepción es ser interpretadas restrictivamente, de acuerdo con el artículo 4, número 2, del Código Civil.

Aun siendo muy discutible que el Estatuto de Autonomía pudiera regular las prerrogativas de los miembros del Parlamento Vasco, dado el silencio constitucional sobre la cuestión y las consideraciones apuntadas sobre las normas excepcionales, lo que ya resulta inadmisibles es que por una Ley como la impugnada se pretenda ahondar en la desigualdad que todo privilegio —y la huida del Derecho Penal común tiene este carácter— entraña.

D. La Ley impugnada infringe también, en otro sentido —según el Abogado del Estado—, el artículo 26, número 6, del Estatuto de Autonomía en la medida en que la competencia que en que éste se atribuye al Tribunal Superior de Justicia del País Vasco y a la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo para «decidir» sobre la inculpación, procesamiento y juicio de los miembros del Parlamento Vasco no está sometida a condición y puede ejercerse cada vez que se produzca el supuesto de hecho previsto en la norma en cuestión: actos delictivos cometidos por los miembros del Parlamento Vasco durante su mandato.

La Ley que se impugna —sigue diciendo el Abogado del Estado— restringe la competencia de los citados Tribunales en dos sentidos, ya que, por un lado, reduce el ámbito material de la competencia y, por otro, somete la actuación de la competencia a condición que lo autorice el Parlamento Vasco, con lo cual convierte la competencia de los Tribunales Superiores, dominante según el Estatuto, en una competencia subordinada, dependiente para su ejercicio de la voluntad de otro órgano, el Parlamento

A su vez, esta limitación de la competencia judicial —añade el representante del Gobierno— podría suponer una infracción del artículo 117, número 3, de la Constitución, pues se impediría el ejercicio de la potestad jurisdiccional según las normas de competencia y procedimiento establecidas por las Leyes.

E. Por último, el Abogado del Estado afirma que el Parlamento Vasco carece de competencia en esta materia, ya que aun suponiendo que el legislador ordinario pudiera entrar a desarrollar esa esfera de relaciones —lo que dicha representación no cree posible, salvo que se trate de aspectos puramente adjetivos— tendría que ser el legislador estatal y no el autónomo quien acometiera la tarea: a) por incidir en la igualdad de los españoles ante la Ley y serie aplicable, en consecuencia, la reserva de competencia resultante de los artículos 53, número 1; 81, número 1, y 149, número 1, 1.ª, del texto constitucional; b) por entrar de lleno la materia regulada en el marco de la legislación procesal, que es competencia exclusiva del Estado, según el artículo 149, número 1,

BJC 1981-7

STC 12 noviembre 1981

RI-7

6ª, de la Constitución, que le sea aplicable la excepción contenida en dicho precepto, y c) por interferir en el ejercicio normal de la función jurisdiccional del órgano que la tiene atribuida en el Estatuto de Autonomía, mediante la imposición de una nueva obligación de jueces y tribunales —la de pedir autorización al Parlamento Vasco—, cosa que, según se desprende de los apartados 3 y 4 del artículo 117 de la Constitución, sólo una Ley estatal podría hacer

2. Por providencia de 1 de julio pasado, este Tribunal acordó admitir a trámite el recurso, dar traslado del mismo al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Parlamento y al Gobierno Vascos, por conducto de sus respectivos Presidentes, a fin de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaran oportunas. Igualmente se dispuso la comunicación a los Presidentes de los citados órganos de la Comunidad Autónoma Vasca de la suspensión de la vigencia y aplicación de todos los artículos de la Ley y disposición adicional recurrida, producida desde la fecha de formalización del recurso, al haber invocado el recurrente el artículo 161, número 2, de la Constitución y en aplicación de lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, así como la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial del País Vasco» de la formalización del referido recurso y de la suspensión indicada, lo que se llevó a cabo, respectivamente, los días 9 y 8 de julio.

3. Por sendos escritos presentados en este Tribunal, el pasado día 22 de julio se personaron dentro del plazo legalmente establecido el Gobierno y el Parlamento Vascos, por medio de sus respectivos representantes, asumiendo el primero íntegramente, según se manifiesta en su escrito, las alegaciones efectuadas por el segundo, a las que se remite, como señala expresamente, «al objeto de evitar su reiteración». Las representaciones de uno y otro órgano de la Comunidad Autónoma Vasca se oponen al recurso solicitando de este Tribunal la desestimación de la demanda en todas sus partes y pretensiones y la declaración de improcedencia de dicho recurso por entender que la Ley impugnada se ajusta en todos sus términos a la Constitución.

Los argumentos aducidos por la representación del Parlamento Vasco —a los que se remite íntegramente, como se ha dicho, la del Gobierno de la citada Comunidad Autónoma— pueden sintetizarse así:

A. Los derechos —que no privilegios— que se regulan en la Ley impugnada no se basan en el mero hecho de ser toda Comunidad Autónoma parte integrante del Estado, sino en ser un corolario connatural a la función legislativa que realizan los Parlamentos. Tanto las Cortes Generales como el Parlamento Vasco ejercen el poder legislativo, con la única diferencia de que unas y otro sólo pueden legislar en las materias de su respectiva competencia.

Aunque es cierto que los miembros del Parlamento Vasco no ejercen las mismas funciones, cuantitativamente considerados, que los Diputados y Senadores de las Cortes Generales, unos y otros son, cualitativamente hablando, miembros del mismo poder legislativo, si bien cada uno de ellos ejerce su idéntica cualidad en el ámbito que la Constitución le atribuye y reserva. El suplicatorio no es sino la forma concreta con que se regula el derecho de inmunidad.

B. Sobre la aplicación supletoria del Reglamento del Congreso de los Diputados, entiende el represen-

tante del Parlamento Vasco, por un lado, que no se reduce a las materias concretas a que alude a disposición transitoria séptima del Estatuto y por otro, que el haber dictado la Ley impugnada no implica que el Legislativo vasco no este seguro de dicha aplicación supletoria, como sostiene el Abogado del Estado, ya que en el Estatuto existen también otras normas que remiten a la regulación contenida en las leyes del Estado mientras la Comunidad autónoma no haga uso de su potestad legislativa.

C. Sobre la inviolabilidad, las previsiones de la Constitución (artículo 71, número 1) y del Estatuto (artículo 26, número 6) son idénticas y la Ley impugnada no se extralimita en absoluto en ellas, ya que es evidente que el límite temporal de tal inviolabilidad, contenido en dicha Ley —«aun después de haber cesado en su mandato»—, se concreta a la duración del propio mandato, constituyendo una explicitación del contenido y alcance de la garantía reconocida al parlamentario, que no altera el contenido del precepto estatutario.

D. En relación con la inmunidad, la representación del Parlamento Vasco, tras considerar que no constituye una excepción al principio de igualdad consagrada en el artículo 14 de la Constitución, sino solamente una garantía necesaria para el cumplimiento de las funciones legislativas correspondientes al Diputado o Senador, entiende que, pese a no recogerse explícitamente en el artículo 26, número 6, del Estatuto de Autonomía del País Vasco el término «inmunidad» referido a los miembros del Parlamento de dicha Comunidad autónoma, tal precepto tiene el mismo contenido que el artículo 71, número 2, del texto constitucional.

E. La inmunidad —institución completamente diferente del fuero, que responde a una finalidad distinta— constituye una garantía frente a la detención y al procesamiento. Si el artículo 26, número 6, del Estatuto de Autonomía puntualiza uno de los aspectos de la inmunidad pero no agota su total regulación, ésta deberá completarse mediante los procedimientos normales de integración que preve el Estatuto: la Constitución y las disposiciones transitorias séptima y primera de la mencionada norma estatutaria.

El artículo 2, número 1, de la Ley impugnada es, según la representación del Parlamento Vasco, perfectamente constitucional, pues no hace sino integrar las previsiones del Estatuto de forma directa en el mismo sentido en que ya estaban integradas de forma supletoria o indirecta.

Teniendo en cuenta la finalidad de defensa del poder legislativo frente al Ejecutivo y judicial, que no se cumpliría de considerarse inválida la normativa del artículo 2, número 1, de la Ley recurrida y que el Parlamento Vasco es el depositario de su propia libertad o independencia, a él corresponde velar por que sus miembros no se vean constreñidos en su libertad e independencia, por las posibles injerencias de los poderes aludidos, defensa que se realiza a través del derecho y trámite del suplicatorio que arbitra la Ley recurrida, en concordancia con la Constitución y la más genuina tradición parlamentaria española.

F. La legislación plasmada en la Ley recurrida no es solamente una mera integración del Estatuto de Autonomía dentro de sus límites, sino también perfectamente concorde con la normativa constitucional, ya que ni contraviene los artículos 53, número 1, y 149, número 1, 1.ª, de la Constitución, ni es apli-

RI-7

STC 12 novembre 1981

BJC 1981-7

cable el artículo 81 de ésta, ni limita tampoco el artículo 2, número 1, de la Ley recurrida la potestad jurisdiccional, siendo, finalmente, el fuero especial previsto en dicha norma impugnada una trasposición del texto estatutario.

G. Por lo que respecta, por último, a los restantes preceptos de la Ley recurrida, la representación del Parlamento Vasco sostiene, por un lado, que el artículo 2, número 2, es idéntico al artículo 26, número 6, «in fine» del Estatuto de Autonomía, por lo que su constitucionalidad y acomodo a la norma estatutaria es evidente y, por otro, que el párrafo 3 del citado precepto y la disposición adicional «son consecuencia de la dicción literal del Estatuto», concretamente del párrafo 2º del artículo 26, número 6 («Durante su mandato no podrán ser detenidos ni retenidos») Dado que el hecho cometido, antes o después de acceder a la condición de parlamentario sigue siendo delito —se concluye— la necesidad de la autorización de la Cámara como requisito de procedibilidad es garantía de la independencia del Parlamento, ya que mientras dura el mandato éste debe velar por la independencia de sus miembros, comprobando si el procedimiento incoado no afecta a tal independencia.

4. Con fecha 22 de septiembre el Pleno del Tribunal acordó tener por formuladas las alegaciones referidas dentro del plazo concedido y señalar para la deliberación de este recurso el día 22 del mes de octubre.

5. El Pleno del Tribunal, en su reunión del día 3 de noviembre último, acordó que, dada la complejidad de las cuestiones planteadas en el recurso, se ampliase el plazo ordinario para dictar sentencia hasta el máximo permitido por el artículo 34, número 2, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. La Ley 2/1981, de 12 de febrero, del Parlamento Vasco, contempla la doble institución de la inviolabilidad y de la inmunidad de los miembros de dicho Parlamento. A efectos de evitar confusiones terminológicas como consecuencia de la diversidad que existe en este campo en el derecho constitucional comparado, dejaremos constancia de la distinción entre las dos instituciones principales contenidas en la Ley 2/1981, de referencia. De un lado, la inviolabilidad reconocida en el artículo 71.1 de nuestra Constitución de 1978 como aquella prerrogativa de que gozarán los Senadores y Diputados respecto de las «opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones», lo que supone que no puedan ser sometidos a procedimiento alguno, tanto por las referidas opiniones como por los votos que emitan en el Seno de la Cámara de que forman parte. La inviolabilidad así entendida y con dicha terminología la encontramos recogida ya en la Constitución de 1812 en su artículo 128 referido a los Diputados.

La distinción entre inviolabilidad e inmunidad aparece ya nitidamente en la Constitución de 1837, tratándose en artículos separados y se contiene así en las Constituciones de 1845, 1869, en el Proyecto de 1873, 1876 y 1931. Siguiendo la tradición española, la Constitución de 1978 conserva la distinción en el sentido de que durante su mandato los Diputados y Senadores «sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito». Asimismo «no podrán ser inculcados

ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva».

Ambas instituciones —inviolabilidad e inmunidad— aparecen como vemos recogidas y referidas sólo a los Diputados y Senadores en la Constitución de 1978 que sin embargo no acoge —como hace por ejemplo la Constitución italiana en su artículo 122 respecto a la inviolabilidad— la menor referencia a los miembros de las Asambleas legislativas de las Comunidades autónomas; cuestión que es, por otro lado, objeto de regulación en los Estatutos de Autonomía correspondientes. Por lo que al País Vasco se refiere, se hace especial mención en el artículo 26, número 6, del Estatuto de Autonomía aprobado por la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre.

2. En dicho artículo 26 del Estatuto de Autonomía del País Vasco se define la «inviolabilidad» de los Parlamentarios al decir textualmente que:

«Los miembros del Parlamento Vasco serán inviolables por los votos y opiniones que emitan en el ejercicio de su cargo.»

Sobre la inmunidad por el contrario, el Estatuto contiene una fórmula menos amplia, comparada con la utilizada por la Constitución de 1978 para los Diputados y Senadores de las Cortes Generales, en cuanto omite la referencia a la inmunidad en sentido genérico y no recoge la necesidad de suplicatorio o autorización de la Asamblea Legislativa para inculpar y procesar a sus miembros. Sin embargo, se les reconoce el no poder ser detenidos salvo en caso de flagrante delito y un «fuero especial» consistente en atribuir la competencia al Tribunal Superior de Justicia del País Vasco o a la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, según los casos para decidir sobre la «inculpación, prisión, procesamiento y juicio» de los miembros del Parlamento Vasco. La fórmula empleada por el Estatuto de Autonomía para el País Vasco de 1979 dice textualmente:

«Durante su mandato —se refiere a los miembros del Parlamento—, por los actos delictivos cometidos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, no podrán ser detenidos ni retenidos sino en caso de flagrante delito, correspondiendo decidir, en todo caso, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia del País Vasco. Fuera del ámbito territorial el País Vasco, la responsabilidad penal será exigible en los mismos términos ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.»

El artículo transcrito está redactado en términos casi idénticos al artículo 10, apartado b), párrafo tercero, de la Ley sobre el Estatuto del País Vasco de 4 de octubre de 1936, que contenía las mismas limitaciones que el actual.

Por el contrario, la Ley 2/1981, de 12 de febrero, sometida a nuestra consideración, incluye en su artículo 2.º las siguientes ampliaciones respecto al artículo 26, número 6, del Estatuto de Autonomía del País Vasco: a) se recoge expresamente la «inmunidad de los parlamentarios durante el periodo de su mandato»; b) se prevé la necesidad de «suplicatorio» otorgado por el Parlamento Vasco para inculpar y procesar a sus miembros, y c) se requiere la previa autorización del Parlamento «para continuar las actuaciones judiciales respecto de quienes, hallándose procesados o inculcados, acceden a la condición de parlamentarios».

BJC 1981-7

STC 12 novembre 1981

RI-7

3. A la redacción actual del artículo 26, número 6, se llega a través de la tramitación legislativa que es de interés señalar. En el proyecto de Estatuto de Autonomía del País Vasco (publicado en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales» —Congreso de los Diputados— de 12 de junio de 1979) se decía textualmente en su artículo 26, número 6, lo siguiente:

«Los miembros del Parlamento Vasco serán inviolables por los votos y opiniones que emitan en el ejercicio de su cargo. Durante su mandato "gozarán de inmunidad", no pudiendo ser detenidos o retenidos sino en caso de flagrante delito. No podrán ser inculcados ni procesados "sin la previa autorización del Parlamento Vasco". La responsabilidad penal en que pudieran incurrir será exigible ante el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco.»

Una simple comparación con la versión definitiva del Estatuto Vasco posteriormente aprobada y hoy vigente resulta ilustrativa. A raíz de la discusión de la Comisión Constitucional del Congreso desaparecerá, en la versión definitiva aprobada y sometida a referéndum, la mención expresa a la prerrogativa de la inmunidad y a la previa autorización del Parlamento para ser inculcado o procesado —el llamado suplicatorio—. Por el contrario, en la versión hoy vigente se mantiene la referencia a la inviolabilidad y se concreta lo relativo al «aforamiento» al otorgar la competencia de decidir sobre la «inculpación, prisión, procesamiento y juicio» al Tribunal Superior de Justicia del País Vasco o a la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo según que el delito se haya cometido dentro o fuera de la Comunidad Autónoma. La Ponencia mixta elegida entre los miembros de la Comisión Constitucional y la delegación de la Asamblea Vasca proponente del proyecto debatió el 21 de julio de 1979 el referido precepto —actual artículo 26, número 6, del Estatuto— y lo aprobó sin discusión y sin presentar voto particular alguno («Diario de Sesiones del Congreso de Diputados» —Comisión Constitucional—, año 1979, número 3, página 53).

4. Las anteriores consideraciones permiten entrar en el examen de la constitucionalidad de la Ley impugnada partiendo a tal efecto, como preceptúa el artículo 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, de la Constitución y del Estatuto de Autonomía del País Vasco.

La Constitución guarda silencio, como hemos dicho, sobre la inviolabilidad e inmunidad de los miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. A falta de tal regulación han sido los Estatutos, en «cuanto norma institucional básica» de la Comunidad Autónoma —artículo 147, número 1, de la Constitución—, el lugar adecuado para regular el «status» de los parlamentarios en cuanto a la inviolabilidad e inmunidad de los mismos se refiere. En el Estatuto del País Vasco, en su artículo 26, número 6, como hemos dicho, se fija el sistema legal en orden a la inviolabilidad e inmunidad de los miembros de su Parlamento.

Es de señalar que la Ley 2/1981 impugnada modifica sustancialmente el sistema sancionado en el Estatuto de Autonomía del País Vasco en la parte relativa a la inmunidad de los miembros del Parlamento de dicha Comunidad Autónoma. En efecto, mientras que el Estatuto referido garantiza exclusivamente en relación con el «status» de tales parlamentarios que «no podrán ser detenidos ni retenidos sino en caso de flagrante delito» —artículo 26, número 6, párra-

fo segundo—, lo que supone el reconocimiento de una inmunidad parcial o limitada en relación con los actos delictivos cometidos por aquellos, la Ley 2/1981 amplía esa prerrogativa, de manera que la convierte en una inmunidad plena o completa, ya que, según su artículo 2.º, número 1, los miembros del Parlamento Vasco «no podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización del Parlamento Vasco».

Tal ampliación de la inmunidad por una Ley de la Comunidad Autónoma Vasca supone la modificación del Estatuto de Autonomía —que constituye «su norma institucional básica», tal como establecen el artículo 147, número 1, de la Constitución y el artículo 1.º de la Ley Orgánica 3/1979 por la que se aprueba el mencionado Estatuto— por un cauce distinto del previsto tanto en la Constitución de 1978 —artículo 147, número 3— como en el propio Estatuto de Autonomía del País Vasco de 1979 —artículos 46 y 47—. En especial se han obviado en el supuesto que examinamos dos trámites esenciales, concretamente la aprobación de la reforma por las Cortes Generales del Estado mediante Ley Orgánica y el referéndum por los electores del pueblo vasco, uno y otro, ineludibles, aunque jueguen por ese orden o en el inverso, según se trate del supuesto previsto en el artículo 46 o en el 47 del repetido Estatuto.

En la medida en que en el caso que examinamos la Comunidad Autónoma del País Vasco ha dictado una Ley sin acudir al trámite de la modificación del Estatuto de Autonomía, ha vulnerado tanto la Constitución —artículos 147, número 3, y 152, número 2— como el propio Estatuto Vasco —artículos 46 y 47—, siendo en consecuencia dicha Ley inconstitucional y antiestatutaria, calificación esta última que, en realidad, queda comprendida en la anterior con base en lo dispuesto en el artículo 161, número 1, a), de la Constitución y en los artículos 27, 28, número 1, y 39 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

5. Lo anteriormente expuesto podría cerrar nuestro razonamiento; no obstante, existe en el preámbulo de la Ley 2/1981 una justificación de la inmunidad, sobre lo que han argumentado las partes en este procedimiento, que creemos requiere unas reflexiones. Dicho preámbulo basa las prescripciones de la Ley de referencia, que contienen la «inmunidad» en general y el suplicatorio en particular, en el párrafo último de la disposición transitoria primera del Estatuto de Autonomía en relación con el Reglamento del Congreso de los Diputados —artículos 17 y 18—, que se considera supletorio, y en la supletoriedad genérica del Derecho estatal respecto al de las Comunidades Autónomas que se contempla en el artículo 149, apartado 3, de la Constitución de 1978. En el escrito de alegaciones el Parlamento Vasco utiliza también en su argumentación la disposición transitoria séptima, número 1, del Estatuto del País Vasco. Esta última regula un problema, el de las leyes básicas y el del derecho transitorio vigente en tanto no se promulgan aquellas leyes «y/o el Parlamento Vasco no legisle sobre las materias de su competencia», que nada tiene que ver con el de la inmunidad de los miembros del Parlamento de la Comunidad Autónoma Vasca y ello por la sencilla razón de que el modificar en forma sustancial el régimen de «inmunidad» de los miembros del Parlamento Vasco está al margen del ámbito de las competencias de éste, como ya hemos puesto de manifiesto. La misión de la disposición transitoria de referencia es obviamente bien distinta que aquella que le otorga el Parlamento Vasco en su escrito.

RI-7

STC 12 noviembre 1981

BJC 1981-7

La referencia a la supletoriedad del Reglamento del Congreso de los Diputados en sus artículos 17 y 18, relativos a la inviolabilidad e inmunidad de sus miembros, la consideramos fuera de lugar porque dichos artículos desarrollan por vía reglamentaria la aplicación del artículo 71, números 1, 2 y 3, de la Constitución, que se refiere exclusivamente a los Diputados y Senadores de las Cortes Generales y no a los miembros de los órganos legislativos de las Comunidades Autónomas, sobre los que guarda un significativo silencio. De las prerrogativas de estos últimos se ocupan los Estatutos de Autonomía, y en el del País Vasco concretamente se ha excluido la prerrogativa de la inmunidad propiamente dicha o total. Al no tener estatutariamente otorgada tal inmunidad, ~~mal puede el Reglamento del Congreso de los Diputados ser una norma supletoria, pues ello nos llevaría al absurdo de conseguir por vía de remisión a un Reglamento de funcionamiento de un órgano, del cual no forman parte los miembros del Parlamento Vasco, lo que no se les ha otorgado en el Estatuto de Autonomía o, más concretamente, se les ha denegado de forma tácita si comparamos el Estatuto de 1979 con el proyecto del mismo presentado para su discusión y aprobación por las Cortes Generales.~~

Otro tanto cabe decir de la referencia a la supletoriedad genérica del Derecho estatal a que se refiere el artículo 149, número 3 (final), de la Constitución. En materia de inmunidad no hay laguna que deba ser llenada. Por el contrario, el legislador que elaboró la versión definitiva del Estatuto del País Vasco excluyó claramente del mismo la prerrogativa de «inmunidad total», así como «el suplicatorio» y, con ello, toda similitud entre lo contenido en el artículo 26 del proyecto de Estatuto y el artículo 71, número 2, de la Constitución, relativo a los miembros de las Cortes Generales.

6. El Abogado del Estado pide la declaración de inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de toda la Ley 2/1981, de 12 de febrero, del Parlamento del País Vasco. No ha lugar a acceder a dicha petición, pues sólo algunas prescripciones de dicha Ley son contrarias a la Constitución y otras sólo lo son en la medida en que se refieren a aquellos párrafos o prescripciones que sean declarados inconstitucionales en la parte dispositiva de esta sentencia.

Así pues, sólo son inconstitucionales los preceptos de la Ley 2/1981 que van en contra de la Constitución y del Estatuto y que se refieren a la inmunidad en sentido amplio, como hemos visto anteriormente con detalle en estos fundamentos jurídicos. No puede efectuarse la misma afirmación respecto a las prescripciones relativas a la inviolabilidad —artículo 1.º— o al fuero especial —artículo 2, números 1 y 2—, ya que al formularlas la Ley 2/1981 se ha limitado prácticamente a repetir el artículo 26, número 6, del Estatuto del País Vasco, y el añadido del artículo 1.º de que la inviolabilidad se entiende «aun después de haber cesado en su mandato» el representante, es una simple precisión inherente a la esencia de la institución y no contraria a la Constitución y al Estatuto.

Lo últimamente dicho no debe ser interpretado en el sentido de que consideramos constitucionales aquellas prescripciones de la Ley 2/1981 que no se declaren inconstitucionales por el simple hecho de que ellas puedan transcribir párrafos del Estatuto. Por el contrario, su constitucionalidad en general se basa en que viene a regular, conforme a la Constitución y al Estatuto, una materia que en la medida

que se ajusta al Estatuto del País Vasco puede entenderse comprendida dentro de las facultades de autogobierno de la Comunidad Autónoma —artículo 10, número 2, del Estatuto—. Las limitaciones del legislador autonómico vienen dadas por la Constitución y el propio Estatuto de Autonomía, pues éste es, con aquélla, «la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma» —artículo 147, número 1, de la Constitución.

7. Unas precisiones finales parecen necesarias para puntualizar dos cuestiones. La primera se refiere a la disposición adicional de la Ley 2/1981, que concede efectos retroactivos a la propia Ley respecto a los «parlamentarios de la actual legislatura que pudieran encontrarse en algunas de las situaciones reguladas en la misma». La norma de referencia la consideramos inconstitucional sólo en la medida en que se entiende referida a la inmunidad en sentido amplio —inmunidad durante todo el periodo de su mandato y necesidad de previa autorización del Parlamento Vasco para ser inculcados y procesados— y, por el contrario, no es inconstitucional en cuanto se refiere a los preceptos que sancionan la inmunidad en el sentido restringido, como lo hace el artículo 26, número 6, del Estatuto del País Vasco y aquellos relativos a la inviolabilidad —artículo 1.º— y al fuero especial —artículo 2.º, números 1 y 2.

La segunda puntualización se refiere al preámbulo de la Ley 2/1981, en el que se contienen afirmaciones que contradicen o interpretan erróneamente preceptos de la Constitución española y del Estatuto del País Vasco. En la medida que el preámbulo no tiene valor normativo consideramos que no es necesario, ni incluso resultaría correcto, hacer una declaración de inconstitucionalidad expresa que se recogiera en la parte dispositiva de esta sentencia. Sin embargo, consideramos conveniente, en cuanto que los preámbulos son un elemento a tener en cuenta en la interpretación de las leyes, manifestar expresamente que el preámbulo de la Ley 2/1981 carece de valor interpretativo alguno en la medida que el mismo se refiere a preceptos que sean declarados inconstitucionales y nulos en la sentencia o sean interpretados en la misma conforme a la Constitución y al Estatuto de Autonomía y de manera contraria a lo expresado en dicho preámbulo.

La Ley de referencia, como se dice en su preámbulo, ha pretendido equiparar los miembros del Parlamento Vasco a los parlamentarios de las Cortes Generales. No es la primera vez que se intenta por medio de la legislación autonómica y que un Tribunal Constitucional se pronuncia sobre la cuestión. Al respecto recordemos la sentencia del Tribunal de Garantías Constitucionales de la II República de 3 de noviembre de 1934 («Gaceta de Madrid» número 311, de 7 de noviembre de 1934, páginas 1.089 a 1.093), que declaró «la inconstitucionalidad material» del artículo 22 del Estatuto Interior de Cataluña de 22 de mayo de 1933.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido:

1.º Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 2/1981, de 12

BJC 1981-7

STC 16 novembre 1981

RI-8

de febrero, del Parlamento Vasco, sobre reconocimiento de los derechos de inviolabilidad e inmunidad de los miembros de dicho Parlamento Vasco, y, en su virtud, declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad:

a) Del número 1 del artículo 2.º de dicha Ley en los párrafos que dicen textualmente: «gozarán de inmunidad durante el periodo de su mandato» y «asimismo, no podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización del Parlamento Vasco».

b) Del número 3 del mismo artículo 2.º en su integridad; y

c) De la disposición adicional en la medida que la misma se entiende referida a los párrafos del nú-

mero 1 y al número 3 del artículo 2.º de la referida Ley, declarados inconstitucionales y nulos en los apartados precedentes.

2.º Desestimar el recurso de las restantes pretensiones.

Publiquese en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid a doce de noviembre de mil novecientos ochenta y uno.—Manuel García-Pelayo y Alonso.—Jerónimo Arozamena Sierra.—Manuel Díez de Velasco Vallejo.—Gloria Begué Canton.—Luis Díez Picazo.—Francisco Tomás y Valiente.—Rafael Gómez Ferrer Morant.—Angel Escudero del Corral.—Plácido Fernández Viagas.—Firmados y rubricados.

STC de 16 de noviembre de 1981 (Pleno)

Recurso de inconstitucionalidad núm. 184/1981 (RI-8)

Ponente: Magistrado don Francisco Rubio Llorente

(B. O. E. de 28 de noviembre de 1981)

COMENTARIO

I. Norma impugnada y motivación del recurso

Recurso de inconstitucionalidad promovido por el **Presidente del Gobierno** contra la **Ley del Parlamento Vasco 3/1981**, de 12 de febrero, sobre «centros de contratación de cargas en transporte terrestre de mercancías», por infracción de los siguientes artículos de la Constitución:

- a) 149.1.21, en relación con los artículos 137, 147.2.b) y 148.1.5.
- b) 14 y 139.1, en relación con los artículos 38 y 149.1 y, subsidiariamente, con los artículos 139.2 y 149.5.6.
- c) 30 (1 y 3) y 133.2.
- d) 149.1.6 y 14 y 139.1, en relación con los artículos 38 y 149.1.1.º, así como con el 139.2.
- e) 140.1.18.

II. Decisión del Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional resuelve:

1.º Declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los artículos 6, 34 y 35 de la Ley 3/1981 del Parlamento Vasco sobre «centros de contratación de cargas de transporte terrestre de mercancías», así como la de la parte final del artículo 29, que dice: «... quien adoptará la decisión que a su juicio correspondiere en cada caso, la cual resultará de obligado cumplimiento. El acuerdo del Gerente podrá ser revisado ante el Comité Ejecutivo», y la de la referencia a la censura de cuentas y ordenación de exacciones contenida en el artículo 18.f).

2.º Declarar que no son contrarios a la Constitución los artículos 18.f) (en la parte no afectada por la declaración anterior), 19.e), f)

RECURSOS DE AMPARO

STC 51/1985, de 10 de abril (Sala 2.ª)

Recurso de amparo núm. 781/1983 (RA-318)

Ponente: Magistrado don Luis Díez-Picazo

(B O E. de 18 de mayo de 1985)

Constitución: Arts. 9.3 y 17.1 (Irretroactividad de disposiciones sancionadoras privativas de libertad).

Art. 24.2 (Derecho a un proceso con todas las garantías).

Art. 71.1 (Inviolabilidad de parlamentarios).

Art. 71.3 (Competencia del Tribunal Supremo en las causas contra parlamentarios).

COMENTARIO

I. Acto impugnado

Recurso de amparo contra la Sentencia dictada por la Sala Segunda del Tribunal Supremo el 31 de octubre de 1983, en causa seguida contra el solicitante del amparo por el delito de injurias al Gobierno.

II. Decisión del Tribunal Constitucional

Denegar el amparo.

III. Jurisprudencia

Con fecha 3 de julio de 1979 el Ministerio Fiscal formuló una querrela contra el entonces Senador don Miguel Castells Arteché, por la supuesta comisión de un delito de injurias al Gobierno, prevenido en el artículo 161 del Código Penal. Según la opinión del Fiscal, dicho delito se habría cometido en un artículo escrito por el señor Castells, titulado «Insultante impunidad», publicado en la «Revista Punto y Hora de Euzkaldherria», en el número correspondiente a la semana del 14 al 21 de junio de 1979.

El Tribunal Supremo solicitó el suplicatorio para procesar al señor Castells y, una vez obtenido, dictó auto de procesamiento contra él. Tras una serie de incidencias el Ministerio Fiscal formuló el escrito de calificación provisional y proposición de prueba, trámite que asimismo evacuó la defensa del Senador señor Castells.

La Sala Segunda del TS acordó admitir sólo algunos de los medios de prueba solicitados por el señor Castells. Este recurrió en súplica, que desestimó el TS.

Las citadas resoluciones del TS fueron impugnadas en amparo ante el TC que no lo otorgó.

Celebrada la vista oral, en 31 de octubre de 1983, se dictó Sentencia, por la que se condenó al señor Castells, como autor de un delito de injurias no

RA-318

STC 51/1985, 10 abril

BJC 1985-49

graves al Gobierno, previsto y penado en los artículos 161 y 162 del Código Penal, a la pena de un año de prisión menor y accesorias, acordándose el pase de la Sentencia al Ministerio Fiscal a efectos de condena condicional.

Contra dicha Sentencia interpuso el señor Castells el presente recurso de amparo, en el que denuncia diversas violaciones de derechos fundamentales.

1 En el primero de los motivos del recurso alega el recurrente que, en virtud del carácter firme y definitivo de la Sentencia del Tribunal Supremo que impugna, se le ha hurtado el derecho a que el fallo condenatorio sea sometido al conocimiento de un Tribunal superior, resultando así vulnerado el derecho reconocido en el artículo 24 de la Constitución.

El TC en sentencias 46 y 76/82 (BJC, 16/17, p. 644, y 21, p. 25) puntualizó que el artículo 14.2 del Pacto Internacional, aunque es derecho interno, no es bastante para crear por sí mismo recursos inexistentes. Contra la Sentencia del Tribunal Supremo, no cabe recurso de casación (art. 847 LECr). Y en el presente caso ha ocurrido así porque el solicitante del amparo ha utilizado el fuero privilegiado, que como Senador le correspondía (art. 71.3 CE). Determinadas personas gozan, en atención a su cargo, de una especial protección que contrarresta la imposibilidad de acudir a una instancia superior [3].

2 El demandante denuncia la infracción de los derechos reconocidos en el artículo 23 de la Constitución y consistente en participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, derecho que lesionaba la sentencia recurrida al constreñir la función senatorial de control, fiscalización y crítica a los canales estrictos de los artículos 149, 160, 170 y siguientes del Reglamento del Senado, cuando el artículo 71 de la Constitución no limita la función pública del parlamentario al ámbito del hemicycle.

El TC señala.

Esta garantía de los parlamentarios no decae por la extinción del mandato (arts. 10 y 21, respectivamente, del Reglamento del Congreso de los Diputados y del Reglamento del Senado), pero sí requiere de una correcta delimitación material y funcional. Respecto de la primera, parece evidente que la garantía no ampara cualesquiera actuaciones de los parlamentarios y sólo sus declaraciones de juicio o de voluntad («opiniones», según el art. 71.1 de nuestra Constitución). En cuanto a la concreción funcional del ámbito de la prerrogativa, sin embargo, podrían presentarse, de principio, algunas dudas y, en especial, la relativa a si la inviolabilidad cubre toda la actuación de «relevancia política» del parlamentario o si, más estrictamente, la protección dispensada por esta garantía no alcanza sino a la conducta de su titular en tanto que miembro del órgano colegiado, cesando, por tanto, cuando el sujeto desplégase ya su conducta —incluso con trascendencia «política»— al margen de las funciones parlamentarias.

Con alguna excepción la comprensión más estricta de la prerrogativa es compartida por la doctrina española y extranjera. En el Derecho español esta parece ser la interpretación más correcta.

El nexo entre inviolabilidad y ejercicio de funciones propias a la condición de parlamentario está claramente expuesto por el propio artículo 71.1 de la Constitución. A no ser que la expresión «funciones» que recoge esta norma se entendiera en un sentido inespecífico (de corte sociológico y no jurídico), las mismas debieran identificarse en las que son propias del Diputado o Senador en tanto que sujetos portadores del órgano parlamentario, cuya autonomía, en definitiva, es la protegida a través de esta garantía individual. El Diputado o Senador ejercitativa, pues, sus funciones sólo en la medida en que participase en actos parlamentarios y en el seno de cualquiera de las articulaciones orgánicas de las Cortes Generales.

De otra parte, y como confirmación constitucional de esta interpretación, ha de tenerse en cuenta lo dispuesto por el artículo 67.3 de la norma fundamental, de acuerdo con el cual «las reuniones de parlamentarios que se ce-

BJC 1985-49

STC 51/1985, 10 abril

RA-318

lebren sin convocatoria reglamentaria no vincularan a las Camaras y no podran ejercer sus funciones ni ostentar sus privilegios» Su sentido es el de vincular el reconocimiento de lo que llama «privilegios» parlamentarios al funcionamiento regular de las asambleas y de sus organos

Desde una interpretacion finalista de la garantia que se considera, la interpretacion no puede ser muy distinta. Las prerrogativas parlamentarias han de ser interpretadas estrictamente para no devenir privilegios que puedan lesionar derechos fundamentales de terceros (en este caso, por ejemplo, los reconocidos por el art. 24.1 de la Constitucion). Desde este enfoque, como se ha señalado doctrinalmente, las prerrogativas parlamentarias son «sustracciones al Derecho comun conectadas a una funcion», y solo en tanto esta funcion juridica se ejerza, pueden considerarse vigentes. Salvando todas las diferencias, hay que reiterar lo que dijo ya este Tribunal en su Sentencia 61/1982 de 13 de octubre (fundamento juridico 5) (BJC 19, p. 913) sobre la institucion del «antejuicio», cuando preciso que la legitimidad de la garantia se ha de reconocer, en la medida en la que su estructura la haga adecuada a su objetivo «sin que en ningun caso pueda ser desvirtuada para convertirla en origen de privilegio»

El interes, a cuyo servicio se encuentra establecida la inviolabilidad, es el de la proteccion de la libre discusion y decision parlamentarias (en este sentido, Sentencia de la Corte Constitucional italiana de 27 de marzo de 1975, num. 81), decayendo tal proteccion cuando los actos hayan sido realizados por su autor en calidad de ciudadano (de «politico» incluso), fuera del ejercicio de competencias y funciones que le pudieran corresponder como parlamentario [6].

3. Lo que constituye el nucleo central de la argumentacion del recurrente es la vulneracion de su derecho a la utilizacion de los medios de prueba pertinentes a su defensa (art. 24.2 CE) y de la llamada *exceptio veritatis* en relacion con el tipo de delito que fue objeto de condena.

El articulo 659 LECr. repite practicamente la fórmula del art. 24.2 CE.

El problema se centra, pues, en el concepto de «pertinencia». ¿Pertinencia en el sentido del articulo 659 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal —es decir, en el plano de la legalidad— es lo mismo que en el articulo 24 de la Constitucion —en el plano de la constitucionalidad—? ¿Es objetiva la pertinencia o se introduce en ella un elemento valorativo? ¿Es igual la expresion del articulo 24 de la Constitucion («ser pertinentes») que la del articulo 659 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal («considerarse pertinentes»)?

La pertinencia de las pruebas es, dice el TC, la relacion que las mismas guardan con lo que es objeto del juicio y con lo que constituye *thema decidendi* para el Tribunal y expresa la capacidad de los medios utilizados para formar la definitiva conviccion del Tribunal. El objeto de la prueba han de ser hechos y no normas juridicas o elementos de derecho, ha de tratarse de hechos que hayan sido previamente alegados y que no se trate de hechos exonerados de prueba como pueden estarlo los hechos establecidos en virtud de una presuncion legal.

La pertinencia, entendida como constatacion de la relacion de los medios de prueba propuestos con el *thema decidendi*, presupone la configuracion de este ultimo. En el no debe intervenir el Tribunal, porque, en otro caso, el juicio sobre la pertinencia anticipa, aunque sea parcialmente, el juicio de fondo. Sin embargo, si bien en el caso presente no debiera haberse anticipado la opinion del Tribunal sobre la *exceptio veritatis*, la irregularidad en la anticipacion del juicio sobre una cuestion de fondo sólo entraña violaciones del derecho constitucional a servirse de las pruebas pertinentes, si se produce la lesion en derecho sustantivo que en el proceso se cuestione [9].

4. «La legislacion de carácter penal constituye una via idónea para la regulacion del ejercicio de los derechos fundamentales por el legislador, de conformidad con lo dispuesto en el articulo 53 de la Constitucion.» «Es constitucionalmente legitima, por consiguiente, en tanto se respete el contenido esencial del derecho» [10].

RA-318

STC 51/1985, 10 abril

BJC 1985-49

5. «No es lícito involucrar lo que es *libertad de información* de hechos y de noticias y lo que es objeto de crítica política y de la difusión ideológica. Una y otra línea del derecho —las noticias y las opiniones— encuentran un límite indiscutible en la *seguridad exterior e interior del Estado*, que puede ponerse en riesgo cuando se produce una destrucción del prestigio de las *instituciones democráticas*, en las que las fuerzas políticas del país se deben reconocer y que expresan no solo el interés singular de algunos miembros de la comunidad nacional, sino el interés de la colectividad entera, en la medida en que estas instituciones son expresión de la solidaridad de la nación y ofender su prestigio significa incumplir el deber de solidaridad política. Desde esta perspectiva parece claro que tales violaciones de deberes pueden ser sancionadas con normas penales» [10].

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Jerónimo Arozamena Sierra, Presidente, y don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Francisco Tomás y Valiente, don Antonio Truyol Serra y don Francisco Pera Verdagué, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo num. 781/1983, promovido por don Miguel Castells Arteche, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Esther Rodríguez Pérez, y bajo la dirección del Abogado don Enrique Villa Sánchez, contra la Sentencia dictada por la Sala Segunda del Tribunal Supremo el 31 de octubre de 1983, en causa seguida contra el actual solicitante de amparo por el delito de injurias al Gobierno. Ha comparecido en el asunto el Ministerio Fiscal y ha sido ponente el Magistrado don Luis Díez-Picazo, quien expresa el parecer de la Sala.

I. ANTECEDENTES

Primero —Con fecha 3 de julio de 1979 el Ministerio Fiscal formuló una querrela contra el entonces Senador don Miguel Castells Arteche, por la supuesta comisión de un delito de injurias al Gobierno, prevenido en el artículo 161 del Código Penal. Según la opinión del Fiscal, dicho delito se habría cometido en un artículo escrito por el señor Castells, titulado «Insultante impunidad», publicado en la «Revista Punto y Hora de Euzkaldia», número correspondiente a la semana del 14 al 21 de junio de 1979, cuyo tenor literal es el siguiente:

«Dentro de poco, cuando lleguen los Sanfermines, se cumplirá el año de los asesinatos de German Rodríguez en Iruña y Joseba Barandiarán en Donosti. Los organismos oficiales no han identificado a los autores. Ni siquiera han reconocido las organizaciones a que pertenecen. Tampoco han identificado a quienes mataron, entre el 12 y el 15 de mayo de 1977, en Rentería, a Gregorio Marichalar Ayestarán, de sesenta y tres años, y a Rafael Gómez Jáuregui, de setenta y ocho; en Iruña, a José Luis Cano, y en Ortuella a Manuel Fuentes Mesa, el 14 de mayo, también de 1977, a José Luis Aristizábal, en San Sebastián, y por esas fechas, y en la misma ciudad, a Isidro Eusperregui Aldekoa, septuagenario, a comienzos de junio del mismo año, a

Javier Nuñez Fernández, en Bilbao, a Francisco Aznar Clemente, Pedro María Martínez Ocio, Romualdo Barroso Chaparro, Juan José Castillo y Bienvenido Pedra Moral, el 3 de marzo de 1976, en Gasteiz, y en el mismo año, el 7 de marzo, en Basauri, a Vicente Antón Ferrero; el 9 de mayo, en Montejurra, a Aniano Jimenez y Ricardo Pellejero, el mes de junio, a Alberto Romero Soliño, en Eibar; el de septiembre a Jesús María Zabala, en Fuenterrabía, en noviembre, a Santiago Navas y José Javier Nuin, en Santesteban, y el 10 de julio, a Normi Menchaka, en Santurce, a José Emilio Fernández Pérez, de dieciséis años, y a Felipe Carro Flores, de quince, el 24 de julio, en Apatomasterio, y el 25 de julio, en Sestao, respectivamente, el año 1978. Hablo sólo de muertos, y no agoto, ni muchísimo menos, la relación. Ni uno solo, repito: Ni uno solo de los asesinatos que comprende la lista interminable de asesinatos fascistas en Euskadi ha tenido una mínima aclaración oficial. ¿Se identificara a los individuos que asesinaron a Emilia Larrea, Roberto Aramburu, Josemaría Iturriz, Agurtzane Arregui, Argala, José Ramón Ansa y Gladys del Estal, que son los más recientes? Y al hablar de los más recientes hay que señalar la fecha —9 de junio de 1979—, porque mañana habrá más. Y quedan los cientos de casos —porque son cientos— en los que unos señores entran empuñando pistolas en bares de pueblos y barrios (Amorebieta, Durango, Eguía, Lozoya, etc.), o van simplemente por la calle hiriendo y atropellando indiscriminadamente a la gente, las voladuras de los locales populares (Punto y Hora, Bordaxo, bar Alay, bar Santi, Askatasuna, etc.), o de turismos, los atentados cuyos supervivientes quedan con lesiones permanentes, etc.

Los autores de estos crímenes se desenvuelven y siguen ocupando sus puestos y cargos con absoluta impunidad. No se difunden ordenes de busca y captura. No se recoge y publica la descripción física de los autores, ni se barajan listas de sospechosos, con salida en la prensa, ni hay foto robot, ni mucho menos ofrecimiento público de recompensa, ni detenciones, controles o registros domiciliarios, ni se llama públicamente a la colaboración ciudadana, como en otros supuestos, ni se admite, significativamente, la colaboración. No se establecen conexiones, ni hay comunicado oficial en la prensa con imputaciones tajantes y anatemas, como en otros supuestos.

La derecha en el poder tiene los medios (policía, tribunales y cárceles) para descubrir y castigar a los autores de tanto crimen. Pero no hay cuidado; La derecha no se va a descubrir a sí misma.

¿Organizaciones de extrema derecha? Nadie creía en Euskadi, antes de fallecido Franco, en la posibilidad de que pudiera estar detenido o condenado por asociación ilícita ni un solo militar, y menos un dirigente de

BJC 1985-49

STC 51/1985, 10 abril

RA-318

la Triple A, del Batallón Vasco-Español, del Batallón Guezalaga, de ATE, del Comando Adolfo Hitler, del Comando Francisco Franco, del Comando Mussolini, de Orden Nuevo, Omega, del Movimiento Social Español, Accion Nacional Española o Guerrilleros de Cristo Rev. Nadie tampoco puede creerlo en la actualidad.

¿Presos de "la ETA"? Por las cárceles han pasado centenares. ¿Sospechosos de "la ETA"? Por comisaría han pasado miles. ¿Simpatizantes? Para que seguir contando. Pero dirigentes o militantes de las Triples Aes, ni uno.

Los encargados antes del orden y de perseguir los delitos son los mismos de ahora. Y aquí en Euskadi nada ha variado en cuestión de impunidad y en cuestión de responsabilidad.

El periodo de Ibañez Freire como Director general de la Guardia Civil, bajo Fraga como Ministro del Interior, coincidió también con otra fase de gran proliferación en Euskadi de las acciones llamadas de extrema derecha. Vuelven la proliferación y la coincidencia. La escalada de los incontrolados suele acompañar en Euskadi a la escalada de las fuerzas policiales de represión.

Estos comandos, por llamarles de alguna forma, se mueven en Euskadi como el pez en el agua, en medio de una población que les es absolutamente hostil. Resulta demasiado inexplicable, para no estar a la vista, la explicación. Disponen de información exacta, más detallada, en muchos casos, para los atentados que cometen, que la que tienen a su disposición las gentes del país. Cuentan con amplios ficheros que se mantienen al día. Disponen de material bélico y fondos abundantes. Disponen de material y fondos sin limitación y de una impunidad absoluta. Dado el tiempo y condiciones en que vienen operando, puede decirse que tienen garantizada de antemano la impunidad legal. No sirve de nada que prohíban verlo.

Y esto cuenta para el pueblo. Y pesa más en Euskadi que todos los preautonómicos, consensos democráticos y zarandajas vacías o de formulación abstracta, porque tiene una presencia diaria y una realidad física y tangible. Sinceramente, no creo en la existencia de las asociaciones fascistas, cuyas siglas he señalado antes, fuera y al margen del aparato del Estado. O sea, quien no creo en su existencia real. Pese a la proliferación de siglas, son siempre los mismos.

Detrás de estas acciones solo puede estar el Gobierno, el Partido del Gobierno y sus efectivos. Sabemos que van a utilizar, cada vez más, como instrumento político la caza expeditiva y la eliminación física del disidente vasco. ¡Allá ellos con su falta de visión política! Pero para el próximo que caiga entre nosotros, hay que señalar a los responsables, desde ahora y con la máxima publicidad.»

El Tribunal Supremo solicitó el suplicatorio para procesar al señor Castells y, una vez obtenido, dictó Auto de procesamiento contra él. Tras una serie de incidencias, que no son del caso, el Ministerio Fiscal formuló el escrito de calificación provisional y proposición de prueba, trámite que asimismo evacuó la defensa del Senador señor Castells, tan pronto como hubo recibido la causa. En el escrito del procesado se decía, con respecto al artículo objeto del proceso, lo siguiente: «Que los hechos relatados en el mismo eran ciertos; que se probaría la existencia de datos suficientes para que el querrellado estuviera obligado a denunciar públicamente aquellos hechos, que el artículo en cuestión no contenía afirmaciones de carácter personal, sino que en él se manifestaba una opinión pública, cuya notoriedad se probaba con testimonios publicados repetidamente y difundidos con amplitud. Por otra par-

te, se añadía que la prueba que se proponía iba dirigida a demostrar: a) la realidad de lo imputado, b) la intención del querrellado al redactar el artículo objeto de la acusación, c) la existencia de datos objetivos que, por ser públicos y notorios, privan de carácter injurioso el contenido del trabajo, d) la práctica parlamentaria en la materia.

A continuación se articulaban los diversos medios de prueba de los que intentaba valerse la defensa del señor Castells:

I) Interrogatorio del procesado

II) Documental, consistente en:

1.º La totalidad de los folios sumariales

2.º Documentos presentados por el procesado en la indagatoria

3.º Documentos que se acompañan para su unión en las actuaciones, que comprenden

a) Sendos dictámenes de Catedráticos de Derecho penal. b) Dossier de prensa en el que se recogen hechos y declaraciones similares a los del artículo de Autos, anteriores y posteriores a este. c) Libros publicados por distintas editoriales que inciden en el tema. d) Un dossier elaborado por el señor Castells para su remisión a los Organismos internacionales que procede, y otro confeccionado por el «Grupo del Comité por Libertad de Expresión».

4.º Que se oficiara a diversos Gobiernos Civiles, a la Dirección de la Seguridad del Estado y a la Dirección de la Guardia Civil para que remitieran certificación o informe sobre si fueron identificadas y puestas a disposición judicial las personas que participaron en las muertes relacionadas en el artículo de Autos, y las que, perteneciendo a cualquier organización ultraderechista, hubieran participado en agresiones a terceras personas, así como relación de los atentados violentos cometidos en el País Vasco y reivindicados o imputados a una de aquellas organizaciones.

5.º Que se librara despacho a diferentes Juzgados de Instrucción, Audiencias Provinciales y Audiencia Nacional para que expidieran testimonio literal sobre diversas diligencias previas que en ellos se seguían y sobre cualquier Sentencia en la que hubieran resultado condenados miembros de las organizaciones ultraderechistas que se mencionaban.

6.º Que se oficiara al Gobierno Vasco para que expidiera certificación o testimonio literales del expediente, informe y resolución de la Comisión de Investigación del Consejo General Vasco y del Consejo General, en relación con la actuación de los llamados «incontrolados», en determinadas fechas, así como de cualquier expediente, resolución o documento que obrara en sus archivos sobre la actuación violenta de la extrema derecha en las Vascongadas.

7.º Que se oficiara al Ministerio del Interior, a la Inspección de la Policía Nacional y a la Comisaría del Cuerpo Superior de Policía de San Sebastián para que remitieran certificación o testimonio literales sobre el expediente seguido con motivo de las actuaciones de «incontrolados» o de miembros de las fuerzas de orden público determinados días en San Sebastián.

III) Testifical de un total de 52 testigos, entre los que figuran políticos, periodistas y funcionarios de policía españoles y parlamentarios de distintos países europeos.

Segundo.—La Sala Segunda del Tribunal Supremo acordó, por Auto de 19 de mayo de 1982, admitir únicamente los apartados I y II, núms. 1.º y 2.º, rechazando los restantes medios de prueba, por entender que iban dirigidos a demostrar la veracidad de las impu-

RA-318

STC 51/1985, 10 abril

BJC 1985-49

taciones vertidas en el repetido artículo cuando la *exceptio veritatis* no es admisible en procesos por delitos de injurias al Gobierno, razonando el Tribunal Supremo que «la cuestión la resuelve la ley (art. 461 del Código Penal citado) cuando los sujetos de las imputaciones sean funcionarios públicos por hechos que atañen precisamente al ejercicio de su oficio o cargo, con lo cual no hay duda de que nuestro primer texto punitivo rinde tributo a la defensa de la causa pública, poniéndola por encima del honor del imputado (principio del interés preponderante), pero el problema se complica cuando a la condición de funcionario público se superpone la de autoridad, tornándose la imputación en elemento integrante de un delito de desacato del que son sujetos pasivos la «Autoridad, sus agentes y demás funcionarios públicos», puesto que la injuria se mienta en los artículos 240 y siguientes del Código Penal que describen tales delitos de desacato, en cuya testitura la doctrina se halla dividida en cuanto a la admisión o no de la excepción de verdad, puesto que si *prima facie* se trata de injuria relacionada con la función pública, a la que se refiere el artículo 461 del Código Penal lo que abonaría por la admisión *exceptio*, por otra parte, se arguye en tal plano doctrinal que en el desacato va no se trata de una simple ofensa al honor bien jurídico personal, sino de un ataque al principio de autoridad, bien jurídico comunitario, de tal modo que no se está tan solo ante delitos contra el honor cualificados por la condición del sujeto pasivo, sino ante *delicta sui generis*, dualidad interpretativa que ha trascendido a la jurisprudencia de esta Sala, en la que son mayoría los fallos que deniegan la *exceptio veritatis* en el desacato (Sentencias de 19 de febrero de 1885, 24 de abril de 1892, 19 de febrero de 1895, 12 de julio de 1904, 14 de septiembre de 1934 y 23 de octubre de 1944, entre otras), aunque en algún fallo aislado se ha mantenido lo contrario, con más o menos amplitud (Sentencias de 18 de abril de 1934 y 9 de mayo de 1969) «Que una última y reciente interpretación doctrinal trata de resolver el anterior dualismo, entendiendo que el delito de desacato es dirigido contra "un Ministro o una Autoridad" (art. 240), en tanto que las ofensas comunes a "la autoridad pública, corporaciones o clases determinadas del Estado" (art. 467, párrafo tercero) tienen un sentido genérico que excluye el desacato propiamente dicho, el cual exige que ofenda a determinada autoridad, interpretación que, como se ve, deja al margen los "delitos contra los altos Organismos de la nación", entre los que se encuentra el artículo 161 del Código Penal, con la consecuencia de que si bien en los dos primeros supuestos (funcionarios revestidos o no de autoridad y corporaciones en general) puede jugar la *exceptio veritatis*, tal defensa procesal no podrá darse contra las instituciones en que encarnan los poderes del Estado (legislativo, ejecutivo y judicial), que por formar la entraña del mismo gozan de una protección jurídico-penal especial y más intensa, pues de otro modo se daría la paradoja, puesta de relieve por un ilustre penalista de nuestros días, de que la acción de desacato a un determinado funcionario judicial será penalmente mucho más desvalorada que la dirigida al pleno del Tribunal Supremo »

«Que justamente la reforma penal iniciada en este punto por Ley 3/1967, de 8 de abril, continuada por la Ley 20/1978, paralela a la de reforma política y culminada por la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978 (a la que se acopla el Proyecto del Código Penal de 1980, así como el de reforma parcial de este año, ambos pendientes de debate en las Cortes), trata en la Sección Segunda del capítulo primero, título II, del referido Código punitivo de los "delitos cometidos con-

tra los altos organismos de la nación" englobando así bajo el *nomem* de "altos Organismos" que no meras "corporaciones" mentadas en el artículo 467 párrafo tercero del Código, tanto a las Cortes en sus dos ramas del Congreso de los Diputados y del Senado (art. 66.1 de la Constitución), poder legislativo en suma, la institución de la Regencia, colegiada o no (art. 59 de la Constitución), Gobierno (y no solo Consejo de Ministros en la redacción anterior), esto es, Poder Ejecutivo (art. 97 de la Constitución), y Tribunal Supremo de Justicia (al que habrán de agregarse en su día el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, también con rango constitucional reconocido en los artículos 117, 122 y 159 de la Constitución), consagrándose así, finalmente, la tutela del Poder Judicial como tal, reformas sucesivas que han venido a llenar el vacío de protección de las más altas instituciones estatales que, como ya se ha visto, había echado en falta la doctrina, con la consecuencia, fácil de deducir, de que tales organismos o Poderes, en cuanto tales, escapan a la *exceptio veritatis* del artículo 461, referida a funcionarios, revestidos o no de autoridad, y a corporaciones (art. 467, tercero) que, aun cuando incluyan las de Derecho público, no alcanzan a comprender, como es sabido, a las instituciones (poderes) integrantes del Estado, cuya cobertura penal queda así alza-primada, sin perjuicio de que los miembros de tales poderes estatales puedan ser inculcados (con la consiguiente posibilidad de *exceptio* en la materia que nos ocupa) una vez superada la protección procesal que, precisamente como integrantes de tales poderes, les es acordada (inmunidad parlamentaria de Diputados y Senadores, fuero especial de los Ministros, querrela de antejuicio para Jueces y Magistrados), garantías todas ellas que tratan de conjugar el derecho de los ciudadanos a perseguir los delitos, cualquiera que sea el que los cometa, con el normal funcionamiento de dichos poderes públicos »

«Que como consecuencia de todo lo expuesto y tratándose de dilucidar en esta causa la comisión o no de un delito de injurias graves al Gobierno, incluido en el artículo 161 del Código Penal, resulta ya patente que la prueba aducida por el proceso en pos de demostrar la verdad de sus imputaciones por vía de excepción, no es admisible en este proceso, sin perjuicio de que el acusado pueda ejercitar las acciones que estime oportunas, en el proceso correspondiente »

Contra dicha resolución puso recurso de suplica el señor Castells, argumentando que la *exceptio veritatis* es admisible con respecto al delito del que venía acusado y que, de todos modos, no toda la prueba no admitida se dirigía a la demostración de la veracidad de las imputaciones, pues parte de ella estaba dirigida a la probanza del ánimo e intencionalidad del recurrente, de la existencia de datos objetivos abundantes y notorios, anteriores y posteriores a su denuncia, que la privaban de su carácter de injuria y de cual es la práctica parlamentaria universalmente admitida en la materia

El recurso fue desestimado por Auto del Tribunal Supremo de 16 de junio de 1982, en el que se afirma que la denegación de las referidas pruebas no prejuzga nada respecto de la existencia o no del *animus injuriandi*

Tercero.—Las citadas resoluciones del Tribunal Supremo fueron impugnadas en amparo, siendo inadmitido el recurso por Auto de este Tribunal num. 340, de 10 de noviembre de 1982, en el que se entendía, en primer término, que la denunciada violación del derecho a la defensa y del derecho a utilizar todos los medios

BJC 1985-49

STC 51/1985, 10 abril

RA-318

de prueba pertinentes para la misma habria de ser enjuiciada, en todo caso, a la vista de la totalidad del proceso y, por ello, tras el fallo, y que la decision de la Sala Segunda del Tribunal Supremo y el razonamiento que a ella conducia no podian ser considerados contrarios a la Constitucion, y que este Tribunal no podia hacer juicio alguno sobre los hechos que dieron origen al proceso penal, para resolver si tales hechos configuraban uno y otro tipo delictivo y si, en consecuencia, resultaba o no lícito para el acusado alegar en su defensa la *exceptio veritatis*.

Cuarto —Celebrada la vista oral en 31 de octubre de 1983 se dicto Sentencia, por la que se condeno al señor Castells, como autor de un delito de injurias no graves al Gobierno, previsto y penado en los articulos 161 y 162 del Código Penal, a la pena de un año de prision menor y accesorias, acordandose el pase de la Sentencia al Ministerio Fiscal a efectos de condena condicional. El Tribunal Supremo considero que en el articulo redactado por el señor Castells concurrían los elementos objetivo subjetivo y circunstancial que integran el delito de injurias el objetivo derivado de diversas expresiones que se incluyen que en si son afrentosas y racionalmente graves, el subjetivo o *animus injuriandi*, pues frente a los argumentos esgrimidos por la defensa del procesado para negar su existencia, es de aducir que la critica, el control y la fiscalizacion de las actuaciones de los poderes del Estado que le competen como Senador tienen unos canales precisados en el Reglamento del Senado que no fueron los que empleo, por lo que los hechos que se denuncian en el articulo se salen ostensiblemente de las funciones que, como Senador, le correspondian, por otra parte, entendiéndose que cuando las criticas politicas rebasan el ánimo de censura y los limites legalmente establecidos y se utilizan epitetos en si mismos denigrantes se convierten en antijuridicas, aun cuando, en este caso, el *animus criticandi* degrade al *injuriandi* en su intensidad y malicia, asimismo, se destaca en la Sentencia el caracter no absoluto, sino limitado, del derecho a la libertad de expresion, así como la presencia de circunstancias que permiten ponderar la intencionalidad injuriosa.

Por ultimo, y respecto de la alegación de la *exceptio veritatis*, como medio de defensa en injurias contra el Gobierno, el Tribunal Supremo dio por reproducidos los razonamientos del Auto de 19 de mayo de 1982, insistiendo en que ha de referirse la injuria a un funcionario o autoridad determinada en el ejercicio de su cargo y que tal defensa procesal no puede darse contra las instituciones que encarnan los poderes del Estado.

Quinto —El 22 de noviembre de 1983, la Procuradora doña Esther Rodríguez Pérez, en nombre y representación de don Miguel Castells Arteché, presento ante el Tribunal demandante de amparo, frente a la anterior resolucioin, en la que denuncia las siguientes violaciones:

a) Violacion del derecho a un proceso con todas las garantias y violacion del derecho a la tutela judicial efectiva, reconocidos en el articulo 24 1 y 2 de la CE, en cuanto que al fallar el Tribunal Supremo en instancia unica se viola el derecho al doble grado de jurisdiccion.

b) Violacion del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas (art 24 2 de la Constitucion Española), en cuanto se tardo cuatro años y cuatro meses en tramitar el proceso.

c) Violacion del derecho del acusado a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, recogido en el articulo 24 2 de la Constitucion Española, ocasionando ademas la indefension del numero 1 de dicho articulo 24, al rechazarse la prueba narrada en los antecedentes, con lo que no ha tenido la plena oportunidad de probar su inocencia, ni de desvirtuar la acusacion formulada contra el. La mayor parte de las pruebas solicitadas eran ajenas a la *exceptio veritatis* y estaban encaminadas a mostrar las circunstancias, el contexto en el que se produjeron las declaraciones escritas del señor Castells, su intencionalidad al formularlas y la practica general parlamentaria en la materia.

d) Violacion del derecho a la presuncion de inocencia, a un proceso con todas las garantias, a utilizar las pruebas pertinentes y a no ser reducido a situacion de indefension (art 24 1 y 2 de la Constitucion Española), al no permitir la Sala Segunda del Tribunal Supremo la posibilidad de probar la verdad de lo imputado.

e) Violacion del articulo 14, por si solo y en relacion con el 20, ambos de la Constitucion Española, por cuanto manifestaciones semejantes se efectuan por otras personas sin que tenga lugar persecucion alguna.

f) Violacion del articulo 23 de la Constitucion Española, en tanto que se constriñe la función senatorial.

g) Violacion del derecho a la retroactividad de las normas mas favorables (arts. 25.1 y 17 1 de la Constitucion Española), dado que la reforma del Código Penal introducida por la Ley Organica 8/1983 recoge, junto al concepto de injuria, el de calumnia, más favorable al recurrente en cuanto, conceptualmente, admite la *exceptio veritatis*.

Por todo lo cual solicita la nulidad de la Sentencia impugnada, suplicando se suspenda, entre tanto, su ejecucion e interesando, para su momento, el recibimiento a prueba.

Sexto —Admitida a trámite la demanda, se recabaron las actuaciones y se acordó por la Seccion dar vista de las actuaciones por plazo común de veinte dias al recurrente y al Ministerio Fiscal para que pudieran hacer las alegaciones que estimasen pertinentes, así como abrir la oportuna pieza separada de suspensioin, en la que, tras oír al demandante y al Ministerio Fiscal, se decretó por la Sala la suspensioin de la Sentencia a que se refiere este recurso en los pronunciamientos relativos a las penas accesorias.

Septimo —El Ministerio Fiscal, en escrito de 22 de marzo, entendiéndose que procede dictar Sentencia denegando el amparo, aduciendo en este sentido las siguientes razones.

a) Porque no se ha verificado la infracción del articulo 24 de la Constitucion Española al no poder someterse el fallo a la consideracion de un Tribunal superior, ya que el derecho al doble grado de instancia, que esta consagrado en el articulo 14 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Politicos con la matizaci6in «conforme a lo prescrito en la Ley», no se reconoce expresamente en la Constitucion, segun ha precisado este Tribunal en Sentencias de 19 de julio y 20 de diciembre de 1982 y 25 de enero de 1983, no obstante, ello se compensa, en el presente caso, con la atribucion del conocimiento de las causas penales seguidas contra determinadas personas —concretamente, contra los Senadores— a la Sala Segunda del Tribunal Supremo, que «es el organo jurisdiccional superior en todos los órdenes» (art 123.1 de la Constitucion Española).

RA-318

STC 51/1985, 10 abril

BJC 1985-49

b) Porque la invocación del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas no cabe efectuarla en amparo sin haberlas puesto previamente de relieve el Juez o Tribunal y porque los retrasos que ha sufrido el proceso penal han tenido su origen en las especiales características de la inculpación del recurrente, por su condición de Senador en su propio comportamiento procesal y en las dificultades que las autoridades encontraron para localizar al querrelado conjuntamente con él, de suerte que no pueden adjetivarse de indebidos.

c) En cuanto al derecho a utilizar los medios pertinentes para la defensa del acusado, estima que no ha resultado lesionado dado que el Tribunal Supremo, al desestimar parte de la prueba propuesta, lo hizo de forma ampliamente razonada, con lo que ejerció una facultad que le incumbía, máxime tratándose de una prueba que, en buena medida, se enderezaba a demostrar la veracidad de las imputaciones contenidas en el escrito injurioso, cuando la *exceptio veritatis* es inoperante en el delito de injurias al Gobierno —criterio de estricta legalidad ordinaria—, por lo que ha de ser calificada de incongruente y de nula influencia en el fallo. Por otra parte, en cuanto que también se orientaba a poner de relieve el contexto social y político en que tuvo lugar la denuncia publicada, el Ministerio Fiscal destaca que aquel pudo ser perfectamente apreciado por el Tribunal, a la vista de los documentos que presentó el demandante al tiempo de prestar declaración indagatoria, por lo que la nueva aportación resultaba superflua. Y en referencia a la abundante prueba testifical, en especial a las 30 personalidades extranjeras, concluye afirmando que no es decisiva para el fallo de la Sentencia del Tribunal Supremo, pues las prácticas parlamentarias no tienen que ser forzosamente universalizadas.

d) La supuesta vulneración del principio de igualdad tampoco considera el Fiscal que se haya producido, pues la igualdad consagrada en el artículo 14 de la Constitución Española es la igualdad en y ante la Ley, no contra la Ley.

e) Frágil le parece al Fiscal el fundamento de la invocada violación del artículo 23 de la Constitución, porque en dicha invocación o se confunde el derecho a participar en los asuntos públicos o se reconduce la queja actual a la que se centraba en la supuesta violación del artículo 14, ya descartado. Destaca a continuación que la afirmación del demandante, según la cual el artículo 71 de la Constitución Española no limita la función pública del parlamentario al ámbito del hemiciclo, encierra un sofisma, puesto que lo que limita es su inviolabilidad en el ejercicio de sus funciones propias definidas en los Reglamentos de las Cámaras respectivas, al margen de las cuales podrá, como cualquier otro ciudadano, formular las críticas y censuras a la acción del Gobierno que tenga por conveniente, sin olvidar que la libertad de expresión tiene unos topes expresamente fijados en el artículo 24.4 de la Constitución Española.

f) Sostiene, por último, el Fiscal la inexistencia de la pretendida violación del derecho a la retroactividad favorable, habida cuenta de que tal derecho no se especifica en la Constitución Española y que su artículo 9.3, además de solo garantizar la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables, no puede ser invocado en amparo, no estando tampoco incluido aquel derecho en el principio de legalidad reconocido en el artículo 25.1. De igual modo, señala que el artículo 17 de la Constitución Española no ha sido traído a colación con acierto, pues en él no se garantiza la seguridad jurídica, sino la personal; y, final-

mente, dice que la modificación introducida por la Ley Orgánica 8/1983 carece de influencia en la resolución combatida, porque no pasa de ser una injustificada conjetura suponer que, aplicando el artículo 161.1 del Código Penal en su actual redacción, la condena se hubiese producido por calumnia y no por injuria, con la consecuencia de que entonces hubiera debido surtir efecto «la *exceptio veritatis*».

Octavo.—La representación del demandante, en su escrito de 30 de marzo, junto a la ratificación de la demanda, incorpora un nuevo fundamento de derecho concretado en la violación del artículo 25.1 de la Constitución Española y del 15.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (como norma que interpreta al primero) y del artículo 17.1 en relación con el 9.3 de la Constitución Española, por cuanto la sentencia recurrida impone en su fallo una pena de entidad más grave que la prevista, en la fecha de la vista y fallo, en el precepto legal que aplica. Asimismo invoca violación del artículo 17.1 en relación con el 35 de la Constitución Española y del 23.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (norma que lo interpreta), debido a que la sentencia del Tribunal Supremo impone la pena accesoria, no amparada en el precepto legal, de «suspensión de... profesión u oficio durante el tiempo de la condena», con lo que lesiona el derecho a la libertad y seguridad de los que forman parte del derecho al trabajo y a la libre elección del trabajo propio, pues el artículo 42, párrafo segundo, en relación con el 41, párrafo segundo, ambos del Código Penal, según la reforma vigente en la fecha de la vista y fallo, determina que la pena de suspensión de profesión u oficio, cuando tenga carácter accesorio, sólo se impondrá si la profesión o el oficio hubiesen tenido relación directa con el delito cometido, debiendo determinarse explícitamente en la Sentencia, siendo así que no se hizo y que la profesión del demandante es la de Abogado, mientras que el hecho perseguido viene constituido por el contenido de un artículo, por lo que no media relación alguna entre una y otro. De esta forma la sentencia impone una pena no prevista por la ley vigente al tiempo de dictarse. El recurrente finaliza su escrito interesando se soliciten de la Sala Segunda del Tribunal Supremo los documentos que se relatan en el primer otro de la demanda, subsidiariamente que se le requiera para su aportación y que se reciban los autos a prueba.

Noveno.—La Sección acordó oír por plazo de tres días al Ministerio Fiscal, quien se opuso al recibimiento a prueba solicitado por el demandante, y requerir a este para que concretara los hechos que pretendía probar, así como los medios de prueba de que intentaba valerse, lo que efectuó, mediante escrito de 22 de mayo, en el que se indicaba: a) que pretendía probar el contenido de los medios de prueba propuestos en el escrito de calificación provisional, inadmitidos por el Tribunal Supremo, para lo cual proponía la práctica de la totalidad de dichos medios probatorios, b) que pretendía probar que la declaración motivo de la condena había sido efectuada antes por otras personas sin que fueran objeto de persecución judicial, proponiendo los mismos medios de prueba; c) que pretendía probar la verdad de los hechos imputados en el artículo de autos, con idénticos medios probatorios.

Décimo.—El 13 de junio, la Sección acordó recibir a prueba el presente proceso por plazo de treinta días para que el demandante y el Ministerio Fiscal propusieran las que estimasen oportunas y practicar las que se declarasen pertinentes.

BJC 1985-49

STC 51/1985, 10 abril

RA-318

El Ministerio Fiscal, en escrito de 4 de julio, manifestó que no interesaba la proposición de prueba y reitero sus reparos a la que pretendía practicar el demandante. Este, en escrito de 11 de julio, completado con otro de 12 del mismo mes, propuso los medios y la prueba documental comprendida en el apartado I a) del mencionado escrito y rechazar el resto de la prueba propuesta.

Undécimo.—La Sala Segunda de este Tribunal resolvió en Auto de 20 de julio admitir la prueba documental adjuntada por la Procuradora doña Esther Rodríguez Pérez al escrito de proposición de prueba y la prueba documental comprendida en el apartado I a) del mencionado escrito y rechazar el resto de la prueba propuesta.

Duodécimo.—Contra el anterior Auto se interpuso por la representación del señor Castells recurso de súplica, mediante escrito de 28 de julio, en el que se insiste en las argumentaciones ya expuestas, en orden a probar que el proceso se desarrolló y la Sentencia se dictó, violando los derechos fundamentales que la demanda señala.

Evacuado el trámite de alegaciones por el demandante—en el que reproduce las efectuadas en el escrito de recurso de súplica— y por el Ministerio Fiscal—que considera insuficientes las razones expresadas en el escrito de interposición del recurso para desvirtuar los fundamentos en que se apoyó la Sala para dictar la resolución que se quiere impugnar—, la Sala, por medio de Auto de 12 de septiembre, desestimó el recurso de súplica deducido por don Miguel Castells.

Decimotercero.—Con anterioridad, el 24 de abril de 1984, el Procurador don Jose Manuel Dorremochea Aramburu, en nombre y representación del ilustre Colegio Provincial de Abogados de San Sebastián, presentó un escrito en este Tribunal, en el que, aduciendo, en base a lo establecido en el artículo 47.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, ostentar un interés legítimo, solicitó se le tuviera por parte coadyuvante del demandante en el recurso de amparo interpuesto por este.

Al respecto, la Sección acordó, tras oír al Ministerio Fiscal, que se mostró en desacuerdo con la referida petición, desestimar la pretensión del ilustre Colegio de Abogados de San Sebastián, en atención a que la figura del coadyuvante del demandante queda circunscrita a los supuestos previstos en el artículo 46.2 de la Ley Orgánica de este Tribunal.

Decimocuarto.—Por providencia de 30 de enero pasado acordó oír por plazo común de cinco días al Ministerio Fiscal y al demandante acerca de la prueba presentada por este con su escrito de 11 de julio de 1984 y de los documentos remitidos por la Sala Segunda del Tribunal Supremo recabados por oficio de 20 del mismo mes y año.

El demandante alegó que, sin pretender que en esta vía constitucional procedamos a un nuevo enjuiciamiento de los hechos, los documentos remitidos por la Sala Segunda del Tribunal Supremo, que le fueron inadmitidos, si pudieron ser valorados relacionados con el resto de la prueba, documental y testifical, para determinar el alcance del artículo, la situación denunciada, la intención del autor, ajena a la injuria, y todo ello encaminado a determinar la veracidad de las imputaciones efectuadas.

El Ministerio Fiscal ha expuesto que, en definitiva, el demandante trata de abundar en favor de la aplica-

ción de la *exceptio veritatis*, tema de legalidad penal, siendo la prueba que se examina algo que el Tribunal Supremo valore.

Decimoquinto.—Por providencia de 27 de febrero pasado se señaló para deliberación y votación del recurso el día 13 de marzo siguiente, quedando concluida el día 27 del mismo mes.

II FUNDAMENTOS JURIDICOS

Primero.—El recurso de amparo constitucional, que consagra el artículo 161 de la Constitución y que reconoce y regula la Ley Orgánica de este Tribunal en su artículo 2.º y en los artículos 41 y siguientes, tiene por objeto establecer si se ha producido la vulneración de alguno de los derechos y libertades reconocidos en los artículos 14 a 29 y párrafo segundo del artículo 30 de la Constitución, del modo o en la medida pretendida por las personas u órganos legitimados para interponer dicho recurso de acuerdo con el artículo 46 de la Ley Orgánica de este Tribunal. Quiere ello decir que todos los problemas que no guardan directa relación con las susodichas vulneraciones de derechos constitucionales tienen necesariamente que quedar al margen del recurso de amparo. Asimismo, es preciso puntualizar desde ahora que cuando la violación de derechos constitucionales se imputan de manera inmediata y directa a actos u omisiones de órganos judiciales, como en este caso ocurre, los poderes de este Tribunal presentan algunas señaladas limitaciones, porque no le corresponde modificar los hechos que hayan sido declarados probados, ni la apreciación de las pruebas, ni las calificaciones jurídicas que no trascienden del ámbito de la simple legalidad al de los derechos constitucionales puestos en juego. Aun cuando todo ello pueda resultar manifiesto, conviene precisar en estos momentos para dejar en claro cuáles son las coordinadas dentro de las que nos podemos mover en relación con los agravios que don Miguel Castells Arteche esgrime.

Segundo.—El recurso del señor Castells se articula a través de una serie de «motivos», que se estructuran separadamente, aunque no se pueda ocultar la estrecha conexión que entre ellos se produce. Son los siguientes: 1.º Que se ha vulnerado el derecho a un proceso con todas las garantías reconocidas en el número 2 del artículo 24 de la Constitución, así como el derecho a obtener la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales recogida en el número 1 del artículo 24 de la propia Constitución, por cuanto la Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo niega al solicitante del amparo el derecho que toda persona declarada culpable de un delito tiene a que el fallo condenatorio y la pena impuesta sean sometidos a un Tribunal superior. 2.º Que se vulnera el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas reconocido en el número 2 del artículo 24 de la Constitución. 3.º Que se viola el derecho del acusado a utilizar los medios pertinentes para su defensa, reconocido en el artículo 24.2 de la Constitución, ocasionándole además la indefensión de que habla el número 1 de dicho artículo 24, por el hecho de que, como consecuencia de la denegación de medios probatorios, el acusado no ha tenido la plena oportunidad de probar su inocencia ni de desvirtuar con los mismos la acusación. 4.º Que se vulnera el derecho del recurrente en amparo a la presunción de inocencia, al proceso con todas las garantías, a utilizar las pruebas pertinentes y a no ser reducido a la situación de indefensión, reconocidos en los apartados primero y segun-

RA-318

STC 51/1985, 10 abril

BJC 1985-49

do del artículo 24 de la Constitución, produciéndose tal vulneración al no permitir la Sala Segunda del Tribunal Supremo al actual solicitante del amparo la posibilidad de probar la veracidad de las imputaciones por él realizadas 5. Que se viola el derecho del solicitante del amparo a la igualdad ante la ley, reconocido en el artículo 14 de la Constitución y produciéndose esta violación de manera directa en relación con dicho artículo y en relación con el derecho reconocido en el artículo 23 de la Constitución, entendiéndose como derecho a participar en los asuntos públicos derecho que la Sentencia recurrida lesiona al constreñir la función senatorial de control, fiscalización y crítica 7. Que se viola los derechos reconocidos en los artículos 17 y 25 de la Constitución en la medida en que se desconoce el derecho del acusado a la retroactividad más favorable.

A los antedichos motivos de amparo el solicitante de este ha añadido en su escrito de alegaciones una nueva violación por el sentida en los derechos que reconocen los artículos 17 y 25 de la Constitución, en cuanto se le impone en su opinión, una pena de entidad más grave que la prevista y una pena accesoria no amparada en un proceso legal.

Estos son pues resumidamente expuestos, los temas a cuyo examen deberemos ceñirnos en los siguientes fundamentos de esta Sentencia, para dilucidar si existen las vulneraciones de derechos constitucionales alegadas, o alguna de ellas, y si el amparo por ende tiene que estimarse o si las susodichas vulneraciones no tienen existencia jurídica y el amparo ha de rechazarse.

Tercero —En el primero de los motivos del recurso alega el recurrente que, en virtud del carácter firme y definitivo de la Sentencia del Tribunal Supremo que impugna, se la ha hurtado el derecho a que el fallo condenatorio sea sometido al conocimiento de un Tribunal superior, resultando así vulnerado el derecho reconocido en el artículo 24 de la Constitución, pues si bien el derecho a una tutela judicial efectiva y a un proceso con garantías no supone por sí solo el derecho a una doble instancia que no se halla expresamente reconocido en el artículo 24 de la Constitución, desde el momento en que este precepto, en su párrafo segundo, proclama el derecho a un proceso «con todas las garantías» y que el artículo 10.2 del texto fundamental establece que «las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución establece se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España», parece claro que, por mor de lo dispuesto en el artículo 14, num. 5, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ratificado por España, el derecho al doble grado de jurisdicción en materia penal es una de las garantías a que la Constitución se refiere al emplear la cláusula «todas», como reconoció este Tribunal en su Sentencia 76/1982, de 14 de diciembre.

Sin embargo, esta afirmación genérica ha sido matizada por este Tribunal en la Sentencia citada y, con anterioridad, en la Sentencia 42/1982, de 5 de julio, al puntualizar que el artículo 14.2 del Pacto Internacional, aunque es derecho interno, no es bastante para crear por sí mismo recursos inexistentes. Y, en el presente caso, sucede que, contra la Sentencia pronunciada por el Tribunal Supremo, no cabe recurso de casación, por prohibirlo explícitamente el artículo 847 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Y hay que añadir que si en el presente caso ha ocurrido así, ha sido porque el solicitante del amparo ha utilizado el fuero pri-

vilegiado, que sin duda como Senador le correspondía, y ha sido juzgado por el más alto Tribunal de la Nación, que es el dato que impide la revisión de su sentencia.

Además, es de tener en cuenta que, en supuestos como el que nos ocupa, la necesidad de que en las causas contra Diputados y Senadores sea competente la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, que es el «órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales» (art. 123.1 de la Constitución), esta impuesta por el artículo 71.3 de la Constitución. Determinadas personas gozan, *ex Constitutione*, en atención a su cargo, de una especial protección que contrarresta la imposibilidad de acudir a una instancia superior, pudiendo afirmarse que esas particulares garantías que acompañan a Senadores y Diputados disculpan la falta de un segundo grado jurisdiccional, por ellas mismas y porque el órgano encargado de conocer en las causas en que puedan hallarse implicados es el superior en la vía judicial ordinaria.

Cuarto —No puede estimarse en este caso la pretendida violación del derecho del solicitante del amparo a un proceso sin dilaciones indebidas, que estima producida por el transcurso de un periodo de cuatro años y cuatro meses, entre la publicación del artículo motivo de la causa seguida contra él y la sentencia que le condena, pues es claro que la pretendida violación no tiene lugar, sin más, siempre que el proceso tenga una duración anormal y que, en cualquier caso, carece de sentido aducirla cuando el proceso ya ha finalizado.

Este Tribunal ha señalado, por una parte, que es preciso, antes de entablar el amparo, haber invocado ante el Juez o Tribunal la dilación indebida, cosa que aquí no ha ocurrido, y, por otra parte, que el retraso puede constituir en la sucesión de recursos producidos en un mismo proceso, como ha ocurrido en este caso.

A todo ello se ha de añadir que, como recuerda el Ministerio Fiscal, la mayor parte de las dilaciones sufridas por el proceso penal de que trae causa este recurso han tenido su origen en las especiales garantías legales de que estaba rodeada la inculpación del recurrente, y en su propio comportamiento procesal.

Quinto —La supuesta violación del derecho de igualdad ante la Ley no es tampoco estimable, pues el derecho reconocido en el artículo 14 del texto constitucional es, justamente, el de igualdad ante la Ley y no se produce cuando la Ley es infringida o indebidamente aplicada. En este sentido se ha pronunciado este Tribunal (Sentencia 43/1982, de 6 de julio, Auto 218/1982, de 16 de junio, Auto 77/1983, de 23 de febrero, entre otros), poniendo de relieve que, de aceptarse la tesis contraria, se llegaría inexorablemente a que quedasen impunes cualesquiera conductas ilícitas, por la sencilla razón de que otros culpables de hechos análogos no hubieran sido sancionados, lo que, a todas luces, es inadmisibles, pues, desde el punto de vista jurídico, toda falta debe acarrear la sanción correspondiente, y si esto no ocurre en algunos casos, lo reprochable no es que se sancione al posterior culpable, sino que no se hubiera sancionado a los que lo fueron antes. Que no se dispense idéntico tratamiento punitivo a todos los que incurrir en el mismo comportamiento delictivo, podrá reputarse injusto, hasta ser considerado portador de una suerte de «desigualdad», pero tales impresiones no guardan el menor parentesco con el derecho fundamental proclamado en el artículo 14 de la Constitución. Esa «desigualdad» está meridianamente desconectada de la discriminación constitucionalmente prohibida.

BJC 1985-49

STC 51/1985, 10 abril

RA-318

Sexto.—El demandante denuncia la infracción de los derechos reconocidos en el artículo 23 de la Constitución y consistentes a) En acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas lo que supone el derecho a ejercitar la actividad en la *res publica* en condiciones de igualdad, que se ha visto quebrado por la Sentencia del Tribunal Supremo por cuanto a parlamentarios y a ciudadanos en general se les permite efectuar críticas y declaraciones, que solo motivan la apertura de un proceso y posterior condena contra su autor cuando este es el Senador Castells, y b) en participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, derecho que lesionaba la Sentencia recurrida al constreñir la función senatorial de control, fiscalización y crítica a los canales estrictos de los artículos 149, 160 y 70 y siguientes del Reglamento del Senado, cuando el artículo 71 de la Constitución no limita la función pública del parlamentario al ámbito del hemiciclo y la amplitud del artículo 23 es clara.

El Fiscal, en su informe, frente a la argumentación del demandante, sostiene que el artículo 71.1 de la Constitución no limita la función o funciones públicas de los parlamentarios, sino su inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones, funciones que vienen definidas en los Reglamentos de las Cámaras respectivas. Con tal reglamentación no se pone límites a la actividad pública de los miembros del Senado, sino que se precisa cuáles de sus actividades constituyen sus funciones y resultan cubiertas por la garantía de la inviolabilidad. Al margen de ellas podrán los Senadores formular las críticas a la acción del Gobierno que tengan por conveniente, como cualquier ciudadano, pero sin gozar de la protección del artículo 71.1, sino solo de la genérica libertad que reconoce el artículo 20 de la Constitución.

La opinión del Fiscal posee indudable coherencia y deja abierto un interrogante, que se puede formular así: El ejercicio de la función senatorial o parlamentaria en general ¿se circunscribe a la actividad oficial o, por el contrario, puede el representante parlamentario ejercitar la función que le ha sido conferida por cualquier cauce abierto a los demás ciudadanos, sin perder por ello su función de carácter que le corresponda por razón de la materia y objeto de la actividad, continuando, por ende, cubierto por la inviolabilidad?

El artículo 71.1 de la Constitución dispone que «los Diputados y Senadores gozaran de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones», garantizando así la *freedom of speech* de los parlamentarios, genéricamente reconocida en los diferentes sistemas constitucionales democráticos. Al margen ahora la discutida naturaleza, en el ámbito penal, de esta prerrogativa (causa de inimputabilidad para algunos, eximente de antijuricidad desde otra perspectiva), es claro que la misma se orienta a la preservación de un ámbito cualificado de libertad en la crítica y en la decisión sin el cual el ejercicio de las funciones parlamentarias podría resultar mediatizado y frustrado, por ello el proceso de libre formación de la voluntad del órgano.

Esta garantía de los parlamentarios no decae por la extinción del mandato (arts. 10 y 21, respectivamente, del Reglamento del Congreso de los Diputados y del Reglamento del Senado), pero si requiere de una correcta delimitación material y funcional. Respecto de la primera, parece evidente que la garantía no ampara cualesquiera actuaciones de los parlamentarios y si sólo sus declaraciones de juicio o de voluntad («opiniones», según el art. 71.1 de nuestra Constitución). En cuanto a la concreción funcional del ámbito de la

prerrogativa, sin embargo, podrían presentarse, de principio, algunas dudas y, en especial, la relativa a si la inviolabilidad cubre toda la actuación de «relevancia política» del parlamentario o si, más estrictamente, la protección dispensada por esta garantía no alcanza sino a la conducta de su titular en tanto que miembro del órgano colegiado, cesando, por lo tanto, cuando el sujeto desplegara ya su conducta —incluso con trascendencia «política»— al margen de las funciones parlamentarias.

Con alguna excepción muy singular, la comprensión más estricta de la prerrogativa es unánimemente compartida por la doctrina española, siendo también la dominante en la literatura extranjera. En el Derecho español, por las razones y con las precisiones que a continuación se apuntan, esta parece ser, ciertamente, la interpretación más correcta.

El nexo entre inviolabilidad y ejercicio de funciones propias a la condición del parlamentario está claramente expuesto por el propio artículo 71.1 de la Constitución. A no ser que la expresión «funciones» que recoge esta norma se entendiera en un sentido inespecífico (de corte sociológico y no jurídico), las mismas deberían identificarse en las que son propias del Diputado o Senador en tanto que sujetos portadores del órgano parlamentario, cuya autonomía, en definitiva, es la protegida a través de esta garantía individual. El Diputado o Senador ejercitaria, pues, sus funciones sólo en la medida en que participase en actos parlamentarios y en el seno de cualesquiera de las articulaciones orgánicas de las Cortes Generales. Que esto es así lo confirman los Reglamentos de las Cámaras, y específicamente el Reglamento del Senado (el del Congreso —art. 10— se limita a reiterar, por lo que aquí importa, la fórmula constitucional). Así, el artículo 21 del Reglamento del Senado señala ya que la inviolabilidad garantizará sólo «las opiniones manifestadas en actos parlamentarios» y los «votos emitidos en el ejercicio de su cargo».

De otra parte, y como confirmación constitucional de esta interpretación, ha de tenerse en cuenta lo dispuesto por el artículo 67.3 de la norma fundamental, de acuerdo con el cual «las reuniones de parlamentarios que se celebren sin convocatoria reglamentaria no vincularán a las Cámaras, y no podrán ejercer sus funciones ni ostentar sus privilegios». Es cierto que este precepto no se limita a contemplar, en su último inciso, la prerrogativa que se considera (se refiere también, por ejemplo, a la protección penal de las asambleas y a la inmunidad de la sede parlamentaria), pero es también patente que su sentido es el de vincular el reconocimiento de lo que llama «privilegios» parlamentarios al funcionamiento regular de las asambleas y de sus órganos. Refuerza esta tesis el hecho de que la inviolabilidad por las opiniones vertidas se vea necesariamente contrapesada por la sujeción a la disciplina parlamentaria.

Lo anterior, con todo, derivaría solo de un examen literal y sistemático de algunas disposiciones constitucionales y reglamentarias. Más allá de esto, y desde una interpretación finalista de la garantía que se considera, la interpretación no puede ser muy distinta. Las prerrogativas parlamentarias han de ser interpretadas estrictamente para no devenir privilegios que puedan lesionar derechos fundamentales de terceros (en este caso, por ejemplo, los reconocidos por el artículo 24.1 de la Constitución). Tal entendimiento estricto debe hacerse a partir de una comprensión del sentido de la prerrogativa misma y de los fines que esta procura. Desde este enfoque, como se ha señalado doctrinalmente, las prerrogativas parlamentarias son

RA-318

STC 51/1985, 10 abril

BJC 1985-49

«sustracciones al Derecho comun conectadas a una funcion», y solo en tanto esta funcion juridica se ejerza, pueden considerarse vigentes. Salvando todas las diferencias, hay que reiterar lo que dijo ya este Tribunal en su Sentencia 61/1982, de 13 de octubre (fundamento juridico 5^o) sobre la institucion del «antejuicio», cuando preciso que la legitimidad de la garantia se ha de reconocer, en la medida en la que su estructura la haga adecuada a su objetivo «sin que en ningun caso pueda ser desvirtuada para convertirla en origen de privilegio»

El interes, a cuyo servicio se encuentra establecida la inviolabilidad es el de la proteccion de la libre discusion y decision parlamentarias (en este sentido, Sentencia de la Corte Constitucional italiana de 27 de marzo de 1975, num. 81), decavendo tal proteccion cuando los actos hayan sido realizados por su autor en calidad de ciudadano (de «politico» incluso), fuera del ejercicio de competencias y funciones que le pudieran corresponder como parlamentario. Asi, las funciones relevantes para el articulo 71 l de la Constitucion no son indiferenciadamente todas las realizadas por quien sea parlamentario, sino aquellas imputables a quien, siendolo, actua juridicamente como tal.

Con caracter general, esta debe ser la interpretacion del ambito funcional en que se proyecta la garantia de la inviolabilidad. Un entendimiento estricto que, por lo demas, no impide las necesarias matizaciones, reconociendo (como se ha hecho alguna vez en la experiencia parlamentaria extranjera) que la prerrogativa puede amparar, tambien, los actos «exteriores» a la vida de las Camaras, que no sean sino reproduccion literal de un acto parlamentario.

Séptimo.—La violacion del derecho a la retroactividad de la norma mas favorable ha tenido lugar, según el demandante, porque el articulo 161.1 del Código Penal, tras la reforma de que fue objeto por la Ley Orgánica 8/1983, recoge el concepto «calumnia», junto al de injuria, y, sin embargo, el Tribunal Supremo, en el juicio de autos, hizo caso omiso de dicha modificación y continuo aplicando la figura de injuria y con ella la interdiccion de la *exceptio veritatis*, cuando, de haber aceptado el nuevo concepto, favorable al recurrente, el resultado necesariamente hubiera sido otro. Es verdad que la cuestion de si la retroactividad de la Ley penal mas favorable esta reconocida en la Constitucion, fue resuelta por este Tribunal, en sus Sentencias 8/1981, de 30 de marzo, y 15/1981, de 7 de mayo, en el sentido de considerarla impuesta a partir de una interpretacion «a contrario» del articulo 9.3. La primera Sentencia de las citadas alude incluso a la posibilidad de invocarla en amparo, en algún caso, «merced a una interpretacion conjunta de los articulos 9.3 y 17.1 de la Constitucion»

Sin embargo, el razonamiento del solicitante del amparo no puede ser acogido. Pretende desplazar la calificación juridica que el Tribunal Supremo efectuó de los hechos en beneficio de la que el propone, cuando es al órgano judicial a quien corresponde realizar la subsuncion de los hechos en el tipo delictivo correspondiente. A ello ha de añadirse que la adjetivación de calumnia o de injuria, en el marco de los articulos 161 y 162 del Código Penal, es irrelevante en cuanto que las penas con las que conminan los citados articulos son idénticas tanto si la conducta enjuiciada se tilda de calumnia como de injuria.

Ademas, es incierto que de haber sido condenado el recurrente como autor de un delito de calumnias hubiera obtenido un trato más ventajoso, concretado en una automática apreciacion de la llamada *exceptio veritatis*, en primer lugar, porque no se advierte ninguna

razon que induzca a pensar que el Tribunal Supremo habria admitido, en tal supuesto, la repetida excepcion, cuando no lo hizo pudiendo hacerlo, a raíz de la interpretacion que verifico del articulo 161 del Código Penal, y en segundo lugar, porque en las injurias opera tambien la *exceptio veritatis*, cuando se trata de imputaciones dirigidas contra funcionarios publicos sobre hechos concernientes al ejercicio de su cargo (art. 461 del Código Penal) Por ello, no se percibe el beneficio que para este habria reportado que en la Sentencia condenatoria se hablara de calumnia y no de injuria. Incluso cabe destacar que la condena se impuso a tenor del articulo 162, que conlleva una pena mas benigna que el 161, y en el no se menciona la calumnia, aunque una interpretacion teleologica de ambos preceptos deberia conducir a la conclusion de que la minoracion de la pena del repetido articulo 162 abarca todos los supuestos contenidos en el 161

Octavo.—El recurrente, al evacuar el tramite de alegaciones en su escrito de 30 de marzo de 1984, añadió un nuevo fundamento de derecho a los ya formulados en la demanda, en el que este Tribunal no debe entrar, dado que la Sentencia que pronuncie ha de resolver las vulneraciones constitucionales denunciadas en la demanda, en la que queda acotada la pretension, sin que pueda dotarse a ésta de un fundamento que no haya sido suficientemente debatido por haber sido extemporáneamente aportado (Sentencia 73/1982, de 2 de diciembre, f. 5).

Noveno.—Desbrozado el camino en los fundamentos juridicos anteriores, puede penetrarse ya en lo que constituye el núcleo central de las violaciones constitucionales esgrimidas por don Miguel Castells Arteche frente a la Sala Segunda del Tribunal Supremo de Justicia que le ha condenado. Se trata de la vulneración o preservación de su derecho a la utilizacion de los medios de prueba pertinentes a su defensa y de la utilizacion, en su defensa, frente a la acusación de que ha sido objeto de la llamada *exceptio veritatis* en relación con el tipo de delito que fue objeto de acusación y de condena.

El apartado 2 del articulo 24 de la Constitucion, al enumerar los que a *grosso modo* pueden denominarse derechos constitucionales de contenido procesal, menciona de manera concreta el derecho de todos «a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa». Como todos los derechos fundamentales establecidos entre los articulos 14 y 29, presenta éste una doble linea de proyección de su eficacia, pues es un parametro para fijar la legitimidad constitucional de las Leyes y es un derecho (y una norma) directamente ejercitable (aplicable) por el particular. Cuando existe una intermediacion legal, la regla del articulo 24.2 de la Constitucion puede servir para determinar la legitimidad constitucional de los requisitos de tiempo y de forma de la proposición de las pruebas o el ámbito objetivo de estas (todos los medios pensables, etc.). El problema es más difícil de resolver cuando la intermediacion legal no existe o la intermediacion legal repite prácticamente la fórmula de la Constitucion, que es lo que ocurre en el caso del proceso penal donde el articulo 659 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal se limita a decir que devuelta que sea la causa por el ponente, el tribunal examinara las pruebas propuestas, e inmediatamente dictará auto admitiendo las que considere pertinentes y rechazando las demás.

El problema se centra, pues, obviamente en el concepto de «pertinencia». Y así centrado, pueden abrirse interrogantes diversos: ¿Pertinencia en el sentido del

BJC 1985-49

STC 51/1985, 10 abril

RA-318

artículo 659 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal —es decir, en el plano de la legalidad— es lo mismo que en el artículo 24 de la Constitución —en el plano de la constitucionalidad—? ¿Es objetiva la pertinencia o se introduce en ella un elemento valorativo? ¿Es igual la expresión del artículo 24 de la Constitución («ser pertinentes») que la del artículo 659 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal («considerarse pertinentes»)?

El concepto jurídico de «pertinencia», y su opuesto, el de impertinencia, pueden hacer *prima facie* referencia a diferentes materias. Por ejemplo. Se propone prueba sobre una cuestión que no es de hecho, sino jurídica; se propone prueba sobre hechos que no necesitan de ella, porque son notorios y hay que tenerlos por probados, se propone prueba sobre hechos que no guardan relación ninguna con el proceso, porque ni siquiera han sido objeto de alegación. El problema es más difícil cuando concierne a la relación entre el medio de prueba propuesta y el hecho que se pretende demostrar con el debate procesal y la cuestión que en el proceso debe ser decidida. En este último punto se presentan notorias dificultades que se acrecientan cuando la proposición de prueba esta sometida a preclusión y se tiene que anticipar respecto de las alegaciones.

La jurisprudencia o doctrina de este Tribunal recaída en la materia del derecho constitucional a las pruebas, es numerosa y convendría aludir a ella. Las líneas que hasta ahora ha seguido, marcan una relación muy estrecha entre negativa de las pruebas e indefensión. La Sentencia de 7 de diciembre de 1983 (Sala Segunda) dice que se puede sostener un amparo frente a la negativa de prueba, cuando esta haya provocado indefensión, porque la falta de realización de la prueba por su relación con los hechos pudo alterar la Sentencia en favor del recurrente. La relación entre derecho a las pruebas e indefensión marca el momento de máxima tensión de la eventual lesión del derecho. La jurisprudencia del Tribunal permite un amplio poder de valoración de los jueces *a quo* en la decisión sobre la pertinencia, exigiendo que la decisión sea razonable o que se encuentre razonada. Así, en la Sentencia de 11 de mayo de 1983 (Sala Segunda) se dice que el artículo 24.2 de la Constitución permite que un órgano judicial pueda, en uso de su libertad razonable, negarse a admitir un medio de prueba propuesto por el enjuiciado sin que por ello y sin más se lesione su derecho constitucional, que no obliga a que todo Juez deba admitir todos los medios de prueba que cada parte entienda pertinentes a su defensa, sino los que el juzgador valore libremente de manera razonada.

Una doctrina semejante a la anterior ha sido sostenida en la Sentencia de 7 de mayo de 1984 (Sala Primera): La denegación de una prueba concreta no constituye base suficiente para fundamentar la demanda de amparo, pues el artículo 24.2 de la Constitución exige que sea pertinente y la declaración de su pertinencia o impertinencia corresponde, según el artículo 659 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, a los tribunales penales en juicio de legalidad. En el mismo o en parecido sentido el Auto de 11 de julio de 1984 (Sala Primera): El artículo 24 no supone un desapoderamiento de la potestad que corresponde a los jueces y tribunales ordinarios para pronunciarse sobre la pertinencia de las pruebas propuestas, siendo procedente únicamente el examen de tal extremo por el Tribunal Constitucional en los supuestos de falta total de fundamento o de absoluta incongruencia en la motivación del rechazo del medio que haya sido propuesto o cuando tal motivación haya sido arbitraria o irrazonable.

De todo lo que llevamos hasta aquí dicho, se puede extraer la conclusión de que la pertinencia de las prue-

bas es la relación que las mismas guardan con lo que es objeto del juicio y con lo que constituye *thema decidendi* para el Tribunal y expresa la capacidad de los medios utilizados para formar la definitiva convicción del Tribunal. Así entendida la pertinencia de las pruebas es distinta de su eventual relevancia, que consiste en el juicio de necesidad o de utilidad de las mismas. Entendida la idea de pertinencia del modo que queda explicado —relación entre los hechos probados y el *thema decidendi*— surge de inmediato la cuestión de los elementos caracterizadores del juicio sobre la pertinencia. Se encuentran entre ellos, en una primera línea de dificultad menor, el que el objeto de la prueba han de ser hechos y no normas jurídicas o elementos de derecho; el que ha de tratarse de hechos que hayan sido previamente alegados y que estén, por consiguiente, previamente aportados al proceso, y que no se trate de hechos exonerados de prueba como pueden estarlo los hechos establecidos en virtud de una presunción legal.

La pertinencia entendida como constatación de la relación de los medios de prueba propuestos con el *thema decidendi*, presupone la configuración de este último, que debe realizarse mediante las operaciones de alegación llevadas a cabo por las partes. En el no debe intervenir el Tribunal, a menos que se trate de datos que sean manifiestos o notorios, porque, en otro caso, el juicio sobre la pertinencia anticipa, aunque sea parcialmente, el juicio de fondo, respecto del cual introduce una apreciación preventiva. Sin embargo, este hecho por sí solo no es suficiente para establecer una violación de los derechos constitucionales, si los demás medios de defensa no resultan lesionados, aunque sea aconsejable que los Tribunales lo eviten y, por ello, si bien en el caso presente, es posible que al llevar a cabo el juicio sobre la pertinencia de las pruebas no debiera haberse anticipado la opinión del Tribunal sobre la *exceptio veritatis*, la irregularidad en la anticipación del juicio sobre una cuestión de fondo solo entraña violación del derecho constitucional a servirse de las pruebas pertinentes, especialmente en casos como el presente, que se deciden en única instancia si se produce la lesión en derecho sustantivo que en el proceso se cuestiona.

Por último, debemos señalar —para dejar cerrado este punto— que la limitación del derecho consagrado por el artículo 24.2 de la Constitución, al servirse de las pruebas pertinentes para su defensa como un derecho constitucional, no justifica su sacrificio a intereses indudablemente dignos de su tutela, pero de rango subordinado, como pueden ser la economía del proceso, la mayor celeridad de este o la eficacia en la Administración de la Justicia. Es exclusivamente el juicio sobre la pertinencia lo que debe ser medido y en el que, como hemos dicho muchas veces, ha de considerarse válida la decisión adoptada por los jueces *a quo* en tanto no se ofrezcan razones suficientes para destruirla en el proceso de amparo.

Décimo.—El tipo delictivo comprendido en el artículo 161 del Código Penal y escuetamente definido como injuria al Gobierno ha sido criticado por algún sector de la doctrina penalista en atención a la fecha de su introducción en nuestro Código Penal, con su actual redacción, que sustituyó a la anterior en que se mencionaban únicamente las injurias a los Ministros constituidos en Consejo como un medio de limitación de la libertad de expresión y por el carácter escueto y escasamente diferenciado, que exige la remisión a preceptos penales establecidos en otros títulos del mismo Código, aunque con la finalidad de sancionar otro tipo de conductas y protege otro tipo de bienes jurídicos.

RA-319

STC 52/1985, 11 abril

BJC 1985-49

Mas cualquiera que sea la opinion que se sustente sobre ello, es claro que el delito previo en el articulo 161 del Codigo Penal ha de ser considerado en su relacion con el derecho de libertad de expresion consagrado por el articulo 20 de la Constitucion, en la medida en que este articulo viabiliza la libertad de informacion de hechos o de noticias, la libertad de la critica politica y la libertad de difusion ideologica. En este sentido hay que admitir que la legislacion de caracter penal constituye una via idonea para la regulacion del ejercicio de los derechos fundamentales por el legislador, de conformidad con lo dispuesto en el articulo 53 de la Constitucion, y que es constitucionalmente legitima, por consiguiente, en tanto se respete el contenido esencial del derecho, que en nuestro caso es el de libertad de expresion e informacion. En este derecho no es lícito involucrar lo que es libertad de informacion de hechos y de noticias y lo que es objeto de critica politica y de la difusion ideologica. Una y otra linea del derecho —las noticias y las opiniones— encuentran un limite indiscutible en la seguridad exterior e interior del Estado, que puede ponerse en riesgo cuando se produce una destruccion del prestigio de las instituciones democraticas, en las que las fuerzas politicas del pais se deben reconocer y que expresan no solo el interes singular de algunos miembros de la comunidad nacional, sino el interes de la colectividad entera, en la medida en que estas instituciones son expresion de la solidaridad de la nacion y ofender su prestigio significa incumplir el deber de solidaridad politica. Desde esta perspectiva parece claro que tales violaciones de deberes pueden ser sancionados con normas penales, dentro de los precios limites que al efecto se introduzcan en tales normas o en las que por via de una interpretacion estimatoria se realizan las normas vigentes.

Acotado en estos terminos el problema, si se admite que la Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo interpreta el articulo 161 del Codigo Penal dentro de lo que puede considerarse contenido esencial del derecho consagrado por el articulo 20 de la Constitucion, resulta claro que la existencia o inexistencia de *exceptio veritatis* en la materia y la aproximacion o el alejamiento del delito del articulo 161 respecto de los delitos de injurias a funcionarios publicos, pasa a ser una cuestion de mera legalidad en la que este Tribunal no puede introducirse como tampoco puede revisarse la apreciacion sobre la concurrencia del *animus injuriandi*; y los demas elementos del supuesto de hecho, porque ello es competencia exclusiva de los organos jurisdiccionales del Poder Judicial y, en este caso, del Tribunal Supremo de Justicia

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPANOLA,

Ha decidido:

Denegar el amparo solicitado por don Miguel Castells Arteche

Publiquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid a 10 de abril de 1985.—Jerónimo Arozamena Sierra.—Francisco Rubio Llorente.—Luis Díez Picazo y Ponce de Leon.—Francisco Tomás y Valiente.—Antonio Truyol Serra.—Francisco Pera Verdguer.—Firmados y rubricados.

STC 52/1985, de 11 de abril (Sala 2.ª)

Recurso de amparo núm. 467/1983 (RA-319)

Ponente: Magistrado don Antonio Truyol Serra

(B. O. E. de 18 de mayo de 1985)

Constitución: Art. 24.1 (Tutela judicial). Recurso de queja ante la autoridad militar.

COMENTARIO

I. Acto impugnado

Recurso de amparo respecto de la sentencia dictada en Consejo de Guerra del Juzgado Militar Eventual de Oviedo relativa a tráfico de estupefacientes

II. Decisión del Tribunal Constitucional

Otorgar en parte el amparo solicitado y en su virtud:

Declarar el derecho del recurrente a formular recurso de casación contra la sentencia del Consejo de Guerra que le condenó en la causa 15/1982 de l. Capitanía General de la VII Región Militar.

RA-348

STC 90/1985, 22 julio

BJC 1985-52/53

cia que el Juez de Instrucción no había realizado. No se trataba, por consiguiente, de la simple infracción procesal «formal», consistente en que la resolución fuera o no motivada. Se trataba de haber dejado insatisfecho el derecho a las pruebas, por lo que la denegación exige, precisamente, un juicio sobre la pertinencia, cosa que parece tanto más grave en un caso en el que la única razón del archivo de las diligencias era la inexistencia de indicios. Por eso, creo que el recurrente tenía razón al decir que el artículo 312 de la Ley Procesal Penal, ordena al Juez que practique las pruebas propuestas salvo que las considere contrarias a las le-

yes e innecesarias o desaconsejables y que si su consideración es esta última debe hacerlo por resolución motivada estableciendo y fundando su juicio de relevancia. A ello se puede añadir que según el artículo 789 debe el Juez practicar como diligencias previas todas las encaminadas a determinar la naturaleza y circunstancias del hecho y solo puede adoptar la decisión de archivo tras la práctica de las diligencias de prueba, decidiendo motivadamente que los hechos no son constitutivos de infracción penal.

Madrid, 19 de julio de 1985.—Luis Díez-Picazo y Ponce de León.—Firmados y rubricados.

STC 90/1985, de 22 de julio (Sala 1.ª)

Recurso de amparo núm 112/1984 (RA-348)

Ponente: Magistrado don Manuel Díez de Velasco Vallejo
(B. O. E. de 14 de agosto de 1985)

Caso Barral (I)

Constitución: Art. 24.1 (Tutela judicial).
Art. 71.2 (Inmunidad parlamentaria).

COMENTARIO

I. Acto impugnado

Recurso de amparo contra acuerdo del Pleno del Senado de 23 de noviembre de 1983.

II. Decisión del Tribunal Constitucional

Otorgar el amparo y, en su virtud:

1. Declarar la nulidad del acuerdo del Pleno del Senado de 23 de noviembre de 1983 por el que se denegó la autorización para procesar al Senador don Carlos Barral Agesta, así como de todos los actos posteriores que sean consecuencia del mismo.

2. Reconocer el derecho del recurrente a que la mencionada autorización no sea denegada por razones ajenas a la finalidad de la institución de la inmunidad parlamentaria, quedando restablecido en su derecho mediante el nuevo acuerdo, que deberá adoptar el Senado, todo ello de conformidad con el último fundamento jurídico de la presente Sentencia.

III. Jurisprudencia

1. *Cuestión previa. posibilidad de revisar las decisiones que una Cámara de las Cortes adopte respecto al procesamiento de uno de sus miembros.*

Se ha alegado por una de las partes cómo la imposibilidad de revisar las decisiones que una Cámara de las Cortes Generales adopte respecto al procesamiento de uno de sus miembros. El argumento es que tales decisiones

BJC 1985-52/53

STC 90/1985, 22 julio

RA-348

son producto de una institución, como la inmunidad parlamentaria, que obedece a un precepto constitucional, el artículo 71.2 de la CE, según el cual, «durante el periodo de su mandato, los Diputados y Senadores gozaran asimismo de inmunidad y (...) no podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva». Es preciso, por tanto, en opinión de las mencionadas partes, reconocer que ha sido deseo del constituyente que fuera la voluntad de cada una de las Cámaras la que decida sobre la inculcación o procesamiento de sus miembros. Ningún límite o exigencia señala la CE a las Cámaras en este punto, por lo que, según la misma opinión, habrá de entenderse que la adopción de tales decisiones es un puro acto de voluntad política, atribuido a dichas Cámaras, y que encierra un juicio, no sobre la culpabilidad, sino sobre la oportunidad de proceder contra un parlamentario, de modo que aceptar la posibilidad de revisar dicho juicio desde otra instancia supondría contradecir la misma figura constitucional de la inmunidad.

La objeción es rechazada por el TC: el artículo 71.2 CE atribuye a las Cámaras parlamentarias una facultad consistente en conceder o no la autorización para encausar por vía penal a sus miembros y no puede discutirse que esta sea una facultad de la que las Cámaras disponen libremente. Ello no supone, sin embargo, que el libre ejercicio de una facultad así atribuida quede exento del principio de sometimiento a la CE, que, con carácter general, impone su artículo 9.1 a los poderes públicos.

En virtud de este principio, cualquier acto del Parlamento con *relevancia jurídica externa*, esto es, que afecte a situaciones que excedan del ámbito estrictamente propio del funcionamiento interno de las Cámaras, queda sujeto, comenzando por los de naturaleza legislativa, no solo a las normas de procedimiento que en su caso establezca la CE, sino, asimismo, al conjunto de normas materiales que en la misma Constitución se contienen.

Es, por todo ello, posible revisar, desde la perspectiva constitucional, los actos del Congreso de Diputados o del Senado por los que, en libre ejercicio de la prerrogativa de la inmunidad que les reconoce el artículo 71.2 de la CE, se resuelva acerca de la solicitud para procesar a alguno de sus miembros, y es al TC a quien corresponde, por la vía y con los requisitos del amparo constitucional, llevar a cabo esa revisión mediante el examen del caso concreto [2].

2. Cuestión de fondo: la inmunidad parlamentaria y el artículo 24.1 CE.

El solicitante de amparo alega que fue lesionado el derecho garantizado por el artículo 24.1 de la CE al impedir el acuerdo del Senado, frente al que ahora recurre, que obtuviera la tutela judicial de los derechos e intereses legítimos que trataba de preservar mediante una querrela por injurias, lo que produjo su indefensión.

En relación a este derecho fundamental, el TC examina un argumento formulado en sus escritos de alegaciones por el Ministerio Fiscal y por el Letrado de las Cortes Generales. Consiste en que es imposible aceptar que el Senado haya infringido el derecho del artículo 24.1 de la CE, pues la tutela a que este precepto se refiere es sólo, como se desprende de su tenor literal, la que proporcionan los Jueces y Tribunales, de manera que no puede decirse que el precepto haya sido vulnerado por un órgano no jurisdiccional, a quien no corresponde, por tanto, la prestación de dicha tutela.

A ese respecto, recuerda el Ministerio Fiscal, que el TC tiene declarado, en su Sentencia 26/1983, de 13 de abril (BJC 25, pág. 469), que son los órganos judiciales «los que han de otorgar la tutela judicial efectiva y los únicos, en consecuencia, a los que cabe imputar la violación de ese derecho que la Constitución reconoce».

El TC no acepta el razonamiento, pues no cabe excluir la posibilidad de que exigencias que derivan del mandato contenido en el artículo 24.1 de la Constitución Española sean lesionadas por órganos parlamentarios cuando las mismas llegan a ser el objeto sobre el que incide una decisión de dichos órganos. Así puede suceder con motivo de actuaciones singulares de las Cá-

RA-348

STC 90/1985, 22 julio

BJC 1985-52/53

maras parlamentarias que se produzca una incidencia sobre el despliegue de aquellas exigencias para un supuesto concreto.

Esta incidencia se produce, sin duda, en el presente caso. La Constitución, mediante su artículo 71.2, ha querido que, en relación a los delitos presuntamente cometidos por los Diputados o Senadores, sea la correspondiente Cámara la que decida acerca de la posibilidad de perseguir o no dichos delitos ante la jurisdicción penal.

La disponibilidad del proceso penal se convierte, de esta manera, en el objeto sobre el que deciden dichos órganos parlamentarios, actuación que adquiere relieve jurisdiccional y es, por tanto, susceptible de examen desde la perspectiva del artículo 24.1 de la CE [4].

3. Otro motivo de oposición a la demanda de amparo, aducida por la representación del Senador, por el Ministerio Fiscal y por el Letrado de las Cortes Generales, es la inexistencia de indefensión en que dicha demanda se fundamenta, toda vez que el actor ha dispuesto de otras posibilidades para obtener la tutela judicial de los derechos e intereses legítimos que considera lesionados.

En respuesta a este motivo de oposición, el TC afirma que el mandato contenido en el artículo 24.1 CE encierra el derecho a escoger la vía judicial que se estime más conveniente para la defensa de derechos e intereses legítimos. Por ello, siempre que la vía escogida sea procesalmente correcta, la privación o denegación de la misma, si fuera indebida, habría de estimarse que equivale a una privación o denegación de tutela judicial efectiva.

4. Ya se ha señalado que la institución de la inmunidad queda vinculada a la función de impartir justicia, y en tal medida le son aplicables los parámetros del artículo 24.1 CE.

Ello no significa la necesidad de que, siempre que se requiera un suplicatorio de una Cámara parlamentaria, ésta venga obligada a concederlo para permitir el acceso a la Justicia, pues tal necesidad, entre otras cosas, haría vana la existencia misma de la inmunidad parlamentaria.

El problema está en determinar el alcance con que tal derecho ha de aplicarse en el ejercicio de dicha facultad.

La solución pasa por la doctrina que el mismo TC viene afirmando a partir de su Sentencia núm. 7/1981, de 30 de marzo (BJC 3, pág. 17), en virtud de la cual «el artículo 24.1 de la Constitución debe aplicarse en cada caso según la naturaleza y fines de cada tipo de procedimiento».

Semejante doctrina constitucional reviste un acentuado carácter finalista y supone que la denegación de los mismos ha de considerarse correcta, desde la perspectiva del artículo 24.1 CE, «únicamente en el caso que dicha denegación sea conforme a la finalidad que la institución de la inmunidad parlamentaria persigue y en la que la posibilidad de denegación se fundamenta. Por el contrario, la respuesta negativa a la autorización para procesar será incorrecta y habrá un abuso de la figura constitucional de la inmunidad cuando ésta sea utilizada para fines que no le son propios».

Es evidente, en este sentido, que la inmunidad parlamentaria no puede concebirse como un privilegio personal.

La amenaza frente a la que protege la inmunidad sólo puede serlo de tipo político, y consiste en la eventualidad de que la vía penal sea utilizada con la intención de perturbar el funcionamiento de las Cámaras o de alterar la composición que a las mismas ha dado la voluntad popular. Lo que permite, por tanto, la institución de la inmunidad es que las propias Cámaras realicen algo que no pueden llevar a cabo los órganos de naturaleza jurisdiccional, como es una valoración sobre el significado político de tales acciones.

El control que al TC corresponde no puede llevar a sustituir esa valoración, pero sí a constatar que el juicio de oportunidad o de intencionalidad se ha producido en las Cámaras, y ello de modo suficiente, esto es, en términos razonables o argumentales.

BJC 1985-52/53

STC 90/1985, 22 julio

RA-348

En el presente caso, el acuerdo del Pleno del Senado por el que se denegó la autorización para procesar aparece desprovisto de motivación alguna.

En cuanto a las circunstancias de la querrela que en su día interpuso el hoy demandante de amparo, debe tenerse en cuenta que la misma fue ocasionada por un escrito del que era autor quien fue elegido posteriormente Senador. Todo contribuye a poner de relieve qué móviles o intenciones referidos al funcionamiento o composición del Senado no pudieron existir, pues en el momento de formularse la querrela ni la persona frente a la que se dirigía tenía aun la condición de Senador, ni siquiera cabía aventurar que iba a serlo, ya que todavía no se habían convocado las correspondientes elecciones, ni, en consecuencia, eran conocidas las candidaturas a éstas.

La denegación que se acordó por el Senado del suplicatorio para procesar aparece, por tanto, en este caso, del todo desvinculada respecto a la finalidad que pudiera justificar esa restricción del derecho a la tutela judicial que se reconoce en el artículo 24.1 de la CE. Se produjo efectivamente una de las vulneraciones constitucionales en que se apoya la solicitud de amparo, por lo que procede el otorgamiento de este [6 y 7].

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Manuel García-Peláyo y Alonso, Presidente, y don Manuel Díez de Velasco Vallejo, doña Gloria Begue Canton, don Rafael Gómez-Ferrer Morant, y don Ángel Escudero del Corral, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo número 112/1984, formulado por el Procurador de los Tribunales don Emilio Álvarez Zancada, en nombre y representación de don Francisco Gracia Guillén, bajo la dirección del Abogado don Anastasio García Reche, contra acuerdo del Pleno del Senado de 23 de noviembre de 1983. En el recurso de amparo ha sido parte, también, el Procurador de los Tribunales don Juan Corujo y López-Villamil, en nombre y representación del Senador don Carlos Barral Agesta, quien comparece bajo la dirección del Abogado don Gerardo Turiel de Castro, el Ministerio Fiscal, la Abogacía del Estado, en la representación que ostenta, y el Senado, representado por el Letrado de las Cortes Generales don José María Gil-Robles y Gil-Delgado. Ha sido ponente el Magistrado don Manuel Díez de Velasco Vallejo, quien expresa el parecer de la Sala

I. ANTECEDENTES

Primero.—El día 21 de febrero de 1984 tuvo entrada en este Tribunal Constitucional (TC) un escrito formulado por el Procurador de los Tribunales don Emilio Álvarez Zancada, que actúa en nombre y representación de don Francisco Gracia Guillén, en demanda de amparo frente a un acuerdo del Pleno del Senado, de 23 de noviembre de 1983, por el que se denegó la autorización solicitada por la Sala Segunda del Tribunal Supremo para procesar al Senador don Carlos Barral Agesta.

Segundo.—Los hechos en que se fundamenta la solicitud de amparo son, en resumen, los siguientes:

a) El demandante de amparo presente, en su día, querrela por delito de injurias graves contra don Car-

los Barral Agesta, como autor de un artículo que, titulado «Fin de capítulo», publicó la revista «Cuadernos del Norte», en su número 8 del año II, correspondiente a los meses de julio y agosto de 1981. La querrela fue admitida por el Juez de Instrucción número 1 de Oviedo, quien dictó auto de procesamiento el día 16 de marzo de 1982. Frente a este auto, el procesado, que fue con posterioridad elegido Senador, interpuso recurso de apelación, en el que la Audiencia Provincial de Oviedo dictó auto estimatorio, con fecha 14 de abril de 1983, acordando dejar sin efecto el procesamiento y remitir las actuaciones a la Sala Segunda del Tribunal Supremo, y

b) Por la Sala Segunda del Tribunal Supremo se solicitó del Senado autorización para procesar al señor Barral Agesta, la que fue denegada por el acuerdo frente al que ahora se solicita el amparo. Tras la denegación, la Sala Segunda del Tribunal Supremo dictó auto, con fecha 2 de diciembre de 1983, por el que resolvió el sobreseimiento libre de las actuaciones. Frente al auto anterior, interpuso la representación del señor Gracia Guillén recurso de reforma, que fue desestimado mediante nuevo auto de la misma Sala dictado el día 24 de enero de 1984.

Tercero.—Contra los mencionados autos de la Sala Segunda del Tribunal Supremo formuló la representación del señor Gracia Guillén ante este TC recurso de amparo en el que aun no se ha dictado sentencia.

Cuarto.—La presente demanda de amparo se plantea frente al referido acuerdo del Pleno del Senado y se apoya en una presunta violación del derecho a la integridad moral, reconocido en el artículo 15, número 1, de la Constitución Española (CE), del derecho del honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, garantizado por el artículo 18, número 1, de la CE, así como del derecho a obtener la tutela efectiva de Jueces y Tribunales en el ejercicio de derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión, establecido por el artículo 24, número 1, de la misma CE.

Comienza el escrito de amparo por afirmar la existencia de una aparente antinomia entre el artículo 71, número 2, de la CE, que establece la inmunidad de Diputados y Senadores, de manera que no podrán ser procesados sin la autorización de la Cámara respectiva, y el hecho de que con las imputaciones hechas en su artículo por el señor Barral Agesta, y que considera

RA-348

STC 90/1985, 22 julio

BJC 1985-52/53

injuriosas el demandante de amparo, este encuentra lesionados los derechos a su integridad moral, a su honor, intimidad personal y familiar y a su propia imagen, sin que, como consecuencia del acuerdo del Senado que denego la autorización para el procesamiento, haya podido obtener la tutela judicial efectiva de tales derechos, quedando en una completa indefensión.

Considera, sin embargo, que esa aparente antinomia ha de resolverse en favor de los derechos fundamentales que invoca, en cuanto que los mismos expresan valores superiores o fines fundamentales de nuestro ordenamiento jurídico, según resulta de los artículos 1º, número 1, y 10, número 1, de la CE, así como de su artículo 10, número 2, puesto en relación con los artículos 8, 10, 12 y 30 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. De ahí que tales derechos, según alega el demandante de amparo, se opongan, como un límite insalvable, a la voluntad discrecional del órgano parlamentario, cuando a este corresponde decidir sobre la autorización o no para procesar a algunos de sus miembros, decisión que, en todo caso, habrá de estar orientada por la finalidad de proteger el ejercicio de funciones parlamentarias.

Quinto.—En virtud de todo lo anterior, en la demanda de amparo se solicita de este TC la declaración de nulidad del acto sin valor de Ley, emanado del Senado, por el que se denegó la autorización para procesar al Senador don Carlos Barral Agesta y que se reconociera el derecho del demandante a obtener la tutela efectiva de la Sala Segunda del Tribunal Supremo, competente para entender del presunto delito de injurias graves por escrito y con publicidad proferidas contra el por el Senador Barral.

Sexto.—La Sección Segunda de la Sala Primera de este TC acordó, en providencia de 28 de marzo de 1984, admitir a trámite la demanda de amparo y requerir del Presidente del Senado la remisión de testimonio acerca del acta en que figure el Acuerdo por el que se denegó la autorización para procesar al Senador don Carlos Barral Agesta, testimonio que se recibió el día 14 de abril siguiente. La misma Sección, por providencia de 2 de mayo de 1984, acuerdo, de conformidad con lo establecido en el artículo 52, número 1, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) dar vista de dicho testimonio al recurrente, al Senador don Carlos Barral Agesta y al Ministerio Fiscal, a fin de que, en el plazo de veinte días, formularan las alegaciones que estimaran convenientes.

Septimo.—Dentro del plazo conferido, la representación del recurrente entiende que, al no contener el testimonio remitido más que un mero resumen del acuerdo del Senado, no se ha cumplido exactamente lo prevenido por el artículo 51 de la LOTIC, toda vez que este precepto legal exige la remisión de las actuaciones o testimonio de ellas, las cuales, en el presente caso, estarían compuestas por: a) debate en la Comisión de Suplicatorios; b) dictamen emitido por la referida Comisión de Suplicatorios; c) debate en el Pleno del Senado en el que conste el contenido de los turnos a favor y los turnos en contra, y d) acuerdo del Pleno del Senado. A falta de testimonio de las actuaciones aludidas en los apartados a), b) y c), la representación del recurrente se considera imposibilitada de formular nuevas alegaciones, por lo que da por reproducidas las ya formuladas en el escrito inicial de demanda.

Octavo.—La representación del señor Barral Agesta se opone en su escrito de alegaciones a la pretensión

del demandante de amparo, y ello en base a que no existe la antinomia aducida entre disposiciones, pues todas ellas son del mismo rango constitucional y caen por su propia falta de fundamento todos los razonamientos sobre la primacía de las normas en que se reconocen los derechos y libertades del recurrente y sobre la «accesoriedad», respecto a las anteriores, de la norma del artículo 71, número 2, de la CE.

La misma representación alega, además, la configuración doctrinal de las prerrogativas parlamentarias, y entre ellas la inmunidad, como instrumentos en relación a la función parlamentaria misma, ya que no son un privilegio, porque los parlamentarios no la poseen en su beneficio, sino en el de la función que están llamados a desarrollar, de donde deriva su carácter irrenunciable e inatacable. Y, dado este carácter instrumental de la inmunidad, la norma que la establece ha de aplicarse con amplitud para evitar que los recortes interpretativos vulneren la finalidad prevista en la misma norma. En suma, la aplicación de la inmunidad contenida en el artículo 71, número 2, de la CE tiene lugar *ope legis*, por lo que nos encontramos ante un supuesto de imposibilidad de apreciar vulneración de derechos cuando de un acto de mera aplicación de norma legal positiva se trata.

Respecto a la supuesta violación del derecho reconocido por el artículo 24, número 1, de la CE, en el mismo escrito se alega que no cabe hablar de dicha violación cuando con estricta observancia del procedimiento, se ha llevado a cabo el acto judicial en aplicación de la normativa correspondiente, sin que puedan ser objeto de examen por parte de la jurisdicción constitucional, los hechos (supuesto contenido injurioso del escrito del señor Barral) que dieron lugar a esa aplicación judicial.

Se señala, por último, que el sobreseimiento penal deja abierta al demandante de amparo la posible reclamación civil, con lo que ni se habrían agotado todas las vías jurisdiccionales, ni habrían quedado desprotegidos derechos que, en su caso, pueden ser convenientemente salvaguardados e indemnizados en dicha vía civil.

Como consecuencia de todo lo anterior, la representación del señor Barral Agesta acaba por solicitar se dicte resolución por la que se declare no haber lugar al amparo instado por el recurrente.

Noveno.—El Ministerio Fiscal inicia su escrito de alegaciones afirmando la inexistencia de violación, mediante el acuerdo que aquí se impugna, de los derechos reconocidos por los artículos 15 y 18, número 1, de la CE. Dicha violación, en su caso, la habría producido la conducta de quien luego fue elegido Senador, pero jamás la decisión del Senado.

Cuestión distinta es que, al denegarse la autorización para el procesamiento y no ser posible, en consecuencia, la protección jurídica de tales derechos, se impute al acuerdo del Senado la infracción del derecho a la tutela, reconocido por el artículo 24, número 1, de la CE. Según el Ministerio Fiscal, no es posible, sin embargo, considerar que el Senado haya cometido semejante infracción, pues la tutela a que se refiere dicho mandato constitucional es tan sólo la que prestan Jueces y Tribunales, de manera que no puede decirse que el Senado haya dejado de prestarla por la sencilla razón de que no es un órgano que pueda prestarla, y se apoya el argumento en base a la doctrina afirmada por este TC en su sentencia número 26/1983, de 13 de abril.

Ahora bien, si se entendiera que debe entenderse en el fondo del problema planteado, esto es, en el examen de la posibilidad de que el acuerdo del Senado haya lesionado derechos del recurrente, el Ministerio Fiscal

BJC 1985-52/53

STC 90/1985, 22 julio

RA-348

pone de relieve que el restablecimiento de tales derechos no puede conseguirse más que mediante dos resoluciones: a) declarando inconstitucional la misma figura de la inmunidad, de suerte que los parlamentarios puedan ser procesados sin autorización de las Cámaras, o b), ordenando al Senado que, al fin de restablecer los derechos lesionados, otorgue la autorización solicitada. Lo primero no es posible, pues supondría tanto como declarar la inconstitucionalidad de la propia Constitución, donde la inmunidad se establece. Lo segundo tampoco, pues sería lo mismo que sustituir al Senado en un acto de pura voluntad política, recortando las facultades que la Constitución concede a las Cámaras legislativas.

Señala, por último, el Ministerio Fiscal que el recurrente ha quedado privado solamente de una acción penal que supondría, en su caso, el castigo también penal del perseguido, pero le quedan intactos otros medios reparadores contemplados en las leyes, y en concreto ciertas garantías jurisdiccionales en vía civil. Mas, pues, que una falta de tutela judicial, habría que hablar de una limitación a dicha tutela que tiene su justificación formal en la Constitución.

Concluye, por todo ello, el Ministerio Fiscal interesando la denegación del amparo aquí solicitado.

Decimo.—La Sección, mediante providencia de 30 de mayo de 1984, tuvo por recibidos los precedentes escritos, y en atención a lo solicitado en el que formuló la representación del demandante de amparo, acordó requerir de la Presidencia del Senado, conforme con lo prevenido en el artículo 51 de la LOTC, la remisión de testimonio de las actuaciones señaladas en los apartados a), b) y c), dentro de las que se enunciaron dichas actuaciones en aquel escrito.

Undécimo.—El Presidente del Senado, mediante escrito de 20 de junio siguiente, comunica resolución de la Mesa de dicha Cámara por la que se acordó, ante el requerimiento anteriormente formulado, la remisión de los siguientes documentos: Publicación en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales» del informe de la ponencia y dictamen de la Comisión de Suplicatorios sobre el sumario incoado contra don Carlos Barral Agesta, Diario de Sesiones del Senado, en que consta la inclusión del citado dictamen en el orden del día de la sesión celebrada el 23 de noviembre de 1983, la interrupción de la transcripción taquigráfica al abordar este punto del orden del día y su continuación una vez finalizado este; publicación en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales» del acuerdo del Pleno del Senado por el que se deniega el suplicatorio en relación con el Senador don Carlos Barral Agesta. En cuanto a los demás extremos requeridos, se afirma que no es posible enviarlos por tratarse de deliberaciones secretas, según ordena el artículo 22, número 3, del Reglamento del Senado, en relación con el artículo 80 de la CE.

Duodécimo.—La Sección, mediante providencia de 18 de julio de 1984, tuvo por recibida la comunicación y documentos adjuntos remitida por el Presidente del Senado y acordó dar traslado de dichos documentos al Ministerio Fiscal y demás partes personadas, a fin de que, dentro del plazo de veinte días, formularan las alegaciones que estimaran convenientes. Acordó, asimismo, dar vista de todas las actuaciones al Abogado del Estado para que, en el referido plazo, alegase lo que estimara conveniente.

Decimotercero.—De las partes personadas, únicamente el Fiscal presenta escrito, en el que dice que los documentos remitidos por el Senado, que se contrae a

extremos que ya eran conocidos en las actuaciones, no modifica el sentido de su precedente escrito de alegaciones, que da íntegramente por reproducido.

Decimocuarto.—El Abogado del Estado, en su escrito de alegaciones presentado, comienza por señalar que ninguna consideración positiva desde un punto de vista procesal puede merecer la invocación de los derechos recogidos por los artículos 15, números 1 y 18, de la CE, pues las supuestas lesiones a los mismos no serían en ningún caso imputables a un poder público, sino a un particular, de manera que el único derecho, entre los invocados por el demandante de amparo, que puede ser legítimamente actuado en este proceso, es el reconocido por el artículo 24, número 1, de la misma CE.

Planteada la cuestión en determinar si una lesión de este último derecho pueden producirla órganos distintos de los jurisdiccionales, el Abogado del Estado responde afirmativamente, en el sentido de considerar que la vía de amparo contra la actuación de dichos órganos queda plenamente justificada cuando estos obstaculizan la labor de la Justicia, si esa actuación lleva a una situación de indefensión procesal para una persona que quiera litigar.

Sobre esta base, aprecia, sin embargo, el Abogado del Estado que el recurrente acude al amparo, no tanto por la no perseguibilidad actual del supuesto delito denunciado, cuanto por lo que entiendo ser definitiva frustración de la acción penal causada por el previsible efecto de la prescripción. La cuestión se situaría, así, en su dimensión práctica en la pregunta de si la denegación de la autorización del Senado para procesar no impide el transcurso de los plazos de la prescripción. Con independencia de otras consideraciones, este planteamiento resulta prematuro, según el Abogado del Estado, pues el demandante debería esperar a la expiración del correspondiente mandato parlamentario para plantear un problema que ahora da por resuelto y prejuzgado, y, por otra parte, si el efecto de la no perseguibilidad del delito, transcurrido ese mandato parlamentario, derivara de la expresión «libre sobreseimiento» utilizada en el auto de la Sala Segunda del Tribunal Supremo, el remedio de tal situación hubiera estado en el recurso de amparo contra dicho auto, y no en la impugnación del acto del Senado. De lo anterior se desprende que únicamente podrá examinarse aquí la denegación de la autorización para procesar, en la pura dimensión normativa que corresponde a la institución de la inmunidad parlamentaria regulada en el artículo 71, número 2, de la CE.

En tal sentido, apunta el Abogado del Estado que esa institución no supone propiamente un privilegio de los miembros de las Cámaras—si es que debe llamarse privilegio—, sino más bien de las propias Cámaras, de tal manera que el juicio de la Cámara, al resolver sobre el procesamiento de uno de sus miembros, no lo es ni debe ser un juicio de culpabilidad, sino un juicio cuyos parámetros atienden al adecuado funcionamiento de la propia Cámara. De esta manera ha de entenderse que el constituyente aceptó la licitud de la posible prevalencia del interés de la Cámara sobre el interés latente en el proceso penal, al confiar a la primera el juicio sobre la oportunidad de la autorización para procesar.

No cabe argumentar, según el Abogado del Estado, que el supuesto delito fue cometido antes de la elección como Senador del señor Barral, toda vez que la previsión de la inmunidad se refiere a la inatacabilidad procesal durante el mandato, y así lo concreta el Reglamento del Senado. Y es totalmente irrelevante la afirmación de que el supuesto delito no tiene relación

RA-348

STC 90/1985, 22 julio

BJC 1985-52/53

alguna con la actividad parlamentaria del señor Barral, pues, si hubiera de existir tal relacion, sobraría la institucion de la inmunidad que contempla precisamente tal supuesto.

Concluye el Abogado del Estado con la solicitud de que se dicte sentencia declarando no haber lugar al amparo

Decimoquinto.—La Mesa del Senado mediante escrito de su Presidente de fecha 12 de septiembre de 1984, comunica su intencion de comparecer en el presente proceso constitucional. Por providencia de fecha 19 del mismo mes, la Seccion, a la vista del escrito presentado, tuvo a la Mesa del Senado por personado y parte en el proceso y acuerdo darle vista de todas las actuaciones, a fin de que, dentro del plazo de veinte días, formulase las alegaciones que estimase pertinentes.

Decimosexto.—Dentro del plazo conferido por la anterior providencia, el Letrado de las Cortes Generales, designado para ostentar la representacion del Senado en el recurso de amparo, formulo, en dicha representacion, el correspondiente escrito de alegaciones.

Señala en primer termino, el Letrado de las Cortes Generales, la confusion de que adolece la demanda de amparo, al sostener que el Senado, al denegar la autorizacion para procesar a un Senador no solo vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva, sino que esa negativa viola también los derechos que el recurrente trataba de proteger con la accion ejercitada contra el Senador. La primera consecuencia de esta confusion entre la vulneracion del derecho a la tutela y a la violacion de los derechos cuya tutela se pretende en la demanda no precisa, ni puede precisar, en qué ha consistido la violacion especifica de estos ultimos, ni se solicita medida alguna tendente a la reparacion de los mismos por parte del órgano supuestamente infractor, pues es evidente que la simple declaracion de nulidad de la negativa del Senado a conceder la autorizacion no equivale a la concesion de ésta, todo lo cual hace incurrir a la demanda en la causa de inadmisibilidad prevista en el artículo 50, numero 1.b), de la LOTC, puesta en relacion con la exigencia del artículo 49, número 1, de la misma LOTC. De ello se deduce también que la invocacion de los derechos reconocidos por los artículos 15 y 18, numero 1, de la CE carece manifiestamente de contenido que justifique una decision de este TC, en los terminos del artículo 50, número 2.b), de la LOTC. Y de este último vicio adolece, asimismo, la demanda, en cuanto a la invocacion que en ella se formula del derecho reconocido por el artículo 24, número 1, de la CE, pues no es posible que el acto impugnado llegue a vulnerar este mandato constitucional, ya que no corresponde al Senado proporcionar la tutela que en dicho mandato se garantiza.

Afirma, por otra parte, el Letrado de las Cortes Generales, que el recurrente trata de utilizar la via de amparo para una finalidad distinta a la prevenida Ley, en la medida que no pretende el restablecimiento de sus derechos —que, como se ha indicado, el Senado no habria vulnerado—, sino la declaracion de que el acto impugnado es nulo por arbitrario. Tampoco respeta el recurrente el carácter subsidiario del amparo constitucional, pues ha acudido a este cuando aun dispone de otras vias, como es la prevista en el artículo 9 de la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de proteccion civil del derecho fundamental al honor, a la intimidad personal familiar y a la propia imagen, o bien la accion penal que, aunque no podra continuar contra el Senador Barral, si podra dirigirse contra el director de la publicacion «Cuadernos del Norte» o, en su defecto,

contra el editor, según lo dispuesto en el artículo 15 del Código Penal (CP).

En cuanto al carácter de la inmunidad parlamentaria, señala el Letrado de las Cortes Generales, apoyado en diversas referencias doctrinales, que la misma ha de concebirse no como un derecho de los parlamentarios, sino como una prerrogativa de las Camaras, y que la decision de ejercitarla es esencialmente politica, de manera que no sera posible aplicar en relacion a esa institucion la doctrina sobre la discrecionalidad y arbitrariedad de los actos administrativos. Y, así, acaba preguntandose como es posible que el TC se pronuncie sobre si es o no arbitrario un acto cuyas motivaciones, por imperativo legal, han de permanecer secretas.

Como consecuencia de todo ello, el Letrado de las Cortes Generales, en la representacion que ostenta, suplica de esta Sala del TC dicte sentencia por la que se declare no haber lugar al amparo solicitado, bien acogiendo los motivos de inadmisibilidad alegados como motivos de desestimacion, bien entrando en el fondo del asunto planteado.

Decimoseptimo.—La Sala Primera de este TC, por providencia de fecha 10 de julio de 1985, señaló para la deliberacion y votacion del recurso el día 17 del actual.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

Primero.—El problema que este recurso de amparo plantea es determinar si existió o no la supuesta vulneracion constitucional, que el recurrente alega, en el acuerdo del Pleno del Senado por el que se denegó la autorizacion solicitada por la Sala Segunda del Tribunal Supremo para procesar a un Senador, frente a quien dicho recurrente habia formulado querrela por delito de injurias graves.

Esa vulneracion lo habria sido, según el mismo recurrente, respecto a los derechos fundamentales que invoca en su escrito de amparo, y que son el derecho a la integridad moral, el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y el derecho a obtener la tutela judicial efectiva, reconocidos, respectivamente, por los artículos 15; 18, núm. 1, y 24, núm. 1, de la CE.

El objeto del presente amparo queda, por tanto, limitado a examinar la eventual contradiccion entre tales derechos y el acuerdo del Senado que aqui se impugna, y si es posible, en su caso, otorgar el amparo que se solicita, consistente en declarar la nulidad de dicho acuerdo, así como en reconocer el derecho del demandante a que, de las presuntas injurias graves de que se considere víctima, entienda el órgano judicial competente que lo seria la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, en virtud del artículo 71, número 3, de la CE, al tener condicion de Senador la persona cuyo encausamiento se pretende.

Segundo.—Fijado así el objeto, ha de considerarse, con carácter previo, la objecion que han alegado, aunque sea en distintos terminos, todas las partes que, habiendo comparecido en el proceso, se oponen al otorgamiento del amparo.

Expuesta de manera sucinta, la objecion viene a negar la posibilidad de revisar las decisiones que una Cámara de las Cortes Generales adopte respecto al procesamiento de uno de sus miembros. El argumento es que tales decisiones son producto de una institucion, como la inmunidad parlamentaria, que obedece a un precepto constitucional, el artículo 71, número 2, de la CE, según el cual, «durante el periodo de su mandato,

BJC 1985-52/53

STC 90/1985, 22 julio

RA-348

los Diputados y Senadores gozarán asimismo de inmunidad y (...) no podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva» Es preciso, por tanto, en opinión de las mencionadas partes, reconocer que ha sido deseo del constituyente que fuera la voluntad de cada una de las Cámaras la que decida sobre la inculpación o procesamiento de sus miembros, concediendo o denegando la autorización para ello, que, según lo previsto en el artículo 755 de la LECr, habra de ser pedida por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo en forma de suplicatorio. Ningún límite o exigencia señala la CE a las Cámaras en este punto, por lo que, según la misma opinión, habrá de entenderse que la adopción de tales decisiones es un puro acto de voluntad política, atribuido a dichas Cámaras, y que encierra un juicio, no sobre la culpabilidad, sino sobre la oportunidad de proceder contra un parlamentario, de modo que aceptar la posibilidad de revisar dicho juicio desde otra instancia supondría contradecir la misma figura constitucional de la inmunidad.

La objeción requiere unas observaciones que conducen a desecharla. Ciertamente, el artículo 71, número 2, de la CE atribuye a las Cámaras parlamentarias una facultad consistente en conceder o no la autorización para encausar por vía penal a sus miembros, y no puede discutirse que esta sea una facultad de la que las Cámaras disponen libremente. Lo mismo puede decirse respecto a otras facultades que derivan directamente de la CE para los mismos o para otros órganos políticos, en relación a los cuales no se señalan condiciones específicas para su ejercicio. Ello no supone, sin embargo, que el libre ejercicio de una facultad así atribuida quede exento del principio de sostenimiento a la CE, que, con carácter general, impone su artículo 9, número 1, de la misma a los poderes públicos.

En virtud de este principio, cualquier acto del Parlamento con relevancia jurídica externa, esto es, que afecte a situaciones que excedan del ámbito estrictamente propio del funcionamiento interno de las Cámaras queda sujeto, comenzando por los de naturaleza legislativa, no solo a las normas de procedimiento que en su caso establezca la CE, sino, asimismo, al conjunto de normas materiales que en la misma Constitución se contienen. No puede, por ello, aceptarse que la libertad con que se produce un acto parlamentario con esa relevancia jurídica para terceros llegue a rebasar el marco de tales normas, pues ello, en nuestro Ordenamiento, sería tanto como aceptar la arbitrariedad.

El TC, como intérprete supremo de la Constitución, entre sus distintas funciones, garantiza la conformidad a esta de los actos parlamentarios mediante diversos instrumentos procesales. En un caso como el que nos ocupa, en que una Cámara ejerce la facultad que deriva del artículo 71, número 2, de la CE mediante actos o acuerdos singulares sin fuerza de ley, no cabe rechazar, por principio, la posibilidad de que los mismos lleguen a vulnerar los derechos y libertades que, según el apartado 1 del artículo 53 de la CE, vinculan a todos los poderes públicos, y para cuya protección queda abierta, conforme a lo dispuesto en el apartado 2 del mismo artículo 53, en el artículo 161, número 1.b), de la misma CE y en los artículos 2, número 1.b), y 42 de la LOTC, la vía del recurso de amparo para que este TC examine las eventuales vulneraciones.

Es, por todo ello, posible revisar, desde la perspectiva constitucional, los actos del Congreso de Diputados o del Senado por los que, en libre ejercicio de la prerrogativa de la inmunidad que les reconoce el artículo 71, número 2, de la CE, se resuelva acerca de la solicitud para procesar a alguno de sus miembros, y

es al TC a quien corresponde, cuando sea requerido para ello, por la vía y con los requisitos del amparo constitucional, llevar a cabo esa revisión mediante el examen del caso concreto.

Establecido este criterio, procede, en consecuencia, que por esta Sala se entre a examinar y resolver acerca de la supuesta vulneración de derechos producida a quien ahora solicita el amparo mediante el acuerdo del Senado por el que se denegó el suplicatorio para procesar a uno de sus miembros.

Tercero.—El solicitante de amparo alega, en primer término, la vulneración de su derecho a la integridad moral, que se garantiza en el artículo 15 de la CE, así como su derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, que se establece en el artículo 18, número 1, de la misma CE.

No obstante, según se reconoce expresamente en el propio escrito de amparo, la lesión de tales derechos habría tenido su origen, en todo caso, en la publicación en que se hicieron las afirmaciones que el solicitante de amparo considera injuriosas, sin que, como consecuencia del acuerdo aquí impugnado, haya podido obtener la tutela judicial para esos derechos. Resulta, por ello, evidente que la supuesta violación de estos derechos no pudo ser producida por dicho acuerdo que en modo alguno resuelve, como no podía hacerlo, acerca de los bienes jurídicos protegidos mediante la tipificación penal del delito de injurias o sobre la autoría de éste.

No es posible, en consecuencia, estimar la pretensión del recurrente, en cuanto se fundamenta en los derechos reconocidos por los artículos 15 y 18, número 1, de la CE, cuya invocación en este proceso de amparo únicamente responde a una indebida extensión del derecho a la tutela judicial, reconocido por el artículo 24, número 1, también de la CE hasta incluir en una presunta violación de éste la de los derechos cuya tutela se pretende.

Cuarto.—El solicitante de amparo alega, en segundo término, que fue lesionado el derecho garantizado por el artículo 24, número 1, de la CE, al impedir el acuerdo del Senado, frente al que ahora recurre, que obtuviera la tutela judicial de los derechos e intereses legítimos que trataba de preservar mediante una querrela por injurias, lo que produjo su indefensión.

En relación a este derecho fundamental, es preciso comenzar por examinar un argumento formulado en sus escritos de alegaciones por el Ministerio Fiscal y por el Letrado de las Cortes Generales, y no compartido, según afirma de modo expreso, por el Abogado del Estado. Consiste el argumento en aducir que es imposible aceptar que el Senado haya infringido el derecho del artículo 24, número 1, de la CE, pues la tutela a que este precepto se refiere es solo, como se desprende de su tenor literal, la que proporcionan los Jueces y Tribunales, de manera que no puede decirse que el precepto haya sido vulnerado por un órgano no jurisdiccional, a quien no corresponde, por tanto, la prestación de dicha tutela.

Es cierto, como recuerda el Ministerio Fiscal, que este TC tiene declarado, en su Sentencia 26/1983, de 13 de abril, que son los órganos judiciales «los que han de otorgar la tutela judicial efectiva y los únicos, en consecuencia, a los que cabe imputar la violación de ese derecho que la Constitución reconoce». Ha de tenerse en cuenta, no obstante, que semejante declaración se produjo para la resolución de un caso concreto en que la infracción del artículo 24, número 1, de la CE se imputaba por las solicitantes de amparo no sólo a actuaciones judiciales, sino también de ciertos órga-

RA-348

STC 90/1985, 22 julio

BJC 1985-52/53

nos administrativos. Es así que la declaración únicamente puede adquirir el valor que aquí se le quiere dar en relación a supuestos del mismo tipo, y ello se evidencia por el inciso que antecede a tal declaración —y no aquellos otros sujetos de derecho frente a los que se pide protección—, con lo que aparece claramente que lo que se afirma es que, en aquel caso concreto, eran órganos judiciales, y no otros, quienes habían de otorgar la tutela.

No cabe por tanto, deducir de aquella Sentencia una doctrina aplicable a la generalidad de los casos, y según la cual no sean imaginables supuestos en los que la vulneración del derecho del artículo 24, número 1, de la CE se produzca directamente por órganos que no sean de naturaleza jurisdiccional. Esa doctrina, en lo que se refiere a órganos parlamentarios, chocaría, entre otras cosas, con lo que ha sido práctica reiterada de este TC, quien, en varios casos, ha tenido ocasión de entrar en el examen —y así lo ha hecho— de violaciones del derecho a la tutela judicial supuestamente producidas por actuaciones de dichos órganos.

El examen es viable, pues no cabe, en efecto, excluir la posibilidad de que exigencias que derivan del mandato contenido en el artículo 24, número 1, de la CE sean lesionadas por órganos parlamentarios cuando las mismas llegan a ser el objeto sobre el que incide una decisión de dichos órganos. Así puede suceder cuando normas legislativas regulan el acceso a la justicia o los distintos aspectos de los procesos judiciales, y bien puede suceder también con motivo de actuaciones singulares de las Camaras parlamentarias en que se produzca igualmente una incidencia sobre el despliegue de aquellas exigencias para un supuesto concreto.

Esta incidencia se produce, sin duda, en el presente caso. Ha de tenerse en cuenta que la Constitución, mediante su mencionado artículo 71, número 2, ha querido que, en relación a los delitos presuntamente cometidos por los Diputados o Senadores, sea la correspondiente Cámara la que decida acerca de la posibilidad de perseguir o no dichos delitos ante la jurisdicción penal. Ello es lo mismo que decir que, en tales supuestos, son órganos parlamentarios quienes adoptan decisiones acerca del acceso a la tutela judicial por parte de los ciudadanos afectados por las conductas supuestamente delictivas.

La disponibilidad del proceso penal se convierte, de esa manera, en el objeto sobre el que deciden dichos órganos parlamentarios, de los que no puede afirmarse, en consecuencia, que sean ajenos a la prestación de la tutela judicial. Esta, por el contrario, dependerá, en último término, de una actuación parlamentaria —la que conceda o deniegue el correspondiente suplicatorio—, actuación que adquiere relieve jurisdiccional y es, por tanto, susceptible de examen desde la perspectiva del artículo 24, número 1, de la CE, no en cuanto suponga un enjuiciamiento en términos jurídicos de la conducta que motiva la solicitud del suplicatorio, lo que obviamente no lleva a cabo, sino en cuanto resuelve mediante un procedimiento específico sobre la pretensión de que ese enjuiciamiento se produzca en vía penal.

Ha de rechazarse, por todo ello, que el artículo 24, número 1, de la CE suponga, en sí mismo, la imposibilidad de contradicción entre su contenido y un acuerdo, como el que aquí se impugna, por el que se denegó el suplicatorio para procesar a un Senador.

Quinto.—Otro motivo de oposición a la demanda de amparo, aducida por la representación del Senador cuyo procesamiento no fue autorizado por el Ministerio Fiscal y por el Letrado de las Cortes Generales es la

inexistencia de indefensión en que dicha demanda se fundamenta, toda vez que el actor ha dispuesto de otras posibilidades para obtener la tutela judicial de los derechos e intereses legítimos que considera lesionados, como sería la correspondiente reclamación en vía civil o incluso, según apunta el Letrado de las Cortes Generales, una acción penal que, aunque no pudiera dirigirse contra el Senador, sí pudo dirigirse contra las personas subsidiariamente responsables en los delitos cometidos por medios impresos, según lo previsto en el artículo 15 del CP.

En respuesta a este motivo de oposición, no cabe sino afirmar que el mandato contenido en el artículo 24, número 1, de la CE encierra el derecho a escoger la vía judicial que se estime más conveniente para la defensa de derechos e intereses legítimos, aunque solo sea porque no puede decirse que sean los mismos los efectos y consecuencias jurídicas que ofrecen los distintos tipos de procesos previstos en nuestro ordenamiento para la defensa de tales derechos e intereses. Por ello, siempre que la vía escogida sea procesalmente correcta, conforme a las normas legales vigentes, la privación o denegación de la misma, si fuera indebida, habría de estimarse que equivale a una privación o denegación de tutela judicial efectiva, contra lo dispuesto en dicho mandato constitucional.

La misma doctrina bien pudiera extenderse aquí al derecho a señalar, por parte de quienes pretenden la tutela judicial, las personas que han de considerarse demandados o sujetos pasivos en la correspondiente acción procesal. Pero es que, además, el artículo 15 del CP, con el que aquí se alega, tratando de mostrar una posible acción penal no utilizada por el solicitante de amparo, en ningún caso hubiera sido de aplicación, ya que, si bien es cierto que esa norma establece una responsabilidad penal subsidiaria cuando fuera imposible perseguir a los autores de delitos cometidos por medios impresos, la misma norma considera que dicha imposibilidad sólo existe «si aquellos no fueren conocidos o no estuvieren domiciliados en España o estuvieren exentos de responsabilidad criminal, con arreglo al artículo 8 de este Código». Ninguno de estos supuestos concurre respecto al Senador de cuyo procesamiento trae causa la presente demanda de amparo, por lo que ningún relieve puede darse a la referencia que se hace a dicho precepto legal.

En el caso que nos ocupa, la procedencia inicial de la vía penal emprendida por el solicitante de amparo, así como la existencia de indicios de criminalidad en la conducta de la persona frente a la que dirigió su querrela, vienen demostradas por el hecho, según consta en los antecedentes, de que dicha querrela dio lugar, en un primer momento, a que se dictara auto de procesamiento contra esa persona. En consecuencia, a pesar de que existieran otros cauces procesales para la defensa de los derechos que el solicitante de amparo consideró lesionados y aunque existieran, incluso, otras personas frente a las que la acción penal hubiera podido dirigirse, ello no es motivo para impedir que se entre en un examen de fondo acerca de la violación del artículo 24, número 1, de la CE, supuestamente producida por el acuerdo del Senado que impidió proseguir la acción iniciada por el solicitante de amparo.

Sexto.—Dentro ya de este examen, ha de tenerse en cuenta que la institución de la inmunidad, que se establece en el artículo 71, número 1, de la CE se hace efectiva mediante actuaciones que son, por el órgano que las lleva a cabo, de naturaleza parlamentaria, pero que, según hemos señalado, adquieren también significado procesal, desde el punto de vista del derecho a la jurisdicción, en cuanto suponen, dentro del proce-

BJC 1985-52/53

STC 90/1985, 22 julio

RA-348

samiento penal, un elemento diferenciador, como es la necesidad de que las Cámaras respectivas den a la jurisdicción competente autorización para procesar, en el supuesto de que una acción penal se dirija frente a un Diputado o un Senador

La posibilidad de conceder o denegar suplicatorios para procesar a Diputados o Senadores en que dicha institución de la inmunidad se concreta queda así vinculada a la función de impartir justicia, y en tal medida le son aplicables los parámetros del artículo 24, número 1, de la CE.

Ello no significa, ciertamente, la necesidad de que, siempre que se requiera un suplicatorio de una Cámara Parlamentaria, esta venga obligada a concederlo para permitir el acceso a la Justicia, pues tal necesidad, entre otras cosas, haría vana la existencia misma de la inmunidad parlamentaria, en los términos que nuestra Constitución la establece. Es preciso, por el contrario, reconocer que esa inmunidad implica siempre una posibilidad de que sea derogado el derecho al proceso penal, posibilidad que, en sí misma, no contradice el mandato del artículo 24, número 1, de la CE, pues, según ha reiterado este TC, el derecho a las distintas acciones procesales que de dicho mandato deriva no es un derecho incondicionado, sino que está en función del cumplimiento de los requisitos que las correspondientes normas establezcan para el ejercicio de tales acciones, y habrá de entenderse que uno de esos requisitos, en el caso de acciones penales dirigidas contra Diputados o Senadores, es, por imperativo del artículo 71, número 2, de la CE y de las normas que lo desarrollan, el otorgamiento de suplicatorio por la respectiva Cámara.

Si hemos afirmado, de un lado, que el derecho a la tutela judicial es aplicable en relación a esa facultad de las Cámaras parlamentarias, y, de otro, que éstas no quedan, sin más, obligadas a permitir el acceso al proceso penal frente a uno de sus miembros, el problema está entonces en determinar el alcance con que tal derecho ha de aplicarse en el ejercicio de dicha facultad.

La solución pasa por la doctrina que este mismo TC viene afirmando, a partir de su Sentencia num. 7/1981, de 30 de marzo, en virtud de la cual «el artículo 24, número 1, de la Constitución debe aplicarse en cada caso según la naturaleza y fines de cada tipo de procedimiento» (Jurisprudencia Constitucional, tomo 1.º, página 131)

Semejante doctrina constitucional reviste, en efecto, un acentuado carácter finalista, pues implica la exigencia de que los recortes o limitaciones del derecho a la jurisdicción hayan de aparecer, en último término, justificados por la *ratio* de las distintas instituciones procesales en que dichos recortes o limitaciones se producen. La doctrina puede trasladarse a la técnica de los suplicatorios, en cuanto instrumento que permite impedir el acceso al proceso penal, y supone que la denegación de los mismos haya de considerarse correcta, desde la perspectiva del artículo 24, número 1, de la CE, únicamente en el caso que dicha denegación sea conforme a la finalidad que la institución de la inmunidad parlamentaria persigue y en la que la posibilidad de denegación se fundamenta. Por el contrario, la respuesta negativa a la autorización para procesar será incorrecta y habrá un abuso de la figura constitucional de la inmunidad cuando esta sea utilizada para fines que no le son propios. Con ello, sin duda, afirmamos una necesidad constitucional de condicionar o sujetar a límites la facultad que las Cámaras parlamentarias tienen para conceder o rechazar suplicatorios, y a esta misma necesidad apuntan la actual práctica parlamentaria en ordenamientos similares.

Es evidente, en este sentido, que, conforme coinciden en reconocer las partes que han comparecido en este proceso de amparo, la inmunidad parlamentaria no puede concebirse como un privilegio personal, esto es, como un instrumento que únicamente se establece en beneficio de las personas de Diputados o Senadores, al objeto de sustraer sus conductas del conocimiento o decisión de jueces y tribunales. La existencia de tal tipo de privilegios pugnaría, entre otras cosas, con los valores de «justicia» e «igualdad» que el artículo 1.º, número 1, de la CE, reconoce como «superiores» de nuestro ordenamiento jurídico. La inmunidad, como el resto de prerrogativas que en el artículo 71 de la misma Constitución se establecen, se justifica en atención al conjunto de funciones parlamentarias respecto a las que tiene, como finalidad primordial, su protección. De ahí que el ejercicio de la facultad concreta que de la inmunidad deriva se haga en forma de decisión que la totalidad de la Cámara respectiva adopta.

Esa protección a que la inmunidad se orienta no lo es, sin embargo, frente a la improcedencia o a la falta de fundamentación de las acciones penales dirigidas contra los Diputados o Senadores, pues no cabe mayor defensa frente a tales riesgos o defectos de tipo jurídico que la proporcionada por los jueces y tribunales, a quienes el artículo 117, número 1, de la CE atribuye, de manera específica, la tarea de aplicar el ordenamiento para la administración de justicia. La amenaza frente a la que protege la inmunidad sólo puede ser de tipo político, y consiste en la eventualidad de que la vía penal sea utilizada con la intención de perturbar el funcionamiento de las Cámaras o de alterar la composición que a las mismas ha dado la voluntad popular. La posibilidad de que las Cámaras aprecien y eviten esa intencionalidad es lo que la Constitución ha querido al otorgarles la facultad de impedir que las acciones penales contra sus miembros prosigan, y lo que permite, por tanto, la institución de la inmunidad es que las propias Cámaras realicen algo que no pueden llevar a cabo los órganos de naturaleza jurisdiccional, como es una valoración sobre el significado político de tales acciones.

El control que a este TC corresponde, según hemos indicado antes, acerca de la conformidad de las decisiones adoptadas en ejercicio de la inmunidad respecto al artículo 24, número 1, de la CE, no puede llevarnos a revisar o a sustituir esa valoración, pero sí a constatar que el juicio de oportunidad o de intencionalidad se ha producido en las Cámaras, y ello de modo suficiente, esto es, en términos razonables o argumentales. De la existencia o inexistencia de semejante juicio depende, en efecto, que el ejercicio de esa facultad, potencialmente restrictiva del derecho a la tutela judicial, se haya realizado conforme a su propia finalidad y depende, por consiguiente, en el supuesto de que la decisión parlamentaria sea contraria a permitir dicha tutela, que el derecho fundamental a ésta haya de considerarse o no vulnerado.

Séptimo.—El examen del caso concreto, en que por una Cámara parlamentaria se acuerde denegar la autorización para procesar a uno de sus miembros es algo, por tanto, que viene impuesto al objeto de determinar la existencia o no de un razonamiento suficiente para esa negativa. Este examen puede realizarse tanto en el supuesto de que el correspondiente acuerdo aparezca adoptado en forma motivada —a lo que no se oponen la Constitución ni los Reglamentos de las Cámaras, pese a que estos impongan carácter secreto a las deliberaciones previas a la aprobación de tales acuerdos— como en el supuesto que dicha motivación

RA-348

STC 90/1985, 22 julio

BJC 1985-52/53

no se aporte. El examen puede revestir, en este último supuesto, mayores dificultades, pero siempre cabra resolver que el razonamiento en que el acuerdo parlamentario se fundamenta es o no deducible, bien mediante las alegaciones que por la representación de la correspondiente Cámara se formulen en el proceso de amparo, bien a partir de las circunstancias que concurrieron en la acción penal que dio lugar al suplicatorio.

En el presente caso, el acuerdo del Pleno del Senado por el que se denegó la autorización para procesar aparece desprovisto de motivación alguna, y ésta tampoco ha sido aportada en las alegaciones que la representación de las Cortes Generales ha formulado, como puede apreciarse en el resumen de de ellas se contiene en los antecedentes de la presente Sentencia.

En cuanto a las circunstancias de la querrela que en su día interpuso el hoy demandante de amparo, debe tenerse en cuenta que la misma fue ocasionada por un escrito del que era autor quien fue elegido posteriormente Senador y respecto a quien se solicitó del Senado autorización para procesar. Además de que el carácter estrictamente literario del escrito por nadie ha sido desmentido, no concurren elementos que permitan apreciar, en la interposición de la querrela, la existencia de móviles o intenciones referidos al funcionamiento o composición del Senado. Al contrario, todo contribuye a poner de relieve que tales móviles o intenciones no pudieron existir, pues en el momento de formularse la querrela, ni la persona frente a la que se dirigía tenía aún la condición de Senador, ni siquiera cabía aventurar que iba a serlo, ya que todavía no se habían convocado las correspondientes elecciones ni, en consecuencia, eran conocidas las candidaturas a éstas.

La denegación que se acordó por el Senado del suplicatorio para procesar aparece, por tanto, en este caso, del todo desvinculada respecto a la finalidad que según hemos expuesto en nuestro anterior fundamento jurídico, pudiera justificar esa restricción del derecho a la tutela judicial que se reconoce en el artículo 24, número 1, de la CE. Ha de concluirse que, por referencia a este precepto, se produjo efectivamente una de las supuestas vulneraciones constitucionales en que se apoya la solicitud de amparo, por lo que procede el otorgamiento de este.

Octavo.—Según el artículo 55, número 1, de la LOTC, la sentencia que otorgue el amparo contendrá alguno o algunos de los pronunciamientos siguientes: a) Declaración de nulidad de la decisión, acto o resolución que hayan impedido el pleno ejercicio de los derechos o libertades protegidos, con determinación, en su caso, de la extensión de sus efectos. b) Reconocimiento del derecho o libertad pública de conformidad con su contenido constitucionalmente declarado. c) Restablecimiento del recurrente en la integridad de su derecho o libertad con la adopción de las medidas apropiadas, en su caso, para su conservación.

En el presente caso, de acuerdo con los fundamentos jurídicos anteriores, la violación del derecho fundamental reconocido en el artículo 24, número 1, de la CE tuvo lugar, de modo directo, mediante el acuerdo del Pleno del Senado impugnado, por lo que procede declarar su nulidad, que ha de extenderse —en cuanto a sus efectos— a todos los actos posteriores que sean consecuencia del mismo.

Por otra parte, procede reconocer el derecho del recurrente a que la autorización para procesar al Senador don Carlos Barral Agesta no sea denegada por razones ajenas al fin de la institución de la inmunidad parlamentaria, que es, de acuerdo con las consideraciones contenidas en el fundamento jurídico sexto —que se dan aquí por reproducidas—, la de evitar que la vía penal sea utilizada con la intención de perturbar el funcionamiento de las Cámaras o de alterar la composición que a las mismas ha dado la voluntad popular.

Finalmente, en cuanto al restablecimiento del derecho, se producirá mediante la nueva resolución que habrá de dictar el Senado, en orden a la autorización solicitada por el Tribunal Supremo, debiendo precisarse que si la decisión fuera denegatoria habría de expresar las razones que la justifican, dando su efecto de limitar un derecho fundamental, que exige que el acuerdo se encuentre fundado en derecho.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional. POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido:

Otorgar el amparo solicitado por el demandante, y en su virtud:

Primero.—Declarar la nulidad del acuerdo del Pleno del Senado de 23 de noviembre de 1983, por el que se denegó la autorización para procesar al Senador don Carlos Barral Agesta, así como de todos los actos posteriores que sean consecuencia del mismo.

Segundo.—Reconocer el derecho del recurrente a que la mencionada autorización no sea denegada por razones ajenas a la finalidad de la institución de la inmunidad parlamentaria, quedando restablecido en su derecho mediante el nuevo acuerdo, que deberá adoptar el Senado, todo ello de conformidad con el último fundamento jurídico de la presente Sentencia.

Publíquese en el «Boletín Oficial del Estado».

Dado en Madrid a 22 de julio de 1985.—Manuel García-Pelayo y Alonso.—Manuel Díez de Velasco Vallejo.—Gloria Begué Cantón.—Rafael Gómez-Ferrer Morant.—Ángel Escudero del Corral.—Firmados y Rubricados.

STC 92/1985, de 24 de julio (Sala 1.º)

Recurso de amparo núm. 103/1984 (RA-349)

Ponente: Magistrado don Manuel Díez de Velasco Vallejo
(B. O. E. de 14 de agosto de 1985)

Caso Barral (II)

Constitución: Art. 24.1 (Tutela judicial). Denegación de autorización para procesar a un Senador.

COMENTARIO

I. Acto impugnado

Recurso de amparo contra dos Autos dictados por la Sala Segunda del Tribunal Supremo los días 2 de diciembre de 1983 y 24 de enero de 1984.

II. Decisión del Tribunal Constitucional

Estimar en parte el recurso de amparo y, a tal efecto, declarar la nulidad de los Autos de la Sala Segunda del Tribunal Supremo impugnados de 2 de diciembre de 1983 y 24 de enero de 1984, retrotrayendo las actuaciones al momento inmediatamente posterior de la resolución de la mencionada Sala por el que se acuerda solicitar autorización al Senado, en forma de suplicatorio, para procesar al Senador don Carlos Barral Agesta.

III. Jurisprudencia

La cuestión que la presente demanda de amparo suscita hace referencia a la presunta vulneración de un conjunto de derechos fundamentales por dos resoluciones de la Sala Segunda del Tribunal Supremo, mediante las que se acordó en una y confirmó en la otra el sobreseimiento libre de actuaciones penales contra un Senador (art. 754 LECr), seguidas previa querrela por injurias graves de quien ahora solicita el amparo.

Para valorar si tales Autos se oponen o no al artículo 24.1 de la CE, debe tenerse en cuenta que su fundamento último radica en la denegación de la autorización para procesar al Senador señor Barral acordada por el Pleno del Senado en 23 de noviembre de 1983. Acuerdo que el TC ha declarado nulo por Sentencia de 22 de julio de 1985 (*vid. supra*). Por ello, el TC considera imposible que tales Autos vulneran el artículo 24.1 de la CE al hacer imposible en el futuro el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva. En consecuencia, declara la nulidad de los Autos y retrotrae las actuaciones al momento en que la Sala Segunda del Tribunal Supremo acordó solicitar la autorización para procesar en forma de suplicatorio [5].

RA 349

STC 92/1985, 24 Julio

BJC 1985-52/53

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Manuel García-Pelayo y Alonso, Presidente, y don Manuel Díez de Velasco Vallejo, doña Gloria Begue Canton, don Rafael Gómez-Ferrer Morant y don Ángel Escudero del Corral, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo número 103/1984, promovido por la Procuradora de los Tribunales doña Consuelo Rodríguez Chacón, en nombre y representación de don Francisco Gracia Guillén, bajo la dirección del Abogado don Anastasio García Reche, contra dos Autos dictados por la Sala Segunda del Tribunal Supremo los días, respectivamente, 2 de diciembre de 1983 y 24 de enero de 1984. En el recurso de amparo han sido también parte el Ministerio Fiscal y el Procurador de los Tribunales don Juan Corujo y López-Villamil, en nombre y representación de don Carlos Barral Agesta, bajo la dirección del Abogado don Gerardo Turiel de Castro. Ha sido ponente el Magistrado don Manuel Díez de Velasco Vallejo, quien expresa el parecer de la Sala.

I. ANTECEDENTES

Primero.—Con fecha 16 de febrero de 1984 entro en este Tribunal Constitucional (TC) un escrito presentado por doña Consuelo Rodríguez Chacón, Procuradora de los Tribunales, que actúa en nombre y representación de don Francisco Gracia Guillén, interponiendo recurso de amparo contra el auto dictado por la Sala Segunda del Tribunal Supremo el día 2 de diciembre de 1983, por el que se acordó sobreseer libremente las actuaciones seguidas contra don Carlos Barral Agesta, Senador, al no haberse accedido por el Pleno del Senado a conceder la autorización que le había sido interesada para la continuación de tales actuaciones y decretar el procesamiento de aquel, así como contra el auto de la misma Sala de 24 de enero de 1984, confirmatorio del anterior.

Segundo.—Los hechos en que se fundamenta el recurso de amparo son, en esencia, los siguientes:

a) El hoy demandante de amparo interpuso querrela por delito de injurias graves contra don Carlos Barral Agesta, siendo admitida por el Juzgado de Instrucción número 1 de Oviedo, que dictó auto de procesamiento el día 16 de marzo de 1982. Con fecha 14 de abril de 1983, la Audiencia Provincial de Oviedo dictó auto estimatorio del recurso de apelación formulado por el procesado, tras haber pasado éste a tener la condición de Senador, acordando dejar sin efecto su procesamiento y remitir las actuaciones a la Sala Segunda del Tribunal Supremo, que solicitó del Senado autorización para procesar al señor Barral Agesta.

b) Por la representación del demandante de amparo se formuló ante la Sala Segunda del Tribunal Supremo escrito de 24 de noviembre de 1983, en el que manifestaba que era de dominio público que el Pleno del Senado había denegado el suplicatorio que se le había interesado y, en consecuencia, solicitaba se dispusiese lo pertinente a fin de que en la forma más procedente en Derecho quedasen tutelados sus derechos al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen. La Sala, mediante auto de 2 de diciembre si-

guiente, declaró que no le resultaba «legalmente factible» adoptar medida alguna sobre lo solicitado y acordó el libre sobreseimiento de las actuaciones, y

c) Frente al auto anterior, interpuso el demandante de amparo recurso de reforma, en el que alegó que dicha resolución infringía los artículos 18 y 25 de la Constitución Española (CE), y que la Sala debía plantear cuestión de inconstitucionalidad acerca de los preceptos legales que condicionan el procesamiento de Diputados y Senadores a la concesión de suplicatorio por el Pleno de cada una de las Cámaras de las Cortes Generales. La reforma interpuesta fue desestimada mediante auto de la misma Sala dictado el día 24 de enero de 1984.

Tercero.—El presente recurso de amparo se dirige frente a los referidos autos, dictados por la Sala Segunda del Tribunal Supremo, y se fundamenta en una presunta violación de los derechos a la tutela jurisdiccional efectiva, a la igualdad ante la ley, a la integridad moral y al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, reconocidos, respectivamente, por los artículos 24, número 1, 14, 15 y 18, número 1, todos ellos de la CE. El primero de estos derechos se habría vulnerado, según se alega en el escrito de amparo, al denegar dicha Sala del Tribunal Supremo la tutela de los derechos fundamentales que el querellante había invocado, y ello en base a la falta de apoyo legal suficiente, cuando lo cierto es que la Sala hubiera debido aplicar el artículo 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) y, en consecuencia, plantear la cuestión de inconstitucionalidad respecto a las normas legales relativas a los efectos de la denegación de un suplicatorio para el procesamiento de un Diputado o Senador. Los demás derechos fundamentales se habrían violado, según se alega asimismo, al haberse omitido, mediante las resoluciones que se impugnan, la protección de tales derechos, en cuanto éstos eran el objeto de la querrela de la que tales resoluciones traían su causa.

Cuarto.—Se solicita de este TC que declare que han sido vulnerados los derechos en que la demanda de amparo se fundamenta por la Sala Segunda del Tribunal Supremo, y que por la Sala correspondiente de este TC se eleve al Pleno la cuestión de inconstitucionalidad del artículo 754 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (LECrim), en relación con los artículos 113 y 114 del Código Penal (CP) cuando, por aplicación de lo previsto en el artículo 71, número 2, de la CE, se produzca la prescripción de algún delito cometido por parlamentario.

Quinto.—La Sección Segunda, mediante providencia de 28 de marzo de 1984, acordó admitir a trámite la demanda de amparo y requerir del Presidente del Tribunal Supremo la remisión de las correspondientes actuaciones judiciales, interesándose de esta autoridad judicial el emplazamiento de quienes fueron parte en el procedimiento del que trae causa la demanda de amparo, a excepción del recurrente, a fin de que pudiesen comparecer en el proceso constitucional. La misma Sección, mediante Providencia de 2 de mayo siguiente, tuvo por personado y parte al Procurador don Juan Corujo y López-Villamil, en nombre y representación de don Carlos Barral Agesta, frente al que, en su día, se dirigió la querrela formulada por el señor Gracia Guillén, y, asimismo, habiéndose recibido testimonio de las actuaciones judiciales requeridas, la Sección acordó, a tenor de lo dispuesto en el artículo 52 de la LOTC, dar vista de ellas al Ministerio Fiscal

BJC 1985-52/53

STC 92/1985, 24 julio

RA-349

y a las respectivas representaciones de los señores Gracia Guillen y Barral Agesta por un plazo comun de veinte dias, para que, dentro de dicho termino, pudieran formular las alegaciones que estimasen convenientes, lo que así hicieron.

Sexto.—El Fiscal comienza sus alegaciones por afirmar que el derecho al honor reconocido por el artículo 18, número 1, de la CE, de haber resultado agraviado, nunca pudo serlo por las resoluciones que aquí se impugnan en via de amparo, pues si jueces y tribunales no prestan en la medida exigible su proteccion frente a eventuales violaciones a tal derecho, el ofendido se vera, entonces, desasistido en su derecho a la prestacion jurisdiccional, pero no podra extender su pretension, por la via del artículo 44 de la LOTC, al derecho originariamente accionado ante dichos jueces y tribunales, y la misma reflexion es aplicable respecto a la invocacion del derecho a la integridad moral, reconocido por el artículo 15 de la CE.

Otro tanto puede decirse, segun el Ministerio Fiscal, del derecho a la igualdad, que tambien se considera vulnerado, pues, de existir desigualdad, esta se daria en la norma legal —art. 754 de la LECr— que el juzgador estrictamente aplica, pero no en la aplicacion que de dicha norma se hizo. Ademias, el demandante plantea la desigualdad no con relacion a él mismo, sino en cuanto supone un trato discriminatoriamente favorable a un Senador, con lo que no se invoca un agravio padecido, sino un trato favorecedor de tercero, lo que no supone, en rigor, discriminacion.

Circunscrito el objeto de la demanda a la posible vulneracion del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva del artículo 24, número 1, de la CE, no puede afirmarse, segun el Ministerio Fiscal, que la Sala Segunda del Tribunal Supremo haya incurrido en dicha violacion. Ni porque se abstuviera de plantear cuestion de inconstitucionalidad antes de dictar el primer auto impugnado, pues no hubo una peticion explicita y fundada en este sentido. Ni, de otra parte, iba a plantearse tal cuestion de oficio, pues queda claro que la Sala en ningun momento considero que el artículo 754 de la LECr sea contrario a la CE, y menos aun los artículos 113 y 114 del CP, por primera vez mencionados en el escrito de demanda ante este TC. En cuanto al segundo auto, tampoco incide en el defecto denunciado, ni, como es logico, al confirmar el anterior, ni al indicar que el recurrente planteó un nuevo tema no sustentado anteriormente, lo que le hacia caer en incongruencia.

En virtud de todo lo anterior, finaliza el Ministerio Fiscal por interesar se declare no haber lugar a otorgar el amparo solicitado por no resultar lesionados los derechos fundamentales invocados.

Séptimo.—La representacion del señor Gracia Guillen, en su escrito de alegaciones, solicita se den por reiteradas y reproducidas las que ya formuló en su demanda inicial de amparo.

Octavo.—La representacion del señor Barral Agesta se opone, en su escrito de alegaciones, a la pretension del recurrente, y ello en base a que la violacion de derechos que se invocan no puede entenderse, en su caso, que se haya producido por el organo juzgador cuando este se ha limitado a aplicar taxativamente la ley material aplicable al supuesto planteado, y, de entenderse que son los preceptos legales aplicados los que conllevan dicha violacion de derechos, nos encontrariamos con que ni en este recurso se ha formulado impugnacion de tales preceptos, ni seria el proceso de amparo el tramite pertinente para ello.

La misma representacion considera igualmente impropcedente la pretension de que el Senado, dentro de la competencia que este organo tiene para pronunciarse discrecionalmente sobre la inmunidad e inviolabilidad de sus miembros, haya lesionado los derechos constitucionales del recurrente, y, en todo caso, no resultaria posible apreciar tal lesion sin entrar con una valoracion factica expresamente vetada por el artículo 44 de la LOTC.

Por otro lado, por la representacion del señor Barral Agesta se señala que el sobreseimiento de la causa penal no prejuzga en orden a posibles reclamaciones que en via civil pudiera hacer el señor Gracia Guillen, con lo que, ademias de no ser necesaria la via de amparo para la garantia del derecho reconocido por el artículo 24, número 1, de la CE, habria de acordarse que no se han agotado todos los recursos utilizables dentro de la via judicial, segun requiere el artículo 44, número 1, c), de la LOTC.

En virtud de las consideraciones anteriores, la representacion del señor Barral Agesta termina por solicitar se dicte resolucíon declarando no haber lugar al amparo solicitado por el recurrente.

Noveno.—La Sala Primera de este TC por providencia de fecha 10 de julio de 1985 señaló para deliberacion y votacion del recurso el dia 17 del actual.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

Primero.—La cuestion que la presente demanda de amparo suscita hace referencia a la presunta vulneracion de un conjunto de derechos fundamentales por dos resoluciones de la Sala Segunda del Tribunal Supremo, mediante las que se acordó en una y confirmo en la otra el sobreseimiento libre de actuaciones penales contra un Senador, seguidas previa querrela por injurias graves de quien ahora solicita el amparo. El sobreseimiento fue acordado tras negar el Pleno del Senado la autorizacion para procesar que le fue pedida por dicha Sala. Los derechos fundamentales vulnerados habrian sido, segun se alega en la demanda de amparo, el derecho a la igualdad, reconocido por el artículo 14 de la CE, el 15 de la CE, el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar, recogido en el artículo 18, número 1, de la CE, y el derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de derechos e intereses legitimos, establecido por el artículo 24, número 1, de la CE.

A considerar si existió o no violacion de tales derechos habrá de contraerse nuestro examen del caso, y ello en orden a determinar si es posible o no otorgar el amparo que se solicita y, en su caso, si procede, conforme asimismo se solicita, elevar al Pleno de este TC, segun lo previsto en el artículo 55, número 2, de la LOTC, cuestion acerca de la constitucionalidad del artículo 754 de la LECr., en relacion con los artículos 113 y 114 del CP en cuanto a juicio del recurrente del juego combinado de estos preceptos deriva que el plazo de seis meses establecido para la prescripcion de los delitos de injurias volverá a correr, en el caso de Senadores o Diputados, a partir del momento en que se acuerde el sobreseimiento por haberse denegado la correspondiente autorizacion para procesar.

Así delimitado el objeto del presente recurso de amparo, resulta claro que lo que aquí se recurre son las resoluciones judiciales indicadas, sin perjuicio de su intima conexíon con el objeto de otro recurso de amparo, formulado por el mismo actor, registrado con el número 112/1984, contra el acuerdo del Pleno del Senado de 23 de noviembre de 1983, por el que se dene-

RA-349

STC 92/1985, 24 julio

BJC 1985-52/53

gó la autorización para procesar al Senador don Carlos Barral Agesta, resuelto por sentencia de esta misma Sala de 22 de julio del presente año.

Segundo.—Comenzando el examen acerca de la presunta violación de derechos fundamentales en que el demandante de amparo apoya su pretensión, el derecho a la igualdad aparece invocado de modo intermitente en el escrito de amparo, sin que en momento alguno se lleguen a precisar los motivos por los que tal derecho se considera vulnerado. En cualquier caso, no sería posible apreciar la existencia de esa vulneración sin que, previamente, se aportase un término de comparación respecto al que la desigualdad tuviere lugar. El objeto del presente recurso de amparo son, según acaba de señalarse, dos resoluciones del Tribunal Supremo. En consecuencia, dicho término de comparación únicamente pudiera venir dado por otras resoluciones del mismo órgano superior de la jurisdicción ordinaria en que se hubiera aplicado la legalidad de modo diferente para un supuesto de hecho igual, esto es, en las que no se hubiera acordado el sobreseimiento de actuaciones penales seguidas contra un parlamentario en caso de haberse denegado por la correspondiente Cámara la autorización para su procesamiento. Ninguna resolución de esta naturaleza es aportada por el demandante de amparo, con lo que no existe base siquiera para examinar la vulneración constitucional que alega.

Tampoco cabe plantear la existencia de discriminación por el trato favorable recibido por el Senador cuyo encausamiento fue sobreseído, pues, según apunta el Ministerio Fiscal en su escrito de alegaciones, ello, en rigor, no entraña agravio o discriminación padecidas, desde la perspectiva de la titularidad del derecho a la igualdad que corresponde al demandante de amparo, perspectiva desde la que sólo es pertinente, como se ha indicado, considerar el trato judicial distinto que hubiesen recibido titulares del mismo derecho en la misma situación jurídica, lo que no es, obviamente, el caso de aquel Senador.

No se aprecia, por todo ello, que las resoluciones judiciales hayan omitido la protección del derecho reconocido por el artículo 14 de la CE en la aplicación de la legalidad aplicable al supuesto de hecho planteado.

Tercero.—El demandante de amparo alega también una supuesta violación de su derecho a la integridad moral, reconocido por el artículo 15 de la CE, y de su derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, reconocido por el artículo 18, número 1, de la misma CE, al impedir las resoluciones impugnadas que continuara la tramitación de la querrela que en su día formuló con la finalidad de obtener la protección judicial de tales derechos.

Sin embargo, lo cierto es que las dos resoluciones del Tribunal supremo no tuvieron por objeto dicha querrela, sino la situación de procesable o no del querrelado, una vez elegido Senador y denegada por el Senado la autorización para su procesamiento. Ninguna de las dos resoluciones examinó, por tanto, la querrela, ni en ellas se contienen pronunciamientos sobre el fondo del asunto que la querrela suscitaba. No puede, en consecuencia, estimarse que ambos autos del Tribunal Supremo hayan resuelto algo acerca de los bienes jurídicos que el actor trataba de preservar con su querrela y que, en concreto, vincula a los mencionados preceptos constitucionales.

Cuestión distinta, desde la perspectiva constitucional, es que los autos impugnados hayan colocado al demandante de amparo en la imposibilidad de deducir, por vía judicial, la garantía de esos o cualesquiera

otros bienes jurídicos. Pero ello no significa que haya existido lesión alguna de estos, en las resoluciones que son objeto de examen en el presente recurso de amparo, sino que entrañaría, en todo caso, una omisión indebida de tutela judicial de derechos e intereses legítimos, con lo que dicho objeto queda solo conectado al mandato del artículo 24, número 1, de la CE, sin que la alegación de los artículos 15 y 18, número 1, adquiera relevancia a los efectos de resolver la pretensión del recurrente.

Cuarto.—En efecto, el núcleo de la demanda de amparo consiste en la presunta vulneración, mediante las resoluciones judiciales que se impugnan, del derecho reconocido por el artículo 24, número 1, de la CE, en relación al que se exponen las alegaciones más extensas y sustanciosas en dicha demanda. Antes, sin embargo, de examinar y pronunciarse acerca de tales alegaciones interesa examinar un argumento que ha opuesto en el proceso de amparo la representación del Senador, respecto al que se acordó el sobreseimiento de actuaciones penales, pues si este argumento fuera válido haría inútil cualquier consideración ulterior sobre el despliegue del artículo 24, número 1, de la CE en el presente caso.

Consiste el motivo opuesto en aducir que el sobreseimiento sólo tiene que ver con una causa penal, y no resuelve acerca de derechos que el demandante de amparo pudiera tener en su orden jurídico personal y patrimonial, los cuales puede hacer valer mediante reclamaciones en vía civil, de tal manera que los asuntos impugnados no sólo no le han privado del derecho a la tutela judicial, sino que, incluso, esa persistencia de otra vía judicial, conlleva que no haya agotado todos los recursos utilizables, según establece el artículo 44, número 1, a), de la LOTC, como requisito procesal para interponer el recurso de amparo.

En este último sentido, hemos de señalar que la exigencia del mencionado artículo de la LOTC no se refiere a todos los recursos utilizables dentro de cualquier vía judicial, lo que supondría una carga desmesurada para tener acceso a este TC en la defensa de derechos fundamentales presuntamente vulnerados por órganos jurisdiccionales, sino exclusivamente, según se desprende del mismo tenor literal del precepto, a los recursos utilizables dentro de la vía judicial en que la presunta vulneración tuvo lugar.

La vía judicial que el hoy demandante de amparo escogió para la defensa de sus derechos fue la penal, y la pertinencia de su acción viene confirmada por el hecho de que inicialmente se dictó auto de procesamiento de la persona frente a la que se dirigió su querrela. Es evidente que, una vez dictado el auto del Tribunal Supremo por el que se declaró no haber lugar a la reforma interpuesta frente al auto del mismo órgano judicial por el que se acordó el sobreseimiento de la causa seguida contra el Senador inicialmente procesado, el actor no dispone ya de más instrumentos procesales en la vía penal, por lo que ha de considerarse cumplido el requisito del artículo 44, número 1, a), de la LOTC.

Ha de afirmarse, por otra parte, que la existencia de otras acciones en vías judiciales distintas a la penal, para la defensa de los derechos del solicitante de amparo, no supone, en sí misma, un motivo válido para considerar que no se haya producido la vulneración del derecho garantizado por el artículo 24, número 1, de la CE; este mandato constitucional debe considerarse que encierra, asimismo, el derecho a escoger la vía judicial que se estime más conveniente para la defensa de derechos e intereses legítimos, aunque solo sea porque no puede decidirse que sean los mismos los efec-

BJC 1985-52/53

STC 92/1985, 24 julio

RA-349

tos y consecuencias jurídicas que ofrecen los distintos tipos de procesos previstos en nuestro ordenamiento para la defensa de tales derechos e intereses. Por ello, siempre que la vía escogida sea procesalmente correcta, conforme a las normas legales vigentes, la privación o denegación de la misma, si fuera indebida, habría de estimarse que equivale a una privación o denegación de la tutela judicial efectiva, contra lo dispuesto en dicho mandato constitucional.

En el presente caso, la procedencia inicial de la vía penal emprendida por el demandante de amparo ya ha sido puesta de manifiesto y, en consecuencia, a pesar de la eventual existencia de otras vías para la defensa de sus derechos, habrá de entrarse en el examen, desde la perspectiva del artículo 24, número 1, de la CE, de la inconstitucionalidad alegada acerca de las resoluciones que cerraron aquella vía sin resolver acerca del fondo de la cuestión suscitada por la querrela que dio lugar al proceso penal.

Quinto.—En esta línea de razonamiento, debe tenerse en cuenta que mientras el artículo 754 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal se limita a establecer la procedencia de declarar el sobreseimiento cuando se deniegue por una de las Cámaras la autorización para procesar, tal sobreseimiento será «libre» en virtud del artículo 7º de la Ley de 9 de febrero de 1912, considerado de aplicación por los Autos impugnados, de modo que, mediante los mismos, se acordó y confirmó el sobreseimiento libre de actuaciones. No cabe, por tanto, la posibilidad de un nuevo procesamiento, pues tal sobreseimiento, que implica los efectos de cosa juzgada material, así lo impide por sí mismo.

Para valorar si tales autos, con el alcance visto, se oponen o no al artículo 24, número 1, de la CE, debe tenerse en cuenta que su fundamento último radica en la denegación de la autorización para procesar al Senador señor Barral acordada por el Pleno del Senado en 23 de noviembre de 1983. Acuerdo que este TC ha declarado nulo por Sentencia de 22 de julio del presente año; por ello resulta claro que tales autos vulneran el artículo 24, número 1, de la CE al hacer imposible en el futuro el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva, sobre la base de entender que es aplicable el sobreseimiento libre por darse el presupuesto de hecho previsto en el artículo 754 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, es decir, la denegación de la autorización para procesar adoptada por acuerdo del Senado, declarado nulo. En consecuencia, procede declarar la nulidad de tales Autos y retrotraer las actuaciones al momento en que la Sala Segunda del Tribunal

Supremo acordó solicitar la autorización para procesar en forma de suplicatorio.

En el presente caso, de acuerdo con el artículo 55, número 1, de la LOTC, entendemos que el fallo debe limitarse a esta declaración de nulidad, con los efectos indicados, dado que el reconocimiento y restablecimiento del derecho del recurrente a la tutela judicial efectiva —en cuanto procede— ha sido llevado a cabo por nuestra anterior Sentencia de 22 de julio del presente año.

Sexto.—Finalmente, la cuestión que plantea el recurrente respecto a la prescripción del delito de injurias, de acuerdo con los artículos 113 y 114 del CP, no es susceptible de examen y resolución en este recurso de amparo, dado que la eventual aplicación de tal prescripción es una hipótesis de futuro que es ajena al objeto del recurso de amparo, que ha de circunscribirse a la tutela de los derechos fundamentales y libertades incluidos en su ámbito frente a las violaciones que se han producido (art. 43, num. 1, de la LOTC) y no frente a las que hipotéticamente pudieran producirse en el futuro, a juicio del recurrente.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido:

1.º Estimar en parte el recurso de amparo y, a tal efecto, declarar la nulidad de los Autos de la Sala Segunda del Tribunal Supremo impugnados de 2 de diciembre de 1983 y 24 de enero de 1984, retrotrayendo las actuaciones al momento inmediatamente posterior de la resolución de la mencionada Sala por el que acuerda solicitar autorización al Senado, en forma de suplicatorio, para procesar al Senador don Carlos Barral Agesta.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid a 24 de julio de 1985.—Manuel García-Pelayo y Alonso.—Manuel Díez de Velasco Vallejo.—Gloria Begué Cantón.—Rafael Gómez-Ferrer Morant.—Ángel Escudero del Corral.—Firmados y rubricados.



Senato

III - COMISION DE SUPLICATORIOS DEL SENADO

24.

20-1-88

S U P L I C A T O R I O S(Constituida y designada su Mesa el día 17 de septiembre de 1987)M E S A

	PRESIDENTE: Excma. Sra. D ^a María Nelly Fernández Arias	S
	VICEPRESIDENTE 1 ^o : Excmo. Sr. D. Amado Ascasso Trincado	S
	VICEPRESIDENTE 2 ^o : Excmo. Sr. D. Vicente Aguilar Borrás	C.P.
	SECRETARIO 1 ^o : Excmo. Sr. D. Rogelio Borrás Serra	S
P	SECRETARIO 2 ^o : Excmo. Sr. D. Enric Vendrell i Durán	C.i U

V O C A L E S

Excmos. Sres.:

	AGUILERA BERMUDEZ, D. José Luis	C.P.
	AREVALO SANTIAGO, D. Juan Antonio	S
P	BAJO FANLO, D. José Ignacio	SNV
	CALVO LOPEZ, D. Jacinto	S
	CARNERO GONZALEZ, D. Fermín	S
	CHUECA AGUINAGA, D. Fernando	Mx-PL
	FOZ DEL CACHO, D. Rufino	S
	HERRERO MEREDIZ, D. José Ramón	S
	LOPEZ CONDES, D. Luis	S
	MACIAS SANTANA, D. José	C.P.
P	MARTINEZ RANDULFE, D. Manuel Antonio	C.P.
	MATEOS OTERO, D. Vicente	C.P.
P	MESA NODA, D. Gerardo	Mx
	MIGUEL PEREZ, D. Isidro	S
	MONSALVE RODRIGUEZ, D. José Carlos	C.P.
	OTAMENDI RODRIGUEZ-VETHENCOURT, D. Juan José	CDS
	PIQUER JIMENEZ, M D. Luis Carlos	S
	SANTIAGO LAVADO, D. José	S
	SERRANO MARTINEZ, D. Aurelio	S
	TERA BUENO, D. Manuel	S



Senado

INFORME DE LA PONENCIA DESIGNADA EN EL SENO DE LA COMISION DE SUPLICATORIOS EN RELACION CON EL SENADOR DON ANDRES LUIS CALVO

Excmo. Sr.:

La Ponencia constituida en el seno de la Comisión de Suplicatorios del Senado, integrada por los Senadores excelentísimo señor don Vicente Aguilar Borrás, excelentísimo señor don Juan Antonio Arévalo Santiago, excelentísimo señor don Amado Ascasso Trincado, excelentísimo señor don Manuel Antonio Martínez Rاندulfe y excelentísimo señor don Luis Carlos Piquer Jiménez, ha estudiado con todo detenimiento el Suplicatorio remitido a la Cámara por la Presidencia del Tribunal Supremo, en relación con la demanda interpuesta ante el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 2 de Zamora, concerniente a la defensa de los derechos al honor y a la intimidad, contra el Senador excelentísimo señor don Andrés Luis Calvo y a los efectos previstos en el artículo 22 del Reglamento del Senado, tiene el honor de elevar a V. E. el siguiente

INFORME

I. ANTECEDENTES DE HECHO

1.º Con fecha 5 de febrero de 1987 tuvo entrada en la Comisión de Suplicatorios escrito dirigido por el excelentísimo señor Presidente del Senado, trasladando, a efectos de lo previsto en el artículo 22.2 del Reglamento, el citado Suplicatorio.



Senado

26.

2.º De la documentación que se acompaña se desprende que el procedimiento trae su causa de la demanda presentada por don Angel Crespo Bernardo y don José García Montón, ante el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción correspondiente de Zamora, contra el excelentísimo señor don Andrés Luis Calvo, que ostenta los cargos de Senador y de Alcalde de dicha ciudad. Puede observarse que en la demanda aparece confusamente expuesta la legitimación pasiva. Entienden los demandantes que el editorial publicado en el periódico de información municipal «La Gobierna», número especial de octubre de 1986, firmado por el propio señor Luis Calvo, bajo el título «Un freno a la especulación», contiene afirmaciones que implican intromisión ilegítima en su honor e intimidad, de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica 1/1982, de 25 de mayo, modificada por Ley Orgánica 3/1985, de 29 de mayo. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.2 de dicha Ley Orgánica, según el texto actualmente vigente, el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Zamora solicitó, a través de la Presidencia del Tribunal Supremo, concesión de la autorización preceptiva para proseguir el procedimiento incoado contra el señor Luis Calvo, dada su condición de Senador.

3.º Conocido el expediente, la Comisión de Suplicatorios se reunió el día 3 de febrero de 1987 con objeto de dar audiencia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 22.2 del Reglamento, al Senador señor Luis Calvo, completándose así la instrucción por los miembros de la Comisión respecto a este Suplicatorio.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

Visto lo dispuesto en el artículo 71 de la Constitución española, en la Ley Orgánica 1/1982, de 25 de mayo, sobre protección del derecho al honor, a la intimidad personal y familia y a la propia imagen, modificada por Ley Orgánica 3/1985, de 29 de mayo, y en el arti-



Senado

27.

culo 22 del Reglamento del Senado, la Ponencia manifiesta lo siguiente:

1.º La Ponencia considera que el principio de inviolabilidad de los Senadores por las opiniones manifestadas, en el ejercicio de sus funciones, durante el periodo de su mandato, podría verse afectado, como proclama la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 3/1985, de 29 de mayo, por la iniciación de procesos civiles que menoscaben la necesaria libertad para el ejercicio de dichas funciones.

2.º Desde este punto de vista, la Ponencia entiende que las manifestaciones vertidas en el escrito del Senador Luis Calvo lo fueron en el ejercicio de una función estrictamente política, más exactamente, en el marco de la valoración política de unos hechos que han tenido y tienen repercusión en la ciudad de la cual el Senador es Alcalde y en la circunscripción dentro de la que fue elegido miembro de esta Cámara.

3.º Por otra parte, según se desprende de la manifestación expresa y concluyente del Senador afectado en su audiencia ante la Comisión, así como del último párrafo del escrito titulado «Un freno a la especulación», mencionado en los antecedentes, no existió en ningún momento ánimo de atentar contra el honor o la intimidad de las personas afectadas.

Por todo ello, considerando los fundamentos anteriores y la naturaleza objetiva de la institución de la inviolabilidad parlamentaria constitucionalmente garantizada, la Ponencia acuerda por unanimidad proponer a la Comisión de Suplicatorios que sea rechazada la solicitud para continuar el procedimiento iniciado contra el Senador Luis Calvo.

*Senado*

28.

INFORME DE LA PONENCIA DESIGNADA EN EL SENO DE LA COMISION DE SUPLICATORIOS EN RELACION CON EL SENADOR DON JUAN GONZALEZ BEDOYA

Excmo. Sr.:

La Ponencia constituida en el seno de la Comisión de Suplicatorios del Senado, integrada por los Senadores excelentísimo señor don Vicente Aguilar Borrás, excelentísimo señor don Juan Antonio Arévalo Santiago, excelentísimo señor don Carmelo Artiles Bolaño, excelentísima señora doña María Nelly Fernández Arias y el excelentísimo señor don Manuel Antonio Martínez Randulfe, ha estudiado con todo detenimiento el Suplicatorio remitido a la Cámara por la Presidencia del Tribunal Supremo, en relación con la causa especial seguida como consecuencia de querrela formulada por el Ministerio Fiscal por presunto delito de desacato, contra el Senador excelentísimo señor don Juan González Bedoya y, a los efectos previstos en el artículo 22 del Reglamento del Senado, tiene el honor de elevar a V. E. el siguiente

INFORME

I ANTECEDENTES DE HECHO

1.º Con fecha 12 de diciembre de 1986 tuvo entrada en la Comisión de Suplicatorios escrito dirigido por el excelentísimo señor Presidente del Senado, trasladando, a efectos de lo previsto en el artículo 22.2 del Reglamento, el citado Suplicatorio.



Senado

29.

2.º De la documentación que se acompaña se desprende que el procedimiento trae su causa de la querrela formulada por el Ministerio Fiscal ante la Sala Segunda del Tribunal Supremo, cuyo origen se halla en las declaraciones efectuadas por el excelentísimo señor don Juan González Bedoya a diversos medios de comunicación de Cantabria, acerca de la actuación del titular del Juzgado número 4 de los de Santander, quien determinó, por Auto de 28 de enero de 1986, el archivo de actuaciones en la denuncia presentada, entre otros, por el referido Senador, contra la Diputación Regional de Cantabria por presunto delito de apropiación indebida. Dichas declaraciones fueron efectuadas cuando, a consecuencia del recurso de reforma y subsidiario de apelación interpuesto por el Ministerio Fiscal, el titular de dicho Juzgado, mediante nuevo Auto de 4 de febrero de 1986, dejó sin efecto el anterior y acordó la práctica de nuevas diligencias, declarando bastante la fianza constituida por la representación del citado miembro de la Cámara. En sus declaraciones, el mencionado Senador realiza una valoración de los Autos citados, mostrando su sorpresa por el archivo de actuaciones acordado en el primero de ellos y manifestando que el Juez en cuestión había actuado, en éste caso, «ideológicamente». El Ministerio Fiscal entendió que los hechos aquí resumidos revisten los caracteres del delito de desacato, previsto y penado en el artículo 244 del Código Penal.

3.º Conocido el expediente, cuyo contenido esencial se sintetiza en el punto anterior, la Comisión se reunió el día 5 de febrero de 1987 con objeto de dar audiencia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 22.2 del Reglamento, al excelentísimo señor don Juan González Bedoya, completándose así la instrucción por los miembros de la Comisión respecto a este Supplicatorio.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

Visto lo dispuesto en los artículos 71.2 y 3 de la Constitución española; en la Ley de 9 de



Senado

30.

febrero de 1912, por la que se regula la jurisdicción y el modo de proceder contra Senadores y Diputados por razón de delito; en los artículos 750 a 756 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y en el artículo 22 del Reglamento del Senado; teniendo también en cuenta la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en relación con los preceptos citados de la Constitución, la Ponencia manifiesta lo siguiente:

1.º En primer lugar, como ya se puso de relieve en otras actuaciones de esta Comisión durante la legislatura anterior, debe hacerse constar que es el artículo 22 y no el 37 del Reglamento del Senado el que regula la institución del Suplicatorio, pues aun cuando es fácil apreciar que se ha producido una confusión con el precepto correspondiente del Reglamento Provisional de 18 de octubre de 1977, no parece lógico que el Ministerio Fiscal (no así la Sala del Tribunal Supremo) incurra sistemáticamente en esta confusión.

2.º La institución de la inmunidad parlamentaria tiene un fundamento objetivo, como manifestación de la autonomía funcional de uno de los Poderes del Estado y garantía del ejercicio de la función que ejerce cada Cámara, no pudiendo considerarse de ningún modo como un privilegio personal de los miembros de las mismas.

3.º Desde este punto de vista, la Ponencia entiende que las manifestaciones vertidas por el excelentísimo señor don Juan González Bedoya lo fueron en el ejercicio de una función estrictamente política, más exactamente, en el marco de una valoración política de la actividad de los Organos de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Cantabria, en uso del libre ejercicio del derecho de crítica de la actuación de los poderes públicos que corresponde a todo ciudadano, especialmente a quienes están investidos de la condición de representantes del pueblo español.

4.º Por otra parte, según se desprende del expediente y de la manifestación expresa y concluyente del Senador afectado en su audiencia ante la Comisión, no existió en ningún momento ánimo de injuriar al Juez que dictó el Auto mencionado en los antecedentes, y menos aún al Poder Judicial en general.

5.º Se considera, según el criterio seguido



Senado

31.

por esta Comisión en anteriores ocasiones, que la no concesión de la autorización para procesar, en la medida en que limita el ejercicio del derecho a la jurisdicción reconocido en el artículo 24 de la Constitución española, está justificada en este caso por la «ratio» de la institución de la inmunidad parlamentaria, procurando así evitar la perturbación del funcionamiento de las Cámaras o la alteración que a la composición de las mismas ha dado la voluntad popular, pues el procesamiento y eventual condena del citado Senador afectaría al funcionamiento de los órganos de la Cámara de los que forma parte y al del Grupo Parlamentario al que pertenece, a causa de una actividad genuinamente política, amparada, como se dijo en los razonamientos anteriores, por un fundamento objetivo.

6.º Se hace constar, por último, el reiterado e injustificado olvido o, acaso, desconocimiento de la normativa vigente (artículo 23 del Reglamento del Senado), que lleva a ignorar el tratamiento debido a los Senadores, que es el de «excelentísimo señor» y no el de «señor don» o «don», único que figura en el conjunto de documentos recibidos.

CONCLUSION

En virtud de lo expuesto, la Ponencia, por unanimidad, acuerda proponer a la Comisión de Suplicatorios que sea rechazada la solicitud de autorización para procesar al excelentísimo señor don Juan González Bedoya.



Congreso de los Diputados

NOTA SOBRE LA COMISION DEL ESTATUTO DE LOS DIPUTADOS,
DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

I

La Constitución española de 1.978 establece en su artículo 70.1 que "la ley electoral determinará las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los Diputados y Senadores ..."

Por otra parte, el artículo 71, en sus tres primeros apartados, dispone:

"1. Los Diputados y Senadores gozarán de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones.

2. 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.

3. En las causas contra Diputados y Senadores será competente la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo."

La regulación de las inelegibilidades e incompatibilidades se contiene en los artículos 154 á 160 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

Los Reglamentos de cada Cámara regulan las prerrogativas parlamentarias.



-2-

Congreso de los Diputados

II

En ese doble ámbito: incompatibilidades parlamentarias, por un lado, y prerrogativas de inviolabilidad e inmunidad, por otro, se proyecta la competencia de la Comisión del Estatuto de los Diputados.

El artículo 48 del Reglamento del Congreso configura a la Comisión como órgano preparatorio de las resoluciones del Pleno cuando éste, de acuerdo con el Reglamento, deba pronunciarse en asuntos que afecten al estatuto de los Diputados, salvo que la propuesta corresponda a la Presidencia o a la Mesa del Congreso; a tal fin, elevará al Pleno, debidamente articuladas y razonadas, las propuestas que se formalicen en el seno de la Comisión.

Esta se compone de un miembro de cada uno de los Grupos Parlamentarios y cuenta con un Presidente, un Vicepresidente y un Secretario, que corresponderán, por su orden, a los representantes de los tres Grupos Parlamentarios de mayor importancia numérica al comienzo de la legislatura.

III

Por lo que se refiere a las incompatibilidades, el artículo 19 del Reglamento del Congreso obliga a todo Diputado a formular declaración de sus actividades que pudieran resultar incompatibles; la Comisión examina dicha declaración -así como las que ulteriormente se formulen por razón de alteraciones en la declaración inicial- y eleva dictamen-propuesta al Pleno; si el Pleno declara la incompatibilidad, se notifica así al Diputado, que dispone de ocho días para optar entre el escaño y el cargo incompatible; si no se produce la opción en ese plazo,



Congreso de los Diputados

-3-

se entiende renunciado el escaño.

Por otra parte, el artículo 18 obliga a los Diputados a efectuar declaración notarial de sus bienes patrimoniales y de las actividades que les proporcionen o puedan proporcionar ingresos económicos, quedando obligados a poner a disposición de la Comisión copia autorizada de dicha declaración siempre que resulte necesario para el trabajo de la Comisión.

Finalmente, el artículo 160 de la Ley Electoral se refiere a las declaraciones de actividades y de bienes patrimoniales, ordenando su inscripción en un Registro de intereses que se constituye en cada Cámara y que tiene carácter público, a excepción de lo que se refiere a bienes patrimoniales.

IV

La inviolabilidad, aun después de haber cesado en el mandato, por las opiniones manifestadas en el ejercicio de las funciones parlamentarias, que se recoge en el artículo 10 del Reglamento del Congreso, se extiende a la persecución penal por razón de tales opiniones y también -conforme a la Ley Orgánica 3/1985, de 29 de mayo, sobre 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- a las acciones civiles basadas en intromisiones ilegítimas en los citados derechos, a cuyo respecto dispone la citada Ley que no se aprecia intromisión ilegítima cuando se trate de opiniones manifestadas por Diputados o Senadores, siendo precisa autorización de la Cámara, por el procedi-



Congreso de los Diputados

-4-

miento previsto para los suplicatorios, para seguir contra los parlamentarios los procesos civiles citados.

En la aplicación de la prerrogativa de inviolabilidad, el criterio de la Comisión, que generalmente acepta el Pleno, se resume en que se trata no de un privilegio personal del parlamentario, sino de una garantía institucional y objetiva de la función parlamentaria, de la libertad de los parlamentarios, que no pueden verse amenazados o perseguidos por acciones civiles o penales basadas en sus opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones, sea en el seno de la Cámara o aun fuera de ella cuando expresen opiniones estrechamente conectadas con las funciones parlamentarias.

Por lo que se refiere a la inmunidad (prerrogativa consistente en no poder ser detenido salvo en caso de flagrante delito y no poder ser inculcado ni procesado sin autorización del Congreso), el criterio general de la Comisión es el de denegar la autorización cuando de resultados del procedimiento pudiera verse afectada la composición o la continuidad de las funciones de la Cámara.

La tramitación de los Suplicatorios -denominación tradicional que reciben las comunicaciones de la Presidencia del Tribunal Supremo a la de la Cámara, en las que se solicita la autorización para procesar a un Diputado o para seguir contra él un proceso civil de los aludidos más arriba- se regula en los artículos 13 y siguientes del Reglamento, en los siguientes términos: recibido el Suplicatorio, el Presidente, previo acuerdo de la Mesa, lo remite a la Comisión del Estatuto de los Diputados en el plazo de cinco días; la Comisión, previa audiencia por escrito u oralmente del Diputado interesado, debe concluir su trabajo en el plazo de treinta días, formulando su dictamen, que se somete, debidamente documentado,



-5-

Congreso de los Diputados

al primer Pleno ordinario de la Cámara; en el plazo de ocho días desde el acuerdo del Pleno, el Presidente de la Cámara da traslado del acuerdo al Presidente del Tribunal Supremo; si la Cámara no se pronuncia dentro del plazo de 60 días naturales, contados durante el período de sesiones, el Supplicatorio se entiende denegado.

Palacio del Congreso de los Diputados, 15 de abril de 1.988.

ELENCO DELLE PERSONE

(il numero indica la pagina)

AREVALO SANTIAGO	12, 14, 15, 16, 18, 19
BAJO FANLO	12
BORRÁS SERRA	19
COVI	7, 15, 19, 27, 33, 35
CUESTA MARTINEZ	7, 23, 24, 26, 28, 30, 31, 32, 33, 34
ENTRENA CUESTA	27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 35
FERNÁNDEZ ARIAS	7, 11, 12, 14, 15, 16, 18, 19, 20
FILETTI	7
GAROFALO	7, 15, 31
HERRERO MEREDIZ	17
HUIDOBRO DIEZ	28, 30, 36
JORDÁN DE URRIES	17
MACIS	7, 11, 14, 18, 19, 20, 24, 25, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 34, 35, 37
MARDONES SEVILLA	35
MARTINEZ RANDULFE	12
MAZZOLA	7, 16, 35
MESA NODA	12, 19
OSSICINI	7
OTAMENDI RODRIGUEZ VETHENCOURT ..	12, 17
PINTO	7, 16, 34, 35
POLLICE	7, 14, 18, 37
RECODER MIRALLES	36
SANTINI	7, 15, 30