

GUSTAVO ZAGREBELSKY: *Le immunità parlamentari* (Natura e limiti di una garanzia costituzionale). Einaudi, Turín, 1979. Colección: Istituzioni Italiane núm. 1, págs. 110.

JOAN SUBIRATS

Es este un libro que, a pesar de su apariencia y volumen, desborda el marco de una mera síntesis o balance objetivo sobre el tema de las inmunidades parlamentarias, para convertirse en una apasionada y apasionante disección de tales garantías. La preocupación fundamental del autor es combatir los abusos constantes que de tales garantías se ha hecho en Italia, para al mismo tiempo proponer nuevos mecanismos que permitan vigorizar la institución evitando que, como ha ocurrido a veces, se pase de la inmunidad a la impunidad. En este sentido, nuestra propia y aún limitada experiencia al respecto (recordemos los casos de los senadores Chueca o Barral) hacen que la obra de Zagrebelsky desborde el estricto interés científico sobre el análisis de la experiencia transalpina, y se convierta en un útil instrumento de reflexión sobre nuestra propia realidad.

La obra, que inauguraba una nueva serie editorial sobre problemas institucionales italianos, parte de un análisis histórico sobre el origen de la inviolabilidad e inmunidad parlamentarias en los casos de Inglaterra y Francia. Análisis que pretende sólo subrayar el valor emblemático de las circunstancias políticas, institucionales e ideológicas que han contribuido a diseñar ese status especial de los componentes de las asambleas de representación popular. En ese apartado su conclusión es que podrían destacarse tres posibles maneras de entender las prerrogativas: 1) como instrumento de garantía de la libertad e independencia de las funciones parlamenta-

rias (caso de Inglaterra; 2) como manifestación de una supremacía de la institución parlamentaria en el ámbito de la organización de los poderes del Estado, como reflejo de su papel representativo de la soberanía (caso de la Francia jacobina); 3) como privilegio de determinados individuos o de una capa política concreta, frente a la vigencia para todos de la ley común (caso de la Francia thermidoriana). La introducción de tales principios garantistas en Italia se hizo a través del Estatuto Albertino, y Zagrebelsky señala cómo su aplicación acarreó innumerables problemas, problemas que se saldaron con el informe Mancini de 1870 que constituía un alegato en defensa de la potenciación de esas garantías parlamentarias, hasta el punto de ser calificado por Zagrebelsky como una brecha en los principios del Estado de Derecho, al comportar la exclusión fáctica de los parlamentarios del control de los jueces. El advenimiento del fascismo significó, como es de sobra conocido, una drástica eliminación de esas prerrogativas para la oposición política, a pesar de que nominalmente permanecieran vigentes hasta 1939: «El fin del sistema parlamentario en Italia coincidía significativamente con la eliminación física y la intimidación de los diputados de la oposición, con el repudio de las inviolabilidades parlamentarias, lo que constituye una buena manera de resaltar hasta que punto las garantías de los diputados está ligada a la suerte de la libertad del Parlamento.»

El análisis de la experiencia republicana italiana en materia de inviolabilidad e inmunidad parlamentarias ocupa la parte más sustancial de la obra que comentamos. La regulación constitucional de tales garantías (art. 68) adopta el antes mencionado modelo inglés, al entenderlas como garantías funcionales del principio de independencia y por lo tanto garantía de la autonomía de las funciones confiadas a las Cámaras. Ahora bien, siendo rigurosos conviene, y Zagrebelsky así lo hace, delimitar con escrupulosidad hasta donde pueden llegar esas garantías o prerrogativas concedidas a los parlamentarios, sin que ello comporte una clara vulneración del principio de igualdad ante la ley y del principio del sometimiento a la ley de los órganos constitucionales y las personas físicas que los componen, principios ambos esenciales en todo Estado de Derecho. Es este uno de los aspectos esenciales en que han reposado buena parte de las críticas dirigidas contra la institución parlamen-

taria en Italia en los últimos tiempo. En efecto, la práctica institucional de tales garantías ha tendido a su consideración como fuente de privilegios personales, al entenderlas como garantías de que gozaban los representantes parlamentarios con respecto al conjunto de su actividad personal. Los casos ya citados de Fernando Chueca y Carlos Barral en el Senado pueden situarnos en esa problemática que plantea Zagrebelsky.

Esta tendencia amplía, pues, la categoría de los actos reconducibles al ejercicio de las funciones parlamentarias que son propiamente las protegidas, y se expresa en la denegación sistemática de la concesión de suplicatorios. (Hemos traducido la expresión 'autorizzazione a procedere' por nuestra expresión 'suplicatorio', aunque las formas de regular esta materia sean distintas en ambos países). Así, mientras que en los casos de actividades puramente privadas de los parlamentarios la tendencia en Italia ha sido la concesión del suplicatorio, en todos aquellos otros casos en que de alguna manera existían puntos de contacto con la actividad política general del parlamentario se ha negado el mismo. En muchas ocasiones se trata de problemas planteados en relación con la libertad de pensamiento y expresión, y, como el mismo Parlamento ha reconocido al debatir la posible concesión del suplicatorio, esos problemas surgen por la supervivencia de una legalidad que dificulta la plenitud de esos derechos. En esos casos el Parlamento, en vez de actuar sobre esa legalidad, niega la concesión del suplicatorio, con lo que las garantías de los parlamentarios aparecen ante la opinión pública como meros privilegios corporativos. Así se entiende, afirma el autor, que algunos diputados soliciten para sí mismos la concesión del suplicatorio para de esta forma aprovechar el juicio como arma de movilización política en contra de situaciones o normativas retrógradas (recordemos aquí también las manifestaciones de Carlos Barral antes de la denegación del suplicatorio por parte del Senado). Zagrebelsky recuerda que esa tendencia de la «jurisprudencia» parlamentaria de no conceder suplicatorios siempre que existiera un mínimo punto de contacto con la actividad política del parlamentario, ha tenido una clara excepción en los casos de seguridad y defensa de las instituciones democráticas. En estos casos, que sin duda tienen claras connotaciones políticas, las Cámaras han concedido el suplicatorio con el argumento de que

no se pueden conceder garantías a quienes luchan para derribar la misma institución que les protege. Asimismo, el autor plantea la existencia de algunos casos en que la mayoría de las Cámaras pueden utilizar la no concesión del suplicatorio como mecanismo para mantener la duda sobre la inocencia de un diputado de la oposición encausado. En estos casos el diputado en cuestión podría preferir la celebración del juicio como instrumento de defensa de su honorabilidad política, ya que las Cámaras estarían haciendo un uso desviado de las garantías parlamentarias. Así debe entenderse el hecho de que muchas veces los implicados soliciten la concesión del suplicatorio, aun contra la voluntad de las Cámaras. Cabría aquí plantearse, afirma Zagrebelsky, la legitimidad de tal decisión parlamentaria, que impide tutelar el derecho al honor y a la propia imagen, el derecho al proceso, en definitiva, el derecho a que no se puedan establecer sin pruebas ni decisión judicial dudas sobre la honorabilidad personal. El autor defiende, pues, que la opinión del interesado ha de tenerse en cuenta, sea a través de mecanismos más o menos vinculantes, sea a través de la consolidación de esa orientación en la «jurisprudencia» parlamentaria al respecto. Un punto importante suscitado por el libro que comentamos es el deslinde de los campos propios de las Cámaras y del poder judicial en esa materia: «Las Cámaras sólo están legitimadas para valorar lo que se denomina *fumus persecutionis* de la iniciativa judicial... la naturaleza objetivamente persecutoria del procedimiento». Las Cámaras han de juzgar la admisibilidad de la iniciativa contra el imputado, sin entrar en un examen puntual y profundo de los hechos, lo que sin duda desborda sus atribuciones.

Zagrebelsky aborda también en su obra un conjunto de problemas, derivados del comportamiento de los representantes parlamentarios, que podríamos considerar patológicos. Se plantea el autor hasta qué punto un diputado o senador que actúa en la Cámara en un determinado sentido (presentando una proposición de ley, utilizando alguno de los instrumentos de inspección o control de que dispone) presionado o activado por un grupo económico o un grupo de presión social, a cambio de determinadas contraprestaciones, está ejerciendo su papel de representante y canalizador de la voluntad popular o está incurriendo en alguno de los supuestos tipificados en el Código Penal italiano con delitos de

cohecho, corrupción o similar. De alguna manera estaría postergando su papel de representante del «interés nacional» en nombre de algún tipo de mandato imperativo. La pregunta que surge de inmediato es si las garantías de que goza el parlamentario pueden tutelar ese tipo de actividades. Como resulta evidente, es este un tema delicado, y en el que Zagrebelsky se limita a recoger una cierta casuística y recordar cómo la prudencia de la magistratura y las dificultades de probar los hechos han impedido hasta ahora un mayor deslindamiento de esta problemática. En esa misma línea de análisis patológico el autor plantea aquellos casos en que el diputado o senador actúe parlamentariamente en beneficio del partido, pudiendo «convertir en lícito lo que de otra manera sería considerado delito». Se refiere Zagrebelsky a algunos casos en que algunos diputados o senadores se han visto complicados en acusaciones de corrupción, frente a las cuales han esgrimido la finalidad de recoger fondos para su propio partido. Los órganos parlamentarios han denegado el suplicatorio al entender que no existía anti-juridicidad en la actuación de los implicados, con lo que «las garantías se han transformado en instrumentos de interpretación del derecho». Todo ello hace plantear al autor que en los últimos tiempos las garantías de inmunidad e inviolabilidad están extendiéndose del parlamentario al partido, con lo que «el moderno príncipe tiende así a asumir los caracteres de la irresponsabilidad, que es una característica de la soberanía».

En la parte final del libro que comentamos, el autor intenta establecer algunas consideraciones conclusivas y avanzar ciertas propuestas de reforma de las garantías parlamentarias objeto de estudio. Ante todo, Zagrebelsky entiende que no se pueden pasar por alto las críticas que la práctica de las prerrogativas parlamentarias han sido siempre provocado, a pesar de que las mismas procedan a veces de posiciones moralistas o antidemocráticas. «Estamos en lo que se denominan 'zonas grises' del derecho constitucional, donde es muy tenue la línea de demarcación entre la moralidad política y la política tout court». Quizás de ahí deduzca el autor una de sus afirmaciones más discutibles, al defender que la «gestión» de las garantías parlamentarias deberían ser atribuidas a órganos técnicos «más idóneos para establecer valoraciones objetivas, basadas en principios estrictamente jurídicos». Pero sin insistir en ello aborda

algunas propuestas que, a su juicio, mejorarían y clarificarían la práctica de tales garantías. Así entiende que, para evitar el que muchas veces se soliciten suplicatorios cuando aún no existen las suficientes pruebas que puedan justificar la apertura de un procedimiento penal, debería alargarse la fase previa e incluso proceder a un primer contacto entre el juez y el parlamentario implicado. Por otro lado, Zagrebelsky entiende que, para evitar que la denegación del suplicatorio se convierta en un mero instrumento de defensa corporativa (véanse los «Diarios de Sesiones» del Senado español en referencia a los casos de Fernando Chueca, Enrique Casas o las referencias de prensa en torno al caso del senador Barral), convendría establecer la necesidad de que la decisión de la Cámara fuese acompañada de una motivación suficiente: «la concesión o denegación del suplicatorio son sin duda actos políticos, pero ello no significa que se les pueda considerar actos arbitrarios». A raíz de las muchas solicitudes de suplicatorio que han decaído por no haber sido abordadas por las Cámaras antes del fin de la correspondiente legislatura, el autor propone que se establezca por vía reglamentaria que la mera inactividad durante un cierto tiempo implique automáticamente la concesión del suplicatorio. Finalmente Zagrebelsky plantea, con reservas, la posibilidad de que a partir de la denegación del suplicatorio el juez, a quien se ha impedido el uso de sus atribuciones, pudiera dirigirse a la Corte Constitucional a fin de salvaguardar el interés a la integridad de sus propias competencias. En buena lógica ello podría comportar la potestad de acudir ante el Alto Tribunal por parte del parlamentario que entienda que la Cámara no ha tutelado sus prerrogativas ante una actuación judicial que considera sin fundamento. Sin resolver estas sugestivas propuestas recuerda sólo que toda su reflexión se dirige a sugerir un uso de los instrumentos de garantía parlamentaria más riguroso y al mismo tiempo más consciente de sus múltiples implicaciones.

En conclusión, pensamos que se trata de un libro a todas luces recomendable, porque, a pesar de que algunas reflexiones o propuestas aparezcan a veces poco fundamentadas o argumentadas, la casuística examinada, la bibliografía manejada (de la que se hace amplísimo elenco al final del libro), lo convierten en fuente importante de sugerencias y perspectivas de inmediata aplicación en nuestro entorno parlamentario.