

PRERROGATIVAS PARLAMENTARIAS Y QUIEBRA DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD (*)

ANGELA FIGUERUELO BURRIEZA

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. PRERROGATIVAS PARLAMENTARIAS Y PRINCIPIO DE IGUALDAD.—III. LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL AL RESPECTO.—IV. SU INCIDENCIA SOBRE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES (ARTÍCULO 24,1 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA).—V. LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL PÁRRAFO 2.º DEL ARTÍCULO 2 DE LA L.O. 1/82 DE 5 DE MAYO.—VI. CONCLUSIÓN.

(*) El presente trabajo ha sido presentado como Comunicación a las XIII Jornadas de Estudio que sobre «El principio de igualdad en la C.E.», organizó la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, celebradas en Madrid los días 29 de mayo al 3 de junio de 1989.

I. INTRODUCCIÓN

Las prerrogativas que consagra el artículo 71 de la Constitución española, provocan la sustracción del parlamentario a la aplicación del derecho común y le aseguran una plena libertad de expresión en el ejercicio de sus funciones, protegiéndole, además, de persecuciones del Ejecutivo o de los Tribunales, que arbitrariamente pretendan impedirle el cumplimiento de tareas parlamentarias. Se trata de garantías objetivas que tienden a proteger el normal desarrollo de la actividad del Parlamento, entendido conforme a la doctrina liberal, como órgano de la Sociedad y no del Estado (1).

Su justificación teórica se mantiene perfectamente en el momento histórico en que surgen. Pero actualmente, en un Parlamento con-

(1) Cfr. en este sentido G. ZAGREBELSKI: *Le immunità parlamentari. Natura e limiti di una garanzia costituzionale*. Einaudi, Torino, 1979. A. FERNÁNDEZ-MIRANDA Y CAMPOAMOR: *Origen histórico de la inviolabilidad e inmunidad parlamentarias*. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, núm. 10, Monográfico sobre «Estudios de Derecho Parlamentario». Madrid, 1985, pág. 175 y sigs. P. DE VEGA GARCÍA: *El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional*. R.E.P., núm. 43, Madrid, 1985, págs. 46-48. P. LUCAS MURILLO: *Las garantías de los miembros del Parlamento Vasco*. R.E.P., núms. 46-47, Madrid, 1985, pág. 242. A. CARRO MARTÍNEZ: *La inmunidad parlamentaria*, R.D.P. UNED, núm. 9, Madrid, 1981, págs. 90-92. A. PIZZORUSSO: *Las inmunidades parlamentarias. Un enfoque comparatista*. Revista de las Cortes Generales, núm. 2, Madrid, 1984, pág. 27 y sigs. Y. GÓMEZ SÁNCHEZ: *Sobre las garantías parlamentarias*. R.D.P. UNED, núm. 23, Madrid, 1986, pág. 67 y sigs. S. TRAVERSA: *Immunità Parlamentare*, en «Enciclopedia del Diritto», vol. XX, Giuffrè, Milano, 1970, pág. 178 y sigs.

figurado como órgano constitucional del Estado, es obligado preguntarse sobre el significado de tan amplio sistema de garantías parlamentarias, sin poder ignorar las acervas críticas doctrinales que sobre el instituto de la inmunidad se han vertido (2). Tampoco puede ignorarse que estas prerrogativas que alteran la unidad del régimen jurídico de los ciudadanos, y que, con amplias dificultades pretenden persuadir de su fundamentación racional, podían explicarse desde el intento de garantizar en el liberalismo decimonónico la independencia de un órgano configurador de la opinión pública (3).

Ahora bien, si tenemos en cuenta las transformaciones sufridas por el parlamentarismo actual, y el significado de la ley en el vigente sistema de fuentes, la grave quiebra que sufre el principio de igualdad ante la ley a causa de los aludidos «privilegios funcionales», no permite aislar la diversificación en la eficacia de las normas de la que se afirma en su mismo contenido. Dicho contenido exige un control de razonabilidad sobre las diferenciaciones en la norma a la luz del artículo 14 de la Constitución española, que no puede sustraerse al examen de constitucionalidad de las leyes (4).

En las páginas que siguen vamos a ocuparnos de analizar brevemente este problema, a la luz de los postulados de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de garantías parlamentarias, insistiendo en la probable inconstitucionalidad de la L.O. 3/85 de 29 de mayo, que modifica la L.O. 1/82 de 5 de mayo, al extender al campo de determinados procedimientos civiles el ámbito material de la inmunidad.

(2) Cfr. al respecto H. KELSEN: *Esencia y valor de la democracia*. Labor, Barcelona, 1977, págs. 67-68. C. MORTATI: *Istituzioni di diritto pubblico*. 9.ª edición, Cedam, Padova, 1975, págs. 494-495. T. MARTINES: *Diritto costituzionale*, 3.ª edición, Giuffrè, Milano, 1984, pág. 303.

(3) Cfr. A. FIGUERUELO BURRIEZA: *Opinión pública, principio de publicidad y garantías parlamentarias*, Revista de las Cortes Generales, núm. 14, Madrid, 1988, pág. 7 y sigs.

(4) Véase sobre este aspecto concreto la brillante exposición de J. JIMÉNEZ CAMPO: *La igualdad jurídica como límite frente al legislador*, R.E.D.C., núm. 9, Madrid, 1983, págs. 86-89. También E. ALONSO GARCÍA: *El principio de igualdad del artículo 14 de la Constitución española*. R.A.P. núms. 100-102, Madrid, 1983, pág. 21 y sigs. y M. RODRÍGUEZ-PIÑEIRO: *Igualdad y discriminación*, Tecnos, Madrid, 1986, pág. 35 y sigs.

II. PRERROGATIVAS PARLAMENTARIAS Y PRINCIPIO DE IGUALDAD

La Constitución española de 1978 ha supuesto en este aspecto concreto, el paso de una legislación obsoleta, basada en concepciones medievales de privilegios personales, a una regulación de las garantías parlamentarias más acorde con las tendencias del derecho comparado. No obstante, la doctrina no cede en sus críticas sobre todo frente al instituto de la inmunidad parlamentaria. Y puesto que es incuestionable que la inmunidad supone una grave quiebra del principio de igualdad ante la ley, sólo puede justificarse, a diferencia de los privilegios medievales, como una prerrogativa cuyo objeto de protección es la institución parlamentaria, y de forma indirecta, las personas de los parlamentarios (5). Por ello, la doctrina entiende que la inmunidad y la consiguiente necesidad de suplicatorio puede extenderse a otros procedimientos que no sean los criminales, siempre que comporten la imposibilidad física o jurídica del ejercicio del mandato; pero no a aquellos que perturban los intereses de sus miembros sin afectar directamente a la institución parlamentaria (6).

Tampoco la inviolabilidad, cuyo ámbito de protección se cifra en el criterio jurídico de que las opiniones sean vertidas en el proceso de formación de la voluntad de las Cámaras, y cuyo complemento se halla en la inmunidad, puede ser entendida «ni en el derecho histórico, ni menos aún en el contemporáneo, *más orientado por el principio de la igualdad*, como un derecho personal, sino un derecho reflejo del que el parlamentario goza como miembro de la institución, y que sólo se justifica —pues todo privilegio requiere justificación—, en cuanto que tal privilegio es condición de posibilidad del funcionamiento eficaz y libre de la institución» (Auto del Tribunal Constitucional 526/86 de 18 de junio, F.J. 4.º).

Así las cosas, el planteamiento más coherente en un ordenamiento

(5) A. FERNÁNDEZ MIRANDA Y CAMPOAMOR: *La inmunidad parlamentaria en la actualidad*, R.E.P., núm. 215, Madrid, 1977, pág. 207 y sigs. P. BISCARETTI DI RUFFIA: *Diritto costituzionale*, Jovene, Nápoles, 1962, pág. 333. R. PUNSET BLANCO: *Las Cortes Generales*, C.E.C., Madrid, 1983, pág. 153. C. SCHMITT: *Teoría de la Constitución*, Alianza, Madrid, 1982, pág. 304.

(6) Cfr. las opiniones de ORLANDO: *Immunità parlamentari ed organi sovraní*, en *Diritto Pubblico Generale*, 1954, pág. 174, y CROSA: *La immunità parlamentari ed il giudizio de interdizione*, *Riv. Dir. Priv.*, 1934, pág. 34.

jurídico que proclama como valor superior la igualdad, es el de la necesidad de entender en sentido estricto las previsiones que expresamente se establezcan en la Constitución de todos aquellos privilegios funcionales que alteren el régimen establecido con carácter general para los ciudadanos, y rechazarse por inconstitucionales y lesivas a los contenidos de los artículos 14 y 24 de la C.E., toda interpretación extensiva de las mismas, así como su ampliación a sujetos distintos de los previstos en la Constitución (7), ya que la atribución de la protección de la inviolabilidad o de la inmunidad al titular de un órgano público, *no sólo incide en el principio de la igualdad, sino que afecta al menos a un derecho fundamental*: el derecho a una tutela judicial efectiva que reconoce el artículo 24 de la C.E. Esto es así porque en España «con espíritu de lenidad injustificable, se ha consagrado primero por la práctica parlamentaria, y posteriormente por vía legal, el efecto de sobreseimiento libre sin ulterior proceso para la denegación de suplicatorios» (8). A la luz de los parámetros constitucionales de los preceptos anteriormente citados, hay que precisar que cualquier agresión a los parlamentarios que no obedezca al móvil de quebrantar la independencia del Parlamento, garantizando la presencia de sus miembros, y que únicamente ponga en peligro sus lícitos intereses personales, debe solucionarse con técnicas jurídicas menos traumáticas que las que provocan la quiebra del principio de igualdad ante la Ley.

En función de lo anteriormente expuesto es preciso ceñirnos al contenido estricto que el Tribunal Constitucional (como máximo intérprete de la Constitución, artículo 1,1 de la L.O.T.C.), les reconoce en su jurisprudencia, rechazando todo criterio hermenéutico que permita una utilización injustificada de los privilegios, y que conduzca a la privación, constitucionalmente ilícita, de la vía procesal pertinente prevista en la Ley. En este sentido el Tribunal Constitucional ha declarado en su sentencia 243/88 de 19 de diciembre (F.J. 3.º) que:

(7) En relación con este problema en el caso español puede verse R. PUNSET BLANCO: *Sobre la extensión del ámbito personal de las prerrogativas parlamentarias*, R.E.D.C., núm. 3, Madrid, 1981, pág. 93 y sigs.

(8) Cfr. A. FERNÁNDEZ MIRANDA: *Del intento de ampliar el ámbito material de la inmunidad parlamentaria a determinados procedimientos civiles*, R.E.D.C. núm. 12, Madrid, 1984, pág. 16.

B) El objetivo común a ambas prerrogativas no impide que sean instituciones distintas con características propias. La inviolabilidad es un privilegio de naturaleza sustantiva que garantiza la irresponsabilidad jurídica de los parlamentarios por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones entendiendo por tales aquellas que realicen en actos parlamentarios, y en el seno de cualquiera de las articulaciones de las Cortes Generales o, por excepción, en actos exteriores a la vida de las Cámaras que sean reproducción literal de un acto parlamentario, siendo finalidad específica del privilegio asegurar a través de la libertad de expresión de los parlamentarios, la libre formación de la voluntad del órgano legislativo a que pertenezcan (sentencia 36/81).

La inmunidad, en cambio, es una prerrogativa de naturaleza formal que protege la libertad personal de los representantes populares contra detenciones y procesos judiciales que puedan desembocar en privación de libertades, evitando que, por manipulaciones políticas, se impida al parlamentario asistir a las reuniones de las Cámaras, y a consecuencia de ello, se altere indebidamente su composición y funcionamiento. (Sentencia 90/85.)

Al servicio de este objetivo se establece la autorización del órgano parlamentario para proceder contra sus miembros, que es un instrumento propio y característico de la inmunidad, cuyo campo de actuación, por su finalidad, se limita al proceso penal, una vez desaparecida de nuestro ordenamiento jurídico la prisión por deudas y la privación de libertad derivada de actos administrativos.»

III. LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL AL RESPECTO

Tras el exordio anterior, es preciso incidir sobre el problema de fondo que radica, según nuestra opinión, en la desnaturalización sufrida por el acto de autorización para proceder y que conlleva, a veces, que las Cámaras invadan el campo del Poder Judicial que, evidentemente, no les corresponde. A tal situación se llega, cuando

el Parlamento, para decidir si concede o no el suplicatorio realiza un juicio en el que califica los hechos, y examina la responsabilidad del parlamentario, de manera que la denegación del suplicatorio se transforma en una sentencia absolutoria (9).

La causa del fracaso del acto de autorización hay que buscarla en la ausencia de instrumentos eficaces de control de la decisión parlamentaria. La «ratio iuris» de dicho acto se halla en la propia norma constitucional que hace que se trate de un acto de naturaleza política, pero que se halla jurídicamente encuadrado: es un acto reglado y no arbitrario. Y el hecho de que los controles del Derecho Constitucional no sean con frecuencia de carácter judicial, no significa que no puedan serlo. Obedece a la esencia de un sistema de justicia constitucional, que como el nuestro se ha configurado con carácter amplio, el que se establezcan mecanismos de control suficientes que permitan la revisión de dichos actos por el Tribunal Constitucional (10).

No obstante, hay que resaltar que la jurisprudencia a este respecto no es muy abundante. Con cierto ánimo de exhaustividad podemos citar: STC 36/81 de 12 de noviembre, STC 101/83 de 12 de noviembre, STC 122/83 de 7 de diciembre, STC 51/85 de 10 de abril, STC 90/85 de 22 de julio, STC 92/85 de 24 de julio, STC 30/86 de 20 de febrero, y STC 243/88 de 19 de diciembre. A estas sentencias que resuelven, un recurso de inconstitucionalidad la primera de ellas, y recursos de amparo el resto de las citadas, hay que añadir, dada la importancia de su contenido los Autos del Tribunal Constitucional núms. 147/82 de 22 de abril (11), y 526/86 de 18 de junio.

El amparo que se solicita al Tribunal Constitucional (artículo 42

(9) Cfr. las agudas observaciones de A. FERNÁNDEZ MIRANDA Y CAMPOAMOR: *La inmunidad parlamentaria...*, *op. cit.*, pág. 235 y sigs.

(10) Cfr. PABLO LUCAS MURILLO: *Las garantías...*, *op. cit.*, pág. 261 y sigs. A. FIGUERUELO BIRRIEZA: *Derechos Fundamentales y abuso de inmunidad*, La Ley, Madrid, 7 de febrero de 1989. RAVENGA Y MORALES: *Un apunte sobre jurisprudencia constitucional y derecho parlamentario*, II Jornadas de Derecho Parlamentario, Madrid, 1986, pág. 60 y sigs.

(11) Este Auto fue objeto de un amplio comentario por parte de L. MARTÍN RETORTILLO BÁQUER: *El amplio margen de la libertad en el uso de los privilegios parlamentarios y su incidencia sobre los derechos fundamentales*, en R.E.D.C. núm. 11, Madrid, 1984, pág. 121 y sigs.

de la L.O.T.C.), no siempre es otorgado. Solamente en las sentencias 90/85 de 22 de julio, 92/85 de 24 de julio, y 243/88 de 19 de diciembre se otorga la protección solicitada al Alto Tribunal. Ahora bien, observamos en la lectura de estas resoluciones, que prácticamente en todas las demandas se alude a la vulneración del derecho a la igualdad (artículo 14 de la C.E.), aunque sin precisar con exactitud los motivos por los que tal derecho se considera violado. El Tribunal Constitucional entiende que *a pesar de hallarse aludido tal derecho, no está controvertido en el debate procesal que tiene lugar en la resolución de un recurso de amparo*. Y es que, «para apreciar la existencia de esa vulneración, previamente se debe aportar un término de comparación respecto al que la desigualdad tuviere lugar». (STC 92/85 de 24 de julio), porque «el artículo 14 ha de entenderse en atención a las circunstancias que concurren en cada supuesto concreto, en relación con el cual se invoca». (STC 30/86 de 20 de febrero). De ahí que, en los supuestos en que el amparo es otorgado (STC 90/85 de 22 de julio, STC 92/85 de 24 de julio, y STC 243/88 de 19 de diciembre), ello se efectúa, no por violación del principio de igualdad, sino porque se hallaba en tela de juicio la efectividad del ejercicio de otro derecho fundamental: el derecho a la tutela judicial efectiva. *Sin lugar a dudas, en estos supuestos, el problema se desplaza; ya no es tanto un problema de igualdad, como de restricción innecesaria del ámbito de ejercicio de otro derecho fundamental constitucionalmente reconocido* (12).

Es, sin duda, en el marco de las resoluciones citadas, donde se ha ido decantando la posibilidad de revisión del acto de autorización para proceder, a la luz de los postulados constitucionales.

IV. SU INCIDENCIA SOBRE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES (ARTÍCULO 24,1 DE LA C.E.)

Con antelación a este momento nos hemos ocupado de la figura del «abuso de inmunidad», consagrada en la Jurisprudencia del T.C. en la sentencia 90/85 de 22 de julio (13). La doctrina que de ella

(12) Cfr. RODRÍGUEZ PIÑEIRO: *Igualdad y discriminación*, op. cit., pág. 62.

(13) Cfr. al respecto nuestro trabajo: *Derechos fundamentales y abuso de inmunidad*, op. cit.

emana, y que vuelve a reiterarse en la sentencia 243/88 de 19 de diciembre, deja sentado que desde la perspectiva constitucional, es perfectamente lícito revisar los actos de las Cámaras que en el ejercicio de las prerrogativas parlamentarias —artículo 71 de la C.E.—, resuelvan acerca de la solicitud para procesar a alguno de sus miembros, y que corresponde al Tribunal Constitucional llevar a cabo esa revisión mediante el examen de cada caso concreto. Cabe, pues, la posibilidad de que las Cámaras, aun no siendo órganos jurisdiccionales, violen el contenido del artículo 24,1 de la C.E., cuando el mismo sea el objeto sobre el que incide la decisión singular impugnada.

La institución de la inmunidad parlamentaria está vinculada a la función de impartir justicia, y por ello le son aplicables los parámetros del artículo 24,1 de la C.E. Lo cual no significa que siempre que se requiera un suplicatorio, la Cámara correspondiente deba concederlo, para permitir el acceso a la justicia, porque tal solución dejaría vacío de contenido el artículo 71,2 de la C.E.

La denegación del suplicatorio ha de considerarse correcta desde la perspectiva del artículo 24,1 de la C.E.:

«únicamente en el caso de 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 supuesta 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...».

Y añade el T.C.:

«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. La posibilidad de que las Cámaras aprecien y eviten esa inconstitucionalidad, es lo que la Constitución ha querido al otorgarles la facultad de impedir que las acciones penales contra sus miembros prosigan.

El control que a este Tribunal Constitucional corresponde..., no puede llevarnos a revisar o sustituir esa valoración política, 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.»

En un sentido semejante se manifiesta el Alto Tribunal en la Sentencia 243/88 de 19 de diciembre («B.O.E.» de 13 de enero de 1989), que resuelve un recurso de amparo interpuesto contra un acuerdo del Pleno del Senado, mediante el cual se decidió no haber lugar a la concesión del suplicatorio, *para proceder civilmente* contra un senador. Se considera por los recurrentes *que ha sido violado su derecho fundamental reconocido en el artículo 24,1 de la Constitución*, por haberse provocado mediante el mismo, «la privación indebida de una vía procesal lícita y pertinente».

El Tribunal Constitucional, tras repasar la teoría general, conforme a la cual la vulneración del derecho a la tutela judicial sólo puede provenir de actos de los jueces y tribunales, que son a los que corresponde satisfacerlos, señala —citando las sentencias 90/85 y 197/88—, que excepcionalmente pueden existir supuestos en los que esa vulneración venga causada por actos de los poderes públicos no judiciales. A continuación se hace eco de la doctrina general sustentada en resoluciones previas acerca de la naturaleza de las prerrogativas parlamentarias, que reconoce el artículo 71 de la C.E., concluyendo que:

«...en la medida en que son privilegios obstaculizadores del derecho fundamental citado, sólo consienten una interpretación estricta —sentencia 51/85—, tanto en el sentido lógico de sujeción a los límites objetivos que les impone la Constitución, como en el teleológico de razonable proporcionalidad al fin al que responden, debiendo rechazarse en su consecuencia, todo criterio hermenéutico permisivo de una utilización injustificada de los privilegios, que conduzca a un resultado de privación, constitucionalmente ilícita, de la vía procesal pertinente prevista en la Ley. (Fundamento Jurídico Tercero.)

Ahora bien, en este caso concreto los demandantes consideran

que la vulneración del derecho fundamental sufrida, encuentra su causa directa en la L.O. 3/85, que exige la autorización previa para proceder contra los parlamentarios, incluso en los procedimientos civiles, suponiendo dicho requisito una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva.

El concepto de dicho derecho, a tenor de la doctrina del T.C., implica el acceso de todas las personas a los procesos legalmente previstos, y la obtención, dentro de ellos, de una resolución sobre el fondo de las pretensiones ejercitadas, siempre y cuando la prestación jurisdiccional se reclame cumpliendo los requisitos y presupuestos procesales a los que la Ley, con generalidad, y sin infringir la Constitución, condicione la viabilidad de la pretensión (14).

En este supuesto concreto, quienes demandan el amparo, no han visto realizado el contenido de su derecho a la tutela judicial, al haber fracasado la tramitación de su demanda civil, porque «el órgano judicial entendió, en aplicación del artículo 2,2, de la L.O. 1/82, en la redacción dada por la L.O. 3/85, que no podía dar curso a la demanda, sin obtener previamente la autorización de la Cámara, condicionando así la viabilidad de la pretensión a un requisito excepcional y privilegiado, que sólo será conforme al derecho invocado si cuenta con un fundamento constitucional positivo, pues sólo en la Constitución podrá hallarse la razón jurídica de una restricción semejante a obtención de la tutela judicial, la cual, obviamente, hay que buscarla en el artículo 71 de la Constitución».

Y añade el T.C. en el Fundamento Jurídico cuarto: «únicamente la institución de la inmunidad permite la exigencia de dicho presupuesto procesal. Sin embargo, la inmunidad parlamentaria se manifiesta inapropiada para impedir el curso de una demanda civil interpuesta contra un parlamentario, pues el sentido propio de las palabras empleadas por el artículo 71 de la Constitución, los antecedentes históricos y legislativos de esa prerrogativa de los miembros de las Cámaras, y la razón misma de la institución, excluyen, con absoluta claridad, que su protección se extienda a procesos que no

(14) Cfr. A. FIGUERUELO BURRIEZA: *En torno al concepto de tutela judicial efectiva*. (Art. 24,1 de la C.E.), R.E.P., núm. 33, Madrid, 1983, pág. 207 y sigs. También J. GONZÁLEZ PÉREZ: *El derecho a la tutela judicial*, Civitas, Madrid, 1985.

sean penales, es decir, que no entrañen la eventualidad de que sean utilizados con la intención de perturbar el funcionamiento de la Cámara o alterar su composición, mediante la posible privación de la libertad del parlamentario».

En consecuencia, «los demandantes de amparo han visto vulnerado su derecho a la tutela judicial, al hacerse depender la tramitación de su demanda, de un presupuesto procesal privilegiado y excepcional, que no encuentra legitimidad en la Constitución».

V. LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 2 DE LA L.O. 1/82 DE 5 DE MAYO

La dudosa constitucionalidad de la L.O. 3/85 de 29 de mayo, que modifica la L.O. 1/82 de 5 de mayo, había sido resaltada previamente por los estudiosos del tema (15).

Por medio de esta Ley Orgánica, se añade un inciso al artículo 2,2 de la L.O. de Protección Civil del Derecho al Honor, a la Intimidad Personal y Familiar, y a la Propia Imagen, que textualmente dice lo siguiente:

«Iniciado un proceso civil en aplicación de la presente Ley, no podrá seguirse contra un diputado o senador sin la previa autorización del Congreso de los Diputados o del Senado» (16).

(15) Cfr. A. FERNÁNDEZ MIRANDA Y CAMPOAMOR: *Del intento de ampliar el ámbito material...*, *op. cit.*, pág. 17 y sigs.

(16) La Exposición de Motivos de la L.O. 3/85, de 29 de mayo dice lo siguiente: «El artículo 71 de la Constitución, en sus números 1 y 2, garantiza la inmunidad y la inviolabilidad de los diputados y senadores por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones y actividades realizadas durante el período de su mandato, garantías que recogen también los reglamentos vigentes del Congreso de los Diputados (artículos 10 y 11), y del Senado (artículos 21 y 22). Tales garantías pueden resultar afectadas por lo dispuesto en la L.O. 1/82, de 5 de mayo, sobre protección del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar, y a la propia imagen, cuando los diputados y senadores expresen opiniones que están estrechamente conectadas con sus funciones parlamentarias, pero no se producen dentro de las sedes de las Cámaras, y 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 menoscaben su necesaria

Es la constitucionalidad de este precepto lo que se cuestiona, entendiendo al respecto el T.C. que «la previa autorización que requiere el artículo 71 de la Constitución para inculpar o procesar a diputados o senadores, no puede exigirse para la admisión, tramitación o resolución de demandas civiles que en nada pueden afectar a su libertad personal, y en consecuencia, que la extensión al ámbito civil de dicha garantía procesal, *resulta constitucionalmente ilegítima*; sin que, por otro lado, esta ilegitimidad pueda eludirse acudiendo al procedimiento de trasladar el requisito excepcional de la previa autorización parlamentaria, al ámbito de la inviolabilidad, pues semejante desnaturalización de este privilegio, no viene consentida por el texto constitucional, ya que según se deja dicho, la inviolabilidad es una garantía sustantiva que, en cuanto excluye la responsabilidad jurídica de los diputados y senadores por las opiniones manifestadas en el ejercicio de su función parlamentaria, no requiere la interposición de una autorización previa, que solamente al carecer de expresa consagración constitucional, podría introducirse a través de una especie de vía analógica que no consiente la interpretación estricta que merecen todas las prerrogativas, las cuales, de acuerdo con lo razonado, no suministran fundamento constitucional para condicionar o impedir la prestación de la función jurisdiccional con autorizaciones previas para proceder en el orden civil contra parlamentarios».

Ahora bien, no puede dejarse a un lado el hecho de que el acto recurrido en amparo dictado en aplicación de una norma, que a juicio de la Sala Primera del Tribunal Constitucional, es contraria al contenido del derecho a la tutela judicial efectiva. En estos supuestos el artículo 55,2 de la L.O.T.C. tiene previsto que, en el caso de otorgarse el amparo solicitado, porque la ley aplicada lesiona derechos fundamentales y libertades públicas, es decir, por su posible institucionalidad, lo que procede es elevar la cuestión al Pleno,

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 L.O. 1/82, de 5 de mayo, limite la libertad de expresión política de diputados y senadores.*

Para ello se adiciona un inciso final al artículo 2, párrafo 2.º de la L.O. 1/82 de 5 de mayo.»

a fin de que pueda pronunciarse sobre la conformidad o disconformidad constitucional de lo dispuesto en el segundo inciso del artículo 2,2 de la L.O. 1/82, introducido por la L.O. 3/85.

El artículo 55,2 debe ser entendido en el marco de la doble tutela, objetiva y subjetiva, que se persigue gracias a la protección otorgada a los derechos y libertades fundamentales. Así, pues, en cuanto tutela subjetiva, el recurso de amparo no debe conducir a obtener un pronunciamiento con eficacia general (el artículo 55,1 de la L.O.T.C. prevé un fallo en el que los efectos son *inter partes*). No obstante, la potencialidad del instituto del amparo en su función de defensa objetiva de la Constitución, conecta con el tema de las sentencias interpretativas que en el caso español aparecen, no sólo cuando el Tribunal se pronuncia con efectos *erga omnes*, sino también cuando resuelve cuestiones planteadas por los particulares, para la defensa de sus derechos subjetivos (17).

En el momento en que redactamos esta comunicación, aún no ha resuelto el Tribunal Constitucional la «autocuestión de inconstitucionalidad» que, a tenor del punto 4.º del fallo de la Sentencia 243/88, elevó al Pleno. A pesar de ello, sostenemos que la verdadera razón de ser del párrafo segundo del artículo 55 de la L.O.T.C., se encuentra en el marco de los efectos de las sentencias del alto Tribunal, y que del seguimiento de su jurisprudencia en esta materia, se desprende que el proceso sobrevenido de inconstitucionalidad está previamente juzgado y resuelto *in pectore*.

La fundamentación jurídica que le ha servido de base para otorgar el amparo, en consideración a la inconstitucionalidad del precepto citado, marcará las líneas generales de la Sentencia que pronuncie el Pleno. Así, cabe sostener con la mejor doctrina sobre el tema (18) que, en un ordenamiento constitucional que consagra como valor superior la igualdad (artículo 1,1 de la Constitución española), recogiendo una de sus manifestaciones en el principio de igualdad

(17) Cfr. al respecto A. FIGUERUELO BURRIEZA: *Algunos problemas que suscita la autocuestión de inconstitucionalidad (artículo 55,2 de la L.O.T.C.)*, RE.D.C., núm. 21, Madrid, 1987, pág. 247-248. BORRAJO INIESTA: *Amparo frente a las leyes*, R.A.P. núm. 98, Madrid, 1982, pág. 215 y sigs.

(18) Cfr. A. FERNÁNDEZ MIRANDA Y CAMPOAMOR: *Del intento de ampliar...*, op. cit., pág. 18 y sigs.

ante la Ley (artículo 14 de la norma suprema), y que, a mayor abundamiento, reconoce como derecho fundamental la tutela judicial efectiva (artículo 24,1 de la Constitución española), la quiebra de tales principios sólo puede ser admitida en los términos del artículo 71 de la Constitución, y con un alcance que no exceda al interés público protegido.

Y desde luego, no puede pretenderse, como se señalaba en la Exposición de Motivos de la norma cuya constitucionalidad se cuestiona, que sea factible respetar el principio de igualdad entre todos los ciudadanos que la Constitución garantiza, y el derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen, con una norma que trate de evitar una «aplicación excesiva», de la L.O. 1/82 de 5 de mayo, limitando la libertad de expresión política a los diputados y senadores, generando para ello privilegios personales que no encuentran fundamento en un interés público prevalente.

VI. CONCLUSIÓN

A tenor de lo dispuesto en el artículo 40,2 de la L.O.T.C., y en el artículo 5 del Título Preliminar de la L.O.P.J. —al margen de los efectos generales que en su momento se desprendan de la Sentencia del Pleno, dictada en la cuestión de inconstitucionalidad—, es preciso reconocer eficacia vinculante a las sentencias interpretativas del Tribunal Constitucional, cuando resuelve cuestiones en relación a violaciones causadas por los Poderes Públicos, al menos que se pretenda admitir una interpretación excesivamente formalista del artículo 164,1 de la C.E. (19).

En consecuencia, de la Jurisprudencia Constitucional se desprende que:

a) La enraizada práctica del sobreseimiento libre sin ulterior proceso para la denegación de suplicatorios, no tiene ya cabida en nuestro ordenamiento, porque la incidencia del acto de las Cámaras sobre el derecho a la tutela efectiva, permite el conocimiento del

(19) Cfr. al respecto R. BOCANEGRA SIERRA: *El valor de las sentencias del Tribunal Constitucional*, IEAL, Madrid, 1982, pág. 81 y sigs. A. FIGUERUELO BURRIEZA: *Algunos problemas que suscita...*, *op. cit.*, págs. 248-250.

mismo por las Salas del Tribunal Constitucional, cuando sea impugnado en amparo.

b) Cualquier intento de ampliar la protección de la inmunidad más allá de la jurisprudencia penal, extendiéndola a causas civiles que no impidan el ejercicio del mandato, ni alteran la composición de la Cámara, son inconstitucionales porque no se adecúan al contenido constitucionalmente declarado en el artículo 71.