

NOTAS SOBRE LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA*

(Comentarios a la sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de julio de 1985, en el recurso de amparo contra acto del Senado que denegó la autorización para procesar al senador don Carlos Barral Agesta y a la decisión del Senado de 24 de septiembre de 1985 que otorgó el suplicatorio en ese caso.)

JOSE MANUEL BRETAL VAZQUEZ

La sentencia del Tribunal Constitucional (en adelante TC) en el recurso de amparo promovido por Francisco Gracia Guillén contra el acto del Senado que denegó la autorización para procesar al Senador Carlos Barral Agesta y la decisión del Senado que dio cumplimiento a esa Sentencia, resuelven una importante cuestión relativa al alcance del derecho a la tutela reconocido por el número 1 del artículo 24 de la Constitución Española (en adelante CE), pero plantean, explícita o implícitamente, otras varias cuestiones de innegable trascendencia constitucional, como las facultades del TC, la posibilidad de control por parte del TC de ciertas actividades de las Cámaras o, más concretamente, del ejercicio de la prerrogativa de la inmunidad parlamentaria y, en última instancia, el sentido, la eficacia y la finalidad de la propia prerrogativa parlamentaria.

A) SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La Sentencia, al otorgar el amparo, en aplicación de lo dispuesto en el número 1 del artículo 55 de la LO del TC, declara 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 señor Barral y reconoce «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

* Estas notas no hacen referencia a aspectos procedimentales que, a veces, han sido presentados como obstáculos para la adopción de decisiones de fondo (por ejemplo, la posibilidad de que una Cámara motive una decisión tomada en sesión secreta) y se concentra en las cuestiones de derecho material que el caso plantea.

adoptar el Senado, todo ello de conformidad con el último fundamento jurídico de la presente Sentencia».

El fallo se limita, en consecuencia, a declarar nula la decisión del Senado por la falta de motivación de la misma, y a exigir de la Cámara que adopte una nueva decisión concorde con los fines que atribuye a la inmunidad parlamentaria.

Ahora bien, la fundamentación jurídica de este fallo va mucho más allá, pues entra a considerar el fondo del caso. Así, en el fundamento jurídico 7.º se dice, entre otras cosas:

«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 contribuyente 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 éste.»

Tras haber realizado estas importantes aseveraciones, la sentencia se queda a medio camino. En efecto, si se afirma que la denegación del suplicatorio en este caso aparece del todo desvinculada de la finalidad propia de la inmunidad parlamentaria, una de dos: o el propio TC declara que el

senador Barral debe ser procesado, excluyendo toda ulterior intervención del Senado, o bien el TC obliga al Senado a adoptar un acuerdo que necesariamente apruebe la concesión del suplicatorio. La primera solución iría frontalmente en contra de lo dispuesto en el número 2 del artículo 71 de la CE [«No podrán ser inculcados ni procesados (los diputados y senadores) sin la previa autorización de la Cámara respectiva»] y la segunda solución plantearía también problemas jurídicos y políticos de considerable importancia, como si cabe considerar la posibilidad y constitucionalidad de un «acto debido» de una Cámara.

La sentencia descarta estas dos soluciones, que serían lógicas consecuencias del razonamiento efectuado, pero que, probablemente, no tienen cabida en nuestro sistema constitucional y adopta la decisión con el contenido que antes se señaló. Hay, pues, incongruencia entre el razonamiento y la decisión. Si el TC no podía ir más allá de lo que se contiene en el fallo, debió haber omitido el entrar en el fondo y limitarse a constatar la inexistencia de motivación en el acuerdo de la Cámara y la necesidad de que ésta tomase un nuevo acuerdo en los términos dichos.

La segunda cuestión sobre la que cabe reflexionar es la posibilidad de control por parte del TC de la actividad de las Cámaras y, más concretamente, del ejercicio por ellas de la prerrogativa de la inmunidad parlamentaria. La propia sentencia da cumplida respuesta, afirmando sin reservas la competencia del Tribunal en la materia, como cuando dice que «el TC, como intérprete supremo de la Constitución, entre sus distintas funciones, garantiza la conformidad a ésta de los actos parlamentarios». Se extiende además el TC en consideraciones sobre la necesidad de control de los actos parlamentarios «con relevancia jurídica externa», que quedan sujetos «al conjunto de normas materiales que en la misma Constitución se contienen».

En el fondo, las razones que se oponen a este control derivan de la tesis clásica de la «soberanía» de las Cámaras y del carácter «político» de sus actos, que, por ello, no pueden ser motivados ni objeto de control jurisdiccional. A esto puede responderse con varios argumentos. Aparte que la CE sólo atribuye la soberanía al pueblo español (núm. 2 del art. 1.º) y a España (núm. 1 del artículo 8.º), ocioso es insistir a estas alturas en las controversias que aquellos conceptos han suscitado y en la debilidad de la apoyatura que prestan para justificar decisiones sin referencia a principios materiales contenidos en la norma constitucional. En un sistema constitucional como el español, informado por unos derechos y libertades que se califican de fundamentales y que, según el número 1 del artículo 53 de CE «vinculan a todos los poderes públicos», pretender que algún órgano del Estado pueda infringir estos derechos y libertades sin posibilidad de control, supondría la instauración de la arbitrariedad y, por tanto, la negación de esos mismos derechos y

libertades. En realidad, las Cámaras, como otras instituciones u órganos del Estado, tienen competencias, más o menos amplias, cuyo ejercicio debe estar siempre informado por los principios constitucionales, como la propia sentencia declara.

Se ha dicho también que, dado el carácter de la institución parlamentaria, no hay una motivación única de las decisiones, cada una de las cuales puede ser aprobada o rechazada por las diferentes fuerzas políticas por motivos distintos y, en ocasiones, contradictorios. A esto se puede replicar que, por obra del principio mayoritario, de la misma forma que un acuerdo concreto imputa a la Cámara en su conjunto, aunque alguno de sus miembros haya votado contra el mismo, se puede atribuir a la Cámara una determinada motivación, aunque no recoja el asentimiento de todos sus componentes.

Cuestión distinta, aunque relacionada estrechamente con las anteriores, es la de las posibles resistencias a que la acción de las Cámaras sea controlada por un órgano como el TC, cuyos miembros no tienen su origen en la elección popular directa. Con ello se incide en el debatidísimo tema del carácter y las funciones, las ventajas e inconvenientes de los tribunales constitucionales, sobre lo que no cabe pronunciarse aquí. En todo caso, el TC es pieza clave en nuestro sistema constitucional y no es concebible negar el derecho a solicitar ante él el amparo previsto en la letra *b*) del número 1 del artículo 161 de la Constitución contra los actos de las Cámaras y la correspondiente obligación del Tribunal de decidir en esos casos.

El análisis de la sentencia nos lleva, inevitablemente, a una compleja y debatida cuestión sobre la que el TC ha pasado, como podía esperarse, de puntillas: el sentido, la finalidad y la eficacia de la inmunidad parlamentaria. Aun a riesgo de repetir ideas bastante conocidas, conviene comparar brevemente las razones que dieron origen a la inmunidad con el funcionamiento de la institución hoy en día.

Es sabido que, históricamente, esta prerrogativa deriva de la tensión, frecuente en el antiguo régimen, entre el monarca y las asambleas estamentales; estas últimas defendían los intereses de los estamentos en ellas representados frente al absolutismo real. Para evitar que las presiones o los abusos de los reyes limitaran o condicionaran el funcionamiento de las asambleas, éstas tendieron a proteger a sus miembros arrancando a los monarcas el reconocimiento de la prerrogativa.

Es claro que, en la actualidad, la situación difiere considerablemente. Podemos, en primer lugar, preguntarnos sobre las posibilidades que existen de que el Gobierno (al que se supone heredero del poder de los monarcas del antiguo régimen) pueda, por medio de acciones penales, perturbar el funcionamiento de las Cámaras o alterar la composición que a las mismas ha dado la voluntad popular. Cabe imaginar que el Ministerio Fiscal, de acuerdo

con el principio de dependencia jerárquica, inicie una acción penal sin fundamento bastante, pero el procesamiento y, con mayor motivo, la prisión de las personas, depende de la decisión de los jueces y magistrados, los cuales, de acuerdo con el número 1 del artículo 117 de la CE, son independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la Ley. Por tanto, una acción irregular en este ámbito, sólo sería prueba de la defectuosa actuación del o de los titulares de un órgano judicial concreto, responsables, como se ha visto.

Otra de las razones históricas que justificaron la inmunidad y que, a veces, se alega, la protección y garantía del parlamentario, es ilusoria, o funciona con carácter unilateral en favor de los miembros de la mayoría parlamentaria, o, si, ocasionalmente, se produce en favor de parlamentarios de otras fuerzas políticas, ello es así, o puede serlo, no por motivaciones objetivas referentes al caso específico, sino en función de las situaciones de confrontación o de entendimiento que existan en cada momento concreto entre las formaciones políticas en presencia. El motivo es obvio: el funcionamiento del sistema de partidos excluye, en la práctica, el enfrentamiento entre el Gobierno y el Parlamento, que se sustituye por el conflicto entre el Gobierno y la oposición. Hasta la sentencia del TC que comentamos, los parlamentarios de las minorías no tenían otra garantía de que la inmunidad operase en su favor que la conveniencia política, la buena voluntad o los reflejos corporativistas de los miembros de la mayoría y, a la inversa, estos últimos podían disfrutar de la tranquilidad que daba el que, mientras conservasen una posición suficientemente sólida en el seno de su partido, no tenían mucho que temer de acciones penales iniciadas contra ellos.

Se insiste en que la inmunidad no es privilegio de las personas, que sería contrario a los valores de justicia e igualdad proclamados en el artículo 1 de la Constitución, sino una prerrogativa que protege el funcionamiento de las Cámaras y la dignidad de las mismas. Sin negar absolutamente esta afirmación, los resultados del ejercicio de la prerrogativa ponen, a veces, en entredicho lo bien fundado de la misma. Baste constatar que, denegado un suplicatorio, se produce la situación de que un miembro de la Cámara, respecto del que existen indicios racionales de criminalidad, apreciados por un órgano judicial, no sólo sigue formando parte de aquélla temporalmente a la espera de que se dilucide sobre su posible culpabilidad, sino que participará plenamente en los trabajos y decisiones hasta que, disueltas las Cámaras, pueda ser procesado y, eventualmente, punido*. Cabe, por ello,

* Se parte aquí de entender que el artículo 7.º de la Ley de 1912, que prevé el sobreseimiento libre en el caso de denegación del suplicatorio, aunque formalmente vigente, es, y podría ser declarado, inconstitucional. La interpretación contraria otorgaría a la inmunidad un carácter de odioso privilegio, totalmente desvinculado de las razones que dieron origen a la institución y que, formalmente, la justifican.

preguntarse si el interés y la dignidad de las Cámaras no estarían mejor servidos permitiendo que los órganos judiciales determinasen la inocencia o culpabilidad del parlamentario acusado. En cuanto a éste, caso de ser o considerarse inocente, habrá de suponersele deseoso de que tal inocencia sea proclamada por los únicos órganos que pueden hacerlo, que son los Tribunales de Justicia. Frente a estas razones de carácter, al mismo tiempo, ético y político, hay que notar que el parlamentario respecto del que se deniega un suplicatorio obtiene particulares ventajas, viéndose libre, al menos durante el tiempo de su mandato, del proceso que, en otro caso, habría tenido que soportar y, en el supuesto de haber sido declarado culpable, de responder según la Ley. Como contrapartida, si hubiera personas perjudicadas, éstas no habrían obtenido la tutela judicial ni, caso de que su pretensión fuera justificada, recibido reparación.

El desarrollo del proceso que lleva a conceder o denegar el suplicatorio incita a la reflexión. Se supone que la Cámara que delibera no entra a debatir el fondo de la cuestión (la posible culpabilidad del parlamentario), que se considera competencia de los órganos judiciales, sino sólo, en palabras de la propia sentencia del TC, «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». Pero, nos podemos preguntar, ¿cómo es posible ese control de oportunidad sin entrar a considerar los hechos, es decir, sin enjuiciar, que es la tarea de los tribunales? Ello, además, a puerta cerrada y sin que las partes, cuyos intereses pueden verse esencialmente afectados, tengan posibilidad de intervenir.

Como consecuencia de las anteriores reflexiones, surge, inevitablemente, una interrogante: En un Estado de Derecho, que supone la existencia de Jueces y Magistrados independientes, responsables y razonablemente eficaces, ¿quién más apropiado para determinar la procedencia o improcedencia de procesar o detener a las personas que los órganos que tienen como misión específica perseguir los delitos con arreglo a la Ley? Con mayor razón en el caso de los parlamentarios, cuyo fuero hace que en las causas contra ellos sea competente la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo (núm. 3 del art. 71 de la CE), con lo que ello supone como garantía de ecuanimidad y justicia.

El argumento que, a veces, se esgrime, de la lentitud y complejidad de la administración de la justicia tiene, en estos supuestos, un valor relativo. Aparte de que, si la justicia no es lo eficaz que sería deseable, lo lógico es corregir esos defectos y no escapar a la acción de la misma, la lentitud de un proceso contra un parlamentario no significa necesariamente que la Cámara de la que forma parte se vea privada de su concurso. Procesar no supone, obligatoriamente, privar de libertad. Partiendo de la base de la presunción de inocencia, es perfectamente posible imaginar la situación de un parlamentario

procesado que sigue participando en las tareas de la Cámara hasta que el Tribunal Supremo decida sobre su inocencia o culpabilidad. Todo ello, naturalmente, sin perjuicio de la facultad de la Cámara de suspender temporalmente al procesado en la condición de Senador (núm. 6 del art. 22 del Reglamento del Senado).

El caso Barral ha puesto a prueba el funcionamiento y los límites de diversas instituciones dentro de nuestro sistema constitucional. No deja de ser paradójico que la tramitación de este asunto haya comenzado ante un órgano judicial, pase a ventilarse ante una de las Cámaras del Parlamento y de ahí vuelva ante el órgano jurisdiccional de máximo nivel (por sus funciones, de intérprete de la Constitución). El TC ha indicado, constitucionalmente, la vía que ha de seguir un supuesto de esta clase, el cual, finalmente, se va a sustanciar ante el órgano que, probablemente, debió tener la competencia desde el principio: El Tribunal Supremo.

Y es que la institución de la inmunidad parlamentaria y, sobre todo, el uso que de ella se ha hecho, se acomodan mal con el sistema constitucional: Si hemos de aplicar los criterios finalistas que, según la sentencia, caracterizan a la doctrina del TC, hay que concluir que el ejercicio de la prerrogativa de la inmunidad parlamentaria entra en colisión, en última instancia, con los principios de justicia, igualdad, seguridad jurídica y derecho a la tutela efectiva y no indefensión proclamados en el texto constitucional.

Las dificultades y tensiones que hemos examinado podrían verse agudizadas por la aplicación de la reciente Ley orgánica 3/1983, 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. La nueva norma amplía el ámbito de la inmunidad, exigiendo la solicitud y concesión del suplicatorio para iniciar un proceso civil contra un parlamentario en la materia objeto de la Ley 1/1982. Dado que ya no se trata aquí de procesos penales y que no puede invocarse la justificación tradicional de impedir que la Cámara se vea privada del concurso de sus miembros, la exposición de motivos de la Ley 3/1985 justifica la ampliación de la prerrogativa declarando que hay que evitar «que una aplicación “excesiva” (sic) de la Ley orgánica 1/1982, de 5 de mayo, limite la libertad de expresión política de Diputados y Senadores».

B) *Concesión del suplicatorio por el Senado*

La concesión del suplicatorio por el Senado, en su reunión del día 24 de septiembre, ha despejado algunas importantes incógnitas, pero deja en pie otras de no menor trascendencia.

La actuación de la Cámara, frente a la opinión de grupos o personas que sostenían la posibilidad de haber incumplido la sentencia del TC, apoya la

tesis de la necesidad del cumplimiento del fallo. Las sentencias del TC han de acatarse y cumplirse y, contra ellas, no hay recurso.

La concesión, en este caso, del suplicatorio supone, además, una quiebra en la tendencia, casi generalizada en el pasado, a la denegación de estas autorizaciones para procesar. Si, como antes se ha señalado, la institución de la inmunidad parlamentaria tiene difícil encaje en el sistema constitucional, al menos, el ejercicio de la misma debiera respetar al máximo la vigencia de los principios constitucionales y la protección de los derechos de los ciudadanos que no tienen la condición de parlamentarios. Esto, en la práctica, se traduciría por la concesión sistemática de todos los suplicatorios o, en todo caso, que éstos sólo se denegaran en los supuestos en que fuera evidente la utilización de la vía penal «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 respuesta dada por el Senado a la sentencia del TC en el presente caso confina al terreno de las hipótesis las consecuencias que se hubieran producido en el supuesto de que la decisión de la Cámara hubiese sido diferente. El interés por esta cuestión no es meramente académico, pues nada permite asegurar que el criterio afirmado en esta ocasión sea el mismo que prevalezca en el futuro y, según se indicó, los problemas que esta materia suscita afectan al nervio mismo del sistema constitucional, como son los poderes de los órganos superiores del Estado y las garantías de los derechos individuales, sin que quepa excluir incidencias en materia de responsabilidad internacional del Estado, dada la posibilidad que tienen los ciudadanos de reclamar ante instancias internacionales la protección de sus derechos.

A título meramente indicativo, pueden señalarse algunas de las situaciones que cabe imaginar, y cuya solución es difícilmente predecible, dada la escasez o imprecisión de las normas en estas materias:

1. La Cámara incumple la sentencia del TC. Ello puede suceder por dos vías:

a) Cuando hay decisión denegatoria por silencio (núm. 5 del art. 22 del Reglamento del Senado). Hay incumplimiento dada la inexistencia de motivación:

b) la decisión denegatoria es expresa, pero la motivación es inexistente, insuficiente o no acorde con los requisitos que la sentencia del TC establece. Parece que debería ser el propio TC quien se pronunciase sobre los eventuales defectos de la motivación. En ambos supuestos de incumplimiento se plantea el nada fácil tema de la ejecución de las sentencias del TC y de la eventual responsabilidad de los titulares de los órganos del Estado que, por su desobediencia, resistencia o pasividad hicieren imposible aquella ejecución; cabe imaginar los problemas constitucionales y formales a que esto podría dar lugar.

2. El TC da como buena la decisión que deniega un suplicatorio, pero el perjudicado ejercita el derecho de recurso individual ante el Tribunal Europeo de los Derechos Humanos, apoyándose en el número 1 del artículo 6 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos, según el cual «toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable por un tribunal independiente e imparcial, establecido por la Ley, que decidirá los litigios sobre los derechos y obligaciones de carácter civil o sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra ella». Se comprenden fácilmente las posibilidades que esta norma ofrece y las dificultades de todo orden que se le plantearían al Estado si se viese obligado a dar cumplimiento a una sentencia del Tribunal Europeo que le fuese desfavorable (ya que es difícilmente imaginable el rechazo de una sentencia de ese Tribunal).

CONCLUSIONES

Los recientes acontecimientos en materia de inmunidad parlamentaria no admiten una interpretación única. Mientras la entrada en vigor de la Ley orgánica 3/1985 acentúa los matices ventajosos del *status* parlamentario hasta límites desconocidos en los ordenamientos democráticos, en base a razones harto discutibles, la decisión del Senado de conceder el suplicatorio en el caso Barral, y la similar del Congreso en el caso del Diputado señor González Estéfani, son jalones importantes en la tarea de delimitar y restringir el alcance de la prerrogativa.

De todas formas, el factor decisivo en este ámbito ha sido la sentencia del TC. Guste o no guste en alguno de sus términos, y ya hemos expuesto lo que consideramos como algunos de sus defectos, ha sentado varios postulados del mayor alcance: en primer lugar, proclama la propia competencia del Tribunal para controlar los actos de las Cámaras que puedan incidir en los derechos y libertades de las personas; en segundo lugar, declara que los actos de las Cámaras, aun siendo de carácter político, deben estar informados por los principios materiales de la Constitución; en tercer lugar, delimita el contenido, alcance y finalidad de la prerrogativa de la inmunidad parlamentaria; y, en cuarto lugar, afirma que los suplicatorios no pueden ser denegados por razones ajenas a la finalidad propia (tal como el propio Tribunal la ha definido) de la prerrogativa.

La sentencia establece, pues, una nueva tendencia: Ha sido causa del cambio de criterio de una Cámara, y la jurisprudencia que crea no podrá ya ser ignorada.

